



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

3 februari 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2010/13/EU – Aanbieden van audiovisuele mediadiensten – Artikel 4, lid 1 – Vrij verrichten van diensten – Gelijke behandeling – Artikel 56 VWEU – Artikelen 11 en 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Audiovisuele commerciële communicatie – Nationale regeling die televisieomroepen verbiedt in hun landelijk uitgezonden programma's televisiereclame op te nemen die alleen regionaal kan worden ontvangen”

In zaak C-555/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landgericht Stuttgart (rechter in eerste aanleg Stuttgart, Duitsland) bij beslissing van 12 juli 2019, ingekomen bij het Hof op 19 juli 2019, in de procedure

Fussl Modestraße Mayr GmbH

tegen

SevenOne Media GmbH,

ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH,

ProSiebenSat.1 Media SE,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal (rapporteur), kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Derde kamer, N. Wahl, F. Biltgen en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 juli 2020,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

- Fussl Modestraße Mayr GmbH, vertegenwoordigd door M. Koenig en K. Wilmes, Rechtsanwältin,
- ProSiebenSat.1 Media SE, ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH en SevenOne Media GmbH, vertegenwoordigd door C. Masch, W. Freiherr Raitz von Frentz en I. Kätzlmeier, Rechtsanwältin,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en D. Klebs als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Kellerbauer, L. Malferrari en G. Braun als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 oktober 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 56 VWEU, artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), het algemene beginsel van gelijke behandeling en artikel 4, lid 1, van richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PB 2010, L 95, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds Fussl Modestraße Mayr GmbH (hierna: „Fussl”), een vennootschap naar Oostenrijks recht, en anderzijds SevenOne Media GmbH, ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH en ProSiebenSat.1 Media SE, vennootschappen naar Duits recht, over de weigering van SevenOne Media om een met Fussl gesloten overeenkomst uit te voeren die ertoe strekte televisiereclame voor door Fussl verkochte modeproducten alleen in de Freistaat Bayern (deelstaat Beieren, Duitsland) uit te zenden. Die weigering was gebaseerd op het feit dat dergelijke televisiereclame in strijd was met het toepasselijke nationale recht, omdat zij bestemd was om te worden uitgezonden bij televisieprogramma’s die in heel Duitsland konden worden ontvangen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 5, 8, 41 en 83 van richtlijn 2010/13 luiden als volgt:

„(5) Audiovisuele mediadiensten zijn zowel culturele als economische diensten. Het toenemende belang ervan voor de samenleving, de democratie – met name ten aanzien van het waarborgen van informatievrijheid, meningsverscheidenheid en mediapluriformiteit –, het onderwijs en de cultuur rechtvaardigt de toepassing van bijzondere voorschriften voor deze diensten.

[...]

- (8) Het is voor een afdoende toepassing van deze richtlijn van essentieel belang dat erop wordt toegezien dat geen maatregelen worden genomen die het vrije verkeer van of de handel in radio- en televisie-uitzendingen in gevaar brengen of die het ontstaan van machtsposities bevorderen waardoor het pluralisme en de vrijheid van informatie op de televisie en in de nieuwsmidia in het algemeen worden beperkt.

[...]

- (41) De lidstaten moeten op de door deze richtlijn gecoördineerde gebieden meer gedetailleerde of strengere maatregelen kunnen toepassen op aanbieders van mediadiensten die onder hun bevoegdheid vallen, er evenwel op toeziend dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van het recht van de Unie. [...]

[...]

- (83) Teneinde te waarborgen dat de belangen van de consumenten als kijkers naar uitzendingen volledig en naar behoren worden beschermd, moet televisiereclame aan minimumnormen en criteria worden onderworpen en moeten de lidstaten het recht behouden om voor televisie-omroepmaatschappijen die onder hun bevoegdheid vallen, meer gedetailleerde en strengere voorschriften uit te vaardigen en in bepaalde gevallen verschillende voorwaarden te stellen.”

- 4 Artikel 1 van deze richtlijn maakt deel uit van hoofdstuk I ervan, met het opschrift „Definities”, en bepaalt in lid 1:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) „audiovisuele mediadienst”:
- i) een dienst in de zin van de artikelen 56 en 57 [VWEU] die valt onder de redactionele verantwoordelijkheid van een aanbieder van mediadiensten, met als hoofddoel de levering aan het algemene publiek van programma's ter informatie, vermaak of educatie via elektronische communicatienetwerken in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2002/21/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33)]. Bedoelde audiovisuele mediadiensten zijn hetzij televisie-uitzendingen als gedefinieerd in punt e) van dit lid hetzij audiovisuele mediadiensten op aanvraag als gedefinieerd in punt g) van dit lid;
 - ii) audiovisuele commerciële communicatie;
- b) „programma”: een reeks bewegende beelden, al dan niet met geluid, die een afzonderlijk element van een door een aanbieder van mediadiensten [opgesteld] schema of [opgestelde] catalogus vormt en waarvan de vorm en de inhoud vergelijkbaar zijn met die van televisie-uitzendingen. Voorbeelden van programma's zijn bioscoopfilms, sportevenementen, komische series, documentaires, kinderprogramma's en origineel drama;

[...]

- d) ‚aanbieder van mediadiensten’: de natuurlijke of rechtspersoon die de redactionele verantwoordelijkheid draagt voor de keuze van de audiovisuele inhoud van de audiovisuele mediadienst en die bepaalt hoe deze wordt georganiseerd;
- e) ‚televisieomroep’ of ‚televisie-uitzending’: (d.w.z. een lineaire audiovisuele mediadienst): een door een aanbieder van mediadiensten aangeboden audiovisuele mediadienst voor het gelijktijdig bekijken van programma’s op basis van een programmaschema;
- f) ‚omroeporganisatie’: een aanbieder van mediadiensten die televisie-uitzendingen aanbiedt;
- g) ‚audiovisuele mediadienst op aanvraag’ (d.w.z. een niet-lineaire audiovisuele mediadienst): een door een aanbieder van mediadiensten aangeboden audiovisuele mediadienst die de gebruiker de mogelijkheid biedt tot het bekijken van programma’s op diens individueel verzoek en op het door hem gekozen moment op basis van een door de aanbieder van mediadiensten geselecteerde programmacatalogus;
- h) ‚audiovisuele commerciële communicatie’: beelden, al dan niet met geluid, welke dienen om rechtstreeks of onrechtstreeks de goederen, de diensten of het imago van een natuurlijke of rechtspersoon die een economische activiteit verricht, te promoten. Dergelijke beelden vergezellen of maken deel uit van een programma, tegen betaling of een soortgelijke vergoeding of ten behoeve van zelfpromotie. Vormen van audiovisuele commerciële communicatie zijn onder meer televisiereclame, sponsoring, telewinkelen en productplaatsing;
- i) ‚televisiereclame’: de door een publieke of particuliere onderneming of natuurlijke persoon, tegen betaling of soortgelijke vergoeding dan wel ten behoeve van zelfpromotie uitgezonden boodschap – in welke vorm dan ook – in verband met de uitoefening van een commerciële, industriële, ambachtelijke activiteit of van een beroep, ter bevordering van de levering tegen betaling van goederen of diensten, met inbegrip van onroerende goederen, rechten en verplichtingen;

[...]”

5 Artikel 4, lid 1, van die richtlijn luidt als volgt:

„Het staat de lidstaten vrij om van de onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van mediadiensten naleving van strengere of meer gedetailleerde regels te eisen op de gebieden die door deze richtlijn worden gecoördineerd, op voorwaarde dat deze regels met het recht van de Unie stroken.”

Duits recht

- 6 De Duitse deelstaten hebben op 31 augustus 1991 het Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (akkoord tussen de deelstaten betreffende het omroepwezen en telecommunicatiemiddelen, GBl. 1991, blz. 745) gesloten. Op het hoofdgeding is de versie van dit akkoord van toepassing zoals gewijzigd bij het Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (18e gewijzigde akkoord tussen de deelstaten betreffende het omroepwezen) van 21 december 2015, in werking getreden op 1 januari 2016 (hierna: „RStV”).

- 7 § 2 RStV, met als opschrift „Definities”, bepaalt in lid 1:

„Een omroep is een lineaire informatie- en communicatiedienst die bestaat in het organiseren en het uitzenden door middel van elektromagnetische golven, op basis van een uitzendschema, van een aanbod inzake geluid of bewegende beelden dat is bedoeld om gelijktijdig te worden ontvangen door het algemene publiek.”

[...]”

- 8 § 7 RStV heeft als opschrift „Grondslagen van reclame, verplichting reclame als zodanig kenbaar te maken” en bepaalt in de leden 2 en 11:

„(2) Reclame maakt deel uit van het programma-aanbod. [...]

[...]

(11) De niet-landelijke uitzending van reclame of andere inhoud op een voor landelijke uitzending bestemd of toegelaten televisienet is alleen toegestaan wanneer en voor zover het recht van de deelstaat waar de niet-landelijke uitzending plaatsvindt, dat mogelijk maakt. Voor de niet-landelijke uitzending van reclame of andere inhoud van particuliere omroeporganisaties is een afzonderlijke, op het recht van de deelstaat gebaseerde vergunning vereist; aan deze vergunning kunnen bij wet vast te stellen inhoudelijke voorwaarden worden verbonden.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 9 Fussl, gevestigd te Ort im Innkreis (Oostenrijk), exploiteert een keten van modewinkels in Oostenrijk en in de Duitse deelstaat Beieren.
- 10 De vennootschap SevenOne Media, met statutaire zetel in Unterföhring (Duitsland), is de marketingonderneming van het ProSiebenSat.1-concern, een in Duitsland gevestigde commerciële televisieomroep.
- 11 Op 25 mei 2018 heeft Fussl met SevenOne Media een overeenkomst gesloten op grond waarvan laatstgenoemde bij de programma's op de landelijke televisiezender ProSieben uitsluitend in Beieren televisiereclame zou uitzenden, waartoe zij de Beierse kabelnetwerken van Vodafone Kabel Deutschland GmbH zou gebruiken.
- 12 Vervolgens heeft SevenOne Media geweigerd om deze overeenkomst uit te voeren omdat het haar op grond van § 7, lid 11, RStV verboden is om in over heel Duitsland uitgezonden programma's televisiereclame op te nemen die alleen regionaal kan worden ontvangen.
- 13 Fussl heeft daarop de verwijzende rechter, het Landgericht Stuttgart (rechter in eerste aanleg Stuttgart, Duitsland), verzocht om SevenOne Media te gelasten haar uit die overeenkomst voortvloeiende verplichtingen na te komen.
- 14 De verwijzende rechter merkt op dat tussen partijen vaststaat dat SevenOne Media bij haar landelijke uitzendingen technisch gezien in staat is om de betrokken televisiereclame alleen in de deelstaat Beieren weer te geven.

- 15 Wat de verschillende bij hem aangevoerde argumenten betreft, betwijfelt deze rechter in de eerste plaats of de beperking van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting als gevolg van het verbod van § 7, lid 11, RStV, kan worden gerechtvaardigd door de dwingende reden van algemeen belang die met deze bepaling wordt nagestreefd, namelijk de bescherming van de diversiteit van de media.
- 16 Het is volgens hem niet zeker dat dit doel op consistente en stelselmatige wijze wordt nagestreefd, aangezien dat verbod niet van toepassing is op reclame die enkel op regionaal niveau wordt weergegeven op websites.
- 17 Tevens kan de evenredigheid van het verbod van § 7, lid 11, RStV in twijfel worden getrokken, aangezien regionale televisieomroepen slechts in beperkte mate van dit verbod profiteren, terwijl marktdeelnemers als Fussl daardoor veel minder mogelijkheden hebben om hun producten te promoten.
- 18 De verwijzende rechter is in de tweede plaats van oordeel dat § 7, lid 11, RStV een onrechtmatige inbreuk kan vormen op de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid om informatie te ontvangen of te verstrekken, zoals gewaarborgd door artikel 11 van het Handvest en artikel 10 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”).
- 19 In de derde plaats stelt deze rechter vast dat § 7, lid 11, RStV mogelijkserwijs in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling, dat een algemeen beginsel van Unierecht vormt.
- 20 In die omstandigheden heeft het Landgericht Stuttgart de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Moeten [...] artikel 4, lid 1, van [richtlijn 2010/13], [...] het Unierechtelijke [beginsel van gelijke behandeling] en [...] de in artikel 56 VWEU vervatte beginselen inzake de vrijheid van dienstverrichting aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationaalrechtelijke regeling die de regionale uitzending van reclame in voor de gehele lidstaat toegelaten omroepprogramma's verbiedt?
 - 2) Moet de eerste vraag anders worden beantwoord wanneer naar nationaal recht een wettelijke regeling is toegestaan volgens welke regionale uitzending van reclame bij wet kan worden toegestaan en in dat geval met een – vereiste aanvullende – vergunning van de overheid is toegelaten?
 - 3) Moet de eerste vraag anders worden beantwoord wanneer de facto geen gebruik wordt gemaakt van de in de tweede vraag beschreven mogelijkheid om regionale reclame toe te staan en bijgevolg regionale reclame altijd verboden is?
 - 4) Moet artikel 11 van het [Handvest], gelet op artikel 10 [EVRM] alsmede de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens [(hierna: „EHRM’)], en met name het beginsel van diversiteit van informatie, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals die is beschreven in de eerste, de tweede en de derde vraag?”

Verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling

- 21 Naar aanleiding van de conclusie van de advocaat-generaal hebben SevenOne Media, ProSiebenSat.1 TV Deutschland en ProSiebenSat.1 Media bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 27 oktober 2020, verzocht om heropening van de mondelinge behandeling overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.
- 22 Ter ondersteuning van hun verzoek voeren deze vennootschappen aan dat de conclusie van de advocaat-generaal een aantal feitelijke onjuistheden bevat die moeten worden gecorrigeerd, aangezien het te wijzen arrest niet op onjuiste gegevens mag worden gebaseerd. Volgens hen is met name de verklaring in punt 57 van deze conclusie dat reclame op internet totaal verschilt van televisiereclame, in verschillende opzichten onjuist.
- 23 In herinnering moet worden gebracht dat de advocaat-generaal krachtens artikel 252, tweede alinea, VWEU tot taak heeft om in het openbaar in volkomen onpartijdigheid en onafhankelijkheid met redenen omklede conclusies te nemen aangaande zaken waarin zulks overeenkomstig het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist is. Het Hof is niet gebonden door de conclusie van de advocaat-generaal, noch door de motivering op grond waarvan hij tot die conclusie komt (arrest van 25 juli 2018, *Société des produits Nestlé e.a./Mondelez UK Holdings & Services*, C-84/17 P, C-85/17 P en C-95/17 P, EU:C:2018:596, punt 31).
- 24 Bovendien voorziet noch het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie noch het Reglement voor de procesvoering in de mogelijkheid voor de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde partijen of belanghebbenden om opmerkingen in te dienen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal (zie in die zin arrest van 21 december 2016, *Commissie/Aer Lingus en Ryanair Designated Activity*, C-164/15 P en C-165/15 P, EU:C:2016:990, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 Bijgevolg kan het feit dat een partij het oneens is met de conclusie van de advocaat-generaal als zodanig geen grond voor de heropening van de mondelinge behandeling vormen, ongeacht welke kwesties hij in die conclusie onderzoekt (arrest van 28 februari 2018, *mobile.de/EUIPO*, C-418/16 P, EU:C:2018:128, punt 30).
- 26 Niettemin kan het Hof volgens artikel 83 van zijn Reglement voor de procesvoering in elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een partij na afsluiting van deze behandeling een nieuw feit aanbrengt dat van beslissende invloed kan zijn voor de beslissing van het Hof, of wanneer een zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de partijen of de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden hun standpunten niet hebben kunnen uitwisselen.
- 27 In casu is dit echter niet het geval.
- 28 SevenOne Media, ProSiebenSat.1 TV Deutschland en ProSiebenSat.1 Media hebben als grondslag voor hun verzoek om heropening van de mondelinge behandeling immers aangevoerd dat de conclusie een reeks feitelijke onjuistheden bevat.

- 29 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de nationale rechter in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, bij uitsluiting bevoegd om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen alsook om het nationale recht uit te leggen en toe te passen (arrest van 18 februari 2016, *Finanmadrid EFC*, C-49/14, EU:C:2016:98, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Het staat dus uitsluitend aan de verwijzende rechter om met betrekking tot de onderhavige zaak de feiten te beoordelen die *SevenOne Media*, *ProSiebenSat.1 TV Deutschland* en *ProSiebenSat.1 Media* ter ondersteuning van hun verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling aanvoeren, indien deze rechter meent dat een dergelijke beoordeling in het licht van met name de uitlegging van het Unierecht die het Hof in het licht van zijn antwoord op het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heeft gegeven, noodzakelijk is om het hoofdgeding te kunnen beslechten.
- 31 Het Hof, de advocaat-generaal gehoord, acht zich daarom voldoende voorgelicht door de verschillende argumenten waarover voor het Hof naar behoren standpunten zijn uitgewisseld.
- 32 Gelet op het voorgaande is er geen aanleiding om de heropening van de mondelinge behandeling te gelasten.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 33 Met zijn vier vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 4, lid 1, van richtlijn 2010/13, het beginsel van gelijke behandeling, artikel 56 VWEU en artikel 11 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die televisieomroepen verbiedt om in hun landelijk uitgezonden programma's televisiereclame op te nemen die alleen regionaal kan worden ontvangen.

Verenigbaarheid met richtlijn 2010/13

- 34 Wat in de eerste plaats de gevolgen betreft die richtlijn 2010/13 kan hebben voor het antwoord op de prejudiciële vragen zoals die zijn geherformuleerd in het vorige punt, stelt de Duitse regering dat in artikel 1, lid 1, onder e), van deze richtlijn, zoals omgezet in Duits recht bij § 2, lid 1, en § 7, leden 2 en 11, RStV, het „beginsel van het gelijktijdig bekijken” is vastgelegd, zodat de RStV geen „strengere of meer gedetailleerde” bepalingen in de zin van artikel 4, lid 1, van deze richtlijn bevat waarvan kan worden onderzocht of ze in overeenstemming zijn met het Unierecht.
- 35 Een dergelijke uitlegging van artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2010/13 kan echter niet worden aanvaard.
- 36 De verwijzing in artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2010/13 naar het begrip „gelijktijdig bekijken van programma's” mag namelijk niet aldus worden opgevat dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat reclame bij of andere inhoud van een voor landelijke uitzending bestemd of toegelaten televisieprogramma, consequent in het hele land kan worden ontvangen (behoudens andersluidende vergunning), zoals § 7, lid 11, RStV in casu bepaalt.

- 37 Afgezien van het feit dat artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2010/13 louter het begrip „televisieomroep” of „televisie-uitzending” definieert en daartoe uitdrukkelijk verwijst naar het gelijktijdig bekijken van „programma’s”, en als zodanig dus geen verplichting op het gebied van televisiereclame oplegt, volgt uit de opzet van deze richtlijn dat het begrip „gelijktijdig bekijken” moet worden begrepen in het licht van het onderscheid dat aan deze richtlijn ten grondslag ligt tussen de in deze bepaling bedoelde zogenaamde „lineaire” audiovisuele mediadiensten en de zogenaamde „niet-lineaire” audiovisuele mediadiensten, die „audiovisuele mediadiensten op aanvraag” zijn in de zin van artikel 1, lid 1, onder g), van deze richtlijn, waarbij ernaar wordt verwezen dat bij deze diensten het „bekijken van programma’s” door de gebruiker plaatsvindt „op het door hem gekozen moment op basis van een door de aanbieder van mediadiensten geselecteerde programmacatalogus”.
- 38 Het begrip „gelijktijdig bekijken” in de zin van artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2010/13 moet dus worden begrepen in het licht van het lineaire karakter van de uit audiovisuele mediadiensten bestaande televisie-uitzendingen, hetgeen betekent dat alle kijkers voor wie een programma bestemd is, dit gelijktijdig bekijken op basis van een chronologisch programmaschema, onafhankelijk van de keuze en de vraag van de gebruiker.
- 39 Dit begrip impliceert dus op zich niet dat bij de uitzending van televisiereclame geen onderscheid mag worden gemaakt door, met name, deze uitzending te beperken tot een deel van het grondgebied van een lidstaat.
- 40 Wat de gevolgen betreft die artikel 4, lid 1, van richtlijn 2010/13 kan hebben voor het antwoord op de prejudiciële vragen zoals geherformuleerd in punt 33 van dit arrest, moet erop worden gewezen dat uit de overwegingen 41 en 83 van deze richtlijn volgt dat de lidstaten, teneinde te waarborgen dat de belangen van de consument als televisiekijker volledig en naar behoren worden beschermd, op de onder deze richtlijn vallende gebieden meer gedetailleerde en strengere voorschriften en, in bepaalde gevallen, afwijkende voorwaarden mogen opleggen aan aanbieders van mediadiensten die onder hun bevoegdheid vallen, mits die voorschriften stroken met het Unierecht en, in het bijzonder, met de algemene beginselen daarvan (arrest van 18 juli 2013, Sky Italia, C-234/12, EU:C:2013:496, punt 13).
- 41 Zoals ook de advocaat-generaal in punt 22 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, betreft de uit § 7, lid 11, RStV voortvloeiende regel weliswaar een gebied dat onder richtlijn 2010/13 valt, namelijk televisiereclame – waarvoor regelingen zijn vastgesteld in de artikelen 19 tot en met 26 van deze richtlijn, die bedoeld zijn om de consument als televisiekijker te beschermen tegen buitensporige reclame (arrest van 18 juli 2013, Sky Italia, C-234/12, EU:C:2013:496, punt 17) – maar heeft deze regel alleen betrekking op een specifiek onderwerp waarover geen van deze artikelen iets vastleggen en heeft hij bovendien niet tot doel de kijkers te beschermen.
- 42 Hieruit volgt dat de maatregel van § 7, lid 11, RStV niet kan worden aangemerkt als een „meer gedetailleerde” of „strengere” regel in de zin van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2010/13 en dat deze niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt.

Verenigbaarheid met de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting

Bestaan van een beperking op de vrijheid van dienstverrichting

- 43 Wat in de tweede plaats het onderzoek naar de verenigbaarheid van een nationale maatregel als die in het hoofdgeding met de door artikel 56 VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid van dienstverrichting betreft, zij eraan herinnerd dat alle maatregelen die de uitoefening van die vrijheid verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, als beperkingen van die vrijheid moeten worden beschouwd (zie in die zin arrest van 4 mei 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Het begrip „beperking” omvat in het bijzonder door een lidstaat genomen maatregelen die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de vrije dienstverrichting in de overige lidstaten ongunstig beïnvloeden (arrest van 4 mei 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Fussl betoogt dienaangaande dat het verbod van § 7, lid 11, RStV een belemmering vormt voor de bijzondere reclamebehoeften van een middelgrote, niet-ingezeten marktdeelnemer, zoals deze vennootschap, die toegang probeert te krijgen tot de Duitse markt en zich daarbij in eerste instantie richt op één enkel afzetgebied, in dit geval de deelstaat Beieren.
- 46 Enerzijds is het te duur om via landelijke programma’s televisiereclame in heel Duitsland uit te zenden. Bovendien kan dat aanleiding geven tot een te grote vraag waaraan mogelijkerwijs niet kan worden voldaan.
- 47 Anderzijds levert door regionale televisieomroepen uitgezonden televisiereclame slechts een zeer beperkt promotieresultaat op, vooral omdat de programma’s van deze regionale zenders slechts een bijzonder lage kijkdichtheid hebben, van ongeveer 5 % van het totale aantal Duitse televisiekijkers.
- 48 In dit verband moet worden vastgesteld dat voor zover het televisieomroepen bij een nationale maatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, wordt verboden om bij hun landelijke programma’s regionale televisiereclame uit te zenden ten behoeve van onder meer in andere lidstaten gevestigde adverteerders, zoals in het onderhavige geval Fussl, een dergelijke maatregel een beperking op de vrijheid van dienstverrichting vormt ten nadele van zowel de aanbieders van reclamediensten, namelijk deze televisieomroepen, als de ontvangers van deze diensten, dat wil zeggen de adverteerders die hun producten of diensten in een andere lidstaat willen promoten maar deze reclame tot een regionaal niveau willen beperken (zie in die zin arresten van 28 oktober 1999, ARD, C-6/98, EU:C:1999:532, punt 49, en 17 juli 2008, Corporación Dermoeestética, C-500/06, EU:C:2008:421, punt 33).
- 49 Voor zover § 7, lid 11, RStV niet-ingezeten marktdeelnemers zoals Fussl verhindert om op Duits grondgebied gebruik te maken van diensten inzake de uitzending van televisiereclame, kan deze bepaling in het onderhavige geval hun toegang tot de markt van deze lidstaat belemmeren.
- 50 Aan de vaststelling dat er sprake is van deze belemmering van het vrij verrichten van diensten wordt bovendien niet afgedaan door de omstandigheid – waarnaar de verwijzende rechter in het kader van zijn tweede en derde vraag verwijst – dat elke deelstaat op grond van de

uitzonderingsbepaling van § 7, lid 11, RStV in zijn wetgeving een vergunningsregeling kan opnemen die het mogelijk maakt om, eventueel onder bepaalde voorwaarden, televisiereclame alleen regionaal uit te zenden.

- 51 In dit verband volstaat het erop te wijzen dat uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat dit immers louter een mogelijkheid is waarvan tot op heden geen enkele deelstaat gebruik heeft gemaakt, zodat moet worden vastgesteld dat het voor televisieomroepen geldende verbod om in hun landelijk uitgezonden programma's televisiereclame op te nemen die alleen regionaal kan worden ontvangen, zoals bepaald in § 7, lid 11, van de RStV, en de daaruit voortvloeiende beperking op de vrijheid van dienstverrichting, de lege lata vaststaan.

Eventuele rechtvaardiging van de beperking op de vrijheid van dienstverrichting

- 52 Wat vervolgens de eventuele rechtvaardiging van een dergelijke beperking betreft, blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat een beperking op een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid slechts toelaatbaar is indien de betrokken nationale maatregel beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie in die zin met name arresten van 4 mei 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, punt 65, en 11 december 2019, TV Play Baltic, C-87/19, EU:C:2019:1063, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

– Bestaan van een dwingende reden van algemeen belang die de beperking kan rechtvaardigen

- 53 Uit de aan het Hof overgelegde stukken, het verzoek om een prejudiciële beslissing en de schriftelijke opmerkingen van de Duitse regering blijkt, zoals overigens wordt bevestigd door de toelichting bij het Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag, dat § 7, lid 11, RStV tot doel heeft de inkomsten uit regionale televisiereclame te bestemmen voor regionale en lokale televisieomroepen en zo voor hen een financieringsbron – en dus hun voortbestaan – zeker te stellen opdat zij door het aanbieden van regionale en lokale programma's kunnen bijdragen aan een gevarieerd televisieaanbod.
- 54 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan er bij het door middel van een cultuurbeleid te waarborgen behoud van een gevarieerd televisieaanbod sprake zijn van een dwingende reden van algemeen belang die een beperking op de vrijheid van dienstverrichting rechtvaardigt (zie in die zin arresten van 13 december 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e.a., C-250/06, EU:C:2007:783, punten 41 en 42, en 22 december 2008, Kabel Deutschland Vertrieb und Service, C-336/07, EU:C:2008:765, punten 37 en 38).
- 55 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat de waarborging van de vrijheden die worden beschermd in artikel 11 van het Handvest, waarvan lid 2 betrekking heeft op de vrijheid en de diversiteit van de media, ontegenzeggelijk een doelstelling van algemeen belang vormt waarvan de betekenis in het bijzonder in een democratische en pluralistische samenleving moet worden benadrukt, en dat een dergelijke doelstelling een beperking van de vrijheid van vestiging kan rechtvaardigen (arrest van 3 september 2020, Vivendi, C-719/18, EU:C:2020:627, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

– *Evenredigheid van de beperking*

- 56 Het doel van § 7, lid 11, RStV om de diversiteit van de media in stand te houden, mag dan wel een dwingende reden van algemeen belang vormen, maar om gerechtvaardigd te kunnen zijn, moet de in deze nationale bepaling vervatte beperking op de vrijheid van dienstverrichting, zoals in punt 52 van dit arrest reeds in herinnering is gebracht, ook nog geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mag zij niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken.
- 57 In dit verband zij eraan herinnerd dat de nationale autoriteiten daarbij, voor zover dat doel verband houdt met het fundamentele recht op vrijheid van meningsuiting, weliswaar over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, maar dat dit niet wegneemt dat de vereisten die in de daartoe te nemen maatregelen worden gesteld, in geen geval ongeschikt mogen zijn om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen en evenmin onevenredig daaraan mogen zijn (zie in die zin arrest van 13 december 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium e.a.*, C-250/06, EU:C:2007:783, punt 44).
- 58 Daarom moet in de eerste plaats worden nagegaan of het betrokken verbod geschikt is om te waarborgen dat de doelstelling van algemeen belang bestaande in de met deze maatregel nagestreefde diversiteit van de media wordt verwezenlijkt.
- 59 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat een nationale wettelijke regeling volgens vaste rechtspraak van het Hof slechts geschikt is om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen, wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt dit doel op consistente en stelselmatige wijze te bereiken (arresten van 10 maart 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punt 55, en 11 juli 2019, *A*, C-716/17, EU:C:2019:598, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 60 Evenals de verwijzende rechter betwijfelen de partijen in het hoofdgeding en de Europese Commissie of § 7, lid 11, RStV aan dit consistentievereiste voldoet, vooral omdat het bij deze nationale bepaling opgelegde verbod niet van toepassing is op reclame die uitsluitend op regionaal niveau wordt aangeboden via verschillende internetplatforms.
- 61 In dit verband staat het aan de nationale rechter om na te gaan of aanbieders van reclamediens ten op internetplatforms voor regionale en lokale televisieomroepen een echte concurrent zijn op de regionale reclamemarkt en een bedreiging vormen voor de inkomsten die deze omroepen uit die reclame halen.
- 62 De verwijzende rechter heeft hieromtrent overigens geoordeeld dat § 7, lid 11, RStV televisieomroepen alsook ingezeten en niet-ingezeten adverteerders die regionaal uitgezonden televisiereclame willen maken, in een minder gunstige positie plaatst dan andere aanbieders van mediadiens ten op internetplatforms, aangezien deze laatsten het recht hebben om hun reclameaanbod op dezelfde wijze naar regio te differentiëren als de landelijke gedrukte media.
- 63 Bovendien blijkt, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dat de regionale televisieomroepen op de markt voor regionale reclame concurreren met de aanbieders van – met name lineaire – internetreclamediens ten, zodat adverteerders zich met hun vraag naar regionale reclame in plaats van tot deze omroepen tot die internetaanbieders kunnen wenden.

- 64 Eveneens onder voorbehoud van toetsing door de verwijzende rechter, blijkt niet dat het risico van inkomstenderving waaraan de regionale en lokale televisieomroepen aldus kunnen blootstaan door deze verschuiving van de vraag naar en de inkomsten uit advertentiediensten naar aanbieders van – met name lineaire – internetreclamediensten, minder groot is dan het risico dat zij zouden lopen door eenzelfde verschuiving van deze vraag en inkomsten naar landelijke televisieomroepen indien er geen verbod als dat van § 7, lid 11, RStV zou gelden.
- 65 Bovendien moet worden vastgesteld dat, hoewel uit de aan het Hof overlegde stukken blijkt dat de Duitse wetgever volgens de toelichting bij het Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag het verbod van § 7, lid 11, RStV heeft gebaseerd op het risico dat zich een dergelijke verschuiving van de vraag voordoet en de regionale televisieomroepen een zodanig groot verlies aan reclame-inkomsten lijden dat het voortbestaan van deze omroepen in gevaar kan komen, door de partijen in het hoofdgeding wordt betwijfeld of een dergelijk risico bestaat.
- 66 Het staat echter uitsluitend aan de verwijzende rechter om aan de hand van actuele, voldoende gedetailleerde en onderbouwde gegevens na te gaan of er een daadwerkelijk dan wel concreet te verwachten risico bestaat dat de vraag naar regionale reclamediensten en de daaruit voortvloeiende inkomsten in die mate ten nadele van de regionale televisieomroepen zou verschuiven dat de financiering en dus het voortbestaan van deze omroepen in gevaar zouden kunnen komen, indien de landelijke televisieomroepen bij hun landelijk uitgezonden programma's regionale reclame zouden mogen uitzenden.
- 67 Bijgevolg volgt uit een en ander dat de mogelijke inconsistentie van § 7, lid 11, RStV te wijten kan zijn aan het door de verwijzende rechter te verifiëren feit dat het in deze bepaling vervatte verbod enkel geldt voor reclamediensten die door landelijke televisieomroepen worden aangeboden, en niet voor – met name lineaire – internetreclamediensten, terwijl dit twee op de Duitse reclamemarkt mogelijkterwijs met elkaar concurrerende soorten diensten zijn, waaraan, onder voorbehoud van toetsing door de verwijzende rechter, voor de regionale en lokale televisieomroepen hetzelfde financiële risico en gevaar voor hun voortbestaan verbonden kan zijn en waardoor dus ook het met deze bepaling beoogde doel in gevaar kan komen, namelijk de lokale en regionale diversiteit van de media bevorderen.
- 68 In dit verband moet de verwijzende rechter in het bijzonder nagaan of het Duitse recht landelijke televisieomroepen de mogelijkheid biedt om bij het livestreamen van uitzendingen op hun websites regionale reclame uit te zenden. Zo ja, dan moet noodzakelijkerwijs worden vastgesteld dat de maatregel van § 7, lid 11, RStV inconsistent is.
- 69 De omstandigheden van het hoofdgeding zijn wat dit betreft in wezen overigens vergelijkbaar met die welke hebben geleid tot het arrest van 17 juli 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421).
- 70 Het Hof heeft in punt 39 van dat arrest dan wel de inconsistente toepassing van de in die zaak aan de orde zijnde reclameregeling en dus de ongeschiktheid ervan voor het waarborgen van de ermee beoogde bescherming van de volksgezondheid vastgesteld, op de grond dat deze regeling reclame voor medisch-chirurgische behandelingen op landelijke televisiezenders verbood en het tegelijkertijd toeliet om dergelijke reclame op lokale televisiezenders weer te geven, maar die vaststelling was er immers duidelijk aan toe te schrijven dat het met betrekking tot de relevantie van reclame voor dergelijke behandelingen, wat deze doelstelling van bescherming van de volksgezondheid betrof, geen verschil maakte of de reclame op landelijke of lokale televisiezenders werd uitgezonden.

- 71 Ten slotte zij eraan herinnerd dat de verwijzende rechter, zoals reeds is opgemerkt in punt 57 van dit arrest, bij de beoordeling of de beperking consistent is toegepast, rekening moet houden met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de nationale autoriteiten bij de bescherming van de diversiteit van de media beschikken.
- 72 In de tweede plaats blijkt uit de in punt 52 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof dat een beperking van een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid slechts kan worden gerechtvaardigd indien de nationale maatregel die aan deze beperking ten grondslag ligt, niet alleen beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang en geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, maar ook niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.
- 73 Derhalve moet worden onderzocht of het doel dat de Duitse wetgever met de maatregel van § 7, lid 11, RStV nastreefde, namelijk de diversiteit van de regionale en lokale media beschermen, in het onderhavige geval met andere maatregelen kon worden bereikt die de vrijheid om diensten te verrichten minder belemmeren.
- 74 Hieromtrent moet worden vastgesteld – zoals ook de advocaat-generaal in de punten 69 en 70 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt – dat het enkele feit dat andere lidstaten publieke televisieomroepen financieren door middel van bijdragen en commerciële omroepen toestaan om zowel landelijke als regionale reclame ongehinderd uit te zenden, als zodanig geen voldoende bewijs vormt dat het verbod van § 7, lid 11, RStV onevenredig is.
- 75 Met name gelet op het feit dat de lidstaten, zoals blijkt uit punt 57 van dit arrest, een zekere beoordelingsmarge moeten krijgen om ervoor te zorgen dat het doel van media-diversiteit wordt geëerbiedigd, kan het feit dat een bepaalde lidstaat minder strikte regels oplegt dan een andere, immers niet betekenen dat de regels in deze laatste lidstaat onevenredig zijn (zie in die zin arrest van 18 september 2019, VIPA, C-222/18, EU:C:2019:751, punt 71).
- 76 Niettemin moet worden vastgesteld dat in § 7, lid 11, RStV een zogenoemde uitzonderingsbepaling is opgenomen die de deelstaten de mogelijkheid biedt om een minder beperkende maatregel in te voeren dan een volstrekt verbod, namelijk een vergunningstelsel dat van toepassing kan zijn indien het recht van de betrokken deelstaat aldus bepaalt.
- 77 Wordt dit vergunningstelsel daadwerkelijk toegepast, dan kan op deelstaatsniveau dus een minder beperkende maatregel gelden, waardoor de landelijke televisieomroepen regionale reclame kunnen uitzenden binnen bepaalde grenzen en onder bepaalde, van de bijzondere situatie in elke deelstaat afhankelijke, voorwaarden die met name bedoeld zijn om eventuele financiële gevolgen voor de regionale en lokale televisieomroepen te minimaliseren en aldus in het bijzonder regionaal en lokaal een gevarieerd televisieaanbod in stand te houden.
- 78 Zoals de advocaat-generaal in punt 69 van zijn conclusie eveneens heeft opgemerkt, doet het feit dat tot dusver van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt, er niets aan af dat de Duitse wetgever met die clausule heeft erkend dat een dergelijke vergunningsregeling verenigbaar zou zijn met de doelstellingen van de betrokken maatregel.
- 79 Bovendien kan het bestaan van een a priori minder beperkende maatregel alleen gevolgen hebben voor de evenredigheid van § 7, lid 11, RStV voor zover deze maatregel daadwerkelijk zodanig vastgesteld en ten uitvoer gelegd kan worden dat daarmee in de praktijk zeker het doel van deze

bepaling is te bereiken om de diversiteit van de regionale en lokale media in stand te houden door de financiering en het voortbestaan van regionale en lokale televisieomroepen veilig te stellen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

Verenigbaarheid met de artikelen 11 en 20 van het Handvest

- 80 Wat in de derde en laatste plaats de vraag betreft of het verbod van § 7, lid 11, RStV kan worden geacht inbreuk te maken op de door artikel 11 van het Handvest gewaarborgde vrijheid van uitzending dan wel in strijd te zijn met het beginsel van gelijke behandeling, moet, gelet op de vaste rechtspraak van het Hof, vooraf worden opgemerkt dat zodra in het kader van de toetsing van een bepaalde regeling aan artikel 56 VWEU is vastgesteld dat deze voor de vrijheid van dienstverrichting een belemmering kan vormen die de betrokken lidstaat gerechtvaardigd acht op grond van een dwingende reden van algemeen belang – in het onderhavige geval de doelstelling om de diversiteit van de media in stand te houden – deze regeling geacht moet worden het Unierecht ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, zodat zij in overeenstemming moet zijn met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten [zie in die zin arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punten 63-65].

Vrijheid van meningsuiting en van informatie zoals gewaarborgd door artikel 11 van het Handvest

- 81 De in artikel 11 van het Handvest verankerde vrijheid van meningsuiting en van informatie wordt tevens beschermd door artikel 10 EVRM, dat blijkens de rechtspraak van het EHRM in het bijzonder van toepassing is op de verspreiding van commerciële informatie door een handelaar, met name in de vorm van reclameboodschappen (arrest van 17 december 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 82 Aangezien de in artikel 11 van het Handvest en artikel 10 EVRM vastgelegde vrijheid van meningsuiting en van informatie in deze beide juridische instrumenten waarin die vrijheid is opgenomen steeds dezelfde inhoud en reikwijdte heeft, zoals blijkt uit artikel 52, lid 3, van het Handvest en uit de toelichtingen bij dit Handvest met betrekking tot artikel 11 ervan, moet worden vastgesteld dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel, voor zover die voor landelijke televisieomroepen de mogelijkheden beperkt om voor de betrokken adverteerders regionale televisiereclame uit te zenden, voor beide marktdeelnemers een inbreuk vormt op deze fundamentele vrijheid (zie in die zin arresten van 26 juni 1997, Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, punt 26; 23 oktober 2003, RTL Television, C-245/01, EU:C:2003:580, punt 68, en 17 december 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punten 64 en 65).
- 83 Wat de landelijke televisieomroepen betreft, is er sprake van inmenging in de vrijheid van meningsuiting en informatie in de bijzondere vorm van inmenging in de vrijheid van de media of de vrijheid van uitzending, zoals specifiek beschermd door artikel 11, lid 2, van het Handvest.
- 84 De uitoefening van deze door het Handvest gewaarborgde vrijheden mag weliswaar worden beperkt, maar elke beperking moet overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest bij wet worden gesteld en moet de wezenlijke inhoud van die vrijheden eerbiedigen. Ook schrijft deze bepaling voor dat beperkingen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, slechts kunnen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de

Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (arrest van 17 december 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punt 68).

- 85 Dienaangaande moet in het onderhavige geval ten eerste worden vastgesteld dat de beperking die voortvloeit uit het verbod op regionale reclame van § 7, lid 11, RStV, moet worden geacht bij wet te zijn gesteld, aangezien zij is opgenomen in een tussen alle Duitse deelstaten gesloten verdrag.
- 86 Ten tweede wordt de wezenlijke inhoud van de vrijheid van meningsuiting en van informatie van de betrokken marktdeelnemers niet aangetast, aangezien deze nationale regeling, zoals ook de advocaat-generaal in punt 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt, adverteerders uitsluitend beperkt in hun mogelijkheid om gebruik te maken van een specifiek communicatiekanaal, namelijk de landelijke televisiezenders, terwijl het hun steeds vrijstaat om hun regionale doelgroep te bereiken door middel van andere promotiekanalen zoals internetreclame, waarvan overigens de doeltreffendheid, ook op regionaal niveau, niet wordt betwist.
- 87 De commerciële en niet-gesubsidieerde landelijke televisieomroepen worden weliswaar beperkt in hun mediavrijheid doordat zij geen regionale reclame mogen uitzenden bij programma's met een landelijke reikwijdte, maar het gaat daarbij slechts om één reclamevorm en dus slechts om één van meerdere inkomstenbronnen van deze marktdeelnemers.
- 88 Ten derde is bij de in punt 85 van dit arrest bedoelde inmenging sprake van een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang.
- 89 Zoals blijkt uit punt 53 van dit arrest, heeft de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling immers tot doel de inkomsten van regionale televisiereclame voor te behouden aan regionale en lokale televisieomroepen teneinde hun financiering – en dus hun voortbestaan – zeker te stellen opdat zij door het aanbieden van regionale en lokale programma's kunnen bijdragen aan een gevarieerd televisieaanbod.
- 90 Voor zover met deze doelstelling de bescherming van de mediadiversiteit op regionaal en lokaal niveau wordt beoogd, vormt zij, zoals reeds is opgemerkt in punt 55 van dit arrest, een doelstelling van algemeen belang die uitdrukkelijk is erkend in artikel 11, lid 2, van het Handvest.
- 91 Wat ten vierde de evenredigheid van de vastgestelde inmenging betreft, moet bovendien worden benadrukt dat de nationale autoriteiten, blijkens de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 10, lid 2, EVRM, over een bepaalde beoordelingsmarge beschikken om te bepalen of er sprake is van een „dwingende maatschappelijke behoefte” die een beperking van de vrijheid van meningsuiting rechtvaardigt. Volgens deze rechtspraak is dit in het bijzonder onontbeerlijk op commercieel gebied en met name op een dermate ingewikkeld en veranderlijk terrein als de reclame (arrest van 23 oktober 2003, RTL Television, C-245/01, EU:C:2003:580, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 92 Het in § 7, lid 11, RStV neergelegde verbod op regionale reclame vloeit in wezen voort uit een afweging tussen enerzijds de vrijheid van meningsuiting van landelijke televisieomroepen en adverteerders, in de vorm van de commerciële vrijheid om regionale televisiereclame uit te zenden bij programma's die bestemd zijn voor alle televisiekijkers in het hele land, en anderzijds de bescherming van de regionale en lokale mediadiversiteit, waaraan regionale en lokale

televisieomroepen slechts kunnen bijdragen indien hun financiering en derhalve hun voortbestaan zijn verzekerd doordat er voldoende regionale reclame-inkomsten aan hen zijn voorbehouden.

- 93 In dit verband heeft de Duitse wetgever, zoals ook de advocaat-generaal in punt 83 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, zonder de ruime beoordelingsmarge te overschrijden die hem toekomt in het specifieke kader van een dergelijke afweging van mogelijkerwijs tegenstrijdige belangen, in § 7, lid 11, RStV rechtmatig kunnen vaststellen dat de bescherming van het algemene belang dat erin bestaat dat regionale en lokale televisieomroepen in staat zijn om bij te dragen tot het publieke debat op deze beide niveaus, voorrang moet hebben boven het particuliere belang van de landelijke televisieomroepen en adverteerders om bij programma's die bestemd zijn voor alle televisiekijkers in het hele land regionale televisiereclame uit te zenden.
- 94 Uit een en ander volgt dat artikel 11 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een maatregel zoals opgenomen in § 7, lid 11, RStV waarbij regionale reclame op landelijke televisiezenders wordt verboden.

Beginsel van gelijke behandeling zoals gewaarborgd door artikel 20 van het Handvest

- 95 Wat de verenigbaarheid van een nationale regeling als § 7, lid 11, RStV met het beginsel van gelijke behandeling betreft, moet eraan worden herinnerd dat dit algemene beginsel van Unierecht in artikel 20 van het Handvest is vastgelegd. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist dit algemene beginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel (arrest van 22 mei 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 96 De verwijzende rechter vraagt zich in het bijzonder af of een maatregel die regionale reclame op landelijke televisiezenders verbiedt, zoals § 7, lid 11, RStV, in strijd kan zijn met het beginsel van gelijke behandeling, omdat deze bepaling landelijke televisieomroepen en zowel ingezetenen als niet-ingezetenen adverteerders in een minder gunstige positie plaatst dan de aanbieders van internetreclamediensten, zoals video-on-demand of livestreamingdiensten, aangezien deze laatsten het recht hebben om hun reclame op dezelfde wijze naar regio te differentiëren als de landelijke gedrukte media.
- 97 Hoewel het aan de verwijzende rechter staat om na te gaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling in overeenstemming is met het beginsel van gelijke behandeling, kan het Hof hem niettemin alle aanwijzingen geven die voor dit onderzoek nuttig zijn (zie in die zin arrest van 30 januari 2020, Autoservizi Giordano, C-513/18, EU:C:2020:59, punt 36).
- 98 In dit verband moet ten eerste worden onderzocht of de verschillende in punt 96 van dit arrest bedoelde marktdeelnemers zich in een vergelijkbare situatie bevinden.
- 99 Of verschillende situaties vergelijkbaar zijn, moet volgens vaste rechtspraak van het Hof worden beoordeeld aan de hand van alle aspecten die deze situaties kenmerken. Die aspecten moeten met name worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de handeling die het betrokken onderscheid invoert. Bovendien moet er rekening worden

gehouden met de beginselen en doelstellingen van het gebied waaronder deze handeling valt (zie in die zin arresten van 18 juli 2013, *Sky Italia*, C-234/12, EU:C:2013:496, punt 16, en 30 januari 2019, *Planta Tabak*, C-220/17, EU:C:2019:76, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 100 Het staat dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of er, bij het aanbieden van regionale reclame, tussen de situatie van de landelijke televisieomroepen en die van de aanbieders van – met name lineaire – internetreclamediensten aanzienlijke verschillen bestaan met betrekking tot de voor hun respectieve situaties kenmerkende aspecten, te weten de manier waarop de reclamediensten gewoonlijk worden gebruikt, de manier waarop zij worden aangeboden en het rechtskader van deze reclame.
- 101 Het staat eveneens aan de verwijzende rechter om na te gaan of, gelet op het voorwerp en het doel van § 7, lid 11, RStV dat er met name toe strekt de financiering van regionale en lokale televisieomroepen veilig te stellen, de situatie van niet-gesubsidieerde landelijke televisieomroepen die reclame aanbieden vergelijkbaar is met die van de aanbieders van – met name lineaire – internetreclamediensten, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat deze beide categorieën marktdeelnemers voor hun financiering in gelijke mate afhankelijk zijn van deze reclame-inkomsten.
- 102 Dienaangaande is de omstandigheid, mits de verwijzende rechter die vaststelt, dat de twee categorieën marktdeelnemers soortgelijke diensten aanbieden die met elkaar concurreren, een belangrijke aanwijzing dat zij zich in een vergelijkbare situatie bevinden (zie in die zin arrest van 30 januari 2020, *Autoservizi Giordano*, C-513/18, EU:C:2020:59, punt 38).
- 103 Indien ten tweede de verwijzende rechter na deze toetsing zou oordelen dat de landelijke televisieomroepen en de aanbieders van – met name lineaire – internetreclamediensten in een vergelijkbare situatie verkeren gelet op de hen kenmerkende aspecten, het voorwerp en het doel van § 7, lid 11, RStV en de beginselen en doelstellingen van het nationale rechtsgebied waarvan deze bepaling deel uitmaakt, dan moet de verwijzende rechter nog nagaan of de ongelijke behandeling van deze twee categorieën marktdeelnemers objectief kan worden gerechtvaardigd.
- 104 Zoals in dit verband volgt uit punt 95 van dit arrest, is een verschil in behandeling gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel.
- 105 Hoewel het uitsluitend aan de verwijzende rechter staat om te bepalen of een eventuele ongelijke behandeling als gevolg van de toepassing van de regel van § 7, lid 11, RStV objectief kan worden gerechtvaardigd in het licht van de in het vorige punt genoemde criteria, moet erop worden gewezen dat een dergelijk onderzoek in wezen overeenkomt met het in de punten 52 tot en met 79 van dit arrest uitgevoerde onderzoek naar de rechtvaardiging van de beperking van het vrij verrichten van diensten, zodat deze beide onderzoeken op dezelfde wijze moeten worden verricht.
- 106 Wat ten slotte de vraag betreft of de regel van § 7, lid 11, RStV leidt tot een ongelijke behandeling van enerzijds adverteerders die de diensten van landelijke televisieomroepen gebruiken om regionale reclame uit te zenden en anderzijds adverteerders die daartoe gebruikmaken van aanbieders van – met name lineaire – internetreclamediensten, dient te worden onderstreept dat

het ter beantwoording van deze vraag te verrichten onderzoek nauw samenhangt met het onderzoek naar de situatie van deze omroepen en aanbieders. De overwegingen in de punten 98 tot en met 105 van dit arrest gelden dus ook voor dergelijke adverteerders.

107 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat:

- artikel 4, lid 1, van richtlijn 2010/13 en artikel 11 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale regeling die televisieomroepen verbiedt om in hun landelijk uitgezonden programma's televisiereclame op te nemen die alleen regionaal kan worden ontvangen;
- artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een dergelijke nationale regeling, mits deze geschikt is om de verwezenlijking te waarborgen van het daarmee nagestreefde doel van bescherming van de diversiteit van de regionale en lokale media en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, en
- artikel 20 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een dergelijke nationale regeling, mits deze niet leidt tot een ongelijke behandeling van landelijke televisieomroepen en aanbieders van internetreclame met betrekking tot het uitzenden van regionale reclame, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

Kosten

108 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) en artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale regeling die televisieomroepen verbiedt om in hun landelijk uitgezonden programma's televisiereclame op te nemen die alleen regionaal kan worden ontvangen.

Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een dergelijke nationale regeling, mits deze geschikt is om de verwezenlijking te waarborgen van het daarmee nagestreefde doel van bescherming van de diversiteit van de regionale en lokale media en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

Artikel 20 van het Handvest van de grondrechten moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een dergelijke nationale regeling, mits deze niet leidt tot een ongelijke behandeling van landelijke televisieomroepen en aanbieders van internetreclame met

betrekking tot het uitzenden van regionale reclame, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

ondertekeningen