



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 12 czerwca 2012 r.¹

Sprawa C-283/11

**Sky Österreich GmbH
przeciwko
Österreichischer Rundfunk**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundeskommunikationssenat (Austria)]

Dyrektywa 2010/13/UE — Prawo wszystkich nadawców telewizyjnych do przygotowania krótkich relacji informacyjnych dotyczących wydarzeń budzących duże zainteresowanie odbiorców i transmitowanych na zasadzie wyłączności — Ograniczenie wynagrodzenia do dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem — Zgodność z art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Proporcjonalność

1. W niniejszym odesłaniu prejudycjalnym zwrócono się do Trybunału o ocenę zgodności z prawami podstawowymi, w tym przypadku swobodą prowadzenia działalności gospodarczej i prawem własności, art. 15 ust. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych)².
2. Celem art. 15 tej dyrektywy jest przyznanie wszystkim nadawcom telewizyjnym prawa do przygotowania krótkich relacji informacyjnych dotyczących wydarzeń budzących duże zainteresowanie odbiorców i transmitowanych na zasadzie wyłączności przez jednego nadawcę. W tym celu przewidziano w szczególności, że nadawcy telewizyjni mogą mieć dostęp do sygnału nadawanego przez podmiot posiadający wyłączne prawa do transmisji telewizyjnej, wybierając krótkie fragmenty, z których przygotowują własne relacje informacyjne.
3. Artykuł 15 ust. 6 dyrektywy wprowadza zasadę, zgodnie z którą, jeżeli przy korzystaniu z prawa przyznanego w tym artykule nadawcom telewizyjnym przewiduje się wynagrodzenie, nie może ono przewyższać dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem tych krótkich fragmentów.
4. W odniesieniu do tego ostatniego przepisu wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie porusza zagadnienie koniecznego pogodzenia wymogów związanych z ochroną różnych praw podstawowych, a mianowicie, z jednej strony, wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności oraz wolności otrzymywania informacji i pluralizmu mediów z drugiej strony.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 95, s. 1, zwanej dalej „dyrektywą”.

I – Ramy prawne

A – Prawo Unii

5. Motyw 48 dyrektywy stwierdza:

„Prawa do rozpowszechniania telewizyjnego wydarzeń budzących duże zainteresowanie odbiorców mogą być nabywane przez nadawców na zasadzie wyłączności. Istotne jest jednak, aby promować pluralizm dzięki różnorodności źródeł i oferty audycji informacyjnych w całej Unii oraz przestrzegać zasad uznanych w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej^{3]}”.

6. Motyw 55 dyrektywy brzmi następująco:

„W celu zagwarantowania podstawowej wolności pozyskiwania informacji oraz zapewnienia pełnej i należytej ochrony interesów widzów w Unii, właściciele wyłącznych praw do rozpowszechniania telewizyjnego wydarzenia budzącego duże zainteresowanie odbiorców powinni – na uczciwych, rozsądnych i niedyskryminujących zasadach, z należyтым uwzględnieniem praw wyłącznych – udzielać pozostałym nadawcom prawa do wykorzystywania krótkich fragmentów tych wydarzeń na użytek ogólnych audycji informacyjnych. Zasady takie powinny zostać przedstawione z odpowiednim wyprzedzeniem, zanim nastąpi wydarzenie budzące duże zainteresowanie odbiorców, tak aby dać innym zainteresowanym podmiotom wystarczający czas na skorzystanie z takiego prawa. [...] Takie krótkie fragmenty mogą być wykorzystywane przez wszystkie kanały, także specjalne kanały sportowe, do celów przekazu obejmującego obszar całej UE i powinny trwać nie dłużej niż 90 sekund [...]”.

Pojęcie ogólnych audycji informacyjnych nie powinno obejmować audycji skompilowanych z takich krótkich fragmentów i służących celom rozrywkowym. [...]”.

7. Motyw 56 dyrektywy ma brzmienie następujące:

„[...] Państwa członkowskie powinny ułatwiać dostęp do wydarzeń budzących duże zainteresowanie odbiorców poprzez udzielenie dostępu do sygnału nadawcy w rozumieniu niniejszej dyrektywy. Mogą one jednak zdecydować o zastosowaniu innych, równoważnych sposobów w rozumieniu niniejszej dyrektywy. Sposoby takie obejmują między innymi udzielenie dostępu do miejsca tych wydarzeń przed udzieleniem dostępu do sygnału. Nie powinno to stanowić przeszkody w zawieraniu przez nadawców bardziej szczegółowych umów”.

8. Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy stanowi:

„Każde państwo członkowskie może podjąć środki zgodne z prawem unijnym w celu zapewnienia, by nadawcy podlegający jego jurysdykcji, którzy na prawach wyłączności rozpowszechniają wydarzenia uznawane przez to państwo członkowskie za wydarzenia o zasadniczym znaczeniu społecznym, nie rozpowszechniali ich w sposób pozbawiający zasadniczą część odbiorców w tym państwie możliwości oglądania tych wydarzeń w ogólnodostępnej telewizji w przekazie na żywo lub z opóźnieniem. Jeżeli państwo członkowskie podejmuje takie środki, sporządza ono wykaz wytypowanych wydarzeń, krajowych lub zagranicznych, które uznaje za wydarzenia o zasadniczym znaczeniu społecznym. Sporządza ten wykaz w jawny i przejrzysty sposób, w odpowiednim czasie. Równocześnie państwo członkowskie określa, czy wydarzenia te powinny być dostępne w pełnym czy częściowym przekazie na żywo lub – jeżeli to konieczne lub wskazane z obiektywnych względów interesu publicznego – czy powinny być dostępne w pełnym czy częściowym przekazie z opóźnieniem”.

3 — Zwanej dalej „Kartą”.

9. Artykuł 15 dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by każdy nadawca mający siedzibę w Unii i chcący przygotować krótkie relacje informacyjne miał dostęp – na uczciwych, rozsądnych i niedyskryminacyjnych zasadach – do wydarzeń, które budzą duże zainteresowanie odbiorców i są transmitowane na zasadzie wyłączności przez nadawcę podlegającego ich jurysdykcji.

[...]

3. Państwa członkowskie zapewniają, by dostęp taki był zagwarantowany poprzez umożliwienie nadawcom dowolnego wybierania krótkich fragmentów z sygnału nadawcy transmitującego z zastrzeżeniem podania przynajmniej ich źródła, chyba że podanie go jest niemożliwe ze względów praktycznych.

4. Zamiast stosować przepisy ust. 3, państwo członkowskie może ustanowić równoważny system, który w inny sposób pozwoli na dostęp do wydarzeń na uczciwych, rozsądnych i niedyskryminacyjnych zasadach.

5. Krótkie fragmenty są wykorzystywane wyłącznie w ogólnych audycjach informacyjnych, a w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie mogą być wykorzystywane jedynie w przypadku, gdy ten sam dostawca usług medialnych prezentuje tę samą audycję w późniejszym czasie.

6. Bez uszczerbku dla ust. 1–5 państwa członkowskie zapewniają zgodnie ze swoimi systemami prawnymi i praktykami, by określone zostały sposoby i warunki udostępniania takich krótkich fragmentów, a w szczególności w odniesieniu do wszelkich ustaleń związanych z wynagrodzeniem, maksymalnym czasem trwania krótkich fragmentów oraz ograniczeń czasowych dotyczących ich przekazu. Jeżeli przewiduje się wynagrodzenie, nie przewyższa ono dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem”.

B – *Prawo krajowe*

10. Bundesgesetz über die Ausübung exklusiver Fernsehübertragungsrechte (Fernseh-Exklusivrechtsgesetz) (ustawa federalna o wyłącznych prawach do rozpowszechniania telewizyjnego)⁴ została zmieniona w 2010 r. w celu transpozycji dyrektywy⁵. Paragraf 5 FERG stanowi:

„1. Nadawca telewizyjny, który nabył wyłączne prawa do rozpowszechniania wydarzenia budzącego ogólne zainteresowanie, powinien przyznać każdemu nadawcy telewizyjnemu mającemu siedzibę w państwie będącym stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [(EOG)] lub państwa będącego stroną Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej z dnia 5 maja 1989 r., na żądanie i na uczciwych, rozsądnych i niedyskryminacyjnych zasadach, prawo do sporządzenia krótkiej relacji informacyjnej do celów własnej audycji [...]. Ogólne zainteresowanie ma miejsce wówczas, gdy należy oczekiwać, że dane wydarzenie ze względu na swoje znaczenie znajdzie szeroki oddźwięk w relacjach medialnych w Austrii lub w innym wymienionym w tym przepisie umawiającym się państwie.

2. Prawo do krótkiej relacji informacyjnej obejmuje uprawnienie do zapisu sygnału zobowiązanego nadawcy telewizyjnego, o którym mowa w ust. 1, i do produkcji i emisji lub dostarczania relacji na zasadach określonych w ust. 3–5.

4 — BGBl. I, 85/2001.

5 — BGBl. I, 50/2010, zwana dalej „FERG”.

3. Do wykonywania prawa do [sporządzenia] krótkiej relacji informacyjnej mają zastosowanie następujące zasady:

- 1) krótka relacja informacyjna jest ograniczona do odpowiadającego wydarzeniu przekazu informacyjnego;
- 2) relacja może być wykorzystywana tylko w ogólnych audycjach informacyjnych;
- 3) uprawniony nadawca telewizyjny może wybrać treść relacji w sposób dowolny z sygnału zobowiązanego nadawcy telewizyjnego;
- 4) dopuszczalny czas trwania krótkiej relacji informacyjnej określa długość czasu, który jest konieczny do przekazania informacji wydarzeniu i, jeżeli nie uzgodniono inaczej, wynosi maksymalnie 90 sekund;
- 5) jeżeli wydarzenie trwa dłużej niż jeden dzień, to prawo do krótkiej relacji informacyjnej obejmuje [uprawnienie] do codziennego rozpowszechniania krótkiego przekazu;
- 6) emisja i dostarczenie krótkiej relacji nie może w każdym razie nastąpić przed rozpoczęciem emisji przez zobowiązanego nadawcę telewizyjnego, o którym mowa w ust. 1;
- 7) uprawniony nadawca telewizyjny jest zobowiązany wyraźnie oznaczyć relację jako krótką relację informacyjną i podać źródło.

4. Zobowiązany nadawca telewizyjny, o którym mowa w ust. 1, ma prawo, o ile nie uzgodniono inaczej, jedynie do wynagrodzenia z tytułu dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem [sygnału].

[...]

6. Zobowiązany nadawca telewizyjny, o którym mowa w ust.1, jest zobowiązany do podania do wiadomości publicznej, na żądanie nadawcy telewizyjnego, z odpowiednim wyprzedzeniem, zanim nastąpi wydarzenie, zasad, na których gotów jest do udzielenia w drodze umowy prawa do krótkiej relacji.

7. Nadawca telewizyjny, który żąda udzielenia prawa, o którym mowa w ust. 1, może w celu uzyskania tego prawa wystąpić do organu regulacyjnego. [...]

8. Jeżeli ze względu na szczególną aktualność wydarzenia postępowanie, o którym mowa w ust. 6, nie może zostać zakończone w stosownym czasie, organ regulacyjny może, na żądanie jednego z biorących w nim udział nadawców telewizyjnych, orzec a posteriori, czy i na jakich zasadach prawo do krótkiej relacji informacyjnej powinno być zostać udzielone. W przypadku gdyby prawo do krótkiej relacji informacyjnej powinno być zostać udzielone, można żądać od zobowiązanego nadawcy telewizyjnego odszkodowania, stosując odpowiednio § 3 ust. 7–9.

[...]”.

II – Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

11. Punkt wyjścia niniejszego odesłania prejudycjalnego stanowi spór pomiędzy Sky Österreich GmbH (zwaną dalej „Sky”) i Österreichischer Rundfunk (zwaną dalej „ORF”).

12. ORF jest fundacją prawa publicznego, której celem jest wykonywanie zadań publicznoprawnych nałożonych na nią Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ustawą federalną o austriackiej telewizji i radiu)⁶. Zadaniem ORF jest nie tylko nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, ale również oferowanie usług on-line związanych z tymi programami.

13. Sky otrzymała zezwolenie od Kommunikationsbehörde Austria (austriackiego organu regulacyjnego ds. łączności, zwanego dalej „KommAustria”) na nadawanie przez satelitę kodowanego cyfrowego programu telewizyjnego „Sky Sport Austria”. Spółka ta nabyła na podstawie umowy z dnia 21 sierpnia 2009 r. między innymi prawa wyłączne do transmisji Ligi Europejskiej UEFA w sezonach od 2009/2010 do 2011/2012 na objętym licencją terytorium Austrii. Sky wskazała, że musi wydać co roku na licencję i koszty produkcji kwotę wielu milionów euro.

14. W dniu 11 września 2009 r. Sky i ORF zawarły porozumienie o udzieleniu ORF prawa do krótkiej relacji informacyjnej przewidujące zapłatę kwoty w wysokości 700 EUR za minutę takiej relacji.

15. W piśmie z dnia 4 listopada 2010 r. ORF wystąpiła do KommAustria z wnioskiem o stwierdzenie, że Sky była zobowiązana do przyznania ORF prawa do nadawania krótkich relacji informacyjnych dotyczących meczów rozgrywanych w ramach Ligi Europejskiej UEFA, w których od dnia 1 października 2010 r. uczestniczyły austriackie drużyny, bez żądania z tego tytułu wynagrodzenia, które przewyższa dodatkowe koszty poniesione bezpośrednio w związku z udostępnieniem sygnału.

16. Decyzją z dnia 22 grudnia 2010 r. KommAustria orzekł, że Sky, jako właścicielka prawa wyłącznego, jest zobowiązana do przyznania ORF uprawnienia do nadawania krótkich relacji informacyjnych, przy czym nie posiada ona prawa do wynagrodzenia przewyższającego dodatkowe koszty poniesione bezpośrednio w związku z udostępnieniem sygnału. Jednocześnie organ ten ustalił warunki wykonywania przez ORF prawa do nadawania krótkiej relacji informacyjnej. Między innymi wskazał, że dodatkowe koszty poniesione bezpośrednio w związku z udostępnieniem sygnału satelitarnego w omawianym przypadku wynoszą zero.

17. Obie strony wniosły odwołanie od tej decyzji do austriackiego Bundeskommunikationssenat (federalnej rady ds. łączności).

18. W swoim odwołaniu Sky podnosi w szczególności, iż przewidziany w art. 15 ust. 6 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych oraz w § 5 ust. 4 FERG obowiązek nieodpłatnego przyznania prawa do nadawania krótkiej relacji jest sprzeczny z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁷ oraz austriackimi normami konstytucyjnymi. Zwraca ona w szczególności uwagę na okoliczność, że art. 15 ust. 6 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych zakazuje generalnie, bez dokonywania rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi prawami wyłącznymi, przyznawania odszkodowań za ograniczenia wynikające z praw wyłącznych. W większości przypadków prowadziłoby to do rażąco niesprawiedliwego wyniku. Natomiast w przypadku ograniczenia prawa własności art. 17 ust. 1 Karty oraz zasada proporcjonalności nakładają obowiązek zbadania każdorazowo, czy odszkodowanie przysługuje. Sky twierdzi, że w niniejszym przypadku przyznanie prawa do przygotowania krótkiej relacji informacyjnej znacząco ogranicza jej prawo własności.

19. W odniesieniu do kompetencji Trybunału do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, w postanowieniu odsyłającym Bundeskommunikationssenat odnosi się do wyroku z dnia 18 października 2007 r. w sprawie Österreichischer Rundfunk⁸ i zauważa, że do niniejszej sprawy mają zastosowanie takie same zasady. W tych okolicznościach zatem należy go uznać za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.

6 — BGBl. I, 83/2001.

7 — Konwencja ta (zwana dalej „EKPCz”) została podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

8 — Sprawa C-195/06, Zb.Orz. s. I-8817.

20. Co do istoty Bundeskommunikationssenat uważa, że przede wszystkim należy określić, czy na gruncie prawa pierwotnego Unii jest dopuszczalne, by Sky była zobowiązana do przyznania ORF prawa do nadawania krótkiej relacji informacyjnej, nie uzyskując wynagrodzenia, które przewyższa dodatkowe koszty poniesione bezpośrednio w związku z udostępnieniem sygnału. Zdaniem Bundeskommunikationssenat pojawia się kwestia, czy naruszenie prawa podstawowego chronionego na mocy art. 17 Karty, który zawiera takie zobowiązanie, jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

21. W tym kontekście sąd odsyłający przedstawia orzeczenia Verfassungsgerichtshof (austriackiego trybunału konstytucyjnego)⁹ oraz Bundesverfassungsgericht (niemieckiego federalnego trybunału konstytucyjnego)¹⁰, wydane po zbadaniu przepisów krajowych porównywalnych z uregulowaniami Unii rozpatrywanymi w niniejszej sprawie i stwierdzające, że nieodpłatne przyznanie prawa do nadawania krótkiej relacji informacyjnej jest nieproporcjonalne i z tego względu narusza prawo własności w rozumieniu art. 5 Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (ustawy zasadniczej o ogólnych prawach obywateli) i art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz jak również swobodę działalności zawodowej w rozumieniu art. 12 Grundgesetz (ustawy zasadniczej).

22. Bundeskommunikationssenat zastanawia się, biorąc pod uwagę między innymi zasadę proporcjonalności oraz wskazane orzecznictwo, czy w celu obliczenia wynagrodzenia nie byłoby konieczne określenie zasad pozwalających na uwzględnienie okoliczności konkretnej sprawy, a w szczególności przedmiotu praw wyłącznych, jak również kwoty zapłaconej przez właściciela praw wyłącznych z tytułu nabycia prawa wyłącznego. Zdaniem Bundeskommunikationssenat art. 15 ust. 6 dyrektywy jest szczególnie problematyczny w sytuacji, gdy prawo wyłączne zostało nabyte przed wejściem w życie tego przepisu, a żądanie przyznania prawa do nadawania krótkiej relacji informacyjnej zostało zgłoszone dopiero po wejściu w życie krajowego przepisu transponującego art. 15 tej dyrektywy.

23. W tych okolicznościach Bundeskommunikationssenat postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 15 ust. 6 dyrektywy [...] jest zgodny z art. 16 oraz art. 17 Karty [...], względnie z art. 1 protokołu dodatkowego [nr 1] do [EKPCz]?”.

24. Sky, ORF, rządy niemiecki i polski, Parlament Europejski oraz Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie. W dniu 24 kwietnia 2012 r. została przeprowadzona rozprawa.

III – Analiza

25. W drodze odesłania prejudycjalnego w niniejszej sprawie zwrócono się do Trybunału o ocenę zgodności art. 15 ust. 6 dyrektywy z prawami podstawowymi chronionymi na mocy art. 16 i 17 Karty, a mianowicie, po pierwsze, wolnością prowadzenia działalności gospodarczej i po drugie prawem własności.

26. Chodzi tu konkretnie o ustalenie, czy okoliczność, że art. 15 ust. 6 dyrektywy ogranicza wynagrodzenie za udostępnienie krótkich fragmentów dotyczących wydarzeń budzących duże zainteresowanie odbiorców do dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem tych krótkich fragmentów, stanowi uzasadnione naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności nadawców telewizyjnych posiadających wyłączne prawa do transmisji takich wydarzeń.

9 — Wyrok z dnia 1 grudnia 2006 r.

10 — Wyrok z dnia 17 lutego 1998 r.

27. Artykuł 16 Karty stanowi, że „[u]znaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”. Wyjaśnienie dotyczące tego przepisu wskazuje, że artykuł ten „jest oparty na orzecznictwie Trybunału [...], który uznał wolność prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej^[11] oraz swobodę zawierania umów^[12] oraz na art. 119 [ust.] 1 i 3 [TFUE], który uznaje wolną konkurencję”¹³.

28. Co się tyczy art. 17 Karty, jego akapit pierwszy stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Wykonywanie prawa własności może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”. Wyjaśnienia dotyczące tego artykułu wskazują, że odpowiada on treści art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz. Z powyższego wynika, zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty, że prawo własności chronione na mocy jej art. 17 ma takie samo znaczenie i zakres jak prawa chronione na mocy EKPCz¹⁴.

29. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że prawo własności zalicza się, podobnie jak prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, do ogólnych zasad prawa Unii. Zasady te nie mają jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego, ale powinny być brane pod uwagę w związku z ich funkcją społeczną. W związku z tym korzystanie z prawa własności oraz z prawa do swobodnego wykonywania działalności gospodarczej może zostać poddane ograniczeniom, o ile te ograniczenia rzeczywiście odpowiadają celom realizowanym przez Unię Europejską w ogólnym interesie i nie stanowią ze względu na zamierzony cel nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji, która narusza istotę zagwarantowanych w ten sposób praw¹⁵.

30. Zgodnie ze wspomnianym orzecznictwem art. 52 ust. 1 Karty ustanawia system ograniczeń, którym mogą zostać poddane prawa i wolności ustanowione w karcie. Tym samym dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności, na przykład z prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, chronionych, odpowiednio, na mocy art. 16 i 17 Karty, o ile przewidziane są one ustawą, stosowane są z poszanowaniem istoty tych praw i wolności, są zgodne z zasadą proporcjonalności oraz o ile są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

31. W pierwszej kolejności zbadam, czy przepisy art. 15 ust. 6 dyrektywy stanowią naruszenie praw chronionych na mocy art. 16 i 17 Karty. W razie odpowiedzi twierdzącej w drugiej kolejności zbadam, czy takie naruszenie jest uzasadnione.

A – W przedmiocie naruszenia praw chronionych na mocy art. 16 i 17 Karty

32. Celem art. 15 dyrektywy jest zapewnienie każdemu nadawcy mającemu siedzibę w Unii prawa do wykorzystywania krótkich fragmentów w celu przygotowania krótkich relacji informacyjnych dotyczących wydarzeń budzących duże zainteresowanie odbiorców.

11 — Zobacz wyroki: z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 Nold przeciwko Komisji, Rec. s. 491, pkt 14; z dnia 27 września 1979 r. w sprawie 230/78 Eridania-Zuccherifici nazionali i Società italiana per l'industria degli zuccheri, Rec. s. 2749, pkt 20 i 31.

12 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 16 stycznia 1979 w sprawie 151/78 Sukkerfabriken Nykøbing, Rec. s. 1, pkt 19; z dnia 5 października 1999 r. w sprawie C-240/97 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-6571, pkt 99.

13 — Zobacz wyjaśnienia do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. 2007, C 303, s. 17).

14 — Idem.

15 — Zobacz w szczególności wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health i in., Zb.Orz. s. I-6451, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz również wyrok Sądu z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie T-68/08 FIFA przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-349, pkt 143.

33. Na podstawie tego artykułu oraz zgodnie z zasadami przyjętymi przez państwa członkowskie w ramach transpozycji dyrektywy nadawcy telewizyjni posiadający wyłączne prawa do transmitowania takich wydarzeń są zobowiązani do umożliwienia pozostałym nadawcom dowolnego wybierania krótkich fragmentów w celu przygotowania krótkich relacji informacyjnych. Konkretnie może to być dostęp do sygnału nadawanego przez nadawcę pierwotnego lub też do miejsca danego wydarzenia¹⁶.

34. Jest oczywiste, że takie podporządkowanie nadawców telewizyjnych posiadających wyłączne prawa do transmisji skutkuje ograniczeniem sposobu korzystania przez nich z tych praw.

35. Z punktu widzenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, do której należy swoboda zawierania umów, bezpośrednim skutkiem art. 15 dyrektywy jest to, że nadawcy telewizyjni posiadający wyłączne prawa do transmisji nie mogą swobodnie decydować, z którymi nadawcami podpiszą umowę pozwalającą im na dostęp do krótkich fragmentów. Innymi słowy, nie mogą oni udzielać koncesji wybranym przez siebie podmiotom w celu sprzedaży im praw do tych fragmentów.

36. Z punktu widzenia prawa własności skutkiem tego przepisu jest ograniczenie możliwości korzystania ze swojej własności przez nadawców telewizyjnych posiadających wyłączne prawa do transmisji. Jeśli odniesiemy się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wspomniany artykuł można przyrównać do reglamentacji korzystania z prawa własności w rozumieniu art. 1 akapit drugi protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz. Z orzecznictwa tego Trybunału wynika, że pojęcie reglamentacji korzystania z mienia oznacza działanie, które nie prowadzi do przeniesienia prawa własności, ma na celu „ograniczanie lub kontrolowanie” korzystania z własności¹⁷. Zobowiązując nadawców telewizyjnych posiadających wyłączne prawa do transmisji do zezwolenia na określone wykorzystanie przedmiotu tych praw, w niniejszym przypadku udzielenie dostępu do krótkich fragmentów w celu przygotowania krótkich relacji informacyjnych, art. 15 dyrektywy dokonuje, moim zdaniem, reglamentacji korzystania z mienia, która jako taka może stanowić naruszenie prawa własności tych nadawców.

37. W szczególności, co się tyczy art. 15 ust. 6 dyrektywy, naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności przejawia się w tym, że w zakresie, w jakim wynagrodzenie za prawo do krótkich fragmentów zostaje ograniczone do dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z ich udostępnieniem, nadawcy telewizyjni posiadający wyłączne prawa do transmisji wydarzenia budzącego duże zainteresowanie odbiorców nie mogą swobodnie decydować o cenie, za którą zamierzają udostępnić krótkie fragmenty. Zawarte w tym przepisie uregulowanie dotyczące warunków wynagrodzenia nie pozwala w szczególności tym nadawcom na dopuszczenie udziału innych nadawców telewizyjnych, którzy chcieliby nabyć krótkie fragmenty po kosztach nabycia tych praw wyłącznych. To uregulowanie może również negatywnie oddziaływać na wartość handlową praw wyłącznych.

38. Jak z powyższego wynika, w niniejszej sprawie ma miejsce naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności. Obecnie należy wobec tego zbadać, czy takie naruszenie jest uzasadnione w świetle art. 52 ust. 1 Karty.

16 — Zobacz motyw 56 dyrektywy.

17 — Zobacz podobnie wyrok ETPCz z dnia 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji, seria A nr 52, § 65. Zobacz również wyrok ETPCz z dnia 19 grudnia 1989 r. w sprawie Mellacher i in. przeciwko Austrii, seria A, nr 169, § 44. Trybunał odniósł się również do pojęcia reglamentacji korzystania z mienia (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-347/03 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i ERS, Zb.Orz. s. I-3785, pkt 124 i 125).

B – W przedmiocie uzasadnienia naruszenia praw chronionych na mocy art. 16 i 17 Karty

39. Uważam przede wszystkim, że naruszenie praw chronionych na mocy art. 16 i 17 Karty należy postrzegać jako „przewidziane ustawowo” w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty. Z art. 15 ust. 6 dyrektywy wynika bowiem wyraźnie, że jeżeli przewiduje się wynagrodzenie, nie przewyższa ono dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem krótkich fragmentów.

40. Następnie, co się tyczy kwestii, czy naruszenie praw chronionych odpowiada celowi interesu ogólnego uznawanemu przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób, uważam, że prawo do krótkich fragmentów przewidziane w art. 15 ust. 6 dyrektywy odzwierciedla zamiar wyrażony przez prawodawcę unijnego w motywie 48 dyrektywy, aby „promować pluralizm dzięki różnorodności źródeł i oferty audycji informacyjnych w całej Unii oraz przestrzegać zasad uznanych w art. 11 [Karty]”.

41. Ponadto w motywie 55 dyrektywy prawo nadawców telewizyjnych do wykorzystywania krótkich fragmentów na użytek ogólnych audycji informacyjnych jest powiązane z celem w postaci „zagwarantowania podstawowej wolności pozyskiwania informacji oraz zapewnienia pełnej i należytej ochrony interesów widzów w Unii”¹⁸.

42. Regulując jeden z warunków korzystania z prawa do krótkich fragmentów, a mianowicie wynagrodzenie dla pierwotnego nadawcy, art. 15 ust. 6 dyrektywy służy realizacji celów wskazanych w motywach 48 i 55 tej dyrektywy, czyli w szczególności wolności pozyskiwania informacji i pluralizmu mediów. Cele te są ściśle związane z jednym z bardziej ogólnych celów dyrektywy, polegającym – jak wyjaśnia jej motyw 11 – na ułatwieniu powstania jednolitej przestrzeni informacyjnej.

43. W tym względzie wskazać należy, że wolność pozyskiwania informacji i pluralizm mediów są częściami składowymi wolności słowa¹⁹. Wolność ta należy do zasad ogólnych prawa Unii²⁰ i znajduje się wśród praw podstawowych gwarantowanych na mocy porządku prawnego Unii²¹.

44. Wolności słowa i prawa do informacji poświęcony jest art. 11 Karty. W ust. 1 tego przepisu przewidziano, że „[k]ażdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Ponadto art. 11 ust. 2 Karty stanowi, że [s]zanuje się wolność i pluralizm mediów”. Wyjaśnienia dotyczące art. 11 Karty wskazują, że odpowiada on treści art. 10 EKPCz.

45. Po ustaleniu powodu naruszenia praw chronionych na mocy art. 16 i 17 Karty obecnie należy zbadać, czy wprowadzone ograniczenie praw ustanowionych w tych dwóch artykułach jest proporcjonalne do zamierzonego słusznego celu. Ponieważ cel ten polega głównie na potrzebie ochrony innego prawa podstawowego, w niniejszym przypadku wolności otrzymywania informacji i pluralizmu mediów, kontrola proporcjonalności, którą teraz przeprowadzę, wymaga wyważenia kilku

18 — Jak wskazuje stanowisko na konferencję audiowizualną w Liverpoolu, zatytułowane „Prawo do informacji i krótkich relacji”, sporządzone przez Komisję w lipcu 2005 r., powody wprowadzenia prawa do fragmentów były następujące. Po pierwsze, „brak koordynacji środków prawnych, wykonawczych lub umownych dotyczących udostępniania [...] fragmentów [...] stanowi zagrożenie dla transgranicznego przepływu programów informacyjnych oraz dla wykonywania podstawowego prawa do informacji”. Po drugie, „brak prawa [do] fragmentów [...] może stanowić zagrożenie dla pluralizmu, ponieważ wielu nadawców telewizyjnych w Unii [...] nie dysponuje ani środkami technicznymi, [...] ani wystarczającymi środkami finansowymi, aby sprostać kosztom wynikającym ze stałej praktyki sprzedaży praw wyłącznych do nadawania niektórych dużych, bardzo medialnych wydarzeń”.

19 — Chciałbym zaznaczyć, że art. 10 EKPCz obejmuje nie tylko prawo do przekazywania informacji, ale również do ich pozyskiwania. Zobacz w szczególności wyroki ETPCz: z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie *Observer i Guardian przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, seria A, nr 216, § 59, z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie *Guerra i in. przeciwko Włochom*, *Recueil des arrêts et décisions*, 1998-I, § 53.

20 — Wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, Rec. s. I-2925, pkt 45.

21 — Wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-250/06 *United Pan-Europe Communications Belgium i in.*, Zb.Orz. s. I-11135, pkt 41.

praw podstawowych. Należy zatem zbadać, czy można uznać, że przyjmując art. 15 ust. 6 dyrektywy prawodawca Unii dokonał odpowiedniego wyważenia, z jednej strony, prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz wolności otrzymywania informacji i pluralizmu mediów z drugiej strony.

46. W tym kontekście moja ocena powinna uwzględnić szereg elementów.

47. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zasada proporcjonalności, która zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, aby działania podejmowane na podstawie przepisów prawa Unii prowadziły do osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykaczały poza to, co konieczne do jego osiągnięcia²².

48. Należy ponadto sprecyzować, że przy badaniu uzasadnienia ograniczeń w korzystaniu z prawa własności Trybunał wskazał, przywołując orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że powinien istnieć racjonalny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem. Zdaniem ETPCz należy zatem ustalić, czy została zachowana równowaga między wymogami interesu ogólnego a interesem osób, które powołują się na ochronę swojego prawa własności. Trybunał podkreślił, że należy przy tym przyznać prawodawcy szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych, zarówno przy wyborze metod, jak przy ocenie, czy ich skutki są uzasadnione troską o osiągnięcie celów danych przepisów w interesie ogólnym²³.

49. Ponadto, analogicznie do tego, co Trybunał orzekł w wyroku z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie²⁴, należy ustawodawcy Unii w takiej dziedzinie, jakiej dotyczy niniejsza sprawa, wymagającej od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz oceny złożonych sytuacji, przyznać szeroki zakres swobodnego uznania. Jedynie wyraźnie nieodpowiednie działanie, podjęte w tej dziedzinie, w odniesieniu do celu, jaki właściwe instytucje zamierzały osiągnąć, może powodować bezprawność takiego działania²⁵.

50. Oceny proporcjonalności ograniczenia prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej wynikającego z art. 15 ust. 6 dyrektywy należy zatem dokonywać z uwzględnieniem tego szerokiego zakresu swobodnego uznania, który przysługuje ustawodawcy Unii.

51. Ponadto, przeprowadzając tę ocenę, należy wziąć pod uwagę charakter dyrektywy, która nie dokonuje pełnej harmonizacji przepisów dotyczących uregulowanych przez nią dziedzin, ale ustala jedynie minimalne wymagania²⁶. W tej kwestii stwierdzam, że w art. 15 dyrektywy ustawodawca Unii ustanawia pewną liczbę ogólnych zasad regulujących prawo do krótkich fragmentów, pozostawiając państwom członkowskim określenie szczegółowych warunków dotyczących dostępu do tych krótkich fragmentów²⁷.

22 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawach połączonych C-92/09 i C-93/09 Volker und Markus Schecke i Eifert, Zb.Orz. s. I-11063, pkt 74.

23 — Wyrok z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6351, pkt 360 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — Sprawa C-380/03, Zb.Orz. s. I-11573.

25 — Punkt 145 wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

26 — Wyrok z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-222/07 UTECA, Zb.Orz. s. I-1407, pkt 19. Zobacz również podobnie motyw 11 oraz art. 4 ust. 1 dyrektywy.

27 — Zobacz podobnie uzasadnienie Rady (II, B, vi), wyrażone we wspólnym stanowisku (WE) nr 18/2007 przyjętym przez Radę dnia 15 października 2007 r., stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz.U. C 307 E, s. 1).

52. Wreszcie nie można zapomnieć, że zgodnie z orzecnictwem Trybunału poszanowanie praw podstawowych w Unii należy zapewnić w ramach jej struktury i celów²⁸. Wiele motywów dyrektywy podkreśla w tej mierze, że przyczynia się ona do budowy rynku wewnętrznego w regulowanej przez nią dziedzinie. I tak motyw 2 dyrektywy odwołuje się do konieczności „umożliwienia przejścia od rynków krajowych do wspólnego rynku produkcji i dystrybucji programów”, a jej motyw 11 wskazuje, że stosowanie do wszystkich audiowizualnych usług medialnych przepisów zharmonizowanych co najmniej w stopniu podstawowym przyczynia się w szczególności do „dokończenia budowy rynku wewnętrznego oraz uproszczenia tworzenia jednolitej przestrzeni informacyjnej”²⁹. Uwzględnienie tego wymiaru ma duże znaczenie przy ocenie równowagi między poszczególnymi prawami podstawowymi mogącymi występować w niniejszej sprawie, gdyż kwestia pojawiająca się przy ograniczeniu wynagrodzenia za udostępnienie prawa do krótkich fragmentów w świetle ochrony praw podstawowych nie pojawia się w porównywalnym zakresie i nie podlega takiej samej ocenie w zależności od tego, czy jest rozpatrywana wyłącznie w ramach jednego państwa członkowskiego, czy też z uwzględnieniem wymogów związanych z budową rynku wewnętrznego.

53. Zastosowanie tego schematu analizy do niniejszej sprawy prowadzi nie tylko do wniosku, że art. 15 ust. 6 dyrektywy jest odpowiedni dla realizacji określonego w nim celu, a mianowicie zapewnienia wolności otrzymywania informacji i pluralizmu mediów, ale również, że nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia.

54. W odniesieniu do kwestii, czy art. 15 ust. 6 zdanie ostatnie dyrektywy zapewnia poszanowanie wolności otrzymywania informacji i pluralizmu mediów, uważam, że przepis ten, ograniczając wysokość wynagrodzenia, którego mogą żądać nadawcy posiadający wyłączne prawa od nadawców wtórnych, może sprzyjać szerszemu transmitowaniu informacji dotyczących wydarzeń budzących duże zainteresowanie odbiorców, w szczególności przez tych nadawców telewizyjnych, którzy nie dysponują znacznymi środkami finansowymi. Tym samym takie uregulowanie sprzyja tworzeniu europejskiej przestrzeni opinii i informacji, w ramach której zapewniona jest wolność otrzymywania informacji i pluralizm mediów.

55. W odniesieniu do ograniczenia wynagrodzenia jestem zdania, że ponieważ chodzi tu o podstawowy element przepisów zawartych przez ustawodawcę Unii w art. 15 dyrektywy, jego brak skutciłby skuteczności (effet utile) prawa do krótkich relacji informacyjnych.

56. Ograniczenie wynagrodzenia do dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem daje korzyść w postaci jednakowego traktowania wszystkich nadawców telewizyjnych. Wykluczając możliwość przenoszenia przez nadawców posiadających wyłączne prawa do transmisji na podmioty wnioskujące o dostęp do fragmentów kosztów nabycia takich praw, art. 15 ust. 6 dyrektywy uniemożliwia żądanie zaporowych cen tytułem wynagrodzenia za udostępnienie krótkich fragmentów, w szczególności w przypadku wydarzeń przyciągających uwagę dużej części społeczeństwa i za które nadawcy posiadający wyłączne prawa musieli zapłacić wysokie sumy pieniędzy w celu nabycia prawa do transmisji na wyłączność. Jak z powyższego wynika, wszyscy nadawcy telewizyjni, prywatni bądź publiczni, dysponujący lub nie znacznymi środkami finansowymi, posiadają prawo do przygotowania w identycznych warunkach krótkich relacji informacyjnych z wydarzeń budzących duże zainteresowanie odbiorców.

57. Pozostawienie określenia wysokości wynagrodzenia do swobodnego ustalenia pomiędzy nadawcami posiadającymi wyłączne prawa i nadawcami wtórnymi miałoby tę wadę, że stawiałoby posiadaczy praw wyłącznych w pozycji siły, zwłaszcza w przypadku wydarzeń mających szczególne znaczenie. Ponadto, zważywszy na wzrost cen za nabycie praw wyłącznych do transmisji, istnieje ryzyko, że ceny żądane od nadawców wtórnych zamierzających przygotować krótkie relacje informacyjne osiągnęłyby rozmiary

28 — Wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Rec. s. 1125, pkt 4.

29 — Zobacz również podobnie motyw 10 dyrektywy, który podkreśla znaczenie „rzeczywistego europejskiego rynku audiowizualnych usług medialnych”.

zniechęcające ich do skorzystania z tego prawa. To mogłoby szkodzić osiągnięciu celu polegającego na tym, by jak najszersze grono osób było informowane o wydarzeniach budzących duże zainteresowanie odbiorców. Ponadto wykluczenie nadawców telewizyjnych z przedstawienia informacji na temat takich wydarzeń wiązałoby się z negatywnym wpływem na pluralizm informacji, gdyż ograniczyłoby gromadzenie i upowszechnianie informacji do największych podmiotów, ze szkodą dla ich mniejszych konkurentów oraz widzów.

58. Z tego względu stoję na stanowisku, że rozwiązanie alternatywne, polegające na tym, że prawodawca Unii jedynie przewiduje przyznanie odpowiedniego wynagrodzenia, nie ustanawiając jego ograniczenia przewidzianego w art. 15 ust. 6 dyrektywy, nie pozwoliłoby na osiągnięcie w tak skuteczny sposób celów zakładanych przez wprowadzenie prawa do krótkich relacji informacyjnych.

59. Samo odwołanie do odpowiedniego wynagrodzenia, bez wyznaczenia zharmonizowanego limitu, wymagałoby określania kosztów w każdym konkretnym przypadku, zgodnie z różnymi procedurami w poszczególnych państwach członkowskich, co mogłoby potencjalnie stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie informacji, a zatem w tworzeniu jednolitej przestrzeni informacyjnej, co jest celem prawodawcy Unii zgodnie z motywem 11 dyrektywy. Ograniczenie wynagrodzenia do kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem pozwala w dużym stopniu uniknąć tych problemów z określaniem kosztów oraz sporów, jakie może to powodować. Chodzi o najsukurszejszy środek, tak aby uniknąć ustanawiania barier w rozpowszechnianiu informacji między państwami członkowskimi oraz w zależności od ekonomicznych możliwości nadawców telewizyjnych.

60. Przyjmując rozwiązanie spójne ze swoim zamiarem wsparcia dokończenia budowy rynku wewnętrznego i uproszczenia tworzenia jednolitej przestrzeni informacyjnej, prawodawca Unii udało się w ten sposób pogodzić rozbieżne podejścia regulacyjne państw członkowskich, gwarantując jednocześnie skuteczność (effet utile) nowego zharmonizowanego prawa.

61. Z tej perspektywy moim zdaniem prawodawca Unii słusnie zdecydował, by do treści art. 15 ust. 6 zdanie ostatnie dyrektywy nie wprowadzać rozróżnienia w zależności od tego, czy wynagrodzenie jest uiszczane przez nadawcę telewizyjnego publicznego czy prywatnego, ani też czy taki nadawca wykonuje zadania publiczne zgodnie z prawem państwa członkowskiego jego siedziby. Takie rozróżnienia byłyby bowiem niezgodne z wyraźną wolą prawodawcy Unii jednakowego traktowania wszystkich nadawców telewizyjnych przy korzystaniu z ich prawa do krótkich relacji informacyjnych³⁰. Poza tym ograniczenie zakresu zastosowania art. 15 ust. 6 zdanie ostatnie dyrektywy tylko do nadawców telewizyjnych wykonujących zadania publiczne zgodnie z prawem państwa członkowskiego jego siedziby, nie pozwoliłoby na osiągnięcie w tak skuteczny sposób celów, jakim służy wprowadzenie prawa do krótkich relacji informacyjnych, pozostawiając na boku tych, którzy w pierwszej kolejności korzystają z wprowadzenia pułapu wynagrodzenia, a mianowicie wtórnych nadawców telewizyjnych posiadających ograniczone środki finansowe, a którzy niezależnie od ich statusu prawnego lub powierzonych zadań biorą jednak znaczący udział w szerokim rozpowszechnianiu informacji w państwach członkowskich³¹.

30 — Zobacz motyw 55 oraz art. 15 ust. 1 dyrektywy, które wskazują, że krótkie fragmenty powinny być dostępne na niedyskryminujących warunkach.

31 — Chcę w tym względzie wskazać, że według danych liczbowych ostatnio opublikowanych przez Europejskie Obserwatorium Audiowizualne, stacje lokalne i regionalne stanowią około 40% wszystkich stacji dostępnych w Europie (zob. komunikat prasowy z dnia 29 marca 2012 r., dostępny pod adresem internetowym <http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/mavise-miptv2012.html>).

62. Rozwiązanie przyjęte przez prawodawcę Unii wprowadza moim zdaniem odpowiednią równowagę pomiędzy, po pierwsze, ochroną wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności nadawców posiadających wyłączne prawa do transmisji i po drugie wolnością otrzymywania informacji i pluralizmem mediów. Uważam bowiem, że w świetle korzyści, jakie zapewnia system wprowadzony przez prawodawcę Unii w celu ochrony tych dwóch praw podstawowych, naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności nadawców posiadających wyłączne prawa do transmisji nie są nadmierne.

63. W tym zakresie należy wskazać, że prawodawca Unii ustanowił dla prawa do krótkich relacji informacyjnych pewną liczbę wymogów i ograniczeń, które przyczyniają się do złagodzenia ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności nadawców posiadających wyłączne prawa do transmisji.

64. Jeśli chodzi o te warunki i ograniczenia, zwracam uwagę, że prawo do krótkich relacji informacyjnych nie dotyczy wszystkich wydarzeń bez rozróżniania, dla których zostały udzielone wyłączne prawa do transmisji, ponieważ art. 15 ust. 1 dyrektywy wyjaśnia, że powinny to być „wydarzenia, które budzą duże zainteresowanie odbiorców”.

65. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 5 dyrektywy, udostępnione fragmenty mogą zostać wykorzystane wyłącznie w „ogólnych audycjach informacyjnych” i jedynie w celu przygotowania „krótkich relacji informacyjnych”, jak przewiduje art. 15 ust. 1 dyrektywy. Zgodnie z motywem 55 tej dyrektywy „[p]ojęcie ogólnych audycji informacyjnych nie powinno obejmować audycji skompilowanych z takich krótkich fragmentów i służących celom rozrywkowym”. Z przepisów tych wynika, że istnieje istotna różnica pomiędzy transmisją telewizyjną wydarzenia służącą celom rozrywkowym a transmisją jego kluczowych momentów dla celów informacyjnych³². Nadawca telewizyjny zachowuje pełną kontrolę handlowego wykorzystywania swoich praw wyłącznych dla celów rozrywkowych. Zmniejszenie wartości handlowej tych praw należy zatem w znacznym stopniu zrelatywizować.

66. Ponadto art. 15 ust. 3 dyrektywy stanowi, że nadawcy wtórni powinni wskazywać źródło fragmentów wykorzystywanych w swoich relacjach informacyjnych. Jak słusznie zauważa Komisja w swoich uwagach na piśmie, taka reklama dla nadawcy posiadającego prawa wyłączne przyczynia się do proporcjonalności systemu wynagrodzenia ustanowionego w art. 15 ust. 6 dyrektywy, gdyż ma ona wartość ekonomiczną i przynosi korzyść temu nadawcy za każdym razem, gdy nadawana jest krótka relacja informacyjna³³.

67. Artykuł 15 ust. 6 dyrektywy świadczy również o tym, że prawodawca Unii dokonał odpowiedniego wyważenia poszczególnych istotnych praw podstawowych. W celu ograniczenia naruszania wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności nadawcy telewizyjnego posiadającego wyłączne prawa do transmisji przepis ten wymaga od państw członkowskich określenia zasad dotyczących maksymalnego czasu trwania krótkich fragmentów oraz ograniczeń czasowych dotyczących ich przekazu. Motyw 55 dyrektywy zawiera w tym zakresie wskazówkę skierowaną do państw członkowskich wyjaśniającą, że czas trwania krótkich fragmentów nie powinien przekraczać 90 sekund.

68. Ustalenie, zgodnie z którym w świetle art. 15 ust. 6 dyrektywy do państw członkowskich należy podejmowanie decyzji w sprawie sposobów i szczegółowych warunków dotyczących dostępu do krótkich fragmentów, nakazuje mi wyjaśnić, że wyważenie poszczególnych istotnych praw podstawowych nie jest wyłącznie zadaniem prawodawcy Unii, ale również państw członkowskich.

32 — Zobacz w tym względzie M. Schoenthal, *Le droit de retransmission des grands événements*, IRIS plus, observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, avril 2006. Autor wskazuje, że „krótka i informacyjna audycja [jest] ograniczona do kluczowych momentów wydarzenia” oraz, że „[s]topniowy wzrost napięcia, który stanowi cały urok wydarzenia sportowego oraz jest jego znakiem rozpoznawczym, ma miejsce tylko przy rzeczywistej transmisji” (s. 3).

33 — Punkt 43, w szczególności przypis 19.

Innymi słowy, mechanizmy umożliwiające znalezienie właściwej równowagi między odnośnymi poszczególnymi prawami podstawowymi są nie tylko zapisane w samej dyrektywie, w szczególności poprzez wspomniane wyżej warunki i ograniczenia regulujące prawo do krótkich relacji informacyjnych, ale wynikają również z przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów prawa krajowego transponujących dyrektywę i jej stosowanie przez organy krajowe. W tej kwestii podkreślić należy, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału przy transpozycji dyrektyw państwa członkowskie muszą opierać się na takiej wykładni tych dyrektyw, która pozwoli na zapewnienie odpowiedniej równowagi między poszczególnymi prawami podstawowymi chronionymi przez porządek prawny Unii. Ponadto przy wdrażaniu przepisów mających na celu transpozycję tych dyrektyw władze i sądy państw członkowskich są zobowiązane nie tylko dokonywać wykładni swojego prawa krajowego w sposób zgodny ze wspomnianymi dyrektywami, lecz również nie opierać się na takiej wykładni tych dyrektyw, która pozostawałaby w konflikcie ze wspomnianymi prawami podstawowymi lub z innymi ogólnymi zasadami prawa Unii, takimi jak zasada proporcjonalności³⁴.

69. Stąd moim zdaniem państwa członkowskie, przyjmując przepisy transponujące dyrektywę, powinny dążyć do uwzględnienia praw podstawowych, zapewniając narzędzia niezbędne do tego, aby dodatkowe koszty poniesione bezpośrednio w związku z udostępnieniem sygnału mogły być przedmiotem wynagrodzenia oraz by sposoby i szczegółowe warunki dotyczące dostępu do krótkich fragmentów, w szczególności w odniesieniu do maksymalnego czasu trwania krótkich fragmentów oraz ograniczeń czasowych dotyczących ich przekazu, zostały określone w sposób pozwalający na ograniczenie w jak największym stopniu naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności nadawcy telewizyjnego posiadającego wyłączne prawa do transmisji. W tej kwestii chciałbym zauważyć, że prawo austriackie transponujące art. 15 dyrektywy świadczy o poszukiwaniu przez ustawodawcę krajowego właściwej równowagi między poszczególnymi odnośnymi prawami podstawowymi.

70. W świetle wszystkich tych czynników służących uregulowaniu prawa do krótkich relacji informacyjnych oraz warunków jego wykonywania, uważam, że ograniczenie wynagrodzenia dla nadawcy telewizyjnego posiadającego wyłączne prawa do transmisji stanowi proporcjonalne naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności tego nadawcy. Innymi słowy, zważywszy na logikę art. 15 dyrektywy, samo uwzględnienie dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem sygnału³⁵ jest moim zdaniem wystarczające, aby uniknąć sytuacji, w której prawo do krótkich relacji informacyjnych stanowiłoby nadmierne obciążenie dla pierwotnych nadawców telewizyjnych.

71. A contrario, gdyby z logiki tego artykułu wynikało, że prawo do krótkich relacji informacyjnych nie podlega żadnym ograniczeniom, naruszenie to należałoby uznać za nieproporcjonalne. Przyjęte przez prawodawcę Unii brzmienie art. 15 ust. 6 zdanie ostatnie dyrektywy może być więc rozumiane właściwie jedynie w ścisłym powiązaniu z przepisami regulującymi prawo do krótkich relacji informacyjnych³⁶.

34 — Zobacz wyroki: z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie C-275/06 Promusicae, Zb.Orz. s. I-271, pkt 68; z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie C-461/10 Bonnier Audio i in., pkt 56.

35 — W kwestii kosztów poniesionych przez nadawcę telewizyjnego posiadającego prawa wyłączne do emisji telewizyjnej ORF wyjaśnia, że nawet jeżeli nadawca korzystający z prawa do przygotowania krótkich relacji informacyjnych ma dostęp do sygnału satelitarnego (przykładowo, dzięki bezpośredniemu sygnałowi satelitarnemu), udzielenie tego prawa pociąga za sobą znaczącą pracę administracyjną dla nadawcy zobowiązanego do jego udzielenia (sprawdzenie istnienia prawa, ewentualnie przygotowanie umowy dotyczącej warunków, kontrola poszanowania przepisów prawa i postanowień umownych itd.).

36 — Zobacz w tej kwestii komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 251 ust. 2 akapit drugi traktatu WE dotyczący wspólnego stanowiska Rady w sprawie przyjęcia proponowanej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) [COM(2007) 639 final]:

„Takie brzmienie omawianego przepisu zostało wybrane w celu zapewnienia, by prawo do przedstawiania krótkich relacji nie mogło być interpretowane jako obowiązkowa licencja, która przyznawałaby otrzymującym nadawcom szersze prawa. Rozwiązanie to zyskało szerokie poparcie wszystkich zainteresowanych stron, zarówno nadawców, jak i właścicieli praw”.

72. Całość tych elementów prowadzi mnie do wniosku, iż przyjmując art. 15 ust. 6 dyrektywy, prawodawca Unii dokonał odpowiedniego wyważenia odnośnych poszczególnych praw podstawowych.

73. Zaznaczam, że podobna analiza została przyjęta w Radzie Europy. Europejska konwencja o telewizji ponadgranicznej podpisana w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r. w art. 9 przewiduje, że umawiające się strony mogą ustanowić prawo do fragmentów transmisji z wydarzeń budzących duże zainteresowanie odbiorców³⁷. Zalecenie nr R (91) 5 Komitetu Ministrów do państw członkowskich z dnia 11 kwietnia 1991 r.³⁸ w części poświęconej warunkom finansowym w pkt 4.1 przewiduje, że „z zastrzeżeniem innych ustaleń przyjętych między nimi nadawca pierwotny nie powinien wymagać od nadawcy retransmitującego zapłaty za udostępnione fragmenty. W każdym razie od nadawcy wtórnego nie należy wymagać żadnego wynagrodzenia z tytułu praw telewizyjnych”. W pkt 4.2 tego zalecenia wskazano, że „w przypadku, gdy retransmitującemu nadawcy telewizyjnemu udziela się dostępu do miejsc, organizator ważnego wydarzenia lub właściciel miejsca powinien móc wymagać zapłaty poniesionych dodatkowych niezbędnych kosztów”. W celu uzasadnienia treści pkt 4.1 wyżej wspomnianego zalecenia jego uzasadnienie przywołuje w szczególności „gwarancję, której należy udzielić wtórnym nadawcom telewizyjnym, w szczególności tym o mniejszych możliwościach finansowych, udostępnienia fragmentów na równych warunkach”³⁹.

74. Stanowisko przyjęte przez prawodawcę Unii wydaje mi się również zgodne z orzecnictwem wypracowanym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w odniesieniu do art. 1 akapit drugi protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz. Trybunał ten uzależnia uregulowanie korzystania z mienia od kontroli proporcjonalności, w ramach której bada, tak jak w zakresie pozbawienia własności, czy ocena dokonana przez ustawodawcę krajowego nie jest oczywiście pozbawiona rozsądnej podstawy⁴⁰. Tym samym Trybunał orzekł, że działanie powodujące naruszenie prawa musi zapewniać właściwą równowagę pomiędzy wymogami interesu ogólnego i wymaganiami ochrony podstawowych praw jednostki. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powinien istnieć racjonalny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem. Kontrolując zachowanie tego wymogu, ETPCz przyznaje państwu szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych, zarówno przy wyborze szczegółowych zasad wykonania, jak przy ocenie, czy ich skutki są uzasadnione troską o osiągnięcie celów danych przepisów w interesie ogólnym. Równowaga ta ulega zachwianiu, jeśli zainteresowana osoba ponosi szczególne i nadmierne obciążenia⁴¹. Trybunał ten orzekł również, że w przypadku gdy chodzi o środek regulujący wykonywanie prawa własności, brak odszkodowania jest jednym z czynników, które należy wziąć pod uwagę w celu ustalenia, czy została zachowana właściwa równowaga, jednakże sam brak odszkodowania nie stanowi naruszenia art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz⁴².

75. Należy ponadto wskazać, że w prawie Unii istnieją przepisy, według których nieznaczna ingerencja w prawo własności nie wymaga każdorazowo odszkodowania. I tak motyw 35 dyrektywy 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym⁴³, w odniesieniu do wyjątków lub ograniczeń, którym te prawa mogą zostać poddane, wskazuje, że «[w] niektórych przypadkach, gdy

37 — Zgodnie z raportem wyjaśniającym do tej konwencji uzasadnieniem tego przepisu jest prawo ogółu społeczeństwa do otrzymania informacji, a jego celem jest uniknięcie sytuacji, w której wykonywanie tego prawa zostaje zakwestionowane w kontekście ponadgranicznym. Innym celem jest zapewnienie pluralizmu źródeł informacji w programach telewizji ponadgranicznej.

38 — Zalecenie w sprawie prawa do fragmentów o ważnych wydarzeniach będących przedmiotem praw wyłącznych do emisji telewizyjnej w kontekście ponadgranicznym.

39 — Punkt 47.

40 — Zobacz w tej kwestii F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 10^e édition, Paris, PUF 2011, s. 655 i nast.

41 — Zobacz wyrok ETPC z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie Brosset-Triboulet i in. przeciwko Francji, § 86.

42 — Ibidem, § 94.

43 — Dz.U. L 167, s. 10.

szkoda poniesiona przez podmiot praw autorskich jest niewielka, może nie powstać żadne zobowiązanie do zapłaty”⁴⁴. Ponadto w dziedzinie polityki rolnej oraz w odniesieniu do zarzucanych naruszeń prawa własności Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że w prawie Unii nie istnieje ogólna zasada, która nakładałaby obowiązek przyznania odszkodowania w każdych okolicznościach⁴⁵.

76. Przyjmując art. 15 ust. 6 dyrektywy, prawodawca Unii zdołał, moim zdaniem, odnaleźć możliwy do przyjęcia kompromis pomiędzy bezpłatnym przyznaniem prawa do krótkich fragmentów i finansowym udziałem wtórnych nadawców telewizyjnych w kosztach nabycia wyłącznych praw do transmisji. Przewidując, że nadawcy telewizyjni posiadający wyłączne prawa do transmisji nie mogą ponosić dodatkowych kosztów w związku z udzieleniem dostępu, przepis ten gwarantuje, że prawo do krótkich fragmentów nie stanowi obciążenia finansowego tych nadawców. Okoliczność, że nie mogą oni osiągać korzyści z udzielania dostępu do krótkich fragmentów, jest w mojej opinii uzasadniona koniecznością ochrony wolności otrzymywania informacji i pluralizmu mediów, ułatwiając tym samym tworzenie jednolitej przestrzeni informacyjnej.

77. Orzeczenia Bundesverfassungsgericht i Verfassungsgerichtshof, na które wskazuje sąd krajowy⁴⁶, nie zmieniają mojej oceny.

78. Jeśli pomiędzy rozumowaniem obu tych sądów istnieją subtelne różnice, wynika z nich w istocie, że prawo do krótkich relacji informacyjnych nie może być przyznane bezpłatnie oraz że w związku z tym powinno wiązać się z zapłatą stosownego wynagrodzenia lub odpowiednim świadczeniem wzajemnym. W tym kontekście rozpatrywane jest uwzględnienie kosztów nabycia praw wyłącznych. Oba te sądy wskazują również, że takie świadczenie wzajemne nie może być tej wysokości, by stanąć na przeszkodzie prawu do przygotowania krótkich relacji informacyjnych.

79. Nie wydaje się, by podejście przyjęte przez Bundesverfassungsgericht i Verfassungsgerichtshof mogło automatycznie znaleźć zastosowanie do kontroli ważności art. 15 ust. 6 dyrektywy w świetle art. 16 i 17 Karty. Po pierwsze, wyjaśniłem już, że moja ocena jest ściśle uzależniona od całościowej logiki art. 15 dyrektywy, a w szczególności od warunków i ograniczeń, które przyczyniają się do uregulowania prawa do krótkich relacji informacyjnych oraz do ograniczenia jego zakresu.

80. Po drugie, przypominam, że ochrona praw podstawowych wewnątrz Unii powinna być zapewniona w ramach jej struktury i celów. Oznacza to, że wyważenie, które należy przeprowadzić pomiędzy poszczególnymi istotnymi prawami podstawowymi nie podlega zawsze takiej samej ocenie, w zależności od tego, czy jest ono dokonywane na szczeblu krajowym czy na poziomie Unii. W niniejszej sprawie ze względów przedstawionych powyżej uważam, że wymogi związane z dokończeniem budowy rynku wewnętrznego oraz tworzeniem jednolitej przestrzeni informacyjnej przemawiały za przyjęciem przez prawodawcę Unii przepisu będącego kompromisem pomiędzy nieodpłatnym przyznaniem prawa do krótkich fragmentów i finansowym udziałem retransmitujących w kosztach nabycia wyłącznych praw do transmisji.

81. Na zakończenie, jeśli chodzi o wyrażane przez sąd krajowy wątpliwości w odniesieniu do aspektu czasowego stosowania ograniczenia wynagrodzenia w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu przed tym sądem, należy przypomnieć, że Sky nabyła na podstawie umowy z dnia 21 sierpnia 2009 r. prawa wyłączne do transmisji Ligi Europejskiej UEFA w sezonach 2009/2010

44 — W tej kwestii znaczenie może mieć porównanie art. 15 dyrektywy z art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2001/29, który daje państwom członkowskim uprawnienie do stosowania wyjątków lub ograniczeń dla praw przewidzianych w art. 2 i 3 tej dyrektywy (odpowiednio, prawa do zwielokrotniania i prawa do publicznego udostępniania utworu oraz prawa do publicznego udostępniania utworów i prawa podawania do publicznej wiadomości innych przedmiotów objętych ochroną) w przypadku „korzystani[a] z utworów lub innych przedmiotów objętych ochroną w powiązaniu ze złożeniem sprawozdania o aktualnych wydarzeniach, w granicach uzasadnionych celem informacji, o ile zostanie podane źródło, łącznie z nazwiskiem autora poza przypadkami, w których okaże się to niemożliwe”. Zobacz również na analogicznej zasadzie, art. 10 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2006/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie prawa najmu i użyczenia oraz niektórych praw pokrewnych prawu autorskiemu w zakresie własności intelektualnej (Dz.U. L 376, s. 28).

45 — Wyrok z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawach połączonych C-20/00 i C-64/00 Booker Aquaculture i Hydro Seafood, Rec. s. I-7411, pkt 85.

46 — Zobacz pkt 21 niniejszej opinii.

i 2011/2012. W dniu 11 września 2009 r. Sky i ORF zawarły porozumienie o udzieleniu ORF prawa do krótkiej relacji informacyjnej o tym wydarzeniu. Stwierdzam, że zdarzenia te miały miejsce po wejściu w życie dyrektywy 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r.⁴⁷, która do dyrektywy 89/552/EWG⁴⁸ wprowadziła przepisy dotyczące prawa do krótkich relacji informacyjnych, gdyż celem tej dyrektywy, zgodnie z jej motywem 1, jest wyłącznie uporządkowanie norm zawartych w dyrektywie 89/552. Ponieważ dyrektywa 2007/65 weszła w życie w dniu 19 grudnia 2007 r., zgodnie z przepisem art. 4, w 2009 r. Sky i ORF miały pełną świadomość wprowadzenia w Unii zharmonizowanego prawa do krótkich relacji informacyjnych i były w stanie przewidzieć zmiany przepisów prawa, które następnie miały nastąpić na płaszczyźnie krajowej.

IV – Wnioski

82. Uwzględniając całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne skierowane przez Bundeskommunikationssenat:

Analiza przedłożonego pytania nie wykazała żadnego elementu, który mógłby stanowić o nieważności art. 15 ust. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych).

47 — Dyrektywa zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz.U. L 332, s. 27).

48 — Dyrektywa Rady z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz.U. L 298, s. 23).