Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 16 maja 2013 r.[1]

Sprawa C-234/12

Sky Italia s.r.l.

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Włochy)]

Dyrektywa 2010/13/UE — Audiowizualne usługi medialne — Ograniczenie czasu nadawania reklam telewizyjnych — Krajowe przepisy surowsze dla telewizji kodowanej niż dla telewizji niekodowanej — Ogólna unijna zasada równego traktowania — Swobody podstawowe europejskiego rynku wewnętrznego — Wolność i pluralizm mediów

I – Wprowadzenie

1. W większości europejskich telewizji nadawane są w mniej lub bardziej regularnych odstępach czasu reklamy. Reklama telewizyjna, która jest traktowana przez większość telewidzów jako uciążliwe przerywanie programu, już dawno stała się czynnikiem gospodarczym nie do przecenienia i stanowi dla nadawców telewizyjnych znaczące źródło dochodów. Nie dziwi więc, że jest ona nieustannie przyczyną sporów.

2. W celu właściwej ochrony interesów telewidzów i ustanowienia w jak największym stopniu jednolitych warunków konkurencji dla wszystkich nadawców telewizyjnych mających siedzibę w Europie prawo unijne przewiduje dla reklamy telewizyjnej limit czasu nadawania 20% każdej godziny zegarowej. Uregulowanie to jest zawarte w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych (dyrektywa 2010/13/UE)[2], która zastąpiła starą dyrektywę „telewizja bez granic" (dyrektywa 89/552/EWG)[3].

3. W ramach granic wyznaczonych przez prawo unijne dozwolone są bardziej restrykcyjne krajowe uregulowania dotyczące reklamy telewizyjnej. Włochy skorzystały z tej możliwości w ten sposób, że narzuciły nadawcom telewizji kodowanej i telewizji niekodowanej odmienne limity czasu nadawania reklamy telewizyjnej. I tak, w 2011 r. we włoskiej telewizji kodowanej w każdej godzinie zegarowej mogło być emitowane maksymalnie 14% reklamy, zaś w prywatnej telewizji niekodowanej czas ten wynosił 18%.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.U. L 95, s. 1).

3 — 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). Została ona zastąpiona dyrektywą 2010/13 z dniem 5 maja 2010 r.

4. Gdy pewnego wieczoru na jednym z kodowanych kanałów nadawanych przez Sky Italia wyemitowana została reklama telewizyjna w wymiarze większym niż zezwala na to prawo krajowe, właściwy organ nadzoru nałożył na to przedsiębiorstwo grzywnę. Sky Italia występuje przeciwko tej grzywnie na drodze sądowej i podnosi w szczególności sprzeczność włoskiej regulacji z prawem unijnym. W postępowaniu głównym uczestniczy również należące do koncernu Mediaset przedsiębiorstwo Reti Televisive Italiane (RTI), które jest największym prywatnym nadawcą telewizji niekodowanej we Włoszech.

5. Między stronami postępowania głównego sporne jest w szczególności to, czy odmiennie limity czasu nadawania reklam telewizyjnych są zgodne z ogólną unijną zasadą równego traktowania i czy mogą one ograniczyć wolność i pluralizm mediów.

II – Ramy prawne

A – *Prawo Unii*

6. Unijne ramy niniejszej sprawy określa na poziomie prawa wtórnego dyrektywa 2010/13, w której rozdziale VII, zatytułowanym „Reklama telewizyjna i telesprzedaż", znajduje się poniższy art. 23 ust. 1:

„Czas nadawania telewizyjnych spotów reklamowych i spotów telesprzedażowych nie może w danej godzinie zegarowej przekraczać 20%".

7. Istotny jest ponadto art. 4 ust. 1, który należy do rozdziału II dyrektywy 2010/13, zatytułowanego „Przepisy ogólne":

„Państwa członkowskie mogą zobowiązać dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji do przestrzegania bardziej szczegółowych lub surowszych przepisów w dziedzinach, które podlegają koordynacji na mocy niniejszej dyrektywy, pod warunkiem że przepisy takie są zgodne z prawem unijnym".

8. Uzupełniająco należy wskazać na motywy 8, 10, 83 i 87 preambuły dyrektywy 2010/13, które mają następujące brzmienie:

„[...]

(8) Państwa członkowskie muszą przeciwdziałać wszelkim działaniom mogącym zagrozić swobodzie przepływu oraz wymianie handlowej programów telewizyjnych, a także działaniom mogącym prowadzić do tworzenia pozycji dominującej nadawcy, stanowiącej ograniczenie pluralizmu i swobody nadawania informacji telewizyjnych oraz całemu sektorowi wymiany informacji.

[...]

(10) [...] W przypadku audiowizualnych usług medialnych duże znaczenie mają równa konkurencja i rzeczywisty europejski rynek, zatem należy przestrzegać podstawowych zasad rynku wewnętrznego, takich jak swobodna konkurencja i równe traktowanie, w celu zapewnienia przejrzystości i przewidywalności na rynku audiowizualnych usług medialnych oraz zmniejszenia przeszkód uniemożliwiających wchodzenie na ten rynek.

[...]

(41) Państwa członkowskie powinny mieć możliwość stosowania do dostawców usług medialnych, którzy podlegają ich jurysdykcji, bardziej szczegółowych lub surowszych przepisów w dziedzinach, które podlegają koordynacji na mocy niniejszej dyrektywy, i powinny przy tym zapewniać zgodność tych przepisów z podstawowymi zasadami prawa unijnego [...].

[...]

(83) W celu zabezpieczenia pełnej i właściwej ochrony interesów konsumentów jako widzów programów istotne jest określenie pewnych minimalnych zasad i standardów w odniesieniu do reklamy telewizyjnej, a państwa członkowskie muszą zachować prawo [do] określania bardziej szczegółowych bądź bardziej restrykcyjnych przepisów lub w pewnych okolicznościach do nakładania odrębnych warunków na nadawców telewizyjnych znajdujących się pod ich jurysdykcją.

[...]

(87) Powinien zostać przyjęty limit spotów reklamy telewizyjnej i spotów telesprzedażowych wynoszący 20% godziny zegarowej obowiązujący również w porach największej oglądalności [...].

[...]".

B – *Prawo krajowe*

9. W prawie włoskim właściwy jest decreto legislativo [4] nr 177 prezydenta republiki z dnia 31 lipca 2005 r. (zwany dalej „decreto legislativo nr 177/2005") wprowadzający tekst jednolity audiowizualnych i radiofonicznych usług medialnych [5], w ramach którego art. 38 („Limit czasu nadawania") został zmieniony z mocą od dnia 30 marca 2010 r. [6] i od tego czasu jego stosowne fragmenty brzmią w następująco:

„1. Nadawanie komunikatów reklamowych przez koncesjonariusza publicznych ogólnych usług radiowo-telewizyjnych nie może przekroczyć 4% tygodniowego czasu antenowego i 12% czasu w każdej godzinie. Ewentualne przekroczenie, jednak nie większe niż 2% w ciągu godziny, musi zostać wyrównane w poprzedniej lub w kolejnej godzinie.

2. Nadawanie reklam telewizyjnych przez nadawców telewizji niekodowanych, w tym przez nadawców analogowych, na terytorium kraju, innych niż koncesjonariusze publiczni ogólnych usług radiowo-telewizyjnych nie może przekroczyć 15% dziennego czasu antenowego i 18% czasu w określonej godzinie zegarowej. Ewentualne przekroczenie, jednak nie większe niż 2% w ciągu godziny, musi zostać wyrównane w poprzedniej lub w kolejnej godzinie [...];

[...]

Nadawanie reklam telewizyjnych przez nadawców telewizji kodowanych, w tym przez nadawców analogowych, nie może przekroczyć w 2010 r. 16%, w 2011 r. 14%, a od 2012 r. 12% czasu w określonej godzinie zegarowej. Ewentualne przekroczenie, jednak nie większe niż 2% w ciągu godziny, musi zostać wyrównane w poprzedniej lub w kolejnej godzinie.

[...]".

4 — Rozporządzenie z mocą ustawy lub dekret ustawodawczy.

5 — GURI nr 208 z dnia 7 września 2005 r., dodatek zwyczajny nr 150.

6 — Zmiana nastąpiła na mocy art. 12 decreto legislativo nr 44 z dnia 15 marca 2010 r. (GURI nr 73 z dnia 29 marca 2010 r.), który określany jest również jako „dekret Romaniego".

III – Okoliczności powstania sporu i postępowanie główne

10. Decyzją nr 233/11/CSP z dnia 13 września 2011 r. włoski Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (zwany dalej „AGCOM”) [7] nałożył na nadawcę radiowo-telewizyjnego Sky Italia grzywnę w wysokości 10 329 EUR z tytułu naruszenia limitu czasu nadawania reklam telewizyjnych [8].

11. Według stwierdzeń AGCOM w dniu 5 marca 2011 r. Sky Italia wyemitowała w godzinach między 21 a 22 na swoim kodowanym kanale Sky Sport 1 łącznie 24 spoty reklamowe, których łączny czas trwania wyniósł 10 minut i 4 sekundy, to jest więcej niż 16% godzinowego czasu antenowego. Tym samym w tym odcinku czasu został przekroczony o więcej niż dwa punkty procentowe dozwolony limit czasu nadawania reklam telewizyjnych, który zgodnie z art. 38 ust. 5 decreto legislativo nr 177/2005 wynosił 14% w każdej godzinie zegarowej.

12. Na sporną decyzję Sky Italia wniosła skargę do Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [9]. Zasadniczo Sky Italia podnosi, że decyzja ta jest niezgodna z prawem, ponieważ jako wydana na podstawie art. 38 ust. 5 decreto legislativo nr 177/2005 opiera się na niezgodnej z prawem unijnym podstawie prawnej [10].

IV – Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i postępowanie przed Trybunałem

13. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [11] wyraża wątpliwości co do zgodności krajowego stanu prawnego z prawem unijnym. Postanowieniem z dnia 7 marca 2012 r. zawiesił on w związku z tym postępowanie i przedłożył Trybunałowi do rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym następujące pytania:

„1) Czy art. 4 dyrektywy 2010/13/UE, ogólną zasadę równości i postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące swobodnego przepływu usług, swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu kapitału należy interpretować w ten sposób, że stoją na przeszkodzie art. 38 ust. 5 [decreto legislativo nr 177/2005], który wprowadza mniejsze ograniczenia [niższe limity] czasu reklamowego dla nadawców telewizji kodowanej niż dla nadawców telewizji niekodowanej?

2) Czy art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, interpretowanej w świetle art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, i w szczególności zasada pluralizmu mediów stoją na przeszkodzie art. 38 ust. 5 [decreto legislativo nr 177/2005], który wprowadza mniejsze ograniczenia [niższe limity] czasu reklamowego dla nadawców telewizji kodowanych w porównaniu z ograniczeniami [limitami] dla nadawców telewizji niekodowanych, powodując zakłócenie konkurencji i sprzyjając powstaniu lub umocnieniu dominujących pozycji na rynku reklamy telewizyjnej?”.

14. W postępowaniu przed Trybunałem Sky Italia, RTI, rząd włoski oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie oraz ustnie. Rozprawa odbyła się w dniu 10 kwietnia 2013 r.

7 — Urząd regulacji komunikacji.

8 — Zwaną dalej również „sporną decyzją”.

9 — Sąd administracyjny dla regionu Lacjum.

10 — Ponadto Sky Italia podnosi również naruszenia prawa krajowego, które jednakże nie mają znaczenia dla udzielenia odpowiedzi na niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

11 — Zwany dalej także „sądem odsyłającym”.

V – Ocena

15. Oba pytania prejudycjalne Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio mają na celu wyjaśnienie, czy prawo unijne zakazuje państwom członkowskim ustanawiania w ich prawie krajowym odmiennych limitów czasu nadawania reklam telewizyjnych w zależności od tego, czy reklamy te są nadawane w telewizji kodowanej, czy też w prywatnej telewizji niekodowanej [12]. Podczas gdy pierwsze pytanie poddaje tę problematykę analizie pod kątem równego traktowania nadawców telewizyjnych i z powołaniem się na podstawowe swobody rynku wewnętrznego, drugie pytanie koncentruje się na aspekcie wolności i pluralizmu mediów.

16. W ramach obu pytań będę się ograniczać do omówienia relacji między nadawcami telewizji kodowanej i nadawcami prywatnej telewizji niekodowanej. Dla udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne nie ma natomiast znaczenia szczególna sytuacja nadawców telewizji publicznej.

A – *Pierwsze pytanie prejudycjalne*

17. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, czy odmienne limity czasu nadawania reklam telewizyjnych, takie jak przewiduje prawo włoskie, są zgodne z art. 4 dyrektywy 2010/13, z zasadą równego traktowania i z różnymi podstawowymi swobodami europejskiego rynku wewnętrznego.

1. Dopuszczalność

18. RTI wyraża dwie wątpliwości co do dopuszczalności tego pytania prejudycjalnego.

19. Po pierwsze, zdaniem RTI nie może a priori pojawić się żaden problem zgodności spornego włoskiego przepisu z art. 4 dyrektywy 2010/13 i z ogólną unijną zasadą równego traktowania, ponieważ Włochy w art. 38 decreto legislativo nr 177/2005 skorzystały jedynie z przysługującej im możliwości wydania surowszych krajowych przepisów dotyczących reklamy telewizyjnej. RTI mówi w tym kontekście o „okienku swobody", w ramach którego działa państwo włoskie.

20. Argument ten jest nie do przyjęcia. W art. 4 ust. 1 dyrektywy 2010/13 definiowany jest margines swobody, który prawo unijne przyznaje ustawodawcy krajowemu w celu wydania ewentualnych surowszych przepisów krajowych. Jeżeli sąd krajowy uważa, jak w niniejszej sprawie, że powstało pytanie, czy prawo krajowe mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 4 ust. 1 dyrektywy 2010/13, czy też przekracza te granice, to odesłanie prejudycjalne do Trybunału w celu dokonania wykładni właśnie tego przepisu dyrektywy jest zasadne.

21. Do Trybunału można również zwrócić się w tym kontekście z pytaniem w przedmiocie ogólnej unijnej zasady równego traktowania.

12 — W dalszej kolejności będę dla uproszczenia mówić najczęściej tylko o „odmiennych limitach czasu nadawania reklam telewizyjnych".

22. Z jednej strony wynika to z samego brzmienia art. 4 ust. 1 dyrektywy 2010/13, zgodnie z którym wyraźnie państwom członkowskim zezwala się na wydawanie surowszych przepisów krajowych, „pod warunkiem że przepisy takie są zgodne z prawem unijnym". Częścią wymogów unijnych, z którymi na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 2010/13 muszą być zgodne przepisy krajowe, są, poza podstawowymi swobodami europejskiego rynku wewnętrznego [13], również ogólne zasady prawa unijnego [14], do których zalicza się przede wszystkim zasada równego traktowania [15].

23. Z drugiej strony ustalenie limitu czasu nadawania reklam telewizyjnych zalicza się do stosowania prawa unijnego w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych. Dyrektywa 2010/13 wymaga bowiem od państw członkowskich określenia takich limitów w ustalonych przez prawo unijne ramach do 20% w każdej godzinie zegarowej. Jeśli krajowy ustawodawca podejmuje działania w celu wykonania tego obowiązku, tak jak to się stało w prawie włoskim za pomocą 14% limitu czasu nadawania reklam w telewizji kodowanej (dla 2011 r.), to musi on przestrzegać przy tym unijnych praw podstawowych, w tym ogólnej unijnej zasady równego traktowania.

24. Po drugie, RTI podnosi, że sąd odsyłający sprecyzował swoje pierwsze pytanie w odniesieniu do możliwego naruszenia podstawowych swobód europejskiego rynku wewnętrznego w bardzo niewielkim stopniu.

25. Również ten zarzut nie jest trafny. Chociaż należy zgodzić się z RTI, że uwagi w przedmiocie podstawowych swobód zawarte w postanowieniu odsyłającym są nadzwyczaj skąpe, to jednak z postanowienia tego wynika dostatecznie jasno, że sąd odsyłający uważa podstawowe swobody za naruszone z tego samego powodu co ogólną zasadę równego traktowania. Kwestia tego, czy rzeczywiście ma to miejsce, nie stanowi problemu dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, lecz dotyczy merytorycznej oceny przedłożonego pytania.

26. W świetle całości powyższych rozważań pierwsze pytanie jest więc dopuszczalne.

2. Ocena merytoryczna

27. Zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2010/13 czas nadawania reklam telewizyjnych nie może w danej godzinie zegarowej przekraczać 20%. Motyw 87 dyrektywy wyjaśnia, że limit ten obowiązuje również w porach największej oglądalności. Przepis ten zmierza z jednej strony do ustalenia zrównoważonej ochrony interesów finansowych nadawców i reklamodawców, a z drugiej strony interesów posiadaczy praw, to jest autorów i twórców oraz konsumentów, jakimi są widzowie [16].

28. Ponadto z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2010/13 wynika, że państwa członkowskie mogą zmniejszyć ten limit, stanowiąc, że dostawcy usług medialnych, którzy podlegają ich jurysdykcji, nadają mniej niż 20% reklamy w danej godzinie zegarowej.

13 — Podobnie 10 motyw dyrektywy 2010/13: „[...] należy przestrzegać podstawowych zasad rynku wewnętrznego, takich jak swobodna konkurencja i równe traktowanie [...]"; zob. ponadto, konkretnie w przedmiocie podstawowych swobód, wyroki: z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-6/98 ARD, Rec. s. I-7599, pkt 49; z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-500/06 Corporación Dermoestética, Zb.Orz. s. I-5785, pkt 31.

14 — Motyw 41 dyrektywy 2010/13.

15 — Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-442/00 Rodríguez Caballero, Rec. s. I-11915, pkt 31, 32; z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-13/05 Chacón Navas, Zb.Orz. s. I-6467, pkt 56; z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-81/05 Cordero Alonso, Zb.Orz. s. I-7569, pkt 35, 41.

16 — Wyroki: z dnia 23 października 2003 r. w sprawie C-245/01 RTL Television, Rec. s. I-12489, pkt 62; z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C-281/09 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-11811, pkt 44, w każdym wypadku wydane w przedmiocie art. 18 ust. 1 dyrektywy 89/552, któremu dzisiaj odpowiada art. 23 ust. 1 dyrektywy 2010/13.

29. Wbrew temu, co twierdzi Sky Italia, art. 4 ust. 1 nie stanowi ustanawiającego odstępstwo przepisu, którego wykładni należy dokonywać w sposób zawężający, lecz stanowi ogólny przepis, który jest miarodajny dla całej dyrektywy 2010/13, czego dowodzi już jego zamieszczenie w rozdziale II tej dyrektywy („Przepisy ogólne"). W art. 4 ust. 1 dyrektywy 2010/13 znajduje ostatecznie wyraz zasada, że unijna regulacja audiowizualnych usług medialnych ma jedynie charakter harmonizacji minimalnej [17]. Potwierdza to wreszcie między innymi preambuła tej dyrektywy, w szczególności jej motywy 41 i 83.

30. W przeciwieństwie do tego, co utrzymuje Sky Italia, z dyrektywy 2010/13 nie można również odczytać generalnego zakazu stopniowanych krajowych regulacji w przedmiocie limitów czasu nadawania reklam telewizyjnych, w których dokonuje się rozróżnienia między różnymi kategoriami nadawców telewizyjnych. I tak, art. 4 ust. 1 tej dyrektywy wyraźnie zezwala państwom członkowskim na wydanie nie tylko *surowszych*, ale również bardziej *szczegółowych* przepisów dla nadawców znajdujących się pod ich jurysdykcją. Jeszcze bardziej jednoznaczny staje się właściwy dla wykładni art. 4 ust. 1 motyw 83 dyrektywy, zgodnie z którym konkretnie w odniesieniu do reklamy telewizyjnej państwa członkowskie muszą zachować prawo „w pewnych okolicznościach do nakładania odrębnych warunków na nadawców telewizyjnych znajdujących się pod ich jurysdykcją" [18].

31. W tych okolicznościach nie można przyjmować, że dyrektywa 2010/13 kategorycznie wyłącza odmienne limity czasu nadawania reklamy telewizyjnej w zależności od rodzaju nadawcy telewizyjnego.

32. Należy jednak sprawdzić, czy uregulowanie takie jak uregulowanie włoskie zawarte w art. 38 decreto legislativo nr 177/2005 jest zgodne z pozostałym prawem unijnym, jak wyraźnie wymaga tego art. 4 ust. 1 dyrektywy 2010/13 w ostatniej części zdania. Sąd odsyłający wyraża poważne wątpliwości co do zgodności włoskiej regulacji z ogólną unijną zasadą równego traktowania [zob. część a) poniżej] oraz z różnymi podstawowymi swobodami rynku wewnętrznego [zob. część b) poniżej].

a) Ogólna unijna zasada równego traktowania

33. Zasada równego traktowania stanowi ogólną zasadę prawa Unii, zapisaną w art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [19] i mającą tym samym rangę prawa podstawowego Unii.

34. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ogólna zasada równego traktowania wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione [20].

17 — Zobacz podobnie wydane w przedmiocie dyrektywy 89/552 wyroki: z dnia 9 lutego 1995 r. w sprawie C-412/93 Leclerc-Siplec, Rec. s. I-179, pkt 29, 44; z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-222/07 UTECA, Zb.Orz. s. I-1407, pkt 19; z dnia 22 września 2011 r. w sprawach połączonych C-244/10 i C-245/10 Mesopotamia Broadcast i Roj TV, Zb.Orz. s. I-8777, pkt 17.

18 — Zobacz także wydany w przedmiocie dyrektywy 89/552 wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie C-52/10 Eleftheri tileorasi i Giannikos, Zb.Orz. s. I-4973, pkt 35.

19 — Wyrok z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals przeciwko Komisji (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Akzo Nobel"), Zb.Orz. s. I-8301, pkt 54; zob. ponadto wyroki: z dnia 19 października 1977 r. w sprawach połączonych 117/76 i 16/77 Ruckdeschel i in., Rec. s. 1753, pkt 7; z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-300/04 Eman i Sevinger, Zb.Orz. s. I-8055, pkt 57.

20 — Wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 95; z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique i Lorraine i in. (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Arcelor"), Zb.Orz. s. I-9895, pkt 23; ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie Akzo Nobel, pkt 55.

35. Należy przy tym określić i ocenić elementy różnych stanów faktycznych i w związku z tym ich porównywalność między innymi w świetle przedmiotu i celu regulacji, która wprowadza sporne rozróżnienie [21]. Należy poza tym uwzględnić zasady i cele dziedziny prawa, do której należy sporny akt [22].

36. W niniejszej sprawie należy więc rozważyć z uwzględnieniem celów art. 38 decreto legislativo nr 177/2005, czy nierówne traktowanie nadawców telewizji kodowanej i telewizji niekodowanej, którego dokonuje włoski ustawodawca w odniesieniu do limitów czasu nadawania reklamy telewizyjnej, opiera się na różnicach między nadawcami telewizyjnymi i nadawanymi przez nich programami telewizyjnymi, czy też – jeżeli tak nie jest – istnieje obiektywne uzasadnienie dla tego nierównego traktowania.

37. O ile wiadomo, decreto legislativo nr 177/2005 jako taki nie dostarcza żadnych jednoznacznych informacji na temat celów zamierzonych w jego art. 38. Niemniej jednak wskazówki co do realizowanych celów mogą wynikać również z kontekstu wydania danego przepisu [23].

38. Według informacji przedstawionych przez sąd odsyłający dla regulacji zawartej w art. 38 decreto legislativo nr 177/2005 możliwe są dwa cele: po pierwsze, ochrona konsumenta [zob. w tym względzie część i) poniżej], którą w szczególności AGCOM wysuwa na pierwszy plan w spornej decyzji, a po drugie, ewentualnie zamierzone postawienie w lepszej sytuacji nadawców prywatnej telewizji niekodowanej w stosunku do nadawców telewizji kodowanej [zob. w tym względzie część ii) poniżej]. Dla obu tych aspektów należy więc zbadać, czy nadawcy telewizji kodowanej i nadawcy prywatnej telewizji niekodowanej znajdują się w porównywalnej sytuacji i czy ich nierówne traktowanie przez uregulowanie takie jak uregulowanie włoskie stanowi naruszenie ogólnej unijnej zasady równego traktowania.

i) W przedmiocie zasady równego traktowania z punktu widzenia ochrony konsumenta

39. Ochrona konsumentów jako widzów przed nadmierną reklamą ma istotne znaczenie w ramach dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, tak jak uprzednio miała w ramach dyrektywy „telewizja bez granic” [24].

40. Jak w szczególności trafnie stwierdzili rząd włoski i RTI, równowaga, którą należy zachować między interesami konsumentów z jednej strony i nadawców oraz reklamodawców z drugiej strony, jest w przypadku telewizji kodowanej równowagą innego rodzaju niż ta w przypadku prywatnej telewizji niekodowanej. Nadawcy telewizji kodowanej oferują bowiem widzom z reguły specjalną ofertę programów, w szczególności określone filmy, programy rozrywkowe i transmisje imprez sportowych, które w prywatnej telewizji niekodowanej nie są dostępne lub nie są dostępne w ten sam sposób. Aby odbierać telewizję kodowaną, widz uiścił już w ramach swojego indywidualnego abonamentu umowną opłatę na rzecz danego nadawcy telewizyjnego. Widz ten może zatem racjonalnie oczekiwać, że w telewizji kodowanej będzie miał do czynienia ze znacznie mniejszą ilością reklam niż w telewizji niekodowanej, za którą z reguły nie musi płacić osobnego wynagrodzenia i której głównym – jeśli nawet nie jedynym – źródłem finansowania jest reklama.

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 20 wyrok w sprawie Arcelor, pkt 25; wyroki: z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-221/09 AJD Tuna, Zb.Orz. s. I-1655, pkt 93; z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-176/09 Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-3727, pkt 32.

22 — Podobnie ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Arcelor, pkt 26; ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 32.

23 — Podobnie wyroki: z dnia 16 października 2007 r. w sprawie C-411/05 Palacios de la Villa, Zb.Orz. s. I-8531, pkt 56, 57; z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-388/07 Age Concern England, Zb.Orz. s. I-1569, pkt 44, 45; z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie C-341/08 Petersen, Zb.Orz. s. I-47, pkt 39, 40.

24 — Wyżej wymieniony w przypisie 16 wyrok w sprawie RTL Television, pkt 64, 70; wyrok z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-195/06 Österreichischer Rundfunk, Zb.Orz. s. I-8817, pkt 27.

41. Ta obiektywna różnica między telewizją kodowaną i prywatną telewizją niekodowaną może w prawie krajowym w uzasadniony sposób stać się punktem wyjścia dla wprowadzającej zróżnicowanie regulacji limitów czasu nadawania reklam telewizyjnych.

42. Sky Italia oraz Komisja podnoszą jednak, że taka szczególna ochrona przed nadmierną reklamą nie jest konieczna dla odbiorców kanałów kodowanych. Jeśli odbiorcom przeszkadza reklama emitowana w telewizji kodowanej, mogą oni zdaniem Komisji sami dostatecznie chronić swoje interesy, rezygnując u danego dostawcy z abonamentu obejmującego kanały kodowane lub rozwiązując istniejącą umowę.

43. Taki zarzut jest jednak w niniejszym kontekście bezzasadny. W gestii państw członkowskich pozostaje bowiem to, czy i w jakim zakresie ufają one grze podaży i popytu lub czy ze względów ochrony konsumenta podejmą dodatkowe środki wykraczające poza minimalną harmonizację dyrektywy 2010/13. Do każdego państwa członkowskiego należy przy tym samodzielne określenie poziomu ochrony konsumenta na swoim terytorium, który to poziom ma zostać zapewniony, przy czym do natury rzeczy należy to, że poziom ów może się różnić w poszczególnych państwach członkowskich [25].

44. Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się na przyjęcie, na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 2010/13, w celu ochrony konsumentów jako telewidzów, limitów czasu nadawania reklam telewizyjnych surowszych niż te, które przewidział prawodawca unijny, ustanawiając limit 20%, to państwo to może uwzględnić różne interesy poszczególnych grup telewidzów.

45. Okoliczność, że odbiorcy telewizji kodowanej mogą stanowić jedynie mniejszość telewidzów, jest w tym kontekście bez znaczenia. Decydująca jest wyłącznie potrzeba ochrony danych telewidzów jako konsumentów, bez względu na to, czy stanowią oni pod względem liczby dużą czy też małą grupę, mniejszość czy też większość.

46. Ogólnie rzecz biorąc, w przypadku reklamy telewizyjnej w telewizji kodowanej i w przypadku reklamy telewizyjnej w telewizji niekodowanej chodzi zatem – z punktu widzenia ochrony konsumenta – o różne sytuacje. Jeśli dla odmiennych sytuacji są przewidywane odmienne regulacje, to nie jest to sprzeczne z zasadą równego traktowania, lecz zgodne z nią.

ii) W przedmiocie zasady równego traktowania w odniesieniu do ewentualnego uprzywilejowania nadawców prywatnej telewizji niekodowanej

47. Pozostaje zbadać, czy również drugi możliwy cel włoskiej regulacji jest zgodny z ogólną unijną zasadą równego traktowania. Cel ten, który sąd odsyłający określa nawet miejscami jako „główny cel rozpatrywanych przepisów krajowych", ma polegać na „zapewnieniu nadawcom telewizji niekodowanych większych przychodów z reklam".

48. W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że sprzedaż czasu nadawania reklamy telewizyjnej odbywa się na odrębnym rynku. Rynek ten należy odróżnić od rynku odbiorców końcowych, na którym ostatecznie nadawane są programy. Dlatego też z samej okoliczności, że na rynku odbiorców końcowych z punktu widzenia telewidzów mogą istnieć obiektywne różnice między nadawcami telewizyjnymi [26], nie można automatycznie wnioskować, iż różnice takie istnieją również na etapie poprzedzającym sprzedaż czasu nadawania reklam telewizyjnych. Przeciwnie, w niniejszej sprawie brak jest wskazówek pozwalających stwierdzić takie różnice, i to zarówno z punktu widzenia nadawców telewizyjnych, jak też nawet z punktu widzenia reklamodawców.

25 — Podobnie – z obszaru podstawowych swobód – wyroki: z dnia 10 maja 1995 r. w sprawie C-384/93 Alpine Investments, Rec. s. I-1141, pkt 27, 51; z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, Zb.Orz. s. I-7633, pkt 58.

26 — Zobacz w tym zakresie pkt 40 i 41 niniejszej opinii.

49. Jeżeli chodzi o nadawców telewizyjnych, to przy sprzedaży czasu nadawania reklam telewizyjnych konkurują oni bezpośrednio między sobą o reklamodawców i tym samym ostatecznie o przychody na finansowanie ich programów telewizyjnych. Dzieje się tak niezależnie od tego, czy reklama telewizyjna jest ich jedynym źródłem przychodów. Wszyscy nadawcy telewizyjni znajdują się więc, w odniesieniu do sprzedaży czasu nadawania reklam telewizyjnych, w porównywalnej sytuacji.

50. Jeśli chodzi o reklamodawców, to okoliczność, czy ich spoty reklamowe są nadawane w telewizji kodowanej czy też w niekodowanej telewizji prywatnej, również dla nich nie jest bezpośrednio decydująca. Przeciwnie, dla reklamodawców znaczenie ma w pierwszej kolejności to, jaką cenę muszą zapłacić za nabyty czas nadawania i czy ze swą reklamą mogą dotrzeć do właściwej grupy docelowej w porze możliwie największej oglądalności.

51. Tym samym sytuacja nadawców telewizyjnych w odniesieniu do sprzedaży czasu nadawania reklam telewizyjnych jest w istocie porównywalna zarówno z punktu widzenia samych nadawców telewizyjnych, jak też z punktu widzenia reklamodawców. Ich nierówne traktowanie, takie, jakiego dokonuje włoski ustawodawca poprzez ustalenie różnych limitów czasu nadawania reklam telewizyjnych, wymagałoby więc z tej perspektywy obiektywnego uzasadnienia.

52. Za takie uzasadnienie różnych limitów czasu nadawania nie może zostać uznana wyłącznie intencja włoskiego ustawodawcy, jaką jest „zapewnienie nadawcom telewizji niekodowanych większych przychodów z reklam".

53. Prawdą jest, że może dojść do sytuacji, w których państwo członkowskie w celu zapewnienia różnorodności oferty telewizyjnej, w szczególności w celu zapewnienia niekodowanych programów telewizyjnych wyższego rzędu, może w uprawniony sposób podejmować działania wspierające na rzecz nadawców telewizyjnych znajdujących się w mniej korzystnej sytuacji.

54. W niniejszej sprawie nie można jednak stwierdzić takiej potrzeby działań wspierających. Według postanowienia odsyłającego brak jest obecnie we Włoszech jakichkolwiek utrudnień konkurencyjnych dla prywatnych nadawców niekodowanej telewizji nadających swoje programy w całym kraju. Wręcz przeciwnie, według informacji sądu odsyłającego największy prywatny nadawca telewizji niekodowanej i tak ma już pozycję dominującą na włoskim rynku reklamy telewizyjnej.

55. Jeżeli w tego rodzaju okolicznościach ustawodawca krajowy zamierza zapewnić nadawcom telewizji niekodowanej większe przychody, to takie dążenie jest sprzeczne z fundamentalnymi celami dyrektywy 2010/13, która zamierza zapewnić swobodną konkurencję i równe traktowanie nadawców telewizyjnych oraz przyczynić się do ustanowienia równej konkurencji dla nadawców telewizyjnych [27]. Sprzeczne z tymi wyznaczonymi przez prawo unijne celami jest uprzywilejowywanie bez obiektywnego powodu określonej kategorii nadawców telewizyjnych wobec innych nadawców w zakresie ich finansowania przy pomocy reklamy telewizyjnej [28].

iii) Wniosek częściowy

56. Jak wykazano, ocena uregulowania takiego jak uregulowanie włoskie w świetle ogólnej unijnej zasady równego traktowania różni się w zależności od tego, jaki cel realizowany jest za pomocą tego uregulowania.

27 — Motyw 10 dyrektywy 2010/13.

28 — Co innego mogłoby mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy środki ustawodawcze w rzeczywistości mają na celu nie tyle uprzywilejowanie prywatnych nadawców telewizji niekodowanej, ile wyrównanie istniejącej ewentualnie mniej korzystnej sytuacji tych nadawców wobec innych nadawców telewizyjnych. W tym zakresie brak jest w przedmiotowej sprawie jakichkolwiek punktów odniesienia.

57. Jeżeli ochrona konsumentów przed nadmierną reklamą telewizyjną stanowi główny punkt, to odmienne limity czasu nadawania reklamy telewizyjnej w telewizji kodowanej i w prywatnej telewizji niekodowanej są zgodne z zasadą równego traktowania. Jeżeli zaś główny punkt stanowi intencja zapewnienia prywatnym nadawcom większych przychodów z reklamy i tym samym lepszego finansowania, to zasada równego traktowania zakazuje przewidywania w tym celu odmiennych limitów czasu nadawania reklamy telewizyjnej w telewizji kodowanej i w prywatnej telewizji niekodowanej.

58. To do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, który z tych dwóch możliwych legislacyjnych celów art. 38 decreto legislativo nr 177/2005 stoi na pierwszym planie, i wyciągnięcie na tej podstawie koniecznych wniosków z punktu widzenia ogólnej zasady równego traktowania.

b) Podstawowe swobody europejskiego rynku wewnętrznego

59. Poza ogólną unijną zasadą równego traktowania Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio przedstawia Trybunałowi w ramach pierwszego pytania prejudycjalnego kwestie dotyczące również różnych podstawowych swobód rynku wewnętrznego, a konkretnie w przedmiocie swobody przepływu usług (art. 56 TFUE), w przedmiocie swobody przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) oraz w przedmiocie swobody przepływu kapitału (art. 63 ust. 1 TFUE). Zdaniem sądu odsyłającego naruszenie zasady równego traktowania „nieuchronnie" prowadzi do ograniczenia tych swobód, a także do zakłócenia konkurencji.

60. Wspomniane podstawowe swobody rynku wewnętrznego stoją zasadniczo na przeszkodzie jakiemukolwiek przepisowi krajowemu, który – nawet jeżeli jest stosowany bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – może zakłócać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie z podstawowych swobód zagwarantowanych traktatem [29]. Niemniej jednak tego rodzaju ograniczenie nie występuje, jeśli skutki danego przepisu okazują się mieć charakter zbyt przypadkowy i pośredni, aby mogły one ograniczyć korzystanie z wymienionych swobód [30].

61. Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o swobodę przedsiębiorczości i swobodę przepływu kapitału, to trudno jest stwierdzić związek między tymi dwiema podstawowymi swobodami i limitami czasu nadawania reklamy telewizyjnej takimi jak te obowiązujące we Włoszech. Wprawdzie limity te dla nadawców telewizji kodowanej są we Włoszech mniejsze niż dla prywatnej telewizji niekodowanej, niemniej jednak skutki takiego zróżnicowania czasu nadawania reklamy wydają się mieć – przynajmniej w świetle informacji przedstawionych Trybunałowi – charakter zbyt przypadkowy i pośredni, aby mogły one poważnie wpływać na ewentualne decyzje inwestycyjne zagranicznych nadawców telewizyjnych lub zagranicznych inwestorów na włoskim rynku reklamy. Dlatego też nie należy przyjmować ograniczenia swobody przedsiębiorczości lub swobodnego przepływu kapitału.

62. Natomiast reglamentacja przez państwo limitów czasu nadawania reklam telewizyjnych, taka jak obowiązująca we Włoszech, może stanowić ograniczenie swobody przepływu usług, ponieważ ogranicza – w ogólności włoskim nadawcom telewizyjnym, a nadawcom telewizji kodowanej w szczególności – możliwość nadawania reklamy na rzecz reklamodawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich [31].

29 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C-212/06 Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon, Zb.Orz. s. I-1683, pkt 45; z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie C-518/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-3491, pkt 62.

30 — Wyrok z dnia 15 czerwca 2010 r. w sprawie C-211/08 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-5267, pkt 72.

31 — Wyroki: z dnia 9 lipca 1997 r. w sprawach połączonych od C-34/95 do C-36/95 De Agostini i TV-Shop, Rec. s. I-3843, pkt 50; ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie ARD, pkt 49; zob. także wyrok z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie C-429/02 Bacardi France, Zb.Orz. s. I-6613, pkt 35; ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Corporación Dermoestética, pkt 33, w odniesieniu do zakazu określonego rodzaju reklamy telewizyjnej.

63. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [32] ograniczenie swobód zagwarantowanych w traktatach może być uzasadnione wyłącznie wtedy, gdy realizuje ono praworządny cel zgodny z traktatem i uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego. W takim przypadku ograniczenie to musi ponadto prowadzić do realizacji celu, jakiemu służy, i nie może wykraczać poza zakres konieczny do jego osiągnięcia.

64. W tym kontekście należy wyjść od tych samych rozważań, które zostały przedstawione powyżej w związku z ogólną zasadą równego traktowania. I tak, ewentualny zamiar ustawodawcy, jakim jest „zapewnienie nadawcom telewizji niekodowanych większych przychodów z reklam", a więc powód czysto ekonomiczny, nie może być uznawany za uprawniony cel, który mógłby uzasadniać ograniczenie swobody przepływu kapitału w obszarze reklamy telewizyjnej [33]. Natomiast ochrona konsumentów jako widzów przed nadmierną reklamą stanowi bezsprzecznie nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, który może uzasadniać ograniczenie swobody przepływu usług [34]. Oceny tego, któremu z tych celów służy uregulowanie takie jak włoskie, musi dokonać wyłącznie sąd odsyłający.

65. Jeśli sąd odsyłający stwierdzi, tak jak uczynił to już AGCOM w spornej decyzji, że art. 38 decreto legislativo nr 177/2005 ma na celu ochronę konsumentów jako widzów przed nadmierną reklamą, to będzie on musiał zbadać, czy obowiązujące w 2011 r. ograniczenie limitów czasu nadawania reklam telewizyjnych w telewizji kodowanej do 14% na każdą godzinę zegarową było odpowiednie i konieczne do osiągnięcia tego celu.

66. Po uwzględnieniu informacji, którymi Trybunał dysponuje w niniejszym postępowaniu, nic nie przemawia przeciwko temu, aby uznać sporny limit czasu nadawania reklam telewizyjnych w telewizji kodowanej za proporcjonalny dla celu ochrony konsumenta. W szczególności sama okoliczność, że limity czasu nadawania reklam telewizyjnych w telewizji kodowanej i w prywatnej telewizji niekodowanej są odmienne, nie pozwala stwierdzić, aby uregulowanie takie jak włoskie było niespójne. Wymienione zróżnicowanie opiera się bowiem, jak już to omówiono [35], na obiektywnych uwarunkowaniach.

B – *Drugie pytanie prejudycjalne*

67. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zasadniczo dąży do ustalenia, czy odmienne limity czasu nadawania reklam telewizyjnych, takie jak przewidziane w prawie włoskim, są zgodne z wolnością i pluralizmem mediów, jeżeli powodują zakłócenie konkurencji lub sprzyjają umocnieniu dominującej pozycji na rynku reklamy telewizyjnej.

1. Dopuszczalność

68. Komisja i RTI wyrażają wątpliwości co do dopuszczalności tego pytania. Uważam te wątpliwości za uprawnione.

69. W przeciwieństwie do tego, co utrzymuje RTI, drugie pytanie prejudycjalne nie może zostać odrzucone z uzasadnieniem, że dotyczy ono wyłącznie prawa krajowego. Wolność i pluralizm mediów są bowiem również zasadą prawa unijnego, która jest dzisiaj zawarta przede wszystkim w art. 11 ust. 2 karty praw podstawowych. W celu dokonania wykładni tej zasady można zasadniczo zwracać się do Trybunału w trybie postępowania prejudycjalnego.

32 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-341/05 Laval un Partneri, Zb.Orz. s. I-11767, pkt 101; zob. także ww. w przypisie 29 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 72.

33 — Zobacz pkt 51 i 52 niniejszej opinii.

34 — Wyżej wymieniony w przypisie 13 wyrok w sprawie ARD, pkt 50; zob. także ww. w przypisie 31 wyrok w sprawach połączonych De Agostini i TV-Shop, pkt 53; ww. w przypisie 17 wyrok w sprawach połączonych Mesopotamia Broadcast i Roj TV, pkt 48, 49.

35 — Zobacz w szczególności pkt 40 i 41 i niniejszej opinii.

70. Jak jednak słusznie podkreśla Komisja, każdy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym musi zawierać minimum informacji dotyczących okoliczności powstania sporu przed sądem krajowym, aby uczestnicy postępowania prejudycjalnego zajęli sensowne stanowisko, a Trybunał mógł udzielić użytecznej odpowiedzi na pytania prejudycjalne [36]. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy klucz do rozwiązania sporu przed sądem krajowym leży w ocenie stosunków konkurencji między przedsiębiorstwami.

71. W niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera zbyt mało informacji dotyczących rozpatrywanych rynków i warunków na tych rynkach, aby Trybunał mógł udzielić użytecznej odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne.

72. Dlatego też Trybunał powinien uznać drugie pytanie prejudycjalne za niedopuszczalne.

2. Ocena merytoryczna

73. Posiłkowo pozwalam sobie na poniższe ogólne uwagi w przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego.

74. Zasada wolności i pluralizmu mediów, zawarta w art. 11 ust. 2 karty praw podstawowych, ma w demokratycznym społeczeństwie szczególną wagę [37]. Również dyrektywa 2010/13 realizuje cel zapobiegania ograniczeniom pluralizmu i swobody nadawania informacji telewizyjnych [38].

75. Z uwagi na znaczenie reklamy telewizyjnej dla finansowania telewizji nie można a priori wykluczyć, że dojdzie do zakłócenia konkurencji między nadawcami telewizji, jeśli niektórzy spośród nich w związku z nałożonymi na nich szczególnymi ograniczeniami czasu nadawania mogą korzystać z tego źródła finansowania w mniejszym zakresie niż inni nadawcy.

76. Niemniej jednak to, czy odmienne limity czasu nadawania reklam telewizyjnych rzeczywiście powodują takie zakłócenie konkurencji między różnymi grupami nadawców telewizyjnych, zależy od wielu czynników, przede wszystkim od tego, w jakim stopniu nadawcy są zdani na reklamę jako źródło finansowania i z jakich innych źródeł mogą oni w stosowanym przypadku finansować swój program telewizyjny.

77. Sama okoliczność, że nadawca telewizyjny ma szczególnie silną pozycję przy sprzedaży czasu nadawania reklam telewizyjnych, nie oznacza jeszcze, że inni nadawcy telewizyjni nie mogliby z nim skutecznie konkurować o widzów w odniesieniu do ich programów telewizyjnych.

78. Ponadto nie każda zmiana warunków konkurencji między nadawcami telewizyjnymi powoduje nieuchronnie ograniczenie wolności i pluralizmu mediów.

79. Artykuł 11 ust. 2 karty praw podstawowych stoi jednak na przeszkodzie krajowemu uregulowaniu działalności w zakresie produkcji i nadawania programów telewizyjnych, które w znacznym stopniu może zakłócić konkurencję między nadawcami telewizyjnymi i w ten sposób doprowadzić do powstania poważnego ryzyka ograniczenia wolności i pluralizmu mediów.

36 — Wyroki: z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawach połączonych od C-320/90 do C-322/90 Telemarsicabruzzo i in., Rec. s. I-393, pkt 6, 7; z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-134/03 Viacom Outdoor, Zb.Orz. s. I-1167, pkt 22, 25–32; z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie C-380/05 Centro Europa 7, Zb.Orz. s. I-349, pkt 57, 58.

37 — Zobacz podobnie także wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie C-283/11 Sky Österreich, pkt 52.

38 — Motyw 8 dyrektywy 2010/13.

VI – Wnioski

80. Wobec powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio udzielił następujących odpowiedzi:

1) Przepis krajowy, który poniżej limitu czasu 20% w danej godzinie zegarowej określonego w art. 23 ust. 1 dyrektywy 2010/13/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych przewiduje dla reklam telewizyjnych w telewizji kodowanej krótsze czasy nadawania niż w prywatnej telewizji niekodowanej, jest:

   — sprzeczny z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy w związku z ogólną unijną zasadą równego traktowania oraz z art. 56 TFUE, jeśli jego celem jest zapewnienie nadawcom prywatnej telewizji niekodowanej większych przychodów z reklam, mimo że nie można stwierdzić, iż znajdują się oni w sytuacji mniej korzystnej pod względem konkurencji,

   — zgodny z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy w związku z ogólną unijną zasadą równego traktowania oraz z art. 56 TFUE, jeśli realizuje on w proporcjonalny sposób cel ochrony konsumentów jako telewidzów przed nadmiernym obciążeniem przez reklamę telewizyjną.

   Do sądu krajowego należy zbadanie, który z tych dwóch celów realizuje przepis krajowy i – w przypadku gdy realizuje on oba te cele – który z nich znajduje się na pierwszym planie.

2) Artykuł 49 TFUE i art. 63 ust. 1 TFUE nie stoją na przeszkodzie takiemu przepisowi.