



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
 prezentate la 15 octombrie 2020¹

Cauza C-555/19

Fussl Modestraße Mayr GmbH
împotriva
SevenOne Media GmbH,
ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH,
ProSiebenSat.1 Media SE

[cerere de decizie preliminară formulată de Landgericht Stuttgart (Tribunalul Regional din Stuttgart, Germania)]

„Trimitere preliminară – Transmisie de televiziune – Directiva 2010/13/UE – Articolul 4 alineatul (1) – Reglementare națională care interzice publicitatea televizată regională conținută într-un program difuzat la nivel național – Posibilitatea landului în care este difuzată publicitatea de a o autoriza și de a supune autorizarea unor condiții – Egalitatea de tratament – Libera prestare a serviciilor – Articolul 11 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene”

Introducere

1. Deși apariția internetului nu a provocat, astfel cum anunțau unii, dispariția televiziunii, aceasta i-a fragilizat cu siguranță situația, în special pe plan economic și financiar. Nu este vorba numai despre concurența pe care o reprezintă conținuturile accesibile pe internet pentru programele de televiziune, ci și, chiar în principal, despre capacitatea internetului de a concura cu mass-media „tradițională”, în special cu organismele de televiziune, pe piața publicității și despre reducerea veniturilor acestora din urmă care rezultă de aici. Se adaugă climatul economic general defavorabil și crizele succesive, printre care criza financiară din anul 2008 și, în prezent, criza sanitară legată de Covid-19.

2. Prin urmare, nu este surprinzător că organismele de televiziune caută noi surse de venituri, printre altele prin extinderea și prin flexibilizarea ofertei lor publicitare, asemenea publicității pe internet. În acest context, organismul de televiziune german ProSiebenSat.1 a încercat să ofere persoanelor care publică anunțuri posibilitatea unei publicități regionale (și anume, care vizează unul sau mai multe landuri) pe canalele sale de televiziune naționale. Acest lucru constituia însă o amenințare pentru interesele economice ale televiziunilor regionale și locale pentru care publicitatea reprezintă o importantă sursă de venituri. Prin urmare, încercarea ProSiebenSat.1 s-a lovit, într-o primă etapă, de o interdicție emisă de Medienanstalt Berlin-Brandenburg (Oficiul mass-media ale landurilor Berlin și Brandenburg, Germania). Această interdicție a fost însă anulată prin hotărârea pronunțată de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) din 17 decembrie 2014², în recursul formulat împotriva hotărârii pronunțate de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul

¹ Limba originală: franceza.

² 6 C 32.13.

Administrativ din Berlin, Germania) din 26 septembrie 2013³. Astfel, în hotărârea pronunțată, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a considerat printre altele că, întrucât publicitatea nu constituie o parte integrantă a programului de televiziune, licența pentru teledifuzare la nivel național nu se opune difuzării publicității regionale, această licență privind doar conținutul redacțional⁴.

3. În urma acestei decizii, landurile, competente în Germania pentru transmisia de televiziune, au adoptat Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Al 18-lea tratat de stat de modificare referitor la radiodifuziune) din 21 decembrie 2015, care introduce, la articolul 7 alineatul 11 din Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Tratatul de stat privind radiodifuziunea și telemedia) din 31 august 1991 (denumit în continuare „RStV”), o interdicție explicită a publicității regionalizate pe canalele de televiziune naționale⁵.

4. Landgericht Stuttgart (Tribunalul Regional din Stuttgart, Germania), instanță de trimitere în prezenta cauză, solicită în prezent o apreciere a conformității acestei interdicții cu diferite dispoziții și principii ale dreptului Uniunii.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

5. Potrivit articolului 1 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale)⁶:

„În sensul prezentei directive:

[...]

(e) «transmisie de televiziune» sau «difuzare de televiziune» (adică un serviciu mass-media audiovizual liniar) înseamnă un serviciu mass-media audiovizual prestat de un furnizor de servicii mass-media pentru vizionarea simultană de programe pe baza unei grile de programe;

[...]”

6. Articolul 4 alineatul (1) din această Directivă 2010/13 prevede:

„Statele membre își păstrează libertatea de a solicita furnizorilor de servicii mass-media aflați sub jurisdicția lor să respecte norme mai detaliate sau mai stricte în domeniile coordonate de prezenta directivă, cu condiția ca normele respective să fie conforme cu legislația Uniunii.”

3 27 K 231.12.

4 Matzneller, P., „Le BVerwG autorise la régionalisation de la publicité par une chaîne nationale”, *IRIS. Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, 2015, nr. 3, p. 8; Trute, H.-H., „Zulässigkeit von Werbespots mit regional beschränktem Verbreitungsgebiet”, *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht*, 2015, nr. 13, p. 284.

5 A se vedea în această privință în special Iacino, G., în: Observatoire européen de l'audiovisuel, *IRIS Spécial*, „La télévision régionale et locale en Europe”, Strasbourg 2016, p. 60-61.

6 JO 2010, L 95, p. 1, rectificare în JO 2010, L 263, p. 15.

Dreptul german

7. RStV prevede la articolul 2 alineatul 1:

„Radiodifuziunea este un serviciu de informare și de comunicare liniară; aceasta constă în organizarea și difuzarea unor oferte sub formă de imagini în mișcare sau de sunete destinate colectivității și recepționării simultane, pe baza unei grile de programe și prin utilizarea undelor electromagnetice.”

8. Articolul 7 alineatul 11 din RStV prevede:

„Difuzarea materialelor publicitare sau a altor conținuturi care nu este efectuată pe întreg teritoriul Germaniei în cadrul unui program desemnat sau autorizat pentru difuzarea la nivel național este permisă numai dacă și în măsura în care acest lucru este permis de legislația landului în care are loc difuzarea neefectuată pe întregul teritoriu al Germaniei. Materialele publicitare sau alte conținuturi ale operatorilor privați, nedifuzate pe întreg teritoriul Germaniei, necesită o autorizație separată în temeiul legislației landului. Aceasta poate fi supusă unor condiții de conținut care trebuie stabilite prin lege.”

9. Până în prezent, niciun land nu a făcut uz de posibilitatea prevăzută la articolul 7 alineatul 11 din RStV de a acorda, în temeiul legislației landului respectiv, autorizații pentru publicitatea regională difuzată în cadrul programelor cu difuzare națională.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

10. Fussl Modestraße Mayr GmbH, societate de drept austriac, administrează un ansamblu de magazine de modă cu sediul în Austria, precum și în landul Bavaria (Germania).

11. SevenOne Media GmbH, societate de drept german, este întreprinderea de comercializare a grupului ProSiebenSat.1, un organism privat de transmisie de televiziune cu sediul în Germania.

12. La 25 mai 2018, Fussl Modestraße Mayr a încheiat un contract cu SevenOne Media privind difuzarea, numai în landul Bavaria, de publicitate televizată în cadrul unor programe pe canalul național ProSieben prin utilizarea rețelelor de cablu bavareze ale Vodafone Kabel Deutschland GmbH. SevenOne Media a refuzat să execute acest contract pentru motivul că difuzarea regională a publicității televizate în cadrul unor programe difuzate pe întregul teritoriu german îi este interzisă prin articolul 7 alineatul 11 din RStV. Astfel, Fussl Modestraße Mayr a sesizat instanța de trimitere pentru ca aceasta să oblige SevenOne Media să își execute obligațiile care decurg din contractul în cauză.

13. Instanța de trimitere arată că părțile sunt de acord că, din punct de vedere tehnic, SevenOne Media este în măsură să difuzeze, în cadrul emisiunilor sale naționale, publicitatea televizată în cauză astfel încât aceasta să poată fi vizualizată numai pe teritoriul landului Bavaria. Unicul obstacol în calea acestei difuzări ar fi, așadar, de natură legală.

14. În aceste condiții, Landgericht Stuttgart (Tribunalul Regional din Stuttgart) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13,

b) principiul egalității de tratament prevăzut de dreptul Uniunii și

c) dispozițiile articolului 56 TFUE privind libera prestare a serviciilor

trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale care interzice difuzarea regională a publicității în programele audiovizuale autorizate pentru întregul stat membru?

- 2) Prima întrebare trebuie apreciată în mod diferit dacă legislația națională permite reglementări în temeiul cărora difuzarea regională a publicității poate fi autorizată prin lege și, în acest caz, este necesară o autorizație administrativă suplimentară?
- 3) Prima întrebare trebuie apreciată în mod diferit dacă nu este utilizată efectiv posibilitatea autorizării publicității regionale prezentată în cea de a doua întrebare și, în consecință, publicitatea regională este interzisă permanent?
- 4) Articolul 11 din [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare «carta»)] trebuie interpretat, luând în considerare articolul 10 din [Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare «CEDO»)], precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în special principiul pluralismului informației, în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea descrisă în prima, a doua și a treia întrebare?”

15. Fussl Modestraße Mayr, guvernul german, precum și Comisia au depus observații scrise⁷. Aceleași părți, precum și SevenOne Media, au fost reprezentate în cadrul ședinței care a avut loc la 2 iulie 2020.

Analiză

16. Primele trei întrebări adresate de instanța de trimitere, care propunem să fie analizate împreună, privesc aprecierea interzicerii publicității regionale pe canalele de televiziune naționale, conținută la articolul 7 alineatul 11 din RStV, în lumina mai multor dispoziții și principii ale dreptului Uniunii. Această apreciere va necesita efectuarea unui test de proporționalitate care va lua în considerare, printre altele, posibilitatea landurilor de a autoriza o astfel de publicitate, precum și faptul că niciunul dintre acestea nu a utilizat această posibilitate. A patra întrebare, astfel cum o înțelegem, privește o apreciere de principiu a aceleiași interdicții în lumina drepturilor fundamentale, în special a libertății de exprimare

Cu privire la prima-a treia întrebare preliminară

17. Prin intermediul primelor trei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13, principiul egalității de tratament și articolul 56 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei interziceri a publicității regionale pe canalele de televiziune naționale, precum cea care decurge din articolul 7 alineatul 11 din RStV. Prin „publicitate regională” trebuie să se înțeleagă difuzarea pe un canal de televiziune cu acoperire națională a unor blocuri sau spoturi publicitare specifice uneia sau mai multor regiuni, diferite de publicitatea difuzată în același timp pe restul teritoriului. Problema astfel ridicată privește de asemenea importanța unei eventuale posibilități de a ridica această interdicție în una sau mai multe regiuni.

18. Vom aborda analiza interdicției în discuție în lumina diferitor norme de drept al Uniunii, în ordinea în care acestea au fost menționate în întrebările preliminare. Vom analiza de asemenea argumentul guvernului german întemeiat pe articolul 1 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2010/13.

Cu privire la (ne)relevanța Directivei 2010/13

19. Instanța de trimitere menționează, în primul rând, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13. Simultan, guvernul german invocă un argument întemeiat pe articolul 1 alineatul (1) litera (e) din această directivă pentru a apăra măsura națională în discuție.

⁷ Observațiile scrise ale SevenOne Media au fost depuse după expirarea termenului și, prin urmare, nu au fost atașate la dosar.

– Cu privire la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13

20. Directiva 2010/13 prevede libera circulație a serviciilor mass-media audiovizuale, și anume a transmisiilor de televiziune și a serviciilor audiovizuale la cerere, interzicând, în principiu, statelor membre să restricționeze recepționarea și retransmisia pe propriile teritorii a astfel de servicii din alte state membre [articolul 3 alineatul (1)]. Această libertate este însoțită de o armonizare a normelor care reglementează serviciile menționate. Această armonizare privește, printre altele, domeniile precum protecția consumatorilor sau a anumite categorii de consumatori, promovarea operelor europene sau de asemenea accesul organismelor de difuziune la evenimente de importanță majoră pentru public. În ceea ce privește o armonizare minimă, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13 prevede libertatea statelor membre de a solicita furnizorilor aflați sub jurisdicția lor să respecte norme mai stricte în domeniile coordonate de măsurile de armonizare realizate în directiva menționată.

21. Nu vedem cum s-ar putea opune această dispoziție unei interziceri a publicității regionale precum cea în discuție în litigiul principal.

22. *Primo*, considerăm că această interdicție nu intră în domeniul reglementat de Directiva 2010/13. Astfel, deși această directivă cuprinde norme care privesc publicitatea televizată, ele privesc cu toate acestea conținutul acestei publicități, timpul care îi este alocat și distincția clară dintre publicitate și conținutul editorial. Aceste norme au ca obiectiv principal protecția telespectatorilor. În schimb, măsura în discuție în litigiul principal privește împărțirea pieței publicitare între organisme de difuziune naționale și regionale și este menită să protejeze poziția acestora din urmă pe această piață. Aceasta nu intră în domeniul armonizat al Directivei 2010/13.

23. *Secundo*, chiar presupunând că măsura națională în discuție intră în domeniul de aplicare al Directivei 2010/13, articolul 4 alineatul (1) din această directivă se limitează să prevadă libertatea statelor membre de a adopta norme mai stricte decât cele stabilite de directiva menționată, fără a defini conținutul acestor norme. Prin urmare, acest articol ar putea cu dificultate să se opună unor astfel de norme, odată ce acestea sunt adoptate de un stat membru.

24. În ceea ce privește condiția potrivit căreia aceste norme mai stricte trebuie să fie conforme cu celelalte dispoziții ale dreptului Uniunii, este vorba despre o limitare clasică al cărei scop este de a evita ca o libertate lăsată statelor membre de a deroga de la dispozițiile unui act de drept al Uniunii să fie interpretată ca permițând derogarea de la acest drept în mod general. Cu toate acestea, conformitatea normelor adoptate de un stat membru cu celelalte dispoziții ale dreptului Uniunii trebuie apreciată în raport nu cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13, ci cu celelalte dispoziții.

25. Prin urmare, împărtășim opinia Comisiei, potrivit căreia o dispoziție precum articolul 7 alineatul 11 din RStV nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2010/13 și, așadar, al articolului 4 alineatul (1) din aceasta.

– Cu privire la articolul 1 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2010/13

26. Guvernul german susține în observațiile sale scrise că folosirea, în definiția „transmisie[i] de televiziune” cuprinsă la articolul 1 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2010/13, a termenilor „vizionarea simultană de programe”, preluați la articolul 2 alineatul 1 din RStV, impune ca același conținut să fie difuzat simultan pe întregul teritoriu acoperit de emisia unui canal de televiziune și se opune astfel publicității regionale pe canalele naționale.

27. Considerăm că acest punct de vedere nu este corect.

28. Astfel, chiar presupunând, contrar modului exact de redactare a dispoziției în discuție, că termenii „vizionarea simultană” se aplică nu numai în privința programelor (și anume, a conținutului redacțional), ci și în privința publicității, acești termeni nu impun nicidecum identitatea de conținut difuzat pe întregul teritoriu acoperit de emisie.

29. Directiva 2010/13 se întemeiază pe distincția dintre serviciile denumite „liniare” și serviciile la cerere. Serviciile liniare au fost definite la articolul 1 alineatul (1) litera (e) din această directivă. Caracteristica esențială a acestor servicii este că organismul de difuziune este cel care decide cu privire la conținutul difuzat la un moment dat, independent de orice cerere, alegerea telespectatorului limitându-se la a recepționa sau nu emisia. Prin urmare, aceste servicii sunt liniare în timp. Consecința este că toți telespectatorii cărora le este destinat un conținut îl vizionează simultan. Nu rezultă însă nicio cerință potrivit căreia același conținut ar trebui să fie destinat tuturor spectatorilor care se află în zona de acoperire a emisiei unui canal de televiziune. Organismul de televiziune poate foarte bine să diferențeze conținutul pe o bază teritorială sau în funcție de modalitatea de transmisie (terestră, prin cablu, prin satelit etc.), fără ca aceasta să elimine caracterul liniar al serviciului său.

30. Bineînțeles, condițiile de autorizare a emisiei sau, precum în speță, normele de drept intern pot interzice o asemenea diferențiere, însă acest lucru nu este nicidecum impus de articolul 1 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2010/13, nici, de altfel, de vreo altă dispoziție a acestei directive.

31. Prin urmare, articolul 1 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2010/13 nu impune o interzicere a publicității regionale precum cea cuprinsă la articolul 7 alineatul 11 din RStV.

Principiul egalității de tratament

32. Instanța de trimitere invocă, în al doilea rând, în întrebările preliminare, principiul egalității de tratament ca normă de referință pentru aprecierea conformității cu dreptul Uniunii a interzicerii publicității regionale pe canalele de televiziune naționale, cuprinsă la articolul 7 alineatul 11 din RStV. Preocupările sale privesc, pe de o parte, poziția defavorabilă a furnizorilor naționali de servicii mass-media audiovizuale liniare (și anume, organismele de televiziune) comparată cu cea a furnizorilor de servicii mass-media audiovizuale neliniare, în special care operează pe internet, în ceea ce privește posibilitatea de a oferi servicii publicitare direcționate. Pe de altă parte, instanța de trimitere invocă diferența de tratament dintre potențialele persoane care publică anunțuri, așadar beneficiarii serviciilor de publicitate televizată, care operează la nivel regional, precum reclamanta din litigiul principal, și operatorii de dimensiuni mai mari, pentru care este adecvată publicitatea la nivel național.

33. În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, principiul egalității de tratament impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv⁸.

34. Or, considerăm că situațiile operatorilor evocate de instanța de trimitere nu sunt comparabile.

35. *Primo*, în ceea ce privește operatorii canalelor de televiziune naționale, apreciem, asemenea Comisiei, că situația lor nu este comparabilă, în sensul principiului egalității de tratament, cu cea a furnizorilor de servicii mass-media audiovizuale neliniare care operează pe internet. Modalitățile de consum ale acestor servicii, modul în care operează publicitatea la televizor și pe internet și, în sfârșit, cadrul normativ, atât național, cât și al Uniunii⁹, diferă într-o asemenea măsură încât considerăm că o

⁸ A se vedea în special, în ceea ce privește publicitatea televizată, Hotărârea din 18 iulie 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, punctul 15).

⁹ Directiva 2010/13 și Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (directiva privind comerțul electronic) (JO 2000, L 178, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 29, p. 257).

comparație a situațiilor acestora în raport cu normele privind publicitatea regională este lipsită de sens. Acest lucru este legat în special de faptul că, datorită caracterului său interactiv și colectării a numeroase informații privind utilizatorii, publicitatea pe internet nu este limitată de criteriul teritorial și poate viza utilizatorii în mod individual, în funcție de presupusele lor interese, lucru imposibil în cazul televiziunii. Nu posibilitatea de a oferi o publicitate televizată regională este cea care ar putea elimina aceste diferențe.

36. *Secundo*, în ceea ce privește situația potențialelor persoane care publică anunțuri și care operează la nivel regional în raport cu persoanele care publică anunțuri și care operează la nivel național, apreciem, de această dată contrar opiniilor exprimate de Comisie, că nu se poate considera că impactul diferit al normelor în discuție asupra acestor două categorii de operatori economici (beneficiari ai serviciilor de publicitate) constituie o inegalitate de tratament.

37. Astfel, este adevărat că interzicerea publicității regionale pe canalele de televiziune naționale poate afecta mai puternic potențialele persoane care publică anunțuri și care operează la nivel regional, care ar putea profita de o asemenea publicitate, decât persoanele care publică anunțuri și care operează la nivel național, pentru care aceasta nu ar avea nicio utilitate. Însă, această interdicție nu urmărește să reglementeze oportunitățile publicitare ale diferitor categorii de potențiale persoane care publică anunțuri, ci, adresându-se televiziunilor, să rezerve piața publicitară regională organismelor de televiziune regionale și locale. Impactul acestei interdicții asupra diferitor categorii de beneficiari potențiali ai serviciilor de publicitate nu rezultă în mod direct din această reglementare, ci din situația în care se află acești diferiți operatori ca urmare, printre altele, a dimensiunii lor economice. Normele, în schimb, sunt aceleași pentru toți. Or, principiul egalității de tratament nu poate, în opinia noastră, să fie interpretat în sensul că impune adaptarea normelor de drept la nevoile specifice ale fiecărui justițiabil.

38. Pentru a rezuma, considerăm, așadar, că principiul egalității de tratament nu se opune unei interziceri a publicității regionale pe canalele de televiziune naționale, precum cea cuprinsă la articolul 7 alineatul 11 din RStV.

Articolul 56 TFUE

39. În al treilea rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei interziceri a publicității regionale pe canalele de televiziune naționale, precum cea cuprinsă la articolul 7 alineatul 11 din RStV.

40. Acest articol din tratat interzice orice restricție privind libera prestare a serviciilor în situații transfrontaliere, cu excepția cazului în care această restricție este justificată de un motiv imperativ de interes general.

– Cu privire la existența unei restricții

41. Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că difuzarea mesajelor televizate, inclusiv a mesajelor publicitare, constituie o prestare de servicii care intră sub incidența articolului 56 TFUE¹⁰. Se încadrează de asemenea în libertatea prevăzută la acest articol posibilitatea potențialelor persoane care publică anunțuri de a beneficia de serviciile de publicitate prin televiziune¹¹.

10 A se vedea deja Hotărârea din 30 aprilie 1974, Sacchi (155/73, EU:C:1974:40, punctul 6). Pentru o aplicare recentă, a se vedea Hotărârea din 11 decembrie 2019, TV Play Baltic (C-87/19, EU:C:2019:1063, punctul 34 și jurisprudența citată).

11 A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punctul 33 *in fine*).

42. Or, trebuie să fie considerate restricții privind libera prestare a serviciilor toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea acestei libertăți¹². Acest lucru este cu atât mai adevărat, cu cât potențialele persoane care publică anunțuri provin din alte state membre, întrucât restricțiile privind posibilitățile de a beneficia de serviciile de publicitate fac deosebit de dificil accesul acestora pe piața statului membru care a stabilit aceste restricții. Astfel de restricții pot exista, printre altele, atunci când publicitatea pentru activitatea potențialei persoane care publică anunțuri nu este permisă decât pe canalele televiziunii locale, în condițiile în care este interzisă pe cele ale televiziunii naționale¹³.

43. O situație asemănătoare poate fi identificată în prezenta cauză. Reclamanta din litigiul principal, societate de drept austriac, exploatează un lanț de magazine de modă în Austria. Aceasta dorește să își extindă activitatea, instalându-se și în Germania, dar numai pe o parte a teritoriului acestui stat membru, și anume în Bavaria.

44. În acest scop, reclamanta din litigiul principal dorește să utilizeze serviciile de publicitate televizată. Însă, din cauza interdicției cuprinse la articolul 7 alineatul 11 din RStV, aceasta nu poate difuza o publicitate limitată la teritoriul Bavariei pe un canal de televiziune național, astfel cum avea intenția să procedeze atunci când a semnat un contract în acest sens cu pârâta din litigiul principal. Singurele opțiuni care i se oferă sunt fie de a cumpăra timp publicitar la nivel național pe un canal de televiziune național, fie de a recurge la serviciile televiziunilor regionale și locale. Reclamanta precizează că niciuna dintre aceste opțiuni nu răspunde însă nevoilor sale.

45. Publicitatea la nivel național ar fi prea scumpă și, într-o mare măsură, inutilă, întrucât ar acoperi în principal teritoriul pe care reclamanta nu dorește să desfășoare o activitate. Prin urmare, o astfel de publicitate nu ar fi rentabilă¹⁴.

46. În ceea ce privește publicitatea pe canalele de televiziune regionale și locale, aceasta nu ar permite atingerea scopurilor urmărite de reclamantă. *Primo*, aceste canale nu adună decât o parte minimă din telespectatori (aproximativ 5 % din audiența televiziunii, potrivit datelor reclamantei). *Secundo*, publicul acestor canale regionale și locale nu ar fi cel vizat de reclamantă. Astfel, interesul reclamantei este ca publicitatea să fie difuzată înainte sau după programe de televiziune care îi pot interesa pe clienții potențiali ai reclamantei, și anume clientela articolelor de modă. Or, acest tip de programe este difuzat pe canalele de televiziune naționale, în timp ce canalele regionale și locale sunt concentrate asupra subiectelor de actualitate locale și atrag un public diferit.

47. Astfel, imposibilitatea de a beneficia de o publicitate limitată la teritoriul Bavariei pe un canal de televiziune național, care decurge din interdicția cuprinsă la articolul 7 alineatul 11 din RStV, deși o asemenea publicitate este posibilă din punct de vedere tehnic, iar pârâta din litigiul principal este dispusă să furnizeze un asemenea serviciu, ar face mai dificil accesul reclamantei pe piața germană. Acest lucru s-ar datora în special faptului că aceasta ar fi în concurență cu lanțurile de magazine de modă care operează la nivel național, pentru care publicitatea pe canalele de televiziune naționale care acoperă tot teritoriul național este perfect adecvată.

12 Hotărârea din 17 iulie 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punctul 32).

13 A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punctul 33).

14 Reclamanta din litigiul principal susține de asemenea că publicitatea la nivel național i-ar putea chiar aduce prejudicii, în măsura în care ar suscita o cerere pe care reclamanta nu ar fi în măsură să o satisfacă. Apreciem însă că acest argument este pur ipotetic, întrucât nimic nu garantează un astfel de succes al ofertei reclamantei legat de publicitatea televizată.

48. În aceste împrejurări, considerăm incontestabil faptul că interzicerea publicității regionalizate pe canalele de televiziune naționale, cuprinsă la articolul 7 alineatul 11 din RStV, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor garantată de articolul 56 TFUE. Faptul că RStV lasă landurilor posibilitatea de a permite publicitatea regionalizată pe teritoriile lor nu schimbă cu nimic această apreciere, întrucât, pe de o parte, acest lucru este în continuare supus unei decizii a fiecărui land și, pe de altă parte, până în prezent niciunul dintre acestea nu a permis o astfel de publicitate, această posibilitate rămânând, așadar, pur teoretică.

49. Trebuie să se analizeze în acest moment dacă această restricție poate fi justificată de motive imperative de interes general.

– *Cu privire la justificarea restricției*

50. Potrivit unei jurisprudențe constante, o restricție privind libera prestare a serviciilor garantată de articolul 56 TFUE poate fi justificată atunci când răspunde unor motive imperative de interes general, în măsura în care este de natură a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv¹⁵. Revine statului membru în cauză sarcina de a demonstra caracterul justificat al măsurii pe care intenționează să o adopte sau să o mențină în vigoare.

51. Guvernul german invocă drept justificare păstrarea pluralismului de opinii la nivel regional, pentru care existența canalelor de televiziune regionale și locale ar fi primordială. Or, potrivit acestui guvern, faptul de a rezerva, prin intermediul articolului 7 alineatul 11 din RStV, organismelor de televiziune regionale și locale piața publicității regionale este necesar pentru a garanta supraviețuirea lor economică.

52. Curtea a avut deja ocazia să statueze că motivele de politică culturală legate de păstrarea pluralismului mass-media pot justifica restricțiile privind libera prestare a serviciilor. Astfel, aceste măsuri contribuie la garantarea libertății de exprimare, protejată de articolul 11 din cartă¹⁶.

53. Se pare că același raționament poate fi aplicat în prezenta cauză. În mod natural, televiziunile regionale și locale abordează subiecte de interes local care nu sunt sau sunt doar foarte puțin prezente pe canalele de televiziune naționale. Astfel, aceste televiziuni contribuie la dezbaterea publică și, prin urmare, la pluralismul de opinii cu privire la aceste subiecte. Importanța mass-mediei regionale și locale pentru păstrarea pluralismului de opinii și pentru democrația participativă este de asemenea subliniată de diverse organe ale Consiliului European¹⁷. Considerăm că o măsură care are ca scop garantarea posibilității de funcționare a televiziunilor regionale și locale, rezervându-le piața publicității regionale și asigurându-le astfel o sursă de finanțare, poate fi justificată de un motiv imperativ de interes general de politică culturală.

54. Însă, această măsură, pentru a fi conformă cu articolul 56 TFUE, trebuie să fie de natură să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește și să fie proporțională, în sensul că nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit.

55. Or, tocmai cu privire la aceste două aspecte atât instanța de trimitere, cât și părțile din litigiul principal exprimă îndoieli.

¹⁵ A se vedea recent Hotărârea din 11 decembrie 2019, TV Play Baltic (C-87/19, EU:C:2019:1063, punctul 37).

¹⁶ A se vedea, în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, Hotărârea din 26 iunie 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, punctul 18). A se vedea de asemenea, printre altele, Hotărârea din 13 decembrie 2007, United Pan-Europe Communications Belgium și alții (C-250/06, EU:C:2007:783, punctele 40-42), și Hotărârea din 11 decembrie 2019, TV Play Baltic (C-87/19, EU:C:2019:1063, punctele 38-40).

¹⁷ A se vedea McGonagle, T., și van Eijk, N., în: Observatoire européen de l'audiovisuel, *IRIS Spécial*, „La télévision régionale et locale en Europe”, Strasbourg 2016, p. 12-20 și documentele citate.

– *Cu privire la caracterul adecvat al măsurii naționale în discuție*

56. *Primo*, instanța de trimitere se îndoiește de caracterul sistematic și coerent al măsurii în discuție, în sensul jurisprudenței Curții¹⁸, ca urmare a faptului că o publicitate direcționată către anumite categorii de utilizatori este permisă pe internet, în special în legătură cu serviciile mass-media audiovizuale neliniare furnizate pe această rețea. Părțile din litigiul principal, precum și Comisia invocă argumente asemănătoare.

57. Nu suntem convinși de aceste argumente. Astfel cum am menționat deja în legătură cu principiul egalității de tratament, publicitatea pe internet funcționează într-un mod complet diferit de publicitatea televizată. Pe de o parte, publicitatea pe internet este independentă din punct de vedere tehnic de conținutul căruia îi este asociată. Deși utilizatorul are impresia că publicitatea face parte integrantă din acest conținut, aceasta provine totuși, în realitate, dintr-o sursă diferită. Pe de altă parte, furnizorii serviciilor pe internet, datorită informațiile pe care le colectează cu privire la utilizatorii acestora, sunt în măsură să direcționeze publicitatea către fiecare utilizator de internet în mod individual, în funcție de interesele particulare care îi sunt atribuite pe baza informațiilor colectate. Situația geografică a utilizatorului nu este decât unul dintre elementele luate în considerare. În consecință, atunci când vizionează același conținut pe internet, fiecare utilizator poate primi propria selecție de publicitate, diferită de cea a celorlalți utilizatori. Acest mecanism este mult mai sofisticat decât împărțirea geografică a publicității vizate de măsura națională în discuție.

58. Este foarte adevărat că serviciile furnizate pe internet constituie o concurență pentru organismele de televiziune regionale și locale pe piața publicității și o amenințare pentru veniturile lor din această piață, dar acest lucru nu intră în competențele legislative ale landurilor, fie și numai ca urmare a faptului că Directiva 2000/31 limitează în mod semnificativ capacitatea statelor membre de a reglementa aceste servicii¹⁹. Pe de altă parte, provocările pe care le reprezintă reglementarea internetului sunt de cu totul altă natură decât cele ridicate de reglementarea televiziunii. Or, nu i se poate reproșa unui stat membru, astfel cum procedează Comisia, că nu a reglementat ceea ce nu intră în competența sa de reglementare.

59. Pentru acest motiv, nu vedem o analogie între prezenta cauză și cea în care s-a pronunțat Hotărârea Corporación Dermoestética²⁰. În această cauză era vorba despre interdicția publicității pentru tratamentele medicale și chirurgicale. Însă, această interdicție privea numai canalele de televiziune naționale, excluzând canalele regionale, pe care o astfel de publicitate era admisă. Curtea a considerat acest regim incoerent și, în consecință, contrar articolului 56 TFUE²¹. În schimb, obiectivul măsurii naționale în discuție în prezenta cauză nu este de a interzice sau de a restrânge orice publicitate direcționată către o categorie de telespectatori, ci de a rezerva o piață specifică, cea a publicității televizate regionale, astfel cum există, organismelor de televiziune regionale și locale. Prin urmare, existența unei publicități direcționate pe alte canale de comunicare, în special pe internet, nu repune în discuție coerența acestei măsuri.

18 Instanța de trimitere citează în această privință Hotărârea din 12 iulie 2012, HIT și HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, punctul 22). A se vedea de asemenea Hotărârea din 17 iulie 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punctul 39).

19 În ceea ce privește serviciile mass-media audiovizuale furnizate pe internet, Directiva 2010/13 prevede un număr limitat de restricții privind publicitatea. Aceste restricții nu privesc însă întinderea geografică a acestei publicități.

20 Hotărârea din 17 iulie 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421).

21 Hotărârea din 17 iulie 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punctele 39 și 40).

60. Pe de altă parte, considerăm că „convergența mass-mediei”, în special cea a televiziunii și a internetului, invocată de pârâta din litigiul principal, nu poate repune în discuție această constatare. Această convergență nu este decât un proces care, atât timp cât aceste două forme de mass-media fac obiectul unor reglementări diferite²², este departe de a fi terminat. Prin urmare, nu împărtășim opinia Comisiei în ceea ce privește caracterul pretins „anacronic” al măsurii naționale în discuție. În orice caz, această măsură nu este mai anacronică decât legislația Uniunii privind diferite tipuri de mass-media.

61. *Secundo*, reclamanta din litigiul principal, susținută cu privire la acest aspect, ca de altfel și cu privire la celelalte, de pârâta din litigiul principal, contestă premisa pe care se întemeiază măsura națională în discuție, și anume că deschiderea pieței publicității regionale pentru canalele de televiziune naționale aduce prejudicii considerabile finanțării organismelor de televiziune regionale și locale. Acest argument se întemeiază, printre altele, pe un studiu realizat la comanda pârâtei din litigiul principal²³. Potrivit acestui studiu, persoanele care publică anunțuri care ar putea beneficia de o publicitate regională pe canalele de televiziune naționale, precum reclamanta din litigiul principal, nu sunt aceleași cu cele care utilizează serviciile publicitare ale canalelor regionale și locale. Astfel, deschiderea acestei piețe pentru canalele naționale nu ar avea drept consecință o pierdere semnificativă a veniturilor pentru canalele regionale și locale. În schimb, potrivit acestui studiu, publicitatea pe internet ar fi prejudiciabilă pentru veniturile acestor canale.

62. Cu toate acestea, fără a dori să intrăm în polemică cu privire la aprecieri factuale, considerăm că este dificil să se prevadă cu certitudine comportamentul viitor al actorilor de pe piață într-un mediu juridic modificat, în special întrucât aceștia au tendința de a-și adapta comportamentul la astfel de schimbări. Pe de altă parte, odată admis principiul publicității regionale, nimic nu ar împiedica canalele de televiziune naționale să propună de asemenea servicii de publicitate la nivel subregional și local, și anume la nivelul ocupat în prezent, potrivit studiului menționat mai sus, de organismele de televiziune regionale și locale.

63. Astfel, apreciem că ideea potrivit căreia intrarea pe piața publicității regionale a unor actori atât de puternici precum canalele de televiziune naționale riscă să încalce grav părțile din această piață deținute în prezent de organismele de televiziune regionale și locale nu este vădit neîntemeiată. Prin urmare, considerăm că legiuitorul german, în cadrul marjei sale de apreciere, era îndreptățit să se întemeieze pe această premisă atunci când a introdus interzicerea publicității regionale pe canalele de televiziune naționale. Or, în ceea ce privește o măsură destinată protejării libertății de exprimare garantate la articolul 11 din cartă, marja de apreciere a legiuitorului național este deosebit de importantă²⁴.

64. Pentru a încheia această parte, suntem de părere că legiuitorul german, în cadrul marjei sale de apreciere, era îndreptățit să considere că intrarea canalelor de televiziune naționale pe piața publicității regionale risca să aducă atingere finanțării organismelor de televiziune regionale și locale, amenințând astfel pluralismul de opinii la nivel regional la care contribuie aceste organisme. Prin urmare, apreciem că măsura națională în discuție este adecvată pentru realizarea obiectivului care constă în protejarea pluralismului. Pe de altă parte, existența unei publicități direcționate către utilizatorii particulari pe internet nu repune în discuție coerența acestei măsuri.

22 La nivelul dreptului Uniunii, Directiva 2010/13, cu dispoziții specifice privind televiziunea, și Directiva 2000/31.

23 Dewenter, R., „Führt das Verbot regionaler Fernsehwerbung auf bundesweiten Programmen zu einer Förderung von lokalen/regionalen Programmen?” (https://www.hsu-hh.de/ioek/wp-content/uploads/sites/520/2020/01/Gutachten_P7S1_Dewenter_final.pdf).

24 Hotărârea din 13 decembrie 2007, United Pan-Europe Communications Belgium și alții (C-250/06, EU:C:2007:783, punctul 44).

– *Cu privire la proporționalitatea măsurii naționale în discuție*

65. Pentru ca o restricție privind libera prestare a serviciilor să poată fi justificată de un motiv imperativ de interes general, aceasta trebuie nu numai să fie adecvată pentru realizarea obiectivului urmărit, ci trebuie de asemenea să fie proporțională cu acesta, cu alte cuvinte să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. Prin urmare, problema care se ridică este dacă alte măsuri nu ar putea permite atingerea aceluiași obiectiv, aducând simultan mai puține restricții privind libera prestare a serviciilor.

66. Atât părțile din litigiul principal, cât și Comisia pun în discuție proporționalitatea măsurii naționale în cauză afirmând că aceasta aduce un prejudiciu important posibilităților de promovare ale reclamantei, aducând în același timp doar un beneficiu foarte limitat operatorilor de televiziune regionali și locali.

67. Acest argument este însă întemeiat pe negarea, de către aceste persoane interesate, a caracterului adecvat al respectivei măsuri pentru atingerea obiectivului urmărit. Or, după cum am explicat, caracterul inadecvat al măsurii menționate comparat cu obiectivul său nu este, în opinia noastră, demonstrat. Astfel, dacă se admite că măsura în discuție este adecvată pentru obiectivul său, balanța intereselor existente, și anume cele ale întreprinderilor care doresc să se promoveze printr-o publicitate regională pe canalele de televiziune naționale și cele ale organismelor de televiziune regionale și locale, se prezintă într-o altă lumină. Astfel, în opinia noastră, legiuitorul german a putut considera în mod legitim că interesul public pentru existența organismelor menționate și pentru contribuția lor la dezbateră publică la nivel regional și local prevalează asupra interesului privat al întreprinderilor de a se promova prin intermediul unui anumit canal de comunicare.

68. Rămâne să se ridice, așadar, problema dacă există alte măsuri mai puțin restrictive care ar permite atingerea acestui obiectiv de protecție a pluralismului mass-media la nivel regional și local.

69. Reclamanta din litigiul principal invocă în această privință soluția în vigoare în Austria, statul său membru de origine. Această soluție constă în asigurarea finanțării canalelor de televiziune publice printr-o redevență, cu interzicerea publicității, și lăsarea unei libertăți în ceea ce privește publicitatea, inclusiv regională, canalelor private.

70. Însă, în temeiul unei jurisprudențe constante, faptul că un stat membru impune reguli mai puțin stricte decât cele impuse de un alt stat membru nu înseamnă că acestea din urmă sunt disproporționate și, prin urmare, incompatibile cu dreptul Uniunii²⁵. Astfel, existența unor reguli mai puțin stricte în Austria nu poate fi considerată o dovadă a lipsei caracterului proporțional al măsurii germane în discuție.

71. Pe de altă parte, deși finanțarea mass-mediei prin fondurile publice poate constitui o soluție la anumite probleme, aceasta poate de asemenea să ridice probleme în ceea ce privește reala independență a mass-mediei respective. Din acest punct de vedere, faptul de a dispune de resurse proprii, de exemplu sub formă de venituri publicitare, este o garanție suplimentară a independenței mass-mediei menționate și, prin urmare, a pluralismului de opinii.

²⁵ A se vedea în special Hotărârea din 10 mai 1995, *Alpine Investments* (C-384/93, EU:C:1995:126, punctul 51), Hotărârea din 13 iulie 2004, *Comisia/Franța* (C-262/02, EU:C:2004:431, punctul 37), precum și, în ultimul rând, Hotărârea din 18 septembrie 2019, *VIPA* (C-222/18, EU:C:2019:751, punctul 71).

72. În schimb, existența însăși a clauzei prevăzute la articolul 7 alineatul 11 din RStV, care permite landurilor să autorizeze, eventual în anumite condiții, pe teritoriile lor publicitatea regională pe canale de televiziune naționale, sugerează că o relaxare a interdicției care decurge din articolul 7 din RStV ar putea fi posibilă fără să se aducă prejudicii obiectivului urmărit de această interdicție. Faptul că această posibilitate nu a fost aplicată până în prezent nu schimbă cu nimic faptul că legiuitorul german, prin introducerea acestei clauze, a recunoscut compatibilitatea unei astfel de autorizații eventuale cu obiectivele măsurii în discuție.

73. S-ar putea concepe alte măsuri mai puțin restrictive decât o interzicere absolută a publicității regionale pe canalele de televiziune naționale, precum o participare a organismelor de televiziune regionale și locale la încasările pe care le-ar fi obținut televiziunile naționale dintr-o astfel de publicitate regionalizată. O astfel de măsură ar permite concilierea intereselor potențialelor persoane care publică anunțuri, precum reclamanta din litigiul principal, cu cele ale organismelor de televiziune regionale și locale.

74. Va reveni în cele din urmă instanței de trimitere sarcina de a aprecia, având în vedere circumstanțele speciale juridice și factuale din Germania, proporționalitatea măsurii în discuție și în special existența eventualelor măsuri mai puțin restrictive. Pentru ca această apreciere să fie realistă, aceasta instanță nu trebuie să ia în considerare decât măsurile care pot efectiv să fie aplicate de legiuitorul național. Astfel, nu ar servi la nimic să se cenzureze măsura existentă în numele unor măsuri mai puțin restrictive, dar pur teoretice.

Propunere de răspuns

75. Având în vedere ceea ce precedă, propunem să se răspundă la primele trei întrebări preliminare că articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13 și principiul egalității de tratament trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei interziceri a publicității regionale pe canalele de televiziune naționale, precum cea cuprinsă la articolul 7 alineatul 11 din RStV. Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei astfel de interdicții, întrucât nu există măsuri mai puțin restrictive pe care legiuitorul național ar fi în măsură în mod real să le introducă, care ar putea permite atingerea obiectivului de protecție a pluralismului de opinii la nivel regional și local, ceea ce revine instanței de trimitere să verifice.

Cu privire la a patra întrebare preliminară

76. Prin intermediul celei de a patra întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 11 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei interziceri a publicității regionale pe canalele de televiziune naționale, precum cea cuprinsă la articolul 7 alineatul 11 din RStV.

77. Instanța de trimitere nu explică temeiul îndoielii sale în ceea ce privește conformitatea măsurii naționale în discuție cu articolul 11 din cartă. Același lucru este valabil pentru reclamanta din litigiul principal, precum și pentru Comisie, care se limitează la a afirma că respectiva măsură încalcă dispoziția menționată din cartă. Cu toate acestea, trebuie analizată această întrebare pentru a da instanței de trimitere un răspuns la întrebarea sa.

78. După cum observă în mod întemeiat Comisia, cartă este aplicabilă în speță. Astfel, aceasta are vocația să se aplice, printre altele, în cazurile în care reglementarea națională în discuție constituie o restricție privind o libertate a pieței interne și statul membru invocă un motiv imperativ de interes general pentru a justifica această restricție²⁶.

79. În temeiul articolului 52 alineatul (3) din cartă, în măsura în care aceasta conține drepturi care corespund unor drepturi garantate prin CEDO, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de această convenție. Libertatea de exprimare este garantată de articolul 10 din CEDO. Or, înțelesul și întinderea drepturilor conferite în această convenție sunt definite în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

80. Potrivit acestei jurisprudențe, astfel cum subliniază Comisia, libertatea de exprimare se aplică exprimării comerciale și publicității²⁷. Rezultă că măsura națională în discuție în prezenta cauză, care limitează posibilitățile de publicitate ale reclamantei din litigiul principal, trebuie analizată ca o restricție privind libertatea de exprimare garantată atât de articolul 10 din CEDO, cât și de articolul 11 din cartă.

81. Cu toate acestea, în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților care sunt recunoscute în aceasta este posibilă, cu condiția să fie prevăzută de lege, să respecte substanța acestor drepturi și libertăți și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți. O condiție similară se găsește, în ceea ce privește libertatea de exprimare, la articolul 10 paragraful 2 din CEDO.

82. Măsura națională în discuție în prezenta cauză urmărește obiectivul de protecție a pluralismului mass-media, valoare recunoscută în mod expres la articolul 11 alineatul (2) din cartă. Or, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la aplicarea articolului 10 paragraful 2 din CEDO, „[î]ntinderea marjei de apreciere de care dispun statele contractante în materie variază în funcție de mai multe elemente, printre care tipul de «discurs» sau de informație în cauză prezintă o importanță deosebită. Astfel, deși articolul 10 [paragraful 2] din [CEDO] nu lasă nicidecum loc pentru restricții privind libertatea de exprimare în materie politică de exemplu, statele contractante dispun de o largă marjă de apreciere atunci când reglementează libertatea de exprimare în domeniul comercial”²⁸. Acest principiu a fost deja recunoscut de Curte în ceea ce privește aplicarea drepturilor fundamentale în dreptul Uniunii²⁹. Pe de altă parte, potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, „atunci când scopul urmărit este cel al «protejării drepturilor și libertăților celorlalți», iar aceste «drepturi și libertăți» figurează ele însele printre cele garantate de [CEDO] sau de Protocoalele sale, trebuie să se admită că necesitatea de a le proteja poate conduce statele la restrângerea altor drepturi și libertăți de asemenea consacrate de [CEDO]. Evaluarea comparativă a intereselor eventual contradictorii ale acestora este astfel dificilă, iar statele contractante trebuie să dispună în această privință de o importantă marjă de apreciere”³⁰.

83. În opinia noastră, prin adoptarea măsurii naționale în discuție, legiuitorul german nu a depășit marja sa de apreciere în realizarea ponderării, pe de o parte, a libertății de exprimare comercială și, pe de altă parte, a interesului de protecție a pluralismului opiniilor și al mass-media.

26 A se vedea, recent, Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Uzuzfruct asupra terenurilor agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432, punctele 63-65).

27 A se vedea Curtea EDO, 16 iulie 2013, Remuszko împotriva Poloniei (CE:ECHR:2013:0716JUD000156210, § 59).

28 Curtea EDO, 10 ianuarie 2013, Ashby Donald și alții împotriva Franței (CE:ECHR:2013:0110JUD003676908, § 39).

29 A se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2003, RTL Television (C-245/01, EU:C:2003:580, punctul 73).

30 Curtea EDO, 10 ianuarie 2013, Ashby Donald și alții împotriva Franței (CE:ECHR:2013:0110JUD003676908, § 40).

84. În această privință, este deosebit de important să se observe că măsura în discuție nu conține nicio interdicere a publicității pentru produsele sau pentru marca reclamantei din litigiul principal. Efectele sale se limitează la a restrânge posibilitatea reclamantei de a se promova printr-un singur canal de comunicare, și anume canalele de televiziune naționale prin intermediul publicității regionale. Chiar dacă este vorba despre un mijloc publicitar mai rentabil potrivit reclamantei, totuși îi sunt deschise alte canale promoționale, printre care publicitatea pe internet, pe care reclamanta o prezintă ea însăși ca fiind cvasiechivalentă cu publicitatea televizată. Astfel, în ceea ce privește libertatea de exprimare a reclamantei, trebuie să se constate că măsura națională în discuție nu afectează substanța drepturilor sale³¹. Cel mult, afectează oportunitățile sale comerciale.

85. Prin urmare, propunem să se răspundă la a patra întrebare preliminară că articolul 11 din cartă trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei interdicere a publicității regionale pe canalele de televiziune naționale, precum cea cuprinsă la articolul 7 alineatul 11 din RStV.

Concluzie

86. Având în vedere ceea ce precedă, propunem să se răspundă la întrebările preliminare adresate de Landgericht Stuttgart (Tribunalul Regional din Stuttgart, Germania) după cum urmează:

„Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale), principiul egalității de tratament, precum și articolul 11 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei interdicere a publicității regionale pe canalele de televiziune naționale, precum cea cuprinsă la articolul 7 alineatul 11 din Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Tratatul de stat privind radiodifuziunea și teledifuziunea) din 31 august 1991, astfel cum a fost modificat prin Achtehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Al 18-lea tratat de stat de modificare referitor la radiodifuziune) din 21 decembrie 2015.

Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei astfel de interdicții, întrucât nu există măsuri mai puțin restrictive pe care legiuitorul național ar fi în măsură în mod real să le introducă, care ar permite atingerea obiectivului de protecție a pluralismului de opinii la nivel regional și local, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.”

31 A se vedea prin analogie Hotărârea din 4 mai 2016, Philip Morris Brands și alții (C-547/14, EU:C:2016:325, punctul 151).