



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 13 iulie 2023¹

Cauza C-255/21

Reti Televisive Italiane SpA (RTI)
împotriva
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
cu participarea:
Elemedia SpA,
Radio Dimensione Suono SpA,
RTL 102, 5 Hit Radio s.r.l.

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Trimitere preliminară – Servicii mass-media audiovizuale – Directiva 2010/13/UE – Publicitate televizată – Articolul 23 – Durata maximă de emisie alocată publicității televizate – Excepție pentru anunțurile difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe – Publicitate în legătură cu un post de radio care aparține aceluiași grup de radiodifuziune”

I. Introducere

1. Publicitatea difuzată de un emițător în legătură cu un post de radio din același grup de radiodifuziune intră în categoria „anunțurilor difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe” în sensul articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13/UE a serviciilor mass-media audiovizuale², putând, ca atare, să fie exclusă din calculul duratei maxime de emisie alocate publicității televizate în sensul acestei directive? Aceasta este în esență întrebarea la care trebuie să răspundă Curtea în cadrul prezentei cereri de decizie preliminară.

¹ Limba originală: germana.

² Directiva 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) (versiune codificată) (JO 2010, L 95, p. 1).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

2. Cadrul juridic al Uniunii din prezenta cauză îl constituie Directiva 2010/13 în versiunea sa inițială (denumită în continuare „Directiva 2010/13 în versiunea inițială”) (1). În plus, instanța de trimitere ridică problema relevanței pentru prezenta cauză a Directivei (UE) 2018/1808 de modificare a Directivei 2010/13 având în vedere evoluția realităților pieței³, deși modificările introduse de această directivă în Directiva 2010/13 nu sunt aplicabile în litigiul principal (2).

1. Directiva 2010/13

3. Considerentele (5), (21)-(23), (25), (41), (83), (87), (96) și (97) ale Directivei 2010/13 în versiunea inițială menționează printre altele:

„(5) Serviciile mass-media audiovizuale sunt în egală măsură servicii culturale și servicii economice. Importanța lor crescândă pentru societăți, pentru democrație – în special prin asigurarea libertății de informare, a diversității de opinie și a pluralismului în mass-media –, pentru educație și cultură justifică aplicarea unor norme specifice pentru aceste servicii.

[...]

(21) În sensul prezentei directive, definiția unui serviciu media audiovizual ar trebui să acopere [...] servicii în sensul definit prin Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și ar trebui, prin urmare, să acopere orice formă de activitate economică, inclusiv activitățile întreprinderilor prestatoare de servicii publice [...]

(22) În sensul prezentei directive, definiția unui serviciu mass-media audiovizual ar trebui să acopere rolul mass-media de informare, divertisment și educare a publicului larg și ar trebui să includă comunicațiile comerciale audiovizuale [...] Această definiție ar trebui să excludă, de asemenea, toate serviciile al căror scop principal nu [il] reprezintă furnizarea de programe, adică serviciile în cazul cărora orice conținut audiovizual este doar ocazional și nu constituie scopul principal al acestora. Exemplele includ site-uri care conțin doar de manieră auxiliară elemente audiovizuale, cum ar fi elemente grafice animate, scurte spoturi publicitare sau informații legate de un produs sau serviciu care nu este audiovizual. [...]

(23) În sensul prezentei directive, termenul «audiovizual» ar trebui să se refere la imagini în mișcare cu sau fără sonor, incluzând astfel filmele mute, dar excluzând serviciile de transmisie audio sau radio. [...]

[...]

(25) Noțiunea de responsabilitate editorială este esențială pentru definirea rolului furnizorului de servicii mass-media și, prin urmare, pentru definirea serviciilor mass-media audiovizuale. [...]

³ Directiva (UE) 2018/1808 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 noiembrie 2018 de modificare a Directivei 2010/13/UE 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) având în vedere evoluția realităților pieței (JO 2018, L 303, p. 69).

[...]

(41) Statele membre ar trebui să poată să aplice norme mai detaliate sau mai stricte în domeniile coordonate prin prezenta directivă în cazul furnizorilor de servicii mass-media aflați sub jurisdicția acestora, asigurându-se în același timp că normele respective sunt coerente cu principiile generale ale dreptului Uniunii. [...]

[...]

(83) Pentru a asigura protecția completă și eficientă a intereselor consumatorilor în calitatea lor de public de televiziune, este esențial ca publicitatea prin televiziune să se conformeze unui set de reglementări și standarde minime și ca statele membre să își poată rezerva dreptul de a stabili reglementări mai detaliate sau mai stricte, iar în anumite împrejurări să stabilească condiții diferite pentru posturile de televiziune aflate sub jurisdicția lor.

[...]

(87) O limită de 20 % ar trebui prevăzută pentru spoturile publicitare și de teleshopping pe oră, care se aplică și în perioada de audiență maximă. Noțiunea de spot publicitar de televiziune trebuie să fie înțeleasă ca publicitate televizată, în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (i), cu o durată ce nu depășește douăsprezece minute.

[...]

(96) Este necesar să se specifice cu claritate faptul că activitățile de autopromovare reprezintă o formă specifică de publicitate în cadrul căreia emițătorul își promovează propriile produse, servicii, programe sau canale. În special, avanpremierele cuprinzând fragmente din programe ar trebui privite ca programe în sine.

(97) Timpul de emisie zilnic consacrat anunțurilor difuzate de către producător în legătură cu propriile sale programe și cu produse auxiliare derivate direct din acestea sau consacrat anunțurilor din partea serviciilor publice și solicitărilor de ajutor umanitar, difuzate gratuit, nu ar trebui să fie inclus în timpul de emisie zilnic sau pe ore care poate fi consacrat publicității sau teleshoppingului.”

4. Articolul 1 din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, conține definiții, iar alineatul (1) al acestuia prevede printre altele:

„(1) În sensul prezentei directive:

(a) «serviciu mass-media audiovizual» înseamnă:

(i) un serviciu, astfel cum este definit la articolele 56 și 57 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, care se află sub responsabilitatea editorială a unui furnizor de servicii mass-media și al cărui scop principal este furnizarea de programe în scop informativ, de divertisment sau educativ, pentru publicul larg [...]. [...]

(ii) comunicații comerciale audiovizuale;

- (b) «program» înseamnă un ansamblu de imagini în mișcare cu sau fără sunet care constituie un articol individual în cadrul unei grile sau al unui catalog realizat de un furnizor de servicii mass-media și care este comparabil ca formă și conținut cu forma și conținutul transmisiilor de televiziune. Spre exemplificare, astfel de programe sunt filme artistice de lung metraj, transmisiile sportive, comedii de situație, documentare, programe pentru copii și piese de teatru;
 - (c) «responsabilitate editorială» înseamnă exercitarea unui control efectiv asupra selecționării programelor și asupra organizării acestora fie într-o grilă cronologică, în cazul transmisiilor de televiziune, fie într-un catalog, în cazul serviciilor mass-media audiovizuale la cerere. Responsabilitatea editorială nu implică în mod necesar o răspundere juridică în conformitate cu legislația națională pentru conținutul serviciilor furnizate;
 - (d) «furnizor de servicii mass-media» înseamnă persoana fizică sau juridică având responsabilitate editorială pentru alegerea conținutului audiovizual al serviciului mass-media audiovizual și care stabilește modul de organizare a acestuia;
 - (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;
 - (f) «stație de emisie» înseamnă un furnizor de servicii mass-media în domeniul transmisiilor de televiziune;
- [...]
- (h) «comunicație comercială audiovizuală» înseamnă imaginea cu sau fără sunet care este destinată să promoveze, direct sau indirect, bunurile, serviciile sau imaginea unei persoane fizice sau juridice care desfășoară o activitate economică. Imaginile respective însoțesc sau sunt incluse într-un program în schimbul unei plăți sau retribuiții similare sau în scopul autopromovării. Formele de comunicații comerciale audiovizuale includ, printre altele, publicitatea televizată, sponsorizarea, teleshopping și poziționarea de produse;
 - (i) «publicitatea televizată» înseamnă orice formă de anunț difuzat fie în schimbul unei plăți, fie al unei retribuiții similare sau difuzat în scopuri autopromoționale de către o întreprindere publică sau privată sau de către o persoană fizică în legătură cu o activitate comercială, ramură de activitate, meserie sau profesie pentru a promova furnizarea de bunuri și servicii, inclusiv bunuri imobiliare, drepturi și obligații, în schimbul unei plăți;

[...]”

5. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, prevede:

„(1) 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.”

6. Articolul 23 din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, prevede după cum urmează:

„(1) Proporția de spoturi publicitare televizate și spoturi de teleshopping dintr-un interval de o oră nu poate depăși 20 %.

(2) Alineatul (1) nu se aplică în cazul anunțurilor difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe și cu produsele auxiliare derivate direct din acestea, al anunțurilor de sponsorizare și al poziționărilor de produse.”

2. Directiva 2018/1808

7. Directiva 2018/1808 a modificat câteva părți din Directiva 2010/13. Considerentele (1), (3) și (43) ale acestei directive menționează printre altele:

„(1) Ultima modificare substanțială a Directivei 89/552/CEE a Consiliului, ulterior codificată prin Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului, a fost efectuată în 2007, odată cu adoptarea Directivei 2007/65/CE a Parlamentului European și a Consiliului. De atunci, piața serviciilor mass-media audiovizuale a evoluat în mod semnificativ și rapid datorită convergenței care are loc între televiziune și serviciile prin internet. [...]

[...]

(3) Directiva 2010/13/UE ar trebui să rămână aplicabilă numai serviciilor al căror scop principal este furnizarea de programe în scop informativ, de divertisment sau educativ. Cerința privind scopul principal ar trebui considerată ca fiind îndeplinită și în cazul în care serviciul are un conținut audiovizual și o formă care pot fi dissociate de activitatea principală a furnizorului serviciului, de exemplu elementele autonome ale ziarelor online care prezintă programe audiovizuale sau materiale video generate de utilizatori, în cazul în care respectivele elemente pot fi considerate dissociabile de activitatea lor principală. Un serviciu ar trebui considerat ca fiind doar un complement indisociabil al activității principale în cazul în care legăturile dintre oferta audiovizuală și activitatea principală, cum ar fi furnizarea de știri în format scris, justifică acest lucru. [...]

[...]

(43) Timpul de emisie alocat anunțurilor prezentate de radiodifuzor în legătură cu propriile sale programe și cu produse auxiliare derivate direct din respectivele programe sau consacrat anunțurilor din partea serviciilor publice și solicitărilor de ajutor umanitar, difuzate gratuit, cu excepția cheltuielilor suportate pentru transmiterea unor astfel de solicitări, nu ar trebui să fie inclus în timpul de emisie maxim care poate fi alocat publicității televizate și teleshoppingului. În plus, numeroși radiodifuzori fac parte din grupuri de radiodifuziune mai mari și prezintă anunțuri nu numai în legătură cu propriile programe și cu produse auxiliare derivate direct din aceste programe, ci și în legătură cu programe și servicii mass-media audiovizuale ale altor entități care aparțin aceluiași grup de radiodifuziune. Nici timpul de emisie alocat unor astfel de anunțuri nu ar trebui să fie inclus în timpul de emisie maxim care poate fi alocat publicității televizate și teleshoppingului.”

8. Articolul 1 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2010/13, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/1808, are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive:

[...]

(b) «program» înseamnă o serie de imagini în mișcare cu sau fără sunet care constituie un element distinct, indiferent de lungimea acestuia, în cadrul unei grile sau al unui catalog realizat de un furnizor de servicii mass-media, inclusiv filme artistice de lung metraj, videoclipuri, evenimente sportive, comedii de situație, documentare, programe pentru copii, precum și filme și seriale pentru televiziune;”.

9. Articolul 23 din Directiva 2010/13 a primit, prin Directiva 2018/1808, următoarea formulare:

„(1) Proporția de spoturi publicitare televizate și de spoturi de teleshopping cuprinsă în intervalul orar 6.00-18.00 nu poate depăși 20 % din intervalul respectiv. Proporția de spoturi publicitare televizate și de spoturi de teleshopping cuprinsă în intervalul orar 18.00-24.00 nu poate depăși 20 % din intervalul respectiv.

(2) Alineatul (1) nu se aplică:

(a) anunțurilor făcute de radiodifuzor în legătură cu propriile programe și cu produsele auxiliare derivate direct din aceste programe sau în legătură cu programele și serviciile mass-media audiovizuale ale altor entități care aparțin aceleiași grup de radiodifuziune;

(b) anunțurilor de sponsorizare;

(c) plasărilor de produse;

(d) cadrelor neutre cuprinse între conținutul editorial și spoturile de publicitate televizată sau de teleshopping, precum și între spoturile individuale.”

B. Dreptul italian

10. Decreto legislativo del 31 luglio 2005, n. 177 – Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (Decretul legislativ nr. 177/2005 din 31 iulie 2005 – Text unic privind serviciile mass-media audiovizuale și radiofonice (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 177/2005”) prevede, la articolul 38 alineatul 2, că difuzarea de spoturi publicitare televizate realizată de posturi de emisie în formă necodată – inclusiv analogice – la nivel național, altele decât concesionarul serviciului public general de radiodifuziune și de televiziune, nu poate depăși 15 % din timpul zilnic alocat programelor și 18 % dintr-o anumită oră; eventuala depășire – care se va încadra, în orice caz, în limita de 2 % dintr-o oră – trebuie recuperată în ora precedentă sau în ora următoare.

11. Articolul 38 alineatul 6 din Decretul legislativ nr. 177/2005 prevede că alineatul 2 de mai sus nu se aplică anunțurilor difuzate de stațiile de emisie, inclusiv analogice, referitoare la programele lor și la produsele auxiliare derivate direct din aceste programe, anunțurilor de sponsorizare și nici plasării de produse.

12. Articolul 52 din Decretul legislativ nr. 177/2005 reglementează sancțiunile aplicabile în cazul încălcării prevederilor articolului 38.

III. Situația de fapt și întrebările preliminare

13. Reti Televisive Italiane s.p.a. (denumită în continuare „RTI”) este proprietara canalelor de televiziune „Canale 5”, „Italia 1” și „Rete 4”. În plus, ea este proprietara a 80 % din acțiunile Monradio Srl, care operează postul de radio „R101”; restul de 20 % din acțiuni sunt deținute de o altă societate aparținând aceleiași grup de radiodifuziune.

14. Prin intermediul a trei decizii din 19 decembrie 2017, comunicate la 8 ianuarie 2018, referitoare la canalele „Canale 5”, respectiv „Italia 1” și „Rete 4”, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, autoritatea italiană de reglementare în domeniul audiovizualului, a sancționat RTI pentru încălcări ale duratei maxime de publicitate admise de dreptul național în temeiul articolului 38 alineatul 2 și al articolului 52 din Decretul legislativ nr. 177/2005. În acest sens, ea a luat în considerare publicitatea care a fost difuzată în programele canalelor „Canale 5”, „Italia 1” și „Rete 4” și al cărei conținut promova postul de radio „R101”.

15. RTI a introdus trei acțiuni separate, dar identice pe fond, la Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lazio, Italia, denumit în continuare „TAR”). În opinia RTI, anunțurile făcute în legătură cu cele trei posturi de televiziune ale sale se refereau numai la prezentarea de programe ale „R101” și, prin urmare, ar fi trebuit să fie calificate drept anunțuri făcute în legătură cu propriile programe, care, în temeiul articolului 38 alineatul 6 din Decretul legislativ nr. 177/2005, nu puteau fi incluse în durata maximă de emisie alocată publicității.

16. În schimb, TAR a considerat că anunțurile făcute în legătură cu programele unui organism de radiodifuziune *radiofonică* nu pot fi anunțuri făcute în legătură cu „propriile programe” ale unui organism de radiodifuziune *de televiziune*, chiar dacă acest organism de radiodifuziune aparține aceleiași grup de întreprinderi ca și organismul de televiziune. Prin urmare, a respins cererile RTI.

17. Ulterior, RTI a declarat apel la instanța de trimitere, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia).

18. Potrivit RTI, mai întâi, faptul că „R101” aparținea unei alte societăți decât ea însăși era irelevant, din moment ce ambele aparțineau aceleiași grup de societăți. Elementul determinant în ceea ce privește aplicabilitatea excepției privind autopromovarea în calculul duratei maxime alocate publicității ar fi unitatea economică a grupului mass-media, iar nu pluralitatea de persoane juridice.

19. În plus, practica autopromovării „cross-media” între serviciile de televiziune, radio și internet este, în prezent, foarte răspândită. Acest lucru este confirmat de asemenea de considerentul (43) al Directivei 2018/1808 și de modificarea adusă de această directivă articolului 23 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2010/13. Chiar dacă această modificare nu era încă aplicabilă în speță, ea ar fi totuși relevantă pentru interpretarea dreptului aplicabil anterior.

20. În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție, prin intermediul cererii de decizie preliminară din 25 martie 2021, primită la 21 aprilie 2021, următoarele întrebări:

- 1) În sensul normelor [dreptului Uniunii] privind interzicerea depășirii timpului de difuzare a publicității, având în vedere relevanța generală pentru dreptul [Uniunii Europene] a noțiunii de grup sau de entitate economică unică, care poate fi dedusă din mai multe izvoare ale dreptului antitrust (dar, din punctul de vedere al abordării prezente, din considerentul (43) al Directivei 2018/1808/UE menționat mai sus și din noul text al articolului 23 din Directiva 2010/13/[UE]), fără a aduce atingere diferenței existente în dreptul național italian între autorizațiile pe care articolul 5 alineatul 1 litera b) din Decretul legislativ 177/[2005] [le prevede] între stațiile de emisie de televiziune și de radio, poate fi adoptată în conformitate [cu dreptul Uniunii] o interpretare a legislației naționale în materie de radio și televiziune care deduce din articolul 1 alineatul 1 litera a) din același decret legislativ 177/[2005], astfel cum a fost modificat în textul în vigoare de la 30 martie 2010 (în transpunerea Directivei 2007/65/CE), că procesul de convergență între diferitele forme de comunicare (comunicațiile electronice, publicarea, inclusiv electronică, și internetul în toate aplicațiile sale) prezintă mai mult interes în rândul furnizorilor de servicii mass-media de televiziune și radio, mai ales dacă sunt deja integrați în grupuri de întreprinderi conectate între ele și dacă prezintă o valență generală, cu implicații în consecință cu privire la interpretarea articolului 38 alineatul 6 din [decretul legislativ] menționat anterior, astfel încât emițătorul să poată fi de asemenea un grup ca entitate economică unică, sau dacă, în schimb, conform principiilor [dreptului Uniunii] menționate mai sus, având în vedere autonomia în materie de interzicere a depășirii timpului de difuzare a publicității prin legislația antitrust, este interzis să se acorde relevanță – pentru perioada anterioară anului 2018 – grupurilor și procesului de convergență menționat anterior și așa-numitelor cross-media, fiind luat în considerare la acel moment, în scopul calculării indicelui pentru timpul de difuzare a publicității, doar radiodifuzorul unic, chiar dacă este conectat la grup (și acest lucru se datorează faptului că această relevanță a fost menționată numai în textul consolidat al articolului 23 din Directiva 2010/13/[UE], modificată prin Directiva 2018/1808/UE)?
- 2) Având în vedere principiile menționate mai sus ale dreptului Uniunii în materie de grupuri și de întreprinderi ca unitate economică, în scopul interzicerii depășirii timpului de difuzare a publicității, și succesiunea menționată mai sus a textelor articolului 23 amintit, fără a aduce atingere diferenței amintite dintre autorizații, este de asemenea posibil să se deducă din reglementarea anticoncurențială a [sistemului de comunicații integrate], prevăzută la articolul 43 din Decretul legislativ 177/[2005], importanța conceptului de „furnizor de servicii mass-media” de grup (sau, potrivit formulării apelantei: întreprindere de publicitate pentru grup) în scopul scutirii mesajelor de promovare cross-media intragrup de limitele timpului de difuzare a publicității menționate la articolul 38 alineatul 6 din Decretul legislativ [177/2005] sau, pe de altă parte, această relevanță ar trebui exclusă înainte de 2018, având în vedere autonomia legislației antitrust privind televiziunile în raport cu regimul limitelor timpului de difuzare a publicității?
- 3) Noul text al articolului 23 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2010/13/UE recunoaște un principiu preexistent din dreptul antitrust cu relevanță generală pentru grupuri sau este inovator? În consecință, în primul caz, descrie o realitate juridică imanentă în dreptul european – de natură să acopere și prezenta cauză, anterioară acestei noi dispoziții, și să condiționeze interpretările [autorității naționale de reglementare], impunând în același timp recunoașterea conceptului de „furnizor de servicii mass-media” pentru grup? – Sau, în al doilea

caz, se opune recunoașterii relevanței grupurilor de întreprinderi pentru cazurile care au avut loc înainte de introducerea sa, deoarece *ratione temporis* nu se aplică, având în vedere sfera sa inovatoare, pentru cazurile care au avut loc înainte de introducerea sa?

- 4) În orice caz și dincolo de sistemul titlurilor de autorizare instituit prin articolul 5 din Decretul legislativ 177/2005 și prin noutatea de la articolul 23 introdusă în 2018, și anume atunci când noua normă nu are sens constatator, ci novator, după cum se arată în întrebarea [3]), rapoartele [de] integrare televiziune-radio luate în considerare în general în dreptul antitrust reprezintă, datorită generalității și naturii transversale a noțiunilor de entitate economică și de grup, cheia în lumina căreia trebuie interpretate limitele timpului de difuzare a publicității, reglementate, prin urmare, în orice caz, având în vedere implicit întreprinderea ca grup (sau, mai precis, corelația controlului între întreprinderile din grup) și unitatea funcțională a acestor întreprinderi, promovarea programelor de televiziune prin radio infragrup sau invers [...] ⁴, dacă respectivele rapoarte de integrare sunt irelevante în domeniul limitelor timpului destinat publicității și, prin urmare, trebuie să se rețină că programele „proprii” menționate la articolul 23 (textul original) aparțin doar canalului de emisie care le promovează și nu grupului de societăți în ansamblu, deoarece această dispoziție este o dispoziție de sine stătătoare care nu permite nicio interpretare sistematică ce o extinde la grupuri înțelese ca o singură entitate economică?
- 5) În cele din urmă, articolul 23, în versiunea inițială, chiar dacă nu ar trebui interpretat ca o normă de fond a dreptului antitrust, trebuie totuși interpretat ca o dispoziție cu caracter de stimulare, ce descrie caracteristica particulară a promovării, care este exclusiv informativă și care nu urmărește să convingă pe nimeni să achiziționeze alte bunuri și servicii decât programele promovate, și, ca atare, trebuie interpretat ca fiind exclus din domeniul de aplicare al normelor privind timpul destinat publicității, astfel încât acesta să se aplice, în limita unor întreprinderi care aparțin aceluiași grup, în orice caz de promovare integrată cross-media, sau ar trebui înțeles ca o regulă derogatorie și excepțională în ceea ce privește calcularea timpului de difuzare a publicității și, ca atare, de strictă interpretare?

21. În cadrul procedurii în fața Curții, RTI, Elemedia și alții (părți în litigiul principal), Italia, Polonia și Comisia Europeană au prezentat observații scrise. Cu excepția Poloniei, aceste părți au fost reprezentate și la ședința din 14 septembrie 2022.

IV. Apreciere

22. Prin intermediul celor cinci întrebări preliminare, la care trebuie să se răspundă împreună, instanța de trimitere urmărește în esență să se stabilească dacă publicitatea difuzată de un emițător în legătură cu o stație de radio care aparține aceluiași grup de întreprinderi se poate încadra în excepția prevăzută la articolul 23 alineatul (2) din versiunea inițială a Directivei 2010/13, potrivit căruia „anunțurile difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe” nu se iau în considerare în calculul duratei maxime de emisie alocate publicității în conformitate cu alineatul (1) al acestei dispoziții.

⁴ N. T.: pasaj lipsă.

23. În acest context, instanța de trimitere se referă, pe de o parte, la noțiunea de „întreprindere” ca unitate economică, astfel cum a fost definită în domeniul dreptului Uniunii în materie de concurență⁵, și la modificarea articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13 prin Directiva 2018/1808.

24. Spre deosebire de articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, care excludea din calculul duratei maxime de emisie alocate publicității în temeiul alineatului (1) doar „anunțurile difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe”, articolul 23 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2010/13, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/1808, prevede de fapt că și „anunțurile făcute de radiodifuzor în legătură cu [...] programele și serviciile mass-media audiovizuale ale altor entități care aparțin aceluiași grup de radiodifuziune” pot beneficia de această excepție. Este adevărat că modificările introduse în Directiva 2010/13 prin Directiva 2018/1808 nu erau încă aplicabile în speță. Astfel, Directiva 2018/1808, mai recentă, a intrat în vigoare abia la 18 decembrie 2018. Or, deciziile în discuție în litigiul principal fuseseră deja adoptate la 19 decembrie 2017 și comunicate la 8 ianuarie 2018. Instanța de trimitere ridică însă problema dacă modificarea articolului 23 din Directiva 2010/13 prin Directiva 2018/1808 exprimă un principiu general de drept care ar putea afecta de asemenea interpretarea versiunii inițiale a Directivei 2010/13.

25. Pe de altă parte, prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere ridică chestiunea de ordin preliminar dacă „anunțurile difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe” pot fi într-adevăr considerate publicitate, intrând astfel sub incidența dispozițiilor articolului 23 din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, privind durata maximă de emisie alocată publicității.

26. Prin urmare, vom discuta mai întâi noțiunea de *autopromovare* în sensul Directivei 2010/13, în versiunea inițială, și vom arăta că „anunțurile difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe”, în sensul articolului 23 alineatul (2) din aceasta, constituie o astfel de autopromovare (A). În continuare, vom explica faptul că, la întrebarea dacă anunțurile făcute în legătură cu programele unui serviciu media radiofonic pot fi „anunțuri difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe” în sensul articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13 în versiunea inițială, trebuie să se răspundă negativ, fără a fi necesar să se răspundă la întrebarea dacă anunțurile făcute în legătură cu programele unui radiodifuzor din același grup pot fi calificate drept „programe proprii”. Astfel, un anunț referitor la un program al unui serviciu mass-media radiofonic nu poate fi, în principiu, un anunț referitor la un „program” sau la un „serviciu mass-media audiovizual” în sensul Directivei 2010/13, în versiunea inițială (B). De aceea, în final, vom aborda numai cu titlu subsidiar chestiunea semnificației noțiunii de grup de radiodifuziune în cadrul litigiului principal (C).

A. Cu privire la noțiunea de „autopromovare” în sensul Directivei 2010/13, în versiunea inițială

27. Prin intermediul celei de a cincea întrebări, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) solicită să se stabilească dacă articolul 23 din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, trebuie înțeles ca fiind „o dispoziție cu caracter de stimulare, ce descrie caracteristica particulară a promovării, care este

⁵ A se vedea de asemenea Hotărârea din 27 aprilie 2017, Akzo Nobel și alții/Comisia (C-516/15 P, EU:C:2017:314, punctele 46-48 și jurisprudența citată).

exclusiv informativă și care nu urmărește să convingă pe nimeni să achiziționeze alte bunuri și servicii decât programele promovate și, ca atare, trebuie interpretat ca fiind exclus din domeniul de aplicare al normelor privind timpul destinat publicității”.

28. Din articolul 1 alineatul (1) literele (h) și (i) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, reiese totuși că răspunsul la această întrebare trebuie să fie negativ. Din aceste dispoziții rezultă că anunțurile în legătură cu programe ale unei stații de emisie trebuie să fie calificate drept publicitate televizată. Astfel, ele sunt exceptate de la a fi luate în considerare în calculul duratei maxime de emisie alocate publicității numai atunci când constituie anunțuri difuzate de o stație de emisie în legătură cu propriile programe.

29. La articolul 1 alineatul (1) litera (h) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, „comunicația comercială audiovizuală” este definită ca fiind „imaginea cu sau fără sunet care este destinată să promoveze, direct sau indirect, bunurile, serviciile sau imaginea unei persoane fizice sau juridice care desfășoară o activitate economică. Imaginile respective însoțesc sau sunt incluse într-un program în schimbul unei plăți sau retribuții similare sau în scopul autopromovării. Formele de comunicații comerciale audiovizuale includ, printre altele, publicitatea televizată [...]”

30. În conformitate cu articolul 1 alineatul (1) litera (i) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, „publicitatea televizată” este „orice formă de anunț difuzat fie în schimbul unei plăți, fie al unei retribuții similare sau difuzat în scopuri autopromoționale de către o întreprindere publică sau privată sau de către o persoană fizică în legătură cu o activitate comercială, ramură de activitate, meserie sau profesie pentru a promova furnizarea de bunuri și servicii [...], în schimbul unei plăți”.

31. Difuzarea de transmisii de televiziune, inclusiv a celor transmise prin cablu, este un serviciu în sensul articolului 56 TFUE⁶. Acest lucru a fost menționat în mod explicit în al șaselea considerent al fostei Directive 89/552/CEE, denumită „Televiziune fără frontiere”⁷, predecesoarea Directivei 2010/13. De asemenea, considerentele (21) și (35) ale Directivei 2010/13, în versiunea inițială, se referă de asemenea la „serviciile” acoperite de noțiunea de servicii mass-media audiovizuale, respectiv care intră sub incidența acestei directive. În plus, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (i), un „serviciu mass-media audiovizual” este un serviciu în sensul articolelor 56 și 57 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, al cărui scop principal este furnizarea de programe către publicul larg, în scop informativ, de divertisment sau educativ.

32. Prin urmare, anunțurile unei stații de emisie sunt destinate promovării de servicii în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (h) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, și, prin urmare, trebuie calificate drept „comunicații comerciale audiovizuale” în sensul acestei dispoziții. Totodată, astfel de anunțuri se încadrează în noțiunea de „publicitate televizată” în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (i) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, întrucât constituie o formă de anunț difuzat în scopuri autopromoționale de către o întreprindere publică sau privată sau de către o persoană fizică în legătură cu o ramură de activitate pentru a promova furnizarea de servicii, în schimbul unei plăți.

⁶ A se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2007, United Pan-Europe Communications Belgium și alții (C-250/06, EU:C:2007:783, punctul 28 și jurisprudența citată).

⁷ Directiva 89/552/CEE a Consiliului din 3 octombrie 1989 privind coordonarea anumitor acte cu putere de lege și acte administrative ale statelor membre cu privire la desfășurarea activităților de difuzare a programelor de televiziune (JO 1989, L 298, p. 23, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 215).

33. Rezultă de aici că RTI încearcă în mod eronat să facă o presupusă distincție între anunțuri neutre, cu caracter pur informativ, pe de o parte, și publicitate în sensul promovării unui produs sau a unui serviciu, pe de altă parte. Chiar dacă anunțurile privind programele unei stații de emisie au un caracter informativ, obiectivul lor este totuși ca telespectatorii să urmărească aceste programe și, prin urmare, o prestare de servicii cu titlu oneros. În plus, derogarea prevăzută la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, ar fi inutilă dacă „anunțurile difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe” nu ar intra în sfera noțiunii de publicitate televizată și, prin urmare, în domeniul de aplicare al articolului 23 alineatul (1).

34. Împrejurarea că articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, vorbește despre „*anunțuri* difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe”⁸, iar nu despre „*publicitate* difuzată de către emițător în legătură cu propriile sale programe” nu este nici ea de natură să pună sub semnul întrebării calificarea acestor anunțuri drept autopromovare și, prin urmare, drept publicitate televizată. Dimpotrivă, noțiunea de „anunțuri difuzate în legătură cu propriile sale programe” este pur și simplu sinonimă cu „publicitate difuzată în legătură cu propriile sale programe”. Acest lucru este confirmat de faptul că, în versiunea franceză inițială a articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, este utilizată noțiunea de „*messages diffusés par l'organisme de radiodiffusion télévisuelle en ce qui concerne ses propres programmes*”. Într-adevăr, noțiunea de „mesaje” se regăsește, în versiunea franceză a directivei, în cuprinsul considerentului (85), în asociație cu „*publicitaires*” („*messages publicitaires*”), în timp ce în alte versiuni lingvistice sunt utilizate noțiuni precum „publicitate” sau „introducere de spoturi publicitare”⁹.

35. În mod corespunzător, considerentul (96) al Directivei 2010/13, în versiunea inițială, explică de asemenea faptul că „activitățile de autopromovare reprezintă o formă specifică de publicitate în cadrul căreia emițătorul își promovează propriile produse, servicii, programe sau canale”. În plus, în ceea ce privește Directiva 89/552, care a precedat-o, Curtea a explicat că stimulentele pentru urmărirea altor programe ale unui emițător constituie publicitate¹⁰.

36. Contrar opiniei RTI, nici din a doua teză a considerentului (96) al Directivei 2010/13, în versiunea inițială, potrivit căreia, „[î]n special, avanpremierele cuprinzând fragmente din programe ar trebui privite ca programe în sine”, nu se poate deduce că anunțurile referitoare la programe viitoare nu se încadrează în noțiunea de publicitate. Astfel, difuzarea de avanpremiere este destinată să promoveze servicii (și anume programele din care sunt extrase avanpremierele) [articolul 1 alineatul (1) litera (h) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială]. Totodată, aceasta constituie o formă de anunț difuzat cu scopul de a promova prestarea acestor servicii [articolul 1 alineatul (1) litera (i)]. Astfel cum a susținut Italia în cadrul ședinței, trebuie, prin urmare, să se considere că difuzarea de avanpremiere constituie publicitate pentru programele respective. În consecință, avanpremierele sunt, la rândul lor, acoperite de excepția prevăzută la articolul 23 alineatul (2) numai în cazul în care sunt avanpremiere ale propriilor programe difuzate de stația de emisie.

⁸ A se vedea de asemenea de exemplu versiunea engleză: „*announcements made by the broadcaster in connection with its own programmes*”, versiunea franceză: „*messages diffusés par l'organisme de radiodiffusion télévisuelle en ce qui concerne ses propres programmes*”, versiunea italiană: „*annunci dell'emittente relativi ai propri programmi*” și versiunea germană: „*Hinweise[n] des Fernsehveranstalters auf eigene Sendungen*”.

⁹ A se vedea de asemenea de exemplu versiunea germană: „*Werbeeinschübe*”, versiunea engleză: „*advertising*” și versiunea italiană: „*pubblicità*”.

¹⁰ Hotărârea din 18 octombrie 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, EU:C:2007:613, punctul 45).

37. Contrar opiniei RTI, în ceea ce privește criteriul caracterului oneros al serviciilor, nu este relevant dacă postul de televiziune este unul gratuit sau un post privat contra cost. Astfel, emițătorii grațiuți sunt, de obicei, finanțați din publicitate. Autopromovarea urmărește creșterea cotelor de audiență, care constituie o bază de evaluare esențială pentru prețul timpului de publicitate. Astfel, difuzarea de publicitate pentru programe gratuite constituie, și ea, o formă de anunț cu scopul de a promova, în mod indirect, prestarea cu titlu oneros de servicii publicitare.

38. Este adevărat că, potrivit jurisprudenței, programele stațiilor de emisie publice, finanțate prin contribuții de radiodifuziune stabilite și percepute de stat sau prin subvenții de stat, nu sunt servicii cu titlu oneros în sensul dreptului în materie de TVA¹¹.

39. Acest lucru nu înseamnă însă că anunțurile în legătură cu programele unor astfel de stații de emisie, cel puțin în cazul în care acestea din urmă difuzează și publicitate în schimbul unei plăți¹², nu sunt „comunicări comerciale audiovizuale” sau „publicitate televizată” în sensul articolului 1 alineatul (1) literele (h) și (i) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială. Litera (i) se referă în mod expres și la întreprinderile publice. Pe de altă parte, considerentul (21) precizează că noțiunea de „servicii mass-media audiovizuale” ar trebui să acopere serviciile în sensul definit prin Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, așadar orice formă de activitate economică, inclusiv activitățile întreprinderilor prestatoare de servicii publice.

40. Este logic să fie astfel. Desigur, poate fi justificat să se stabilească modalitățile concrete ale normelor privind timpul de publicitate pe baza finanțării diferite a diferitelor stații de emisie, deoarece, în această privință, ele se află în situații diferite¹³. Nu există însă niciun motiv aparent pentru a exclude, în principiu și *a priori*, o anumită categorie de stații de emisie de la normele privind publicitatea televizată. Astfel, obiectivul protecției consumatorilor, în calitate de telespectatori, împotriva publicității excesive, care stă la baza directivelor privind furnizarea de servicii mass-media audiovizuale¹⁴, ar trebui să se aplice tuturor stațiilor de emisie care difuzează publicitate pentru terți.

41. Toate acestea confirmă că anunțurile difuzate în legătură cu programele unei stații de emisie constituie publicitate televizată. Aceasta este exclusă de la a fi luată în considerare în calculul duratei maxime de difuzare alocate publicității, în sensul articolului 23 alineatul (1) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, numai în cazul în care reprezintă „anunțuri difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe”, în conformitate cu alineatul (2) al acestei dispoziții.

42. Excluderea autopromovării de la luarea în considerare în calculul duratei maxime de difuzare alocate publicității este un privilegiu acordat de legiuitor stațiilor de emisie. Pe de o parte, aceasta pare a fi justificată de importanța deosebită a acestora pentru interesul general, subliniat în special în considerentul (5) al Directivei 2010/13, în versiunea inițială (asigurarea libertății de informare, a diversității de opinie și a pluralismului în mass-media). Pe de altă parte, trebuie să se presupună că stațiile de emisie nu utilizează în mod excesiv privilegiul de a difuza autopromovare (gratuită),

¹¹ A se vedea Hotărârea din 22 iunie 2016, Český rozhlas (C-11/15, EU:C:2016:470, punctele 23-28, 36 și dispozitivul), și Hotărârea din 16 septembrie 2021, Balgarska natsionalna televizia (C-21/20, EU:C:2021:743, punctele 32-34, 39 și punctul 1 din dispozitiv).

¹² Nu este necesară pronunțarea asupra modului în care ar trebui evaluat cazul special de autopromovării unui emițător de drept public, care este finanțat exclusiv din taxe și care nu difuzează publicitate pentru terți. În orice caz, nu există în speță un asemenea caz special.

¹³ A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, punctele 18-23).

¹⁴ A se vedea Hotărârea din 18 octombrie 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, EU:C:2007:613, punctele 26-28), și Hotărârea din 18 iulie 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, punctul 17 și jurisprudența citată), precum și considerentul (83) al Directivei 2010/13, în versiunea inițială.

deoarece, în caz contrar, acest lucru ar putea aduce prejudicii atractivității programelor lor pentru telespectatori (și, astfel, în mod indirect, și veniturilor lor din serviciile de publicitate plătite).

43. Prin ultima parte a celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, este o dispoziție derogatorie și, prin urmare, de strictă interpretare. În această privință, RTI susține că, potrivit jurisprudenței Curții în Hotărârea ARD, restricțiile privind libertatea fundamentală de difuzare gratuită a programelor de televiziune trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte¹⁵. Totuși, în acea hotărâre, Curtea de Justiție s-a limitat să explice că o astfel de restricție, în cazul în care nu este formulată în mod clar și neechivoc, trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte.

44. Or, restricția în discuție în speță privind proporția spoturilor publicitare de televiziune și a spoturilor de teleshopping în timpul de emisie, prevăzută la articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, este formulată în mod clar și neechivoc. Ea exprimă principiul conform căruia, în domeniul publicității televizate, libera prestare a serviciilor este limitată. Astfel, în speță, regula de bază nu este difuzarea gratuită și nelimitată, ci limitarea acesteia în timp în interesul consumatorilor în calitate de telespectatori, aspect subliniat în considerentul (83) al Directivei 2010/13, în versiunea inițială. După cum a statuat Curtea, în special domeniul de aplicare al noțiunii de „publicitate televizată” trebuie să fie apreciat ținând seama de acest obiectiv¹⁶. În mod similar, articolul 23 alineatul (2), potrivit căruia „anunțurile difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe” nu sunt acoperite de duratele maxime de emisie, este formulat în mod clar și neechivoc.

45. Nici în ceea ce privește o interpretare a directivei în lumina libertăților fundamentale nu există indicii pe baza cărora restricția privind publicitatea, prevăzută la articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, ar constitui o restricție disproporționată a liberei prestări a serviciilor. După cum Curtea însăși a subliniat deja, normele privind timpul de difuzare a publicității televizate, prevăzute de directivele în materie de furnizare de servicii mass-media audiovizuale, urmăresc să stabilească o protecție echilibrată, pe de o parte, a intereselor financiare ale stațiilor de emisie și ale persoanelor care își fac publicitate și, pe de altă parte, a intereselor titularilor de drepturi, respectiv autorii și creatorii, precum și ale consumatorilor în calitate lor de public de televiziune. În această privință, ele pot justifica restricții privind libera prestare a serviciilor în domeniul publicității televizate¹⁷.

46. În consecință, nici restricția privind libera prestare a serviciilor de publicitate prevăzută la articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, nu trebuie interpretată într-un mod deosebit de restrictiv, nici derogarea privind anunțurile în legătură cu propriile programe, prevăzută la alineatul (2) al acestei dispoziții, într-un mod deosebit de larg. Cele două alineate trebuie mai degrabă interpretate în conformitate cu modul lor de redactare, precum și cu economia generală și cu obiectivul Directivei 2010/13, în versiunea inițială¹⁸.

¹⁵ Hotărârea din 28 octombrie 1999, ARD (C-6/98, EU:C:1999:532, punctele 29-31).

¹⁶ A se vedea jurisprudența citată la nota de subsol 14 de mai sus.

¹⁷ A se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2003, RTL Television (C-245/01, EU:C:2003:580, punctul 71 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 18 iulie 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, punctul 18 și jurisprudența citată).

¹⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Comisia/Spania (C-281/09, EU:C:2011:767, punctele 48 și 49).

B. Cu privire la noțiunea de „program” în sensul Directivei 2010/13, în versiunea inițială

47. Prin intermediul primelor patru întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă anunțurile difuzate de o stație de emisie în legătură cu programele unei stații de radio din același grup mass-media pot fi încadrate în noțiunea de „anunțuri difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe” în sensul articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială.

48. Că acest lucru nu este, în principiu, valabil rezultă deja din această definiție coroborată cu definiția noțiunii de „program”, prevăzută la articolul 1 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, precum și, în mod suplimentar, cu cea a noțiunii de „transmisie de televiziune”, prevăzută la litera (e) din aceeași dispoziție.

49. Din aceste definiții reiese că un „program” este un „ansamblu de imagini în mișcare cu sau fără sunet”, iar o „transmisie de televiziune” – un „serviciu mass-media audiovizual prestat de un furnizor de servicii mass-media pentru vizionarea simultană de programe pe baza unei grile de programe”. În această privință, anunțurile difuzate în legătură cu emisiuni sau programe ale unui radiodifuzor, care conțin numai sunet și nicio imagine, nu pot fi „anunțuri [...] în legătură cu propriile sale programe” în sensul articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială.

50. Acest lucru este logic, întrucât serviciile de radiodifuziune sonoră nu intră, în orice caz, în domeniul de aplicare al directivelor privind serviciile mass-media audiovizuale. Astfel, Comisia inclusese inițial și radiodifuziunea sonoră în cartea sa verde intitulată „Televiziune fără frontiere”, din anul 1984¹⁹. Propunerea inițială a Comisiei de directivă „Televiziune fără frontiere” 89/552 prevedea de asemenea acest lucru²⁰. Dar, în special la insistența landurilor germane, care se temeau pentru competențele lor de reglementare în acest domeniu, radiodifuziunea sonoră a fost, în cele din urmă, exclusă din domeniul de aplicare al Directivei 89/552²¹. Acest lucru a rămas valabil și după adoptarea Directivei 2010/13: potrivit considerentului (23) al acesteia, termenul „audiovizual” ar trebui să se refere la imagini în mișcare cu sau fără sonor, incluzând astfel filmele mute, dar excluzând serviciile de transmisie audio sau radio. Astfel cum a arătat Elemedia în ședința de audiere a pledoariilor din prezenta procedură, acest lucru este valabil și după modificarea acestei directive prin Directiva 2018/1808 [a se vedea articolul 1 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2010/13, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/1808].

51. După cum a mai subliniat Elemedia, serviciile de transmisie radio, pe de o parte, și serviciile mass-media audiovizuale, pe de altă parte, reprezintă încă piețe separate, în pofida practicilor cross-media și a convergenței serviciilor audiovizuale. Acesta este și motivul pentru care, în pofida acestei convergențe, evocată chiar de Comisie în anul 2013 într-o carte verde²² și care este

¹⁹ A se vedea „Televiziune fără frontiere”, carte verde privind instituirea pieței comune a serviciilor de radiodifuziune, în special prin satelit și cablu, COM(84) 300 final.

²⁰ A se vedea în special articolul 21 din Propunere, precum și din Amendamentul la Propunerea Comisiei de directivă a Consiliului privind coordonarea anumitor acte cu putere de lege și acte administrative ale statelor membre cu privire la desfășurarea activităților de radiodifuziune, COM(86) 146 final și COM(88) 154 final.

²¹ A se vedea în acest sens Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală, Germania), Hotărârea din 22 martie 1995, 2 BvG 1/89, BVerfGE 92, 203 – EG-Fernsehrichtlinie („Directiva CE privind televiziunea”), punctele 39 și 40.

²² A se vedea cartea verde intitulată Pregătirea pentru convergența deplină a lumii audiovizuale: creșterea economică, creația și valorile, COM(2013) 231 final.

amintită în considerentul (1) al Directivei 2018/1808, legiuitorul Uniunii a decis să mențină excluderea serviciilor de transmisie radio din domeniul de aplicare al Directivei 2010/13, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/1808.

52. Interpretarea RTI potrivit căreia și publicitatea difuzată de o stație de emisie în legătură cu emisiuni sau programe ale unei stații de radio ar putea fi exclusă, cu titlu de autopromovare, de la luarea în considerare în calculul duratei maxime de emisie alocate publicității ar constitui, așadar, o extindere inadmisibilă a domeniului de aplicare a Directivei 2010/13. O asemenea extindere ar putea determina denaturări ale concurenței în detrimentul serviciilor media de transmisie radio care nu sunt asociate în cadrul unui grup cu stații de emisie și, astfel, la denaturări ale concurenței pe o piață care, potrivit voinței legiuitorului, nu este acoperită de reglementările Uniunii privind serviciile mass-media audiovizuale.

53. Prin urmare, aspectul dacă anunțurile în legătură cu programele unei stații de radio intră sub incidența articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, nu privește nici posibilitatea acordată statelor membre prin articolul 4 alineatul (1), interpretat în lumina considerentelor (41) și (83). Potrivit acestei dispoziții, ele pot prevedea atât dispoziții mai stricte, cât și mai detaliate, stabilind praguri inferioare celui prevăzut la articolul 23 din Directiva 2010/13, în versiunea inițială²³. Or, problema care se ridică în prezenta cauză este de a stabili care programe intră sub incidența duratei maxime de difuzare și, prin urmare, de a determina domeniul de drept al Uniunii în cadrul căruia statele membre dispun de libertate de reglementare.

54. Prin urmare, anunțurile difuzate de o stație de emisie în legătură cu emisiunile sau cu programele unei stații de radio, care conțin numai sunet și nicio imagine, nu pot fi considerate anunțuri în legătură cu „programe” în sensul articolului 23 alineatul (2) coroborat cu articolul 1 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială.

55. Desigur, în prezent, posturile de radio dispun și de site-uri de internet, pe care sunt disponibile programele lor, adesea însoțite de imagini. Cu toate acestea, în cazul în care aceste elemente audiovizuale sunt doar auxiliare și servesc numai pentru a completa activitatea principală a stației de radio, ele nu pot transforma programele radiofonice în „servicii mass-media audiovizuale”, care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2010/13, în versiunea inițială.

56. Astfel, într-o cauză privind videoclipurile disponibile pe site-ul ediției online a unui ziar, Curtea de Justiție a statuat că asemenea videoclipuri pot fi acoperite de noțiunea de „programe” în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, cu condiția ca forma și conținutul lor să fie comparabile cu forma și conținutul programelor de televiziune. Aceasta ar putea fi eventual situația în ceea ce privește transmisiile radiofonice însoțite de imagini.

57. Totuși, Curtea a precizat că videoclipurile respective se încadrează în noțiunea de „serviciu mass-media audiovizual” în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (a) punctul (i) (și, prin urmare, în domeniul de aplicare al directivei) numai atunci când serviciul de furnizare constituie un scop principal în sine, dissociabil de activitatea efectivă a furnizorului, iar nu doar o completare

²³ A se vedea Hotărârea din 18 iulie 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, punctele 13 și 14); a se vedea de asemenea Hotărârea din 17 februarie 2016, Sanoma Media Finland – Nelonen Media (C-314/14, EU:C:2016:89, punctele 33, 55 și 60).

indisociabilă a acestei activități [a se vedea și considerentul (22)]. Nu aceasta este situația în cazul în care conținutul audiovizual nu reprezintă scopul principal, precum în cazul site-urilor de internet care conțin elemente audiovizuale doar în scopuri auxiliare²⁴.

58. Prin urmare, în pofida elementelor audiovizuale pe care le conține, pagina de internet a unui post de radio nu trebuie considerată un serviciu mass-media audiovizual dacă aceste elemente sunt doar accesorii și au ca scop simpla completare a ofertei de transmisii radiofonice. În consecință, anunțurile difuzate în legătură cu programele unei stații de radio pot fi de asemenea „anunțuri [...] în legătură cu [...] programe” în sensul articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, numai în cazul în care aceste programe constituie un serviciu mass-media audiovizual autonom, care poate fi disociat de activitatea efectivă a stației de radio.

59. Ține de competența instanței de trimitere să aprecieze dacă transmisiile „R101”, cărora li se face publicitate în speță, conțin elemente audiovizuale și, în caz afirmativ, dacă acestea constituie o simplă completare a respectivelor transmisii radiofonice sau un serviciu mass-media audiovizual distinct. Conform elementelor disponibile Curții în speță și discuțiilor din cadrul ședinței, nu există niciun indiciu că situația este aceasta din urmă.

60. În orice caz, anunțurile în legătură cu programele unei stații de radio pot fi „anunțuri difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe” în sensul articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, numai în cazul în care acestea nu sunt doar anunțuri în legătură cu „programe”, ci și anunțuri în legătură cu programele sale „proprii” în sensul directivei. În cele ce urmează, ne vom referi la acest al doilea criteriu.

C. Cu privire la noțiunea de „program propriu” în sensul Directivei 2010/13 în versiunea inițială

61. RTI consideră că anunțurile difuzate de un organism de televiziune în legătură cu programele unui alt emițător sunt considerate „anunțuri [...] în legătură cu propriile sale programe” în sensul articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, în cazul în care ambii emițători aparțin aceluiași grup. Acest lucru rezultă din conceptul de întreprindere ca unitate economică, astfel cum a fost dezvoltat de Curtea de Justiție în dreptul concurenței și recunoscut în prezent și la articolul 23 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2010/13, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/1808.

62. Ca urmare a modificării articolului 23 alineatul (2) din versiunea inițială a Directivei 2010/13 prin Directiva 2018/1808, sunt excluse de la a fi luate în considerare în calculul duratei maxime de difuzare alocate publicității, în temeiul alineatului (1) al acestei dispoziții, nu numai „anunțurile difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe”, ci și „anunțurile făcute de radiodifuzor [...] în legătură cu programele și serviciile mass-media audiovizuale ale altor entități care aparțin aceluiași grup de radiodifuziune”.

63. Cu toate acestea, considerentul (43) al Directivei 2018/1808 sugerează că este vorba despre o nouă reglementare și, prin urmare, despre o modificare a situației juridice existente. Într-adevăr, în cuprinsul acestuia se precizează că „numeroși radiodifuzori fac parte din grupuri de radiodifuziune mai mari și prezintă anunțuri nu numai în legătură cu propriile programe [...], ci și în legătură cu programe și servicii mass-media audiovizuale ale altor entități care aparțin

²⁴ Hotărârea din 21 octombrie 2015, New Media Online (C-347/14, EU:C:2015:709, punctele 24, 26, 33, 34 și 37, precum și dispozitivul). Această jurisprudență a fost incorporată în considerentul (3) al Directivei 2018/1808.

aceluași grup de radiodifuziune” și că „timpul de emisie alocat unor astfel de anunțuri nu ar trebui să fie inclus în timpul de emisie maxim care poate fi alocat publicității televizate și teleshoppingului”.

64. Prin urmare, articolul 23 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2010/13, astfel cum a fost modificat prin Directiva 2018/1808, care nu era încă aplicabil situației de fapt din speță (a se vedea punctul 24 de mai sus), nu poate fi considerat ca fiind o clarificare a situației juridice existente anterior.

65. Contrar opiniei RTI, această nouă reglementare nu poate fi înțeleasă nici ca expresie a unui principiu general potrivit căruia întreprinderile unui grup formează o entitate, în cadrul căreia răspunderea pentru actele unei filiale trebuie să fie atribuită societății-mamă.

66. Desigur, RTI invocă în acest scop atât dreptul concurenței²⁵, cât și exemplul din dreptul achizițiilor publice, potrivit căruia grupurile de operatori economici pot, în cadrul executării contractelor de achiziții publice, să apeleze la capacitățile membrilor grupului²⁶. Aceste concepte sunt însă bazate pe interdependențe juridice și organizatorice ale întreprinderilor, care justifică o atribuire reciprocă a acțiunilor și capacităților în cadrul unității antreprenoriale și care se explică pe baza contextului normativ din materiile concurenței și achizițiilor publice²⁷. Logica acestora s-ar putea aplica sectorului serviciilor mass-media audiovizuale în cazul în care o întreprindere din acest sector trebuie evaluată din perspectiva dreptului concurenței sau participă la o procedură de achiziții publice.

67. Totuși, spre deosebire de conceptele tocmai discutate, pentru a răspunde la întrebarea când se poate considera că un program al unui organism de televiziune este un „program propriu”, Directiva 2010/13, în versiunea inițială, nu se concentrează pe structurile juridice și organizatorice și pe interdependențele dintre întreprinderi, ci pe responsabilitatea editorială pentru programul respectiv. După cum se precizează în considerentul (25), noțiunea de responsabilitate editorială este fundamentală pentru determinarea rolului furnizorului de servicii mass-media și, prin urmare, a noțiunii de servicii mass-media audiovizuale. Prin urmare, articolul 1 alineatul (1) litera (a) punctul (i) prevede că un „serviciu mass-media audiovizual” este un serviciu pentru care un furnizor de servicii mass-media are responsabilitate editorială. În conformitate cu litera (d) a acestei dispoziții, un „furnizor de servicii mass-media” este persoana fizică sau juridică care are responsabilitate editorială pentru alegerea conținutului audiovizual al serviciului mass-media audiovizual și care stabilește modul de organizare a acestuia. O „stație de emisie” este, potrivit literei (f) a acestei dispoziții, un furnizor de servicii mass-media în domeniul transmisiilor de televiziune.

68. „Responsabilitatea editorială” este, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, exercitarea unui control efectiv asupra selecționării programelor și asupra organizării acestora fie într-o grilă cronologică, în cazul transmisiilor de

²⁵ A se vedea Hotărârea din 27 aprilie 2017, Akzo Nobel și alții/Comisia (C-516/15 P, EU:C:2017:314, punctele 46-48 și jurisprudența citată), citată la nota de subsol 5 de mai sus.

²⁶ A se vedea articolul 63 alineatul (1) al patrulea paragraf coroborat cu articolul 19 alineatul (2) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

²⁷ Că noțiunea de întreprindere din dreptul concurenței nu poate fi transferată în mod automat în alte situații de reglementare, fără ca acest lucru să fie prevăzut în mod expres, o demonstrează și articolul 83 alineatele (4)-(6) coroborat cu considerentul (150) al Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) (JO 2016, L 119, p. 1, rectificare în JO 2018, L 127, p. 2); a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Campos Sánchez-Bordona prezentate în cauza Deutsche Wohnen (C-807/21, EU:C:2023:360, punctele 44-50).

televiziune, fie într-un catalog, în cazul serviciilor mass-media audiovizuale la cerere. În această privință, responsabilitatea editorială nu implică în mod necesar o răspundere juridică în conformitate cu legislația națională pentru conținutul serviciilor furnizate.

69. Contrar celor susținute de RTI în ședința din cadrul prezentei proceduri, această noțiune de responsabilitate editorială în sensul Directivei 2010/13, în versiunea inițială, nu poate fi asimilată tipului de control utilizat de Curtea de Justiție pentru a stabili că o societate-mamă și o filială formează o unitate economică. În această privință, Curtea s-a bazat pe împrejurarea că filiala, deși are personalitate juridică distinctă, nu își stabilește în mod autonom comportamentul pe piață, ci aplică în esență instrucțiunile care îi sunt date de societatea-mamă, având în vedere mai ales legăturile economice, organizatorice și juridice care unesc cele două entități juridice²⁸.

70. În pofida posibilei existențe a unor astfel de relații între RTI și emițătorii al căror proprietar este, pare puțin probabil, așa cum a remarcat Italia în ședință, ca un holding precum RTI să determine conținutul specific al emisiunilor și compoziția detaliată a programelor acestor emițători. Potrivit Elemedia, RTI este doar un holding financiar care deține participații la mai mulți emițători, fiecare dintre aceștia având responsabilitatea editorială pentru propriile programe.

71. În schimb, RTI a susținut că nu este doar un holding financiar, ci determină în ultimă instanță direcția editorială a tuturor societăților din grup. Potrivit RTI, acest lucru trebuie asimilat responsabilității editoriale în sensul Directivei 2010/13, în versiunea inițială. În susținerea acestei afirmații, ea se întemeiază în special pe constatarea Curții de Justiție în cauza Baltic Media Alliance, potrivit căreia responsabilitatea editorială înseamnă că persoana are competența de a decide în ultimă instanță cu privire la oferta audiovizuală în sine²⁹.

72. Prin urmare, în cele din urmă, instanța de trimitere va trebui să stabilească dacă controlul exercitat de RTI atât asupra programelor și a grilei „R101” (postul de radio în legătură cu ale cărui programe a fost difuzată publicitatea), cât și asupra programelor difuzate de „Canale 5”, „Italia 1” și „Rete 4” (posturile de televiziune care au difuzat publicitatea în legătură cu „R101”) trebuie să fie asimilat unei „responsabilități editoriale” în sensul Directivei 2010/13, în versiunea inițială.

73. Numai în ipoteza în care acest lucru ar fi valabil atât pentru posturile „Canale 5”, „Italia 1” și „Rete 4”, cât și pentru „R101”, anunțurile în legătură cu programele respective ale „R101” ar putea fi „anunțuri difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe” în sensul articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13, în versiunea inițială, dar numai cu condiția ca aceste programe să fie „servicii mass-media audiovizuale” în sensul directivei (a se vedea punctele 61 și 62 de mai sus).

²⁸ A se vedea Hotărârea din 27 aprilie 2017, Akzo Nobel și alții/Comisia (C-516/15 P, EU:C:2017:314, punctul 52 și jurisprudența citată).

²⁹ Hotărârea din 4 iulie 2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, punctul 43).

V. Concluzie

74. Având în vedere considerațiile anterioare, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

Articolul 23 alineatul (2) coroborat cu articolul 1 alineatul (1) literele (a)-(f) și literele (h) și (i) din Directiva 2010/13/UE, în versiunea anterioară modificării prin Directiva (UE) 2018/1808, trebuie interpretat în sensul că anunțurile difuzate de o stație de emisie în legătură cu emisiunile sau cu programele unei stații de radio nu intră în sfera noțiunii de „anunțuri difuzate de către emițător în legătură cu propriile sale programe” în sensul acestei dispoziții. Singura excepție de la această regulă este cazul în care programele cărora li se face publicitate reprezintă servicii mass-media audiovizuale autonome în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (a) punctul (i), dissociabile de scopul principal al activității stației de radio și pentru care stația de emisie are responsabilitate editorială în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (c).