

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 23 oktober 2003 *

I mål C-245/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

RTL Television GmbH

och

Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk,

angående tolkningen av artikel 11.3 i rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (EGT L 298 s. 23; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 3), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 (EGT L 202, s. 60),

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen C.W.A. Timmermans (referent), tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna D.A.O. Edward och P. Jann,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- RTL Television GmbH, genom advokaterna J. Sommer och T. Tschentscher, Rechtsanwälte,
- Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, genom R. Albert, i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom G. Amodeo, i egenskap av ombud, biträdd av P. Harris, barrister,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom C. Tufvesson, i egenskap av ombud, biträdd av W. Berg, Rechtsanwalt,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 29 januari 2003 av RTL Television GmbH, företrätt av advokaterna T. Tschentscher och J. Sommer, Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, företrädd av A. Fischer, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av C. Tufvesson, biträdd av W. Berg,

och efter att den 22 maj 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht har, genom beslut av den 15 juni 2001 som inkom till domstolens kansli den 25 juni samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt fyra frågor till domstolen angående tolkningen av artikel 11.3 i rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (EGT L 298, s. 23; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 3), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 (EGT L 202, s. 60) (nedan kallat direktiv 89/552).

- 2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan RTL Television GmbH (nedan kallat RTL), som är ett privatägt organ för TV-sändningar, och Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (nedan kallad NLM), som är ett offentligt organ ägt av delstaten Niedersachsen och som har efterträtt Niedersächsische Landesrundfunkausschuss (nedan kallat NLA). NLM övertog kontrollen över de privata TV-programföretagen från NLA. Tvisten rör ett beslut som NLA fattat om att vissa filmer som RTL sände inte uppfyllde kraven enligt lagstiftningen om reklamavbrottsfrekvens.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätten

- 3 Sätte—åttonde skälen i direktiv 89/552 är avfattade enligt följande:

”Televisionssändning är normalt sett en tjänst enligt fördragets innebörd.

Fördraget föreskriver fri rörlighet för alla tjänster som normalt tillhandahålls mot betalning, utan inskränkning på grund av kulturellt eller annat innehåll och utan begränsning för medborgare i medlemsstaterna som är etablerade i ett annat EG-land än det för vilken tjänsterna är avsedda.

Denna rättighet som den tillämpas på sändning och distribution av televisionstjänster är också i gemenskapsrätten ett specifikt uttryck för en mer allmän princip, nämligen yttrandefriheten som den fastställts i artikel 10.1 i Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som ratificerats av alla medlemsstater. Ett direktiv om sändning och distribution av TV-program måste därför säkerställa programmets fria rörlighet mot bakgrund av nämnda artikel och med förbehåll endast för de begränsningar som anges i stycke 2 i nämnda artikel och av artikel 56.1 i fördraget.”

4 I tjugosjunde skälet i direktiv 89/552 anges följande:

”För att säkerställa att konsumenternas intressen som TV-tittare är helt och fullt skyddade är det väsentligt att TV-reklamen underkastas vissa minimiregler och standarder och att medlemsstaterna behåller rätten att fastställa mer detaljerade eller striktare regler och under vissa omständigheter kan fastställa olika villkor för programföretag inom deras jurisdiktion.”

5 Artikel 3.1 i direktiv 89/552 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall ha frihet att för TV-programföretagen inom deras jurisdiktion föreskriva mera detaljerade eller striktare regler inom de områden som omfattas av detta direktiv.”

- 6 Enligt artikel 11.1, 11.3 och 11.4 i direktiv 89/552 gäller följande:

”1. Reklam och köp-TV-inslag skall infogas mellan programmen. Under förutsättning att villkoren i punkterna 2—5 uppfylls får reklam och köp-TV-inslag också infogas i program på sådant sätt och med hänsyn till naturliga pauser samt programmets sändningslängd och karaktär, att varken programmets integritet och värde eller innehavarnas rättigheter kränks.

...

3. Sändningar av audiovisuella produktioner såsom spelfilm och filmer gjorda för TV (utom TV-serier*, lätta underhållningsprogram och dokumentärer) får, under förutsättning att deras programlagda sändningstid överstiger 45 minuter, avbrytas en gång för varje hel period om 45 minuter. Ytterligare ett avbrott är tillåtet om den programlagda sändningstiden är minst 20 minuter längre än två eller flera fullständiga 45-minutersperioder. [*Övriga språkversioner av bestämmelsen innehåller här ytterligare en programkategori, nämligen följetonger, vilket begrepp kommer att användas nedan. Övers. anm.]”

4. Om andra program än de som omfattas av punkt 2 avbryts av reklam eller köp-TV-inslag skall en period om minst 20 minuter förflyta mellan reklam-inslagen i programmet.

Europeiska konventionen om television över gränserna

- 7 Artikel 14.1, 14.3 och 14.4 i den europeiska konventionen om television över gränserna av den 5 maj 1989 (nedan kallad europeiska konventionen) har följande ändrade lydelse:

”1. Reklam och köp-TV-inslag skall infogas mellan programmen. Under förutsättning att villkoren i punkterna 2—5 i denna artikel uppfylls får reklam och köp-TV-inslag också infogas i program på sådant sätt att varken programmets integritet och värde eller innehavarnas rättigheter kränks.

...

3. Sändningar av audiovisuella produktioner såsom spelfilm och filmer gjorda för TV (utom TV-serier, lätta underhållningsprogram och dokumentärer) får, under förutsättning att deras programlagda sändningstid överstiger 45 minuter, avbrytas en gång för varje hel period om 45 minuter. Ytterligare ett avbrott är tillåtet om den programlagda sändningstiden är minst 20 minuter längre än två eller flera fullständiga 45-minutersperioder.

4. Om andra program än de som omfattas av punkt 2 avbryts av reklam eller köp-TV-inslag skall en period om minst 20 minuter förflyta mellan varje reklaminslag i programmet.”

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

- 8 I artikel 10 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) föreskrivs följande:

”1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av traditionella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biograföretag.

2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.”

Tysk rätt

- 9 I den tyska grundlagen tillerkänns delstaterna den lagstiftande makten vad gäller radio- och TV-sändning.

- 10 I artikel 26.2—26.4 i Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinigten Deutschland (statligt avtal om radiosändningar i det förenade Tyskland) (nedan kallat Rundfunkstaatsvertrag) av den 31 augusti 1991 anges följande:

”2. TV-reklam skall infogas i block mellan sändningarna. Den kan även visas under en sändning på de villkor som anges i punkt 3—5, om sändningens integritet och karaktär inte påverkas.

3. I TV-sändningar som består av fristående delar eller i sportsändningar och återutsändningar av motsvarande evenemang och tilldragelser med pauser, får reklamen endast infogas mellan fristående avsnitt eller under pauserna. I övriga sändningar skall intervallet mellan två på varandra följande avbrott under sändningen vara minst 20 minuter långt. Punkterna 4 och 5 berörs inte.

4. Om inte annat följer av punkt 3 andra meningen får produktioner såsom spelfilm och filmer gjorda för TV, utom TV-serier, lätta underhållningsprogram och dokumentärer, under förutsättning att deras sändningstid överstiger 45 minuter, avbrytas en gång för varje hel period om 45 minuter. Ytterligare ett avbrott är tillåtet om programmen är minst 20 minuter längre än två eller flera fullständiga 45-minutersperioder.”

- 11 Dessa bestämmelser intogs även, med smärre ändringar som saknar betydelse i målet vid den nationella domstolen, i artikel 44.2—44.4 i vierter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (fjärde statliga avtalet om ändring av de statliga avtalen om rättigheter för radioutsändning) (nedan kallat vierter Rundfunkstaatsvertrag).

- 12 I artikel 28.2 i Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz i dess ändrade lydelse (delstaten Niedersachsens lag om television) (nedan kallad Landesrundfunkgesetz) föreskrivs att NLA, som är det organ som sökanden i målet vid den nationella domstolen har efterträtt, kan fastställa att ett program eller en sändning strider mot Landesrundfunkgesetz eller bestämmelserna i sändningstillståndet och ålägga den som genomför sändningen och de som ansvarar för programinnehållet att upphöra med lagöverträdelsen.
- 13 Artikel 33.5—33.7 i Landesrundfunkgesetz innehåller bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i artikel 26.2—26.4 i Rundfunkstaatsvertrag och artikel 44.2—44.4 i vierter Rundfunkstaatsvertrag.
- 14 I det följande skall hänvisningarna i föreliggande dom till artikel 26.2—26.4 i Rundfunkstaatsvertrag även förstås som hänvisningar till motsvarande bestämmelser i de i föregående punkt nämnda Landesrundfunkgesetz och vierter Rundfunkstaatsvertrag.

Twisten i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 15 RTL sände den 7 oktober 1993 filmen "Amy Fishers hämnd", som var 86 minuter lång och som avbröts vid fyra tillfällen för reklamsändningar. RTL upprepade detta en vecka senare under sändningen av den 90 minuter långa filmen "Skogsskriet". Dessa filmer visades som en del av en grupp filmer på temat "Ödesdigra passioner".
- 16 NLA slog i beslut av den 12 november 1993 fast att RTL hade brutit mot artikel 26.4 första stycket i Rundfunkstaatsvertrag genom att göra fyra reklam-

avbrott i var och en av dessa filmer. NLA utfärdade ett förbud mot att dessa filmer vid eventuell repressändning avbröts med mer än ett respektive två reklamslag.

- 17 Dessutom förbjöds RTL av NLA i samma beslut att införa fler reklamavbrott än vad som var tillåtet enligt artikel 26.4 första stycket i Rundfunkstaatsvertrag i åtta andra filmer, liksom i alla spelfilmer eller TV-filmer som sändes som serier och som annonserats i programplaneringen (härmed avsågs serierna "Ödesdigra passioner", "Familjeöden" och "Den stora TV-romanen").

- 18 NLA angav som skäl för sitt beslut att de ifrågavarande sändningarna inte kunde anses ingå i en serie i den mening som avses i artikel 26.4 i Rundfunkstaatsvertrag och att de således inte kunde avbrytas av reklam var tjugonde minut.

- 19 NLA anförde till stöd för sitt beslut att seriebegreppet liknar följetongsbegreppet och förutsätter att de olika filmerna skall vara övervägande identiska i fråga om handling och rollfigurer. NLA fastställde vidare att varken identiska sändningstider eller den omständigheten att handlingen bygger på en roman, eller att gemensamma teman som till exempel kärlek, starka känslor eller allmänna familjerelationer behandlas, kan skapa tillräckliga samband för att dessa sändningar skall anses utgöra en serie.

- 20 RTL väckte talan om ogiltigförklaring av NLA:s beslut vid Niedersächsisches Verwaltungsgericht (Tyskland) den 23 november 1993.

- 21 RTL gjorde till stöd för sin talan gällande att beslutet grundades på en alltför restriktiv tolkning av begreppet TV-serier. Detta begrepp skall enligt RTL definieras som en samling av flera fristående intriger som har ett gemensamt tema varvid man skall beakta kriterier som är knutna till innehållet, såsom filmgenre, likheter mellan intrigerna eller temalikheter, yttre formella egenskaper såsom filmens längd eller sändningstidpunkt och andra faktorer i form av exempelvis en viss program- eller filmmakare.
- 22 NLM gjorde gällande att seriebegreppet förutsätter att sambandet mellan de sändningar som utgör serien avser innehållet i dessa. Om RTL:s ståndpunkt att yttre formella kriterier skulle godtas, kunde TV-operatören helt fritt avbryta sändningarna med regelbundna reklaminslag.
- 23 Niedersächsisches Verwaltungsgericht ogillade RTL:s talan i dom av den 25 september 1997 med motiveringen att de ifrågavarande TV-filmerna inte kunde anses utgöra en serie i den mening som avses i artikel 26.4 i Rundfunkstaatsvertrag.
- 24 RTL överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen. Till stöd för sin talan anförde RTL att Niedersächsisches Verwaltungsgerichts definition inte är förenlig med artikel 11.3 i direktiv 89/552.
- 25 Den hänskjutande domstolen konstaterar inledningsvis att den i enlighet med tyska Bundesverfassungsgerichts rättspraxis inte får göra några grundlagsrättsliga invändningar, baserade på artikel 5.1 första stycket i den tyska grundlagen, mot att artikel 26.4 i Rundfunkstaatsvertrag — som är den rättsliga grunden för beslutet som är i fråga i målet vid den nationella domstolen — tillämpas. Denna bestämmelse bygger nämligen i stor utsträckning på artikel 11.3 i direktiv 89/552.

- 26 Den hänskjutande domstolen anser att syftet med artikel 26.4 i Rundfunkstaatsvertrag är att bevara det konstnärliga värdet i spelfilmer och TV-filmer och att skydda dem mot alltför tätt förkommande reklamavbrott.
- 27 Enligt den hänskjutande domstolen stöds denna teleologiska tolkning av förarbetena till artikel 26.4 i Rundfunkstaatsvertrag. Bestämmelsen anknyter i första hand till artikel 14.3 i den europeiska konventionen, som återspeglar den kompromiss som Europarådet gjorde mellan å ena sidan ett förstärkt skydd för spelfilmer och TV-filmer och å andra sidan annonsörernas intressen. Denna kompromiss ligger också till grund för artikel 11.4 i direktiv 89/552. Den hänskjutande domstolen anser att delstaterna, som var parter i Rundfunkstaatsvertrag, ville anpassa den tyska rätten till dessa europeiska bestämmelser om reklamavbrott. Enligt nämnda domstol följer härav att den bestämmelse som ifrågasatts i det mål som anhängiggjorts enligt EG-domstolens rättspraxis skall tolkas och bedömas utifrån avfattningen och andemeningen i artikel 11.3 i direktiv 89/552.
- 28 Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att varken ordalydelsen eller dispositionen i artikel 11.3 i direktiv 89/552 ger RTL stöd för uppfattningen att det endast är spelfilmer och inte TV-filmer som skall skyddas, eftersom sistnämnda filmer särskilt har utformats för att sändas med reklamavbrott.
- 29 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den redan har fastställt att seriebegreppet förutsätter ett samband mellan olika sändningar med avseende på deras innehåll eller intrig.
- 30 Nämnda domstol anser att dess ståndpunkt bekräftades i riktlinjerna för Independent Television Commission (nedan kallad ITC) i Förenade kungariket, samt i de gemensamma riktlinjer som de tyska delstaterna antagit.

- 31 Sagda domstol bedömer i det föreliggande fallet att de omständigheter som RTL åberopat för att knyta samman de olika avsnitten ur tematiskt eller dramaturgiskt perspektiv — teman såsom kärleksförbindelser, äktenskapskriser, existensiella kriser, brott, våld, prostitution, adoptivföräldrar och naturkatastrofer, vilka har många gemensamma nämnare såtillvida att huvudpersonen ställs inför en dramatisk situation som måste övervinnas — var alltför vaga för att ens tillsammans med andra formella faktorer kunna utgöra en serie.
- 32 Den hänskjutande domstolen anser att lösningen av tvisten i målet vid den nationella domstolen är beroende av definitionen av seriebegreppet och de kriterier som skall beaktas i detta avseende. Eftersom EG-domstolen ännu inte har uttalat sig i denna fråga i sin rättspraxis avseende artikel 11.3 i direktiv 89/552, anser den att det finns skäl att ställa vissa tolkningsfrågor.
- 33 Den hänskjutande domstolen har mot denna bakgrund beslutat att vilande-förklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:
- ”1. Är syftet med artikel 11.3 i rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (EGT L 298, s. 23; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 3), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 (EGT L 202, s. 60), att genom begränsningen av avbrott för reklam skydda det konstnärliga värdet av spelfilm och TV-film, och gäller detta oberoende av om TV-filmerna ursprungligen har producerats för TV och utformats för att möjliggöra reklaminslag?

2. Vilka kriterier skall vara uppfyllda för att en sändning av olika spelfilmer och TV-filmer skall kunna anses utgöra en serie och därmed undantas från de begränsningar för reklam som gäller för spelfilmer och TV-filmer?

3. Skall med 'serie' i artikel 11.3 i direktiv 89/552, i dess lydelse enligt direktiv 97/36, förstås sändningar bestående av flera programbidrag, vilka på grund av tematiska, innehållsmässiga och formella likheter utvisar ett gemensamt koncept och tidsmässigt sänds i ett sammanhang?

4. Medger tolkningen av begreppet serie i den mening som avses i artikel 11.3 i direktiv 89/552, i dess lydelse enligt direktiv 97/36, att det endast delvis eller inte alls ställs krav på att de sända programbidragen utvisar tematiska och innehållsmässiga likheter, utan att det huvudsakligen läggs vikt vid de dominerande formella dragen eller det formella intrycket?"

Tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 34 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida filmer som producerats för TV, och som redan vid utformningen är anpassade för avbrott med reklaminslag, omfattas av begreppet filmer gjorda för TV, som avses i artikel 11.3 i direktiv 89/552, bland annat med hänsyn till ändamålet med denna bestämmelse som är att begränsa reklamavbrotten för att bevara spelfilmernas och TV-filmernas konstnärliga värde.

Yttranden som inkommit till domstolen

- 35 RTL har hävdad att artikel 11.3 i direktiv 89/552 framför allt avser bevarandet av audiovisuella verks integritet och konstnärliga värde, samt det redaktionella oberoendet. Konsumentskydd är endast ett underordnat ändamål med bestämmelsen.
- 36 Enligt RTL kan bevarande av audiovisuella verks konstnärliga värde emellertid inte utsträckas till filmer som producerats särskilt för TV och redan vid utformningen har anpassats för avbrott med reklaminslag. En sådan utvidgning skulle nämligen innebära en oerättigad överträdelse av TV-programföretagens grundläggande rättigheter.
- 37 RTL har gjort gällande att TV-programföretagens frihet att utforma och sända TV-filmer i första hand omfattas av yttrandefriheten och sändningsfriheten — friheter som bland annat omfattar TV-reklam, som är ett självständigt kommunikationsmedel — vilka utgör grundläggande rättigheter som skyddas av gemenskapsrätten.
- 38 En sådan grundläggande rättighet följer främst av artikel 10.1 i Europakonventionen, där rätten till den informationsfrihet och yttrandefrihet som omfattas av åsiktsfriheten stadgas. Även artikel 11.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ägnas dessa friheter.
- 39 Enligt den europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna rättspraxis angående artikel 10.1 i Europakonventionen omfattar dessa rättigheter också friheten att göra radio- och TV-sändningar eller visa spelfilm. De gäller oberoende av sändningarnas innehåll eller kvalitet och de omfattar även reklammeddelanden.

- 40 RTL har slutligen erinrat om att EG-domstolen har godtagit att upprätthållandet av den audiovisuella mångfalden är knuten till den yttrandefrihet som säkerställs i artikel 10 i Europakonventionen och som återfinns bland de grundläggande rättigheter som säkerställs i gemenskapens rättssystem.
- 41 RTL har i detta avseende påpekat att det i åttonde skälet i direktiv 89/552 anges att den av direktivet skyddade rätten att sända och distribuera TV-program, vilken säkerställs i enlighet med den i artikel 59 i EG-fördraget (nu artikel 49 i ändrad lydelse) föreskrivna friheten att tillhandahålla tjänster, också är ett specifikt uttryck i gemenskapsrätten för en mer allmän princip, nämligen yttrandefriheten, som den fastställts i artikel 10.1 i Europakonventionen.
- 42 RTL har hävdad att programföretagets frihet att utforma TV-sändningar så att de innehåller reklamavbrott i andra hand omfattas av den konstnärliga frihet som utgör en grundläggande rättighet i gemenskapens rättsordning, vilka omfattar såväl skapandet av verket som sändningen eller överföringen av detta.
- 43 RTL har härav dragit slutsatsen att reklam begränsningarna i artikel 11.3 i direktiv 89/552, såvitt avser den i målet vid den nationella domstolen ifrågasatt sändningen av TV-filmer, kränker såväl friheten att sända radio som den konstnärliga friheten.
- 44 Därmed uppstår frågan huruvida den aktuella reklamlagstiftningens begränsningar av dessa två grundläggande rättigheter kan rättfärdigas enligt gemenskapsrätten.

- 45 Av EG-domstolens rättspraxis följer enligt RTL att inskränkningarna av de grundläggande rättigheterna endast kan motiveras med stöd av gemenskapsrätten till den del som de är ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga för uppnåendet av ett legitimt syfte. Av nämnda rättspraxis framgår också att inskränkningar av de grundläggande rättigheterna måste vara klart definierade. I annat fall skall de ges en snäv tolkning.
- 46 Dessa principer överensstämmer för övrigt med Europadomstolens rättspraxis avseende bland annat artikel 10.2 i Europakonventionen, och enligt vilken en oklar inskränkning skall tolkas snävt.
- 47 RTL har, i fråga om prövningen av om begränsningen som avses i målet vid den nationella domstolen är motiverad, gjort gällande att skyddet för den konstnärliga integriteten i filmer som utgör sådana audiovisuella verk på vilka reklambegränsningarna är tillämpliga, inte kan åberopas mot RTL eftersom detta företag självt är upphovsman till de verk som är i fråga i den nationella domstolen. RTL har inte åberopat något skydd för dessa verk eftersom dessa har utformats just för att avbrytas av reklam. Det är alltså inte fråga om att skydda någon annans rättigheter på det sätt som avses i artikel 10.2 i Europakonventionen.
- 48 Av detta följer att en enhetlig tolkning av fördraget fordrar att omfattningen av det skydd för verket som säkerställs i artikel 11.3 i direktiv 89/552 när det gäller TV-filmer måste förstås så, att den endast är tillämplig när filmmakarna, tillika innehavarna av de grundläggande rättigheterna, samtycker.
- 49 RTL:s slutsats är att skyddet för verket som stadgas i artikel 11.3 i direktiv 89/552 inte är tillämpligt när de som berörs redan vid utformningen av TV-filmerna har anpassat dessa för reklamavbrott.

- 50 NLM, Förenade kungarikets regering och kommissionen har gjort gällande att bestämmelsen som innebär att spelfilm och TV-film omfattas av mera strikta kriterier avseende reklamavbrott, uttryckligen behövs vid den senaste översynen av direktiv 89/552, och att dessa två filmtyper alltså skall behandlas på samma sätt i detta avseende. Inte heller ordalydelsen i artikel 11.3 i direktiv 89/552 ger utrymme för någon annan tolkning.

Domstolens svar

- 51 Domstolen erinrar inledningsvis om de bestämmelser som föreskrivs i kapitel 4 i direktiv 89/552, som avser TV-reklam, sponsring och köp-TV. Bland dessa bestämmelser återfinns artikel 11 i nämnda direktiv med en reglering av reklamavbrottsfrekvensen.
- 52 Enligt artikel 11.1 i direktiv 89/552 skall TV-reklam i princip infogas mellan programmen. Reklam kan dock infogas under sändningarna förutsatt att vissa principer iakttas, nämligen att reklamavbrotten inte skadar programmets integritet eller värde, bland annat med hänsyn till programmets art och längd, och att de inte kränker innehavarnas rättigheter.
- 53 I artikel 11.2—11.5 i direktiv 89/552 föreskrivs de särskilda omständigheter som skall gälla för att program skall få avbrytas.
- 54 Av artikel 11.4 i direktivet framgår att en period om minst 20 minuter måste förflyta mellan reklamavbrotten i programmet.

- 55 I artikel 11.3 i direktiv 89/552 föreskrivs ett system med förstärkt skydd för sådana audiovisuella verk som spelfilm och filmer gjorda för TV, nämligen i form av ett enda reklamavbrott per 45-minutersperiod och ett extra avbrott om programmet är minst 20 minuter längre än två eller flera fullständiga 45-minutersperioder.
- 56 Artikel 11.3 i direktiv 89/552 innehåller emellertid en bestämmelse om undantag för TV-serier, följetonger, lätta underhållningsprogram och dokumentärer. Sändningar av detta slag omfattas alltså av den ovannämnda bestämmelsen i artikel 11.4 i nämnda direktiv.
- 57 RTL har hävdats att TV-filmer som redan vid utformningen har anpassats för reklamavbrott inte omfattas av begreppet filmer gjorda för TV, som avses i artikel 11.3 i direktiv 89/552.
- 58 En sådan tolkning går emot såväl ordalydelsen i denna bestämmelse som dess tillkomsthistoria.
- 59 Ordalydelsen i artikel 11.3 i direktiv 89/552 är inte behäftad med några oklarheter. Det finns inte något i bestämmelsen som medför att en kategori av filmer som producerats för TV och som, då de redan vid utformningen har anpassats för reklamavbrott, kan särskiljas så att den inte omfattas av begreppet filmer gjorda för TV.
- 60 Detta bekräftas också av tillkomsthistorien för artikel 11.3 i direktiv 89/552, vilket bland annat den hänskjutande domstolen har påpekat. Rådet avvisade

nämligen kommissionens förslag att denna bestämmelse skulle ändras så att filmer som gjorts för TV skulle utmönstras ur det system som föreskrivs i nämnda bestämmelse. Detta förslag motiverades emellertid just av den omständigheten att naturliga avbrott kan planeras in redan vid utformningen av filmen, så att reklam kan infogas utan att verkets integritet hotas.

- 61 Den av RTL förordade tolkningen av artikel 11.3 i direktiv 89/552 kan inte heller tillämpas med hänsyn till ändamålet med denna bestämmelse.
- 62 Det följer av tjugosjunde skälet och artikel 11.1 i direktiv 89/552 att syftet med detta är att åstadkomma ett väl avvägt skydd för TV-programföretagens och annonsörernas intressen, å ena sidan, och intressena hos rättsinnehavarna, det vill säga författare och program- respektive filmmakare samt konsumenterna i form av TV-tittare, å andra sidan.
- 63 Detta syfte framgår även av punkterna 245 och 246 i den förklarande rapport som bifogats den europeiska konventionen, vilken upprättades samtidigt som direktivet och som omnämns i fjärde skälet i direktiv 89/552 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 1996 i de förenade målen C-320/94, C-328/94, C-329/94 och C-337/94—C-339/94, RTI m.fl., REG 1996, s. I-6471, punkt 33).
- 64 Även om det såsom RTL har hävdats skulle stämma att nämnda syfte såvitt det avser skyddet för TV-programföretagens och rättsinnehavarnas intressen saknar betydelse för de ifrågakvarande filmerna, då något sådant skydd inte har gjorts gällande i föreliggande mål, framstår fortfarande skyddet mot alltför mycket reklam för konsumenterna i form av TV-tittarna — vilket är en väsentlig del av detta syfte — uppenbart som relevant i föreliggande mål.

- 65 RTL bortser vid sin tolkning från denna viktiga aspekt av syftet i artikel 11 i direktiv 89/552 att åstadkomma ett väl avvägt skydd. När det gäller det förstärkta skydd som föreskrivs i punkt 3 i nämnda bestämmelse är det dessutom just skyddet för TV-tittarna som tillmäts särskild betydelse.
- 66 Enligt den tolkning som RTL förordat finns dessutom en risk för att det förstärkta skydd som stadgas i denna bestämmelse blir verkningslöst, eftersom TV-sändningsföretagen enkelt skulle kunna kringgå detta skydd genom att endast köpa in eller producera filmer som redan vid utformningen har anpassats för avbrott med reklamslag.
- 67 En tolkning enligt vilken det förstärkta skydd som föreskrivs i artikel 11.3 i direktiv 89/552 skall tillämpas på filmer som redan vid utformningen har anpassats för avbrott med reklamslag, leder slutligen inte till ett resultat som strider mot de grundläggande rättigheterna.
- 68 Detta förstärkta skydd kan förvisso innebära en begränsning av den yttrandefrihet som hägnas av artikel 10.1 i Europakonventionen, som det för övrigt hänvisas till i åttonde skälet i direktiv 89/552.
- 69 En sådan begränsning synes emellertid vara berättigad enligt artikel 10.2 i Europakonventionen.
- 70 Det finns nämligen en legitim målsättning med den ifrågavarande bestämmelsen i form av "skydd... för annans rättigheter" i den mening som avses i nämnda

bestämmelse, nämligen skyddet för TV-tittarna i egenskap av konsumenter liksom deras intresse av att ha tillgång till kvalitetsprogram. Dessa ändamål kan rättfärdiga åtgärder mot reklam i överdriven omfattning.

- 71 EG-domstolen har för övrigt funnit att konsumenternas skydd mot alltför många kommersiella reklaminslag eller att det, utifrån kulturpolitiska syften, bibehålls en viss programkvalitet utgör ändamål som kan rättfärdiga att medlemsstaterna begränsar friheten att tillhandahålla tjänster i form av TV-reklam (se dom av den 25 juli 1991 i mål C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, REG 1991, s. I-4007, punkt 27; svensk specialutgåva, volym 11, och av den 28 oktober 1999 i mål C-6/98, *ARD*, REG 1999, s. I-7599, punkt 50).
- 72 Det skall beträffande frågan huruvida den ifrågavarande begränsningen är proportionerlig påpekas att den inte avser reklamens innehåll och att den inte innebär ett förbud utan endast gränser för antalet reklaminslag, vilka gäller för alla aktörer och vilka i princip ger programföretagen frihet att avgöra tidpunkten för (se punkt 249 i den förklarande rapport som bifogats den europeiska konventionen) och, inom ramarna för artikel 18 i direktiv 89/552, längden på reklamavbrotten.
- 73 Vidare framgår det av Europadomstolens rättspraxis avseende artikel 10.2 i Europakonventionen att de nationella myndigheterna har ett visst utrymme för skönsässig bedömning för att avgöra om det finns ett tvingande samhällsbehov som kan rättfärdiga en begränsning av yttrandefriheten. Enligt denna rättspraxis är detta särskilt viktigt när det gäller kommersiella förhållanden, i synnerhet på ett så komplicerat och varierande område som reklam (se Europadomstolens dom av den 28 juni 2001 i målet *VGT Verein mot Tierfabriken c. Schweiz*, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-VI, punkterna 66—70).
- 74 Den första frågan skall mot bakgrund av vad som anförts ovan besvaras så, att TV-filmer som redan vid utformningen är anpassade för avbrott med reklam-

inslag omfattas av begreppet filmer gjorda för TV, som avses i artikel 11.3 i direktiv 89/552.

Den andra, den tredje och den fjärde tolkningsfrågan

- 75 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra, tredje och fjärde fråga till EG-domstolen för att få klarhet i vilket samband som skall finnas mellan filmer för att de skall omfattas av undantaget som föreskrivs för "serier" i artikel 11.3 i direktiv 89/552.

Yttranden som inkommit till domstolen

- 76 RTL har hävdat att seriebegreppet i första hand skall tolkas med beaktande av friheten att tillhandahålla tjänster.
- 77 RTL har i detta avseende erinrat om att det främsta ändamålet med direktiv 89/552 enligt EG-domstolens rättspraxis är att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster, bland annat friheten att sända TV-program.
- 78 Av denna rättspraxis följer särskilt att artikel 11.3 första stycket i direktiv 89/552 innehåller en oklart formulerad begränsning av fri sändning av TV-program — den saknar bland annat klara angivelser om de villkor som skall gälla för att

sändning av TV-film som serie skall undantas från den restriktiva bestämmelsen att 45 minuter skall förlöpa mellan varje reklamslag — och att den därför måste tolkas snävt i enlighet med ändamålet med detta direktiv. Seriebegreppet bör alltså tolkas så vitt som möjligt.

- 79 RTL har i fråga om den lexikaliska tolkningen av artikel 11.3 i direktiv 89/552 i dess olika språkversioner hävdad att en undersökning av denna bestämmelse i dess olika språkvarianter visar att bestämmelsen inte är entydig utan att den kan ha flera betydelser.
- 80 Enligt RTL motsvarar det tyska begreppet Reihe (feuilleton i den franska versionen) en sådan mängd olika översättningar att en enhetlig och klar definition är utesluten.
- 81 För tolkningen av denna bestämmelse skall därför sammanhanget och ändamålet som eftersträvas med den berörda lagstiftningen beaktas i enlighet med EG-domstolens rättspraxis.
- 82 En systematisk tolkning visar vidare att begreppen serie och följetong måste ges varsin innebörd eftersom de nämns sida vid sida [i den svenska översättningen av direktivet används enbart begreppet serie. Övers. anm.].
- 83 Det skulle räcka med att flera TV-filmer med fristående intriger sändes regelbundet vid en bestämd tidpunkt och att de var förenade genom andra formella idémässiga kriterier och ett allmänt gemensamt tema, exempelvis i form av allsköns relationskriser, för att de skulle omfattas av seriebegreppet.

- 84 RTL har slutligen med avseende på en tolkning av artikel 11.3 i direktiv 89/552 utifrån ändamålen med direktivet gjort gällande att en alltför snäv tolkning av seriebegreppet skulle försämra möjligheterna att erhålla finansiering, och den skulle därmed strida mot en av målsättningarna med direktivet, nämligen främjandet av europeiska audiovisuella produktioner.
- 85 RTL har gjort gällande att seriebegreppet i andra hand skall tolkas med hänsyn till de grundläggande rättigheterna inom gemenskapsrätten avseende friheten att göra TV-sändningar och den konstnärliga friheten.
- 86 RTL har i detta avseende hävdad att utformningen av flera filmer som en serie med utrymme för reklamslag omfattas av gemenskapsrättens skydd av de grundläggande rättigheterna till dessa friheter, även om det enda sambandet mellan filmerna utgörs av ett tema. En snäv tolkning av seriebegreppet skulle emellertid innebära en allvarlig kränkning av dessa rättigheter.
- 87 En sådan snäv tolkning skulle dessutom innebära att de strikta begränsningarna av reklamavbrott som stadgas i artikel 11.3 i direktiv 89/552 tillämpas, vilket inte skulle kunna rättfärdigas med strävan att tillgodose legitima intressen.
- 88 RTL har i sitt yttrande avseende den första tolkningsfrågan avfärdat tanken att skyddandet av verkets integritet skulle utgöra ett sådant rättfärdigande, huvudsakligen på grund av att det i föreliggande fall inte rör sig om skydd för annans rätt till ett verks integritet (se punkt 47 i förevarande dom). RTL har dessutom hävdad att varken skyddandet av TV-sändningarnas kvalitet eller konsumentskyddet kan rättfärdiga begränsningarna i fråga.
- 89 RTL har mot bakgrund av bestämmelserna om den audiovisuella mångfalden särskilt gjort gällande att sändningarnas kvalitet inte i sig utgör ett allmänt

legitimt intresse som kan rättfärdiga strikta begränsningar av reklam i TV-filmer, eftersom reklamavbrotten i sig inte påverkar kvaliteten på en film. Friheten att sända radio och tryckfriheten utgör dessutom hinder för att ålägga TV-programföretag att tillhandahålla program enligt en viss modell.

- 90 RTL har dessutom hävdad att en snäv tolkning av seriebegreppet varken är ändamålsenlig eller nödvändig för att säkerställa ett effektivt konsumentskydd.
- 91 Konsumenterna kan nämligen välja mellan ett stort antal olika kanaler med större eller mindre inslag av reklam. De konsumenter som väljer privata kanaler är medvetna om att det förekommer fler reklamavbrott i dessa än i andra kanaler, till exempel offentligägda kanaler eller specialiserade kulturkanaler. Denna valfrihet utgör för övrigt i sig en regleringsmekanism eftersom tittarsiffrorna avseende de privata kanalerna skulle minska om konsumenterna ansåg att programmen där innehåller för mycket reklam. Detta skulle i sin tur tvinga dessa kanaler att anpassa sina program efter konsumenternas önskemål.
- 92 RTL har dessutom hävdad att det i det föreliggande fallet inte finns något behov av att tillämpa den strängare bestämmelsen om 45-minutersintervall som följer av en snäv tolkning av seriebegreppet, eftersom mindre ingripande medel finns för att effektivt säkerställa konsumenternas valfrihet. Bland annat föreligger en skyldighet att lämna en beskrivning, det vill säga en skyldighet att antingen i TV-tablåerna i tidningar eller när de berörda sändningarna börjar ange med vilka intervall reklamen sänds.
- 93 RTL har i detta avseende hänvisat till EG-domstolens rättspraxis avseende den fria rörligheten för varor som bolaget anser är analogt tillämplig i förevarande fall. Av denna framgår att information till konsumenten avseende exempelvis de råvaror som använts vid tillverkningen av produkter, i allmänhet räcker för att säkerställa konsumentens valfrihet.

- 94 NLM, Förenade kungarikets regering och kommissionen har gjort gällande att en definition av seriebegreppet som bygger på formella kriterier inte kan godtas. En sådan definition skulle nämligen medföra att det särskilda skyddet för spelfilmer och filmer som gjorts för TV skulle bli verkningslöst, eftersom det enkelt skulle gå att konstruera ett formellt samband mellan all slags film och därmed kringgå nämnda skydd.
- 95 Det bör tvärtom krävas att det finns ett betydande samband med avseende på innehåll, slag eller tema för att de skall kunna anses utgöra en följetong eller serie.
- 96 Förenade kungarikets regering har särskilt gjort gällande att det påtagligaste sambandet mellan sändningarna är det som följer av att handlingen sträcker sig från en sändning till påföljande sändning, eller att åtminstone vissa av rollfigurerna i en sändning återkommer i en annan sändning. Detta föreskrivs också i riktlinjerna för ITC.

Domstolens svar

- 97 Domstolen konstaterar inledningsvis att varken direktiv 89/552 eller de handlingar i form av förarbeten och den förklarande rapport som bifogats den europeiska konventionen, som är relevanta för tolkningen av direktivet, bidrar till någon klarhet angående kriterierna som begränsar räckvidden av begreppet filmer gjorda för TV och begreppet serier, som avses i artikel 11.3 i direktiv 89/552.
- 98 En tolkning som bygger på den normala innebörden av dessa uttryck, eller en tolkning baserad på en jämförelse av språkversionerna i nämnda direktiv, ger inte heller något entydigt svar på denna fråga.

- 99 Den ifrågavarande bestämmelsen skall följaktligen tolkas mot bakgrund av den allmänna systematiken i och syftet med de föreskrifter i vilka den ingår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 januari 2003 i mål C-257/00, Givane m.fl., REG 2003, s. I-345, punkt 37).
- 100 Som framgår av punkt 62 i förevarande dom är syftet med artikel 11 i direktiv 89/552 att åstadkomma ett väl avvägt skydd för TV-programföretagens och annonsörernas intressen, å ena sidan, och intressena hos författare och program- respektive filmmakare samt konsumenter i form av TV-tittare, å andra sidan.
- 101 När det gäller sådana audiovisuella verk som exempelvis filmer som har gjorts för TV, är syftet med artikel 11.3 i direktiv 89/552 att TV-tittarna skall få ett förstärkt skydd mot reklam i överdriven omfattning.
- 102 Ett sådant huvudsakligen formellt synsätt på kriterierna för att definiera begreppet serier, som RTL har förespråkat kan inte tillämpas, eftersom det skulle vara oförenligt med detta ändamål.
- 103 Ett sådant synsätt skulle göra det möjligt att kringgå nämnda skydd, vilket därmed skulle riskera att bli enbart illusoriskt. TV-programföretagen skulle nämligen enkelt kunna skapa en formell ram inom vilken filmer av vitt skilda slag sammanlänkades genom bland annat samma sändningstid, samma titel eller tema eller en presentation före eller efter programmen.

- 104 Sådana formella samband som RTL har föreslagit är alltså inte tillräckliga för att det skall föreligga en "serie" i den mening som avses i artikel 11.3 i direktiv 89/552.
- 105 Härav följer att nämnda "seriebegrepp" fordrar ett innehållsmässigt samband i form av gemensamma faktorer som avser handlingen i de berörda filmerna.
- 106 För att närmare avgränsa de kriterier som kännetecknar begreppet serie måste skälen för att det i direktivet föreskrivas ett svagare skydd för TV-tittarna när det gäller reklam i överdriven omfattning i sådana sändningar som TV-serier identifieras.
- 107 Som generaladvokaten angav i punkt 51 i sitt förslag till avgörande kan det svagare skyddet förklaras av att serier just på grund av att de omständigheter som sammanlänkar de olika filmer som ingår i serien, i form av till exempel att samma handling fortskrider eller att en eller flera rollfigurer återkommer, fordrar mindre koncentration hos TV-tittarna än vad filmerna gör.
- 108 Mot bakgrund av vad som anförts ovan skall den andra, den tredje och den fjärde tolkningsfrågan besvaras så, att de samband som måste föreligga mellan filmer för att de skall omfattas av det undantag som föreskrivs för "serier" i artikel 11.3 i direktiv 89/552 måste avse innehållet i de berörda filmerna, till exempel att samma handling fortsätter från ett program till ett annat eller att en eller flera rollfigurer återkommer i de olika programmen.

Rättegångskostnader

- 109 De kostnader som har förorsakats Förenade kungarikets regering och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom dess beslut har ställts av Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht — följande dom:

- 1) TV-filmer som redan vid utformningen är anpassade för avbrott med reklamslag omfattas av begreppet filmer gjorda för TV, som avses i artikel 11.3 i rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997.

- 2) De samband som måste föreligga mellan filmer för att de skall omfattas av det undantag som föreskrivs för "serier" i artikel 11.3 i nämnda direktiv måste avse innehållet i de berörda filmerna, till exempel att samma handling fortsätter från ett program till ett annat eller att en eller flera rollfigurer återkommer i de olika programmen.

Timmermans

Edward

Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 oktober 2003.

R. Grass

V. Skouris

Justitiesekreterare

Ordförande på femte avdelningen