



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 18 juli 2013 *

”Tv-sändning — Direktiv 2010/13/EU — Artiklarna 4. 1 och 23.1 — Reklamslag — Nationell lagstiftning enligt vilken den högsta tillåtna andelen tv-reklam är lägre för programföretag som sänder betal-tv än för programföretag som sänder fri-tv — Likabehandling — Frihet att tillhandahålla tjänster”

I mål C-234/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italien), genom beslut av den 7 mars 2012, som inkom till domstolen den 14 maj 2012, i målet

Sky Italia srl

mot

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

ytterligare deltagare i rättegången

Reti Televisive Italiane (RTI) SpA och

Maria Iaccarino,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna G. Arestis (referent), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev och J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 april 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Sky Italia srl, genom L. Torchia och R. Mastroianni, avvocati,

* Rättegångsspråk: italienska.

- Reti Televisive Italiane (RTI) SpA, genom G.M. Roberti, G. Rossi, S. Previti, I. Perego och M. Serpone, avvocati,
 - Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Varone, avvocato dello Stato,
 - Europeiska kommissionen, genom G. Conte och C. Vrignon, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 16 maj 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster) (EUT L 95, s. 1, och rättelse i EUT L 263, s. 15), den allmänna principen om likabehandling, artiklarna 49 FEUF, 56 FEUF och 63 FEUF samt artikel 11 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Sky Italia srl (nedan kallat Sky Italia) och Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (tillsynsmyndigheten för kommunikationer) (nedan kallad AGCOM) angående myndighetens beslut att ålägga Sky Italia en sanktionsavgift för att det åsidosatt den nationella lagstiftningen om tv-reklam.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skälen 41, 83 och 87 i direktivet om audiovisuella medietjänster anges följande:
 - (41) Medlemsstaterna bör inom de områden som samordnas genom detta direktiv kunna tillämpa mer detaljerade eller strängare regler på de leverantörer av audiovisuella medietjänster som tillhör deras jurisdiktion och därvid se till att dessa regler överensstämmer med de allmänna principerna i unionsrätten. ...

...
 - (83) 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.

...
 - (87) En gräns på 20 % tv-reklaminslag och teleshoppinginslag per timme mellan hela klockslag, som också gäller under bästa sändningstid, bör föreskrivas. ...”

- 4 Artikel 4.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska ha frihet att föreskriva att leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion ska följa mer detaljerade eller striktare regler inom de områden som samordnas enligt detta direktiv, förutsatt att dessa regler överensstämmer med unionsrätten.”

- 5 Enligt artikel 23.1 i direktivet får ”[t]v-reklamslagens och teleshoppingens längd inom en given klocktimme ... inte överstiga 20 %”.

Italiensk rätt

- 6 Bestämmelserna om tidsgränser för tv-reklam återfinns i artikel 38 i lagstiftningsdekret nr 177 med konsoliderade bestämmelser om audiovisuella medietjänster och radiotjänster (decreto legislativo n. 177 – Testo unico dei Servizi di Media audiovisivi e radiofonici) av den 31 juli 2005 (ordinarie tillägg till GURI nr 208 av den 7 september 2005), med ändringar och tillägg enligt artikel 12 i lagstiftningsdekret nr 44 av den 15 mars 2010 om införlivande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (GURI nr 73 av den 29 mars 2010, s. 33, nedan kallad lagstiftningsdekret nr 177/2005). I bestämmelsen föreskrivs följande:

”1. För den som innehar tillstånd att sända tv i allmänhetens tjänst (public service) får sändningstiden för reklamannonser inte överstiga 4 procent av sändningstiden per vecka eller 12 procent per timme. Eventuell överskjutande reklamtid, vilken dock inte får överstiga 2 procent per timme, ska kompenseras den föregående eller efterföljande timmen.

2. För programföretag som sänder fri-tv, även analogt, på nationell nivå och som inte innehar tillstånd att sända tv i allmänhetens tjänst får sändningstiden för tv-reklamslag inte överstiga 15 procent av sändningstiden per dygn eller 18 procent inom en given timme. Eventuell överskjutande reklamtid, vilken dock inte får överstiga 2 procent per timme, ska kompenseras den föregående eller efterföljande timmen. ...

...

5. För programföretag som sänder betal-tv, även analogt, får sändningstiden för tv-reklamslag inte överstiga 16 procent år 2010, 14 procent år 2011 och - från och med år 2012 - 12 procent inom en given timme. Eventuell överskjutande reklamtid, vilken dock inte får överstiga 2 procent per timme, ska kompenseras den föregående eller efterföljande timmen.

...”

Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågorna

- 7 Genom beslut av den 13 september 2011 ålade AGCOM Sky Italia en sanktionsavgift om 10 329 euro för åsidosättande av artikel 38.5 i lagstiftningsdekret nr 177/2005.
- 8 AGCOM konstaterade särskilt att Sky Italia den 5 mars 2011 under klocktimmen 21-22 totalt hade sänt 24 tv-reklamslag på sin betal-tv-kanal Sky Sport 1, för vilken Sky Italia fungerar som redaktion, som sammantaget uppgick till 10 minuter och 4 sekunder, det vill säga 16,78 procent av sändningstiden per timme. Denna procentsats njusterades till 16,44 med hänsyn till den tid det visas bilder som separerar de enskilda reklamslagen. AGCOM konstaterade därför att Sky Italia

under denna klocktimme, även med hänsyn till de 2 procent överdrag som kan kompenseras med mindre reklam i föregående eller efterföljande klocktimme, hade överskridit den enligt nationell lagstiftning högsta tillåtna sändningstiden för tv-reklam för betal-tv-kanaler.

- 9 Sky Italia väckte talan mot AGCOM:s beslut vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio. Sky Italia yrkade att beslutet skulle ogiltigförklaras på grund av att det är rättsstridigt, eftersom det antagits med tillämpning av artikel 38.5 i lagstiftningsdekret nr 177/2005, vilken enligt Sky Italia strider mot unionsrätten.
- 10 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio fann att det är oklart huruvida denna nationella bestämmelse är förenlig med unionsrätten, och beslutade därför att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 4 i [direktiv 2010/13], den allmänna likhetsprincipen och bestämmelserna i [EUF-fördraget] rörande fri rörlighet för tjänster, etableringsrätten och fri rörlighet för kapital tolkas så, att de utgör hinder för sådana bestämmelser som de i artikel 38.5 i lagstiftningsdekret nr 177/2005, enligt vilka den högsta tillåtna andelen reklam per sändningstimme är lägre för programföretag som sänder betal-tv än för programföretag som sänder fri-tv?

2) Utgör artikel 11 i [stadgan], tolkad mot bakgrund av artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [, undertecknad i Rom den 4 november 1950], och praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, och i synnerhet principen om informationspluralism, hinder mot sådana bestämmelser som de i artikel 38.5 i lagstiftningsdekret nr 177/2005, enligt vilka den högsta tillåtna andelen reklam per sändningstimme är lägre för programföretag som sänder betal-tv än för programföretag som sänder fri-tv, vilket medför en konkurrenssnedvridning och främjar att dominerande ställningar uppkommer eller förstärks på marknaden för tv-reklam?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 11 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster, likabehandlingsprincipen och de grundläggande friheter som garanteras i fördraget ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning av det slag som är i fråga i det mål den har att avgöra, enligt vilken den högsta tillåtna andelen tv-reklam per sändningstimme är lägre för programföretag som sänder betal-tv (nedan även kallade betal-tv-företag) än för programföretag som sänder fri-tv (nedan även kallade fri-tv-företag).
- 12 Det ska därvid erinras om att domstolen redan har avgjort flera mål som rör 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. 3–9), vilket har kodifierats i direktivet om audiovisuella medietjänster. I dessa mål har domstolen förklarat att det i ett sådant direktiv inte genomförs någon fullständig harmonisering av de områden som omfattas av direktivet, utan att det i detta föreskrivs minimiregler för sändningar som härrör från och är avsedda för mottagning inom Europeiska unionen (se dom av den 9 februari 1995 i mål C-412/93, Leclerc-Siplec, REG 1995, s. I-179, punkterna 29 och 44, av den 5 mars 2009 i mål C-222/07, UTECA, REG 2009, s. I-1407, punkt 19, och av den 22 september 2011 i de förenade målen C-244/10 och C-245/10, Mesopotamia Broadcast och Roj TV, REU 2011, s. I-8777, punkt 34).

- 13 Såsom framgår av artikel 4.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster samt skälen 41 och 83 i samma direktiv har medlemsstaterna, för att säkerställa att konsumenternas intressen som tv-tittare är helt och fullt skyddade, frihet att föreskriva att leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion ska följa mer detaljerade eller striktare regler, och i vissa fall helt annorlunda regler, inom de områden som samordnas enligt detta direktiv, förutsatt att dessa regler överensstämmer med unionsrätten, och särskilt dess allmänna principer.
- 14 Detta innebär att föreskriften i artikel 23.1 i nämnda direktiv att tv-reklaminslagens och teleshoppinginslagens längd inom en given klocktimme inte får överstiga 20 procent inte utgör hinder för medlemsstaterna att – under denna 20 procentsgräns – föreskriva olika gränser för sändningstiden för tv-reklam beroende på huruvida de berörda programföretagen sänder betal-tv eller fri-tv. Detta gäller dock under förutsättning att reglerna om dessa tidsgränser är förenliga med unionsrätten och särskilt dess allmänna principer, däribland likabehandlingsprincipen och de grundläggande friheter som garanteras i fördraget.
- 15 Domstolen har i detta sammanhang redan fastställt att likabehandlingsprincipen är en av unionsrättens grundläggande principer, som har stadfästs i artiklarna 20 och 21 i stadgan, och att den innebär ett krav på att jämförbara situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, bland annat, dom av den 14 september 2010 i mål C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals och Akcros Chemicals mot kommissionen m.fl., REU 2010, s. I-8301, punkterna 54 och 55 och där angiven rättspraxis).
- 16 Vad avser frågan huruvida betal-tv-företag och fri-tv-företag befinner sig i jämförbara situationer erinrar domstolen om att frågan huruvida två skilda situationer kan anses jämförbara ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som kännetecknar situationerna samt principerna och målen för det område som den aktuella rättsakten ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 2011 i mål C-176/09, Luxemburg mot parlamentet och rådet, REU 2011, s. I-3727, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 17 Domstolen har i detta sammanhang redan fastställt att det är en grundläggande del av målsättningen med direktivet om audiovisuella medietjänster att skydda konsumenterna, som tv-tittare, mot alltför mycket reklam (dom av den 18 oktober 2007 i mål C-195/06, Österreichischer Rundfunk, REG 2007, s. I-8817, punkt 27, och av den 24 november 2011 i mål C-281/09, kommissionen mot Spanien, REU 2011, s. I-11811, punkt 45).
- 18 Vad rör de principer och syften som ligger bakom reglerna om sändningstid för tv-reklam i direktiven om audiovisuella medietjänster har domstolen förklarat att syftet med sådana regler 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 konsumenter, som tv-tittare, å andra sidan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 19 Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 40 i sitt förslag till avgörande skiljer sig vad som är ett välavvägt skydd för dessa intressen beroende på huruvida de berörda programföretagen sänder betal-tv eller fri-tv.
- 20 Vad rör regler om sändningstid för tv-reklam har nämligen betal-tv-företagen andra ekonomiska intressen än fri-tv-företagen. Medan de förstnämnda företagen får sina intäkter från tv-tittarnas abonnemangsavgifter, har de sistnämnda företagen inte tillgång till sådan direktfinansiering, utan måste finansiera sin verksamhet genom tv-reklam eller andra intäktskällor.
- 21 En sådan skillnad räcker i princip för att betal-tv-företag ska kunna anses befinna sig i en objektivt sett annorlunda situation vad rör vilken ekonomisk påverkan reglerna om sändningstid för tv-reklam har för deras möjligheter att finansiera sin verksamhet.

- 22 Tv-tittarnas situation är objektivt sett annorlunda beroende på om de använder ett betal-tv-företags tjänster, i förhållande till vilket de är abonnenter, eller ett fri-tv-företags tjänster. I det första fallet har tv-tittarna, som abonnenter, nämligen en direkt affärsrelation med programföretaget och betalar en avgift för att kunna se tv-programmen.
- 23 Den nationella lagstiftaren kunde därför, i sin strävan att åstadkomma ett väl avvägt skydd för programföretagens respektive tv-tittarnas ekonomiska intressen på tv-reklam-området, utan att åsidosätta likabehandlingsprincipen, bestämma olika gränser för mängden tv-reklam per sändningstimme beroende på om programföretagen sänder betal-tv eller fri-tv.
- 24 Domstolen övergår därefter till att behandla friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF, vilket är den enda grundläggande frihet som kan sägas vara relevant för den tvist som den nationella domstolen har att avgöra, och gör därvid följande bedömning. Den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet kan försvåra utövandet av denna frihet. Domstolen har emellertid redan fastställt att konsumenternas skydd mot alltför många kommersiella reklaminslag utgör ett tvingande skäl av allmänintresse som kan rättfärdiga att det görs inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 1999 i mål C-6/98, ARD, REG 1999, s. I-7599, punkt 50). Dessutom krävs det att tillämpningen av inskränkningen är ägnad att säkerställa att det aktuella målet uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bland annat, dom av den 18 oktober 2012 i mål C-498/10, X, punkt 36).
- 25 Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 66 i sitt förslag till avgörande går det inte att enbart på grundval av den omständigheten att de högsta tillåtna sändningstiderna per timme för tv-reklam i betal-tv och i fri-tv är olika dra slutsatsen att en sådan lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet inte står i proportion till målet att skydda tv-tittarnas intressen. Det ankommer på den nationella domstolen, som har tillgång till samtliga omständigheter som är av vikt för denna analys i det mål den har att avgöra, att kontrollera huruvida de villkor som domstolen har angett i föregående punkt är uppfyllda.
- 26 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 4.1 i direktivet om audiovisuella medietjänster, likabehandlingsprincipen och artikel 56 FEUF ska tolkas så, att de, i princip, inte utgör hinder för en nationell lagstiftning av det slag som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken den högsta tillåtna andelen tv-reklam per sändningstimme är lägre för programföretag som sänder betal-tv än för programföretag som sänder fri-tv. Detta gäller dock under förutsättning att proportionalitetsprincipen iakttas, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Den andra frågan

- 27 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 11 i stadgan utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet.
- 28 Den vill i detta sammanhang få veta om den nationella lagstiftningen om sändningstid för tv-reklam kan anses strida mot den grundläggande principen om yttrandefrihet och särskilt mot mediernas frihet och mångfalden inom massmedia, i den mening som avses i artikel 11.2 i stadgan, med hänsyn till den snedvridning av konkurrensen mellan programföretagen som denna lagstiftning eventuellt kan orsaka.
- 29 Den nationella domstolen har särskilt tagit upp den omständigheten att artikel 38.5 i lagstiftningsdecret nr 177/2005 kan tänkas komma att snedvrider konkurrensen och främja att dominerande ställningar uppkommer eller förstärks på marknaden för tv-reklam.

- 30 Domstolen vill därvid erinra om att nödvändigheten att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen gör att det ställs ett krav på den nationella domstolen att den klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor (se bland annat dom av den 26 januari 1993 i de förenade målen C-320/90-C-322/90, *Telemarsicabruzzo m.fl.*, REG 1993, s. I-393, punkt 6, svensk specialutgåva, volym 14, s. 1, och av den 31 januari 2008 i mål C-380/05, *Centro Europa 7*, REG 2008, s. I-349, punkt 57).
- 31 Detta krav är av särskild betydelse på konkurrensområdet, som kännetecknas av komplicerade faktiska och rättsliga förhållanden (domarna i de ovannämnda målen *Telemarsicabruzzo m.fl.*, punkt 7, och *Centro Europa 7*, punkt 58).
- 32 Beslutet om hänskjutande innehåller emellertid i förevarande fall knappt någon information alls om den relevanta marknaden, om beräkningar av vilka marknadsandelar som innehas av olika företag som är verksamma på denna marknad och om det missbruk av en dominerande ställning som den nationella domstolen har tagit upp i sin andra fråga.
- 33 Den andra frågan kan således inte upptas till sakprövning.

Rättegångskostnader

- 34 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. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster), likabehandlingsprincipen och artikel 56 FEUF ska tolkas så, att de, i princip, inte utgör hinder för en nationell lagstiftning av det slag som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken den högsta tillåtna andelen tv-reklam per sändningstimme är lägre för programföretag som sänder betal-tv än för programföretag som sänder fri-tv. Detta gäller dock under förutsättning att proportionalitetsprincipen iakttas, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Underskrifter