

Sag C-22/22

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

7. januar 2022

Forelæggende ret:

Sąd Najwyższy (Polen)

Afgørelse af:

15. december 2021

Sagsøger:

T.S.A.

Sagsøgt:

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Hovedsagens genstand

Afgørelse truffet af Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (Formanden for det nationale radoråd), hvorved selskabet T.S.A. blev pålagt en bøde på 10 000 PLN for overtrædelse af forbuddet mod at afbryde børneprogrammer for at udsende reklamer.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Den forelæggende ret anmoder på grundlag af artikel 267 TEUF om en præjudiciel afgørelse om lovligheden – set i lyset af det EU-retlige princip om lighed for loven – for så vidt angår den nationale lovgivers forskellige behandling af udbydere af lineære audiovisuelle medietjenester og udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester med hensyn til muligheden for at udsende reklamer under transmissionen af børneprogrammer.

Præjudicielt spørgsmål

»Skal artikel 20, stk. 2, sammenholdt med artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktivet om audiovisuelle medietjenester) samt med artikel 11 og artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for national lovgivning, som kun forbyder tv-spredningsvirksomheder at udsende reklamer for børn i deres programmer, uden at dette forbud omfatter udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester?«

Anførte EU-retlige bestemmelser

Artikel 11 og 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Artikel 4, stk. 1, og artikel 20, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktivet om audiovisuelle medietjenester).

Relevante nationale retsforskrifter

Artikel 16 a, artikel 47 k og artikel 53, i Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (lov af 29.12.1992 om radio- og fjernsynsvirksomhed).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 2. oktober 2016 afbrød virksomheden T S.A. (herefter »sagsøgeren«), som er en tv-station, sin transmission af et børneprogram for at udsende reklamer. Dermed overtrådte virksomheden forbuddet mod at afbryde børneprogrammer for at udsende reklamer eller teleshopping i loven om radio- og fjernsynsvirksomhed. For denne overtrædelse pålagde Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (formanden for det nationale radio- og tv-råd) (herefter »sagsøgte«) sagsøgeren en bøde på 10 000 PLN ved afgørelse af 14. september 2017.
- 2 Sagsøgerens klage over denne afgørelse blev afvist af domstolene i første og anden instans. Sagsøgeren har iværksat en kassationsappel til prøvelse af dommen fra retten i anden instans for den forelæggende ret.
- 3 Da sagsøgeren har rejst et væsentligt spørgsmål, har den forelæggende ret forelagt ovenstående præjudicielle spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) og udsat retsmødet.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 4 Det juridiske spørgsmål, som sagsøgeren rejser, vedrører muligheden for at anvende strengere regler, der begrænser udsendelse af reklamer, end der følger af artikel 20 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktivet om audiovisuelle medietjenester) (herefter »direktiv 2010/13/ EU«), i en situation, hvor disse regler ikke overholder kravene i EU-retten, idet de nemlig ikke overholder lighedsprincippet, der blandet andet følger af artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og reglerne ikke opfylder kravet om klart at definere rækkevidden af påbuddet eller forbuddet.
- 5 Sagsøgeren har gjort gældende, at bestemmelserne om begrænsninger for reklameindslag, der ledsager on-demand audiovisuelle medietjenester, ikke er reguleret i polsk lov på en sådan måde, at de opfylder betingelsen om lighed for loven. Forbuddet mod at afbryde børneprogrammer med henblik på at udsende en reklame gælder i overensstemmelse med loven om radio- og fjernsynsvirksomhed ikke on-demand audiovisuelle medietjenester. On-demand-tjenesteudbydere, der konkurrerer med tv-stationer på et lignende eller endda samme marked, er derfor ikke begrænset med hensyn til at afbryde børneprogrammer for at udsende reklameindslag. Dette forbud gælder kun for tv-stationer.
- 6 Efter sagsøgerens opfattelse er en sådan differentiering mellem udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester på den ene side og tv-spredningsvirksomheder på den anden side, som er til skade for sidstnævnte, i strid med princippet om lighed for loven, der følger af chartrets artikel 20. Sagsøgeren har gjort gældende, at tv-spredningsforetagender og udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester i henhold til EU-retten skal betragtes som sammenlignelige enheder, der leverer lignende tjenester. Sagsøgeren mener samtidig, at de beskyttede interesser som er de mindreåriges fysiske, psykiske og moralske udvikling og den menneskelige værdighed, der skal begrunde forbuddet mod at udsende reklamer under børneprogrammer, gælder både for tv-udsendelser og audiovisuelle on-demand-tjenester. Efter sagsøgerens opfattelse er betingelsen for, at den nationale lovgiver kan anvende en strengere norm end krævet i direktiv 2010/13/EU, derfor ikke opfyldt. I henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 1, skal en sådan strengere norm være i overensstemmelse med EU-retten. Sagsøgeren mener, at bestemmelserne i direktiv 2010/13/EU, og mere specifikt i direktivets artikel 20, stk. 2, i den situation, hvor transmissionen af børneprogrammer kun én gang for hver planlagte periode på mindst 30 minutter må afbrydes af tv-reklamer, forudsat at programmet er af en planlagt varighed på over 30 minutter, bør finde anvendelse.
- 7 Sagsøgte har påpeget, at princippet om lighed for loven kan finde anvendelse i sammenlignelige situationer, hvilket ikke er tilfældet i situationen med en tv-spredningsvirksomhed, der sender programmet, dvs. udbyderen af en lineær medietjeneste, og med en udbyder af on-demand audiovisuelle medietjenester,

dvs. udbyderen af en ikke-lineær medietjeneste. On-demand audiovisuelle medietjenester adskiller sig fra tv-udsendelsestjenester med hensyn til det valg og den kontrol, de giver brugeren, og den indvirkning, de har på samfundet. Dette begrundes ifølge sagsøgte, at on-demand audiovisuelle medietjenester omfattes af mindre indgående lovregulering, hvilket indebærer, at sådanne tjenester blot skal være overensstemmelse med de grundlæggende principper, der er fastsat i direktiv 2010/13/EU.

Kort fremstilling for begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Indledningsvis har den forelæggende ret forklaret, at de bestemmelser, som den nationale lovgiver har indført som led i gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018 om ændring af direktiv 2010/13/EU skyldes ændringer i markedssituationen, der ikke er relevante i det foreliggende tilfælde. Som led i denne implementering blev lov om radio- og fjernsynsvirksomhed bl.a. suppleret med en bestemmelse, der giver en tv-station, der udsender et tv-program, mulighed for at afbryde programmet med henblik på at udsende en reklame for en film, der er et børneprogram, der varer mere end en time. Den af sagsøgeren anfægtede afgørelse blev truffet den 14. september 2017, dvs. før vedtagelsen af direktiv 2018/1808 og indførelsen, som led i dets gennemførelse, af ændringer i den nationale lovgivning.
- 9 I henhold til den gældende retstilstand på datoen for udstedelsen af den anfægtede afgørelse var det absolut forbudt for tv-spredningsforetagender at afbryde børneprogrammer for at udsende reklamer. Vedtagelsen af en sådan løsning var en stramning i forhold til artikel 20, stk. 2, i direktiv 2010/13/EU og til den ordlyd, der var gældende på datoen for den anfægtede afgørelse, hvorefter transmissionen af film produceret til fjernsynet (bortset fra serier, føljetoner og dokumentarprogrammer), spillefilm og nyhedsprogrammer må afbrydes af reklame- og/eller teleshoppingindslag én gang for hver planlagte periode på mindst 30 minutter. Transmissionen af børneprogrammer må afbrydes af tv-reklame- og/eller teleshoppingindslag én gang for hver planlagte periode på mindst 30 minutter, forudsat at programmet er af en planlagt varighed på over 30 minutter.
- 10 Ved at indføre et totalt forbud mod at afbryde børneprogrammer med henblik på at udsende reklamer, har den nationale lovgiver anvendt bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2010/13/EU om muligheden for at forpligte medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion til at overholde mere detaljerede eller strengere bestemmelser på de områder, der er omfattet af dette direktiv. Betingelsen for at udnytte denne mulighed var i henhold til artikel 4, stk. 1, in fine i dette direktiv at sådanne bestemmelser skulle være i overensstemmelse med EU-retten.

- 11 For så vidt angår on-demand audiovisuelle medietjenester, fandt dette fuldstændige forbud mod at afbryde børneprogrammer med det formål at udsende reklamer, ikke anvendelse.
- 12 Set i lyset af ovenstående er det tvivlsomt, om en sådan regulering af situationen for udbydere af lineære audiovisuelle medietjenester og udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester, som giver sidstnævnte mulighed for at afbryde børneprogrammer for at udsende reklamer, er forenelig med EU-retten, især med princippet om lighed for loven.
- 13 Chartrets artikel 20 fastsætter princippet om lighed for loven. Dette almindelige lighedsprincip kræver i overensstemmelse med Domstolens faste praksis, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet. En forskellig behandling er begrundet, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling.
- 14 Her skal det påpeges, at selvom det fremgår af 58. betragtning til direktiv 2010/13 EU, at »(o)n-demand audiovisuelle tjenester adskiller sig fra fjernsynsudsendelser, hvad angår brugernes valgmuligheder med hensyn til indhold og tidspunkt og deres samfundsmæssige virkninger. Derfor er det rimeligt at fastsætte mindre strenge regler for on-demand audiovisuelle tjenester, som kun bør overholde grundreglerne i dette direktiv«, så det er angivet i 59. betragtning, at »[t]ilstedeværelsen af skadeligt indhold i de audiovisuelle medietjenester giver anledning til bekymring hos lovgiverne, medieindustrien og forældre. Der vil også komme nye udfordringer, især i forbindelse med nye platforme og produkter. Regler, der beskytter mindreåriges fysiske, mentale og moralske udvikling såvel som den menneskelige værdighed i alle audiovisuelle medietjenester, herunder audiovisuel kommerciel kommunikation, er derfor nødvendige«. Selv om det i overensstemmelse med Domstolens retspraksis bør anerkendes, at direktiv 2010/13/EU »ikke indeholder en fuldstændig harmonisering af de heraf omfattede områder, men at det fastsætter minimumsregler for alle udsendelser fra Den Europæiske Union bestemt til modtagelse inden for denne«, er det vigtigt, at fjernsynsreklamer underkastes en række minimumsregler og normer« (83. betragtning til direktiv 2010/13/EU) »[f]or at sikre, at forbrugernes interesser i deres egenskab som seere beskyttes fuldt ud og behørigt«.
- 15 På grund af ovenstående, og i betragtning af, at begrundelsen for, at den nationale lovgiver indfører strengere regler om, hvornår det er tilladt at afbryde udsendelser med henblik på at udsende en reklame, var den almene interesse såvel som interessen for modtagerne af lineære medietjenester, især mindreårige, opstår der tvivl om, hvorvidt disse interesser bør have den samme beskyttelse for så vidt angår programmer, der udsendes af tv-spredningsselskaber, såvel som af udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester. Hvis det konstateres, at behandlingen af disse to grupper af udbydere er uensartet i denne henseende, opstår der

spørgsmål om det forhold, at de nationale bestemmelser fuldstændigt forbyder tv-spredningsvirksomheder af lineære medietjenester at afbryde børneprogrammer for at udsende en reklame, mens et tilsvarende forbud ikke gælder for udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester, og om dette forhold er i overensstemmelse med EU-retten og især det almindelige princip om lighed for loven.

- 16 Da de beskyttede interesser, dvs. den fysiske, mentale og moralske udvikling af mindreårige og den menneskelige værdighed, der begrundet forbuddet mod at udsende reklamer under børneprogrammer, synes at være relevant både ved programmer, der udsendes af udbydere af audiovisuelle medietjenester, og ved programmer leveret af udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester, opstår der spørgsmål om, hvorvidt situationen for disse virksomheder, der leverer tjenester af lignende karakter på et lignende marked, må behandles forskelligt i denne henseende ved at indføre strengere regler kun for visse af dem.
- 17 Denne tvivl er så meget desto mere begrundet, som at det følger af den allerede nævnte 59. betragtning til direktivet om audiovisuelle medietjenester, at bestemmelser, der beskytter de ovennævnte værdier, er nødvendige for alle audiovisuelle medietjenester. Samtidig er det fortsat uklart, om begge udbyderes status og arten af de tjenester, de leverer, giver mulighed for at antage, at de befinder sig i en sammenlignelig situation og dermed bør behandles ensartet i overensstemmelse med lighedsprincippet, der følger af chartrets artikel 20. Det skal erindres, at direktiv 2010/13/EU, er baseret på sondringen mellem lineære audiovisuelle medietjenester og on-demand audiovisuelle medietjenester, hvilket indikerer, at de er forskellige med hensyn til de valg og den kontrol, de giver brugeren, samt den indflydelse de har på samfundet. Det er imidlertid tvivlsomt, om disse forskelle i form af spredning af audiovisuelle udsendelser tillader, at der kun indføres begrænsninger for udsendelse af reklamer under børneprogrammer, der foretages af tv-spredningsforetagender af lineære audiovisuelle medietjenester.
- 18 Samtidig skal det bemærkes, at selv om den nationale lovgiver inden for rammerne af den gældende lovgivning har gjort det muligt for udbydere af lineære audiovisuelle medietjenester at afbryde børneprogrammer for at udsende reklamer, tillader lovgiver det kun delvist, idet forbuddet kun er ophævet i forhold til film, der varer i mere end en time. Denne begrænsning gælder ikke for udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester. Af denne grund har den ovenfor udtrykte tvivl med hensyn til, om den nationale lovgiver, der handler i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2010/13/EU, kan behandle udbydere af lineære audiovisuelle medietjenester på den ene side og udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester på den anden side forskelligt inden for de gældende regler.