

Zaak C-22/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

7 januari 2022

Verwijzende rechter:

Sąd Najwyższy (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 december 2021

Verzoekende partij:

T. S.A.

Verwerende partij:

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Besluit van de Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (voorzitter van de nationale omroep- en televisieraad, Polen) tot oplegging van een geldboete van 10 000,00 Poolse zloty (PLN) aan de vennootschap T. S.A. wegens inbreuk op het verbod op het onderbreken van kinderprogramma's voor reclamedoeleinden.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

Krachtens artikel 267 VWEU wenst de verwijzende rechter te vernemen of de nationale wetgever, gelet op het Unierechtelijke beginsel van gelijkheid voor de wet, een onderscheid mag maken tussen aanbieders van lineaire audiovisuele mediadiensten en aanbieders van audiovisuele mediadiensten op aanvraag wat betreft de mogelijkheid om reclame uit te zenden tijdens kinderprogramma's.

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 20, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) en de artikelen 11 en 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die alleen televisieomroeporganisaties verbiedt om tijdens hun kinderprogramma's reclame uit te zenden, terwijl dit verbod niet geldt voor aanbieders van audiovisuele mediadiensten op aanvraag?

Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikelen 11 en 20

Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (hierna: „richtlijn 2010/13/EU”): artikel 4, lid 1, en artikel 20, lid 2

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ustawa o radiofonii i telewizji (wet op de radio- en televisiediensten) van 29 december 1992 (hierna: „omroepwet”): artikelen 16a, 47k en 53

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Op 2 oktober 2016 heeft televisieomroeporganisatie T S.A. (hierna: „verzoekster”) een door haar uitgezonden kinderprogramma onderbroken voor reclamedoelinden. Daardoor heeft zij inbreuk gemaakt op het in de omroepwet opgenomen verbod om kinderprogramma's te onderbreken voor het uitzenden van reclame of telewinkelprogramma's. Voor deze overtreding heeft de Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (hierna: „verweerder”) bij besluit van 14 september 2017 aan verzoekster een geldboete van 10 000,00 PLN opgelegd.
- 2 Het door verzoekster tegen dit besluit ingestelde beroep is door de rechters in eerste en tweede aanleg afgewezen. Verzoekster heeft bij de verwijzende rechter cassatieberoep ingesteld tegen het vonnis van de rechter in tweede aanleg.
- 3 Gelet op een door verzoekster opgeworpen wezenlijke rechtsvraag heeft de verwijzende rechter de onderhavige prejudiciële vraag voorgelegd aan het Hof en de terechtzitting verdaagd.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 De door verzoekster opgeworpen rechtsvraag betreft de toelaatbaarheid van de toepassing van strengere regels ter beperking van het uitzenden van reclame dan de regels van artikel 20 van richtlijn 2010/13/EU, wanneer deze regels niet voldoen aan de vereisten van de Unierechtelijke normen, en met name wanneer zij niet in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel van onder meer artikel 20 van het Handvest, en wanneer deze regels niet voldoen aan het vereiste dat de strekking van een gebod of verbod duidelijk moet zijn afgebakend.
- 5 Verzoekster betoogt dat de bepalingen betreffende de beperkingen inzake het uitzenden van reclame in het kader van audiovisuele mediadiensten op aanvraag in het Poolse recht niet aldus zijn geregeld dat is voldaan aan de voorwaarde van gelijkheid voor de wet. Overeenkomstig de omroepwet is het verbod op het onderbreken van kinderprogramma's voor reclamedoeleinden namelijk niet van toepassing op audiovisuele mediadiensten op aanvraag. Ondernemingen die in concurrentie met televisieomroeporganisaties op een soortgelijke of dezelfde markt diensten op aanvraag aanbieden worden derhalve niet beperkt in hun mogelijkheden om kinderprogramma's voor reclamedoeleinden te onderbreken. Dit verbod geldt alleen voor televisieomroeporganisaties.
- 6 Volgens verzoekster is een dergelijke differentiatie tussen aanbieders van audiovisuele mediadiensten op aanvraag en televisieomroeporganisaties ten nadele van laatstgenoemden onverenigbaar met het in artikel 20 van het Handvest neergelegde beginsel van gelijkheid voor de wet. Verzoekster betoogt dat televisieomroeporganisaties en aanbieders van audiovisuele diensten op aanvraag krachtens het Unierecht moeten worden beschouwd als vergelijkbare entiteiten die soortgelijke diensten aanbieden. Tegelijkertijd lijdt het volgens verzoekster geen twijfel dat de beschermde belangen die aan het verbod op reclame tijdens kinderprogramma's ten grondslag liggen, namelijk de lichamelijke, geestelijke en zedelijke ontwikkeling van minderjarigen en de menselijke waardigheid, evenzeer gelden voor televisie-uitzendingen als voor audiovisuele diensten op aanvraag. In het licht van het voorgaande is volgens verzoekster niet voldaan aan de noodzakelijke voorwaarde waaronder de nationale wetgever een norm mag toepassen die strenger is dan die van richtlijn 2010/13/EU. Volgens artikel 4, lid 1, van deze richtlijn bestaat deze voorwaarde erin dat de opgelegde strengere regel strookt met het recht van de Unie. Verzoekster is van mening dat in deze situatie richtlijn 2010/13/EU rechtstreeks moet gelden, en meer bepaald artikel 20, lid 2, ervan, dat bepaalt dat uitzendingen van kinderprogramma's een keer per geprogrammeerd tijdvak van ten minste 30 minuten mogen worden onderbroken voor reclame, mits de geprogrammeerde duur van het programma meer dan 30 minuten bedraagt.
- 7 Verweerder heeft erop gewezen dat het beginsel van gelijkheid voor de wet van toepassing kan zijn in vergelijkbare situaties. De situatie van een televisieomroeporganisatie die zogenoemde lineaire diensten aanbiedt en die van een aanbieder van audiovisuele mediadiensten op aanvraag, dat wil zeggen niet-

lineaire diensten, behoren daar niet toe. Audiovisuele mediadiensten op aanvraag verschillen namelijk van televisieomroep in de keuze en de invloed van de gebruiker en in de gevolgen ervan voor de samenleving. Volgens verweerder rechtvaardigt dit dat voor audiovisuele diensten op aanvraag een minder strenge regeling geldt, zodat zij uitsluitend aan de basisvoorschriften van richtlijn 2010/13/EU hoeven te voldoen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 8 Om te beginnen preciseert de verwijzende rechter dat de regelingen die door de nationale wetgever zijn ingevoerd in het kader van de uitvoering van richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van richtlijn 2010/13/EU, gelet op de gewijzigde marktsituatie, in de onderhavige zaak niet van toepassing zijn. In het kader van deze uitvoering is aan de omroepwet onder meer een bepaling toegevoegd krachtens welke een televisieomroeporganisatie een kinderfilm van meer dan een uur mag onderbreken voor reclamedoeleinden. Het door verzoekster bestreden besluit is gegeven op 14 september 2017, dat wil zeggen voor de vaststelling van richtlijn 2018/1808 en voor de invoering van de wijzigingen in het nationale recht in het kader van de uitvoering daarvan.
- 9 Volgens de rechtssituatie op de datum van het bestreden besluit was het televisieomroeporganisaties absoluut verboden om kinderprogramma's te onderbreken voor reclamedoeleinden. Deze regeling vormde een aanscherping van de regel van artikel 20, lid 2, van richtlijn 2010/13/EU, in de versie die gold op de datum van het bestreden besluit, volgens welke uitzendingen van televisiefilms (met uitsluiting van series, feuilletons en documentaires), cinematografische producties, en nieuwsprogramma's één keer per geprogrammeerd tijdvak van ten minste 30 minuten mogen worden onderbroken voor reclame en/of telewinkelprogramma's en uitzendingen van kinderprogramma's één keer per geprogrammeerd tijdvak van ten minste 30 minuten mogen worden onderbroken voor reclame en/of telewinkelprogramma's, mits de geprogrammeerde duur van het programma meer dan 30 minuten bedraagt.
- 10 Door een algeheel verbod op het onderbreken van kinderprogramma's voor reclamedoeleinden in te stellen heeft de nationale wetgever gebruikgemaakt van de door artikel 4, lid 1, van richtlijn 2010/13/EU geboden mogelijkheid om van de onder zijn bevoegdheid vallende aanbieders van mediadiensten naleving van strengere of meer gedetailleerde regels te eisen op de gebieden die door deze richtlijn worden gecoördineerd. Ingevolge artikel 4, lid 1, in fine, van deze richtlijn staat het de lidstaten vrij dit te doen, op voorwaarde dat deze regels stroken met het recht van de Unie.
- 11 Voor aanbieders van audiovisuele mediadiensten op aanvraag gold dit algehele verbod op het onderbreken van kinderprogramma's voor reclamedoeleinden niet.

- 12 In het licht van het voorgaande rijst de vraag of een dergelijke regeling van de situatie van aanbieders van lineaire audiovisuele mediadiensten en aanbieders van audiovisuele mediadiensten op aanvraag, waarbij laatstgenoemde kinderprogramma's mogen onderbreken voor reclamedoeleinden, in overeenstemming is met het Unierecht, en met name met het beginsel van gelijkheid voor de wet.
- 13 Artikel 20 van het Handvest bepaalt dat eenieder gelijk is voor de wet. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist dit algemene gelijkheidsbeginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betwiste bepalingen nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel en wanneer dit verschil in verhouding staat tot het doel dat met de betrokken behandeling wordt nagestreefd.
- 14 In dit verband zij erop gewezen dat overweging 58 van richtlijn 2010/13/EU weliswaar aangeeft dat audiovisuele mediadiensten op aanvraag verschillen van televisieomroep in de keuze en de invloed van de gebruiker en in de gevolgen ervan voor de samenleving en dat dit rechtvaardigt dat minder strenge wetgeving wordt vastgesteld voor audiovisuele mediadiensten op aanvraag, die uitsluitend aan de basisvoorschriften van deze richtlijn hoeven te voldoen, maar dat in overweging 59 wordt opgemerkt dat de beschikbaarheid van schadelijke inhoud via audiovisuele mediadiensten een bron van zorg is voor wetgevers, de media-industrie en ouders, dat er tevens nieuwe uitdagingen zullen bijkomen, met name in verband met nieuwe platforms en nieuwe producten, en dat er derhalve voorschriften nodig zijn ter bescherming van de lichamelijke, geestelijke en zedelijke ontwikkeling van minderjarigen en de menselijke waardigheid in alle audiovisuele mediadiensten, met inbegrip van audiovisuele commerciële communicatie. In het licht van het voorgaande moet weliswaar worden erkend dat richtlijn 2010/13/EU overeenkomstig de rechtspraak van het Hof de regels voor de gebieden waarop zij van toepassing is niet volledig harmoniseert maar voorziet in minimumvoorschriften waaraan uitzendingen afkomstig uit en bedoeld voor ontvangst in de Europese Unie moeten voldoen, maar dat televisiereclame aan minimumnormen en criteria moet worden onderworpen teneinde te waarborgen dat de belangen van de consumenten als kijkers naar uitzendingen volledig en naar behoren worden beschermd (overweging 83 van richtlijn 2010/13/EU).
- 15 Aangezien de nationale wetgever de strengere regels inzake de toelaatbaarheid van het onderbreken van programma's voor reclamedoeleinden heeft vastgesteld op grond van het algemeen belang en het belang van het publiek van lineaire mediadiensten, met name minderjarigen, rijst de vraag of dit belang niet op dezelfde wijze moet worden beschermd in het geval van programma's die worden uitgezonden door televisieomroeporganisaties en in het geval van audiovisuele mediadiensten op aanvraag. Indien wordt vastgesteld dat deze twee groepen van omroeporganisaties op dit punt op ongelijke wijze worden behandeld, rijst de

vraag of nationale regelingen die aan aanbieders van lineaire mediadiensten een algeheel verbod opleggen om kinderprogramma's te onderbreken voor reclamedoeleinden, bij gebreke van een identiek verbod voor aanbieders van audiovisuele mediadiensten op aanvraag, in overeenstemming zijn met het Unierecht en met name met het algemene beginsel van gelijkheid voor de wet.

- 16 Aangezien de beschermde belangen die het verbod op reclame tijdens kinderprogramma's rechtvaardigen, namelijk de lichamelijke, geestelijke en zedelijke ontwikkeling van minderjarigen en de menselijke waardigheid, in gelijke mate lijken te gelden voor de programma's van aanbieders van lineaire audiovisuele mediadiensten en de programma's van aanbieders van audiovisuele mediadiensten op aanvraag, rijst de vraag of op dit punt een onderscheid mag worden gemaakt tussen de situaties van deze ondernemingen, die gelijkaardige diensten aanbieden op een soortgelijke markt, door slechts voor een van hen naleving van strengere regels te eisen.
- 17 Deze twijfel is des te meer gerechtvaardigd omdat uit de hierboven aangehaalde overweging 59 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten volgt dat voorschriften ter bescherming van voornoemde waarden noodzakelijk zijn met betrekking tot alle audiovisuele mediadiensten. Tegelijkertijd is het onduidelijk of op grond van de status van beide groepen omroeporganisaties en de aard van de door hen aangeboden diensten kan worden aangenomen dat zij zich in een vergelijkbare situatie bevinden en dat zij derhalve gelijk moeten worden behandeld in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel van artikel 20 van het Handvest. Opgemerkt zij namelijk dat richtlijn 2010/13/EU is gebaseerd op een onderscheid tussen lineaire audiovisuele mediadiensten en audiovisuele mediadiensten op aanvraag, waarbij erop wordt gewezen dat deze diensten verschillen in de keuze en de invloed van de gebruiker en in de gevolgen ervan voor de samenleving. De vraag rijst evenwel of deze verschillen in de terbeschikkingstelling van audiovisuele uitzendingen het mogelijk maken dat beperkingen inzake de mogelijkheid van het uitzenden van reclame tijdens kinderprogramma's alleen gelden voor aanbieders van lineaire audiovisuele mediadiensten.
- 18 Tegelijkertijd zij opgemerkt dat de nationale wetgever aanbieders van lineaire audiovisuele mediadiensten in de huidige rechtssituatie weliswaar de mogelijkheid heeft geboden om kinderprogramma's voor reclamedoeleinden te onderbreken, maar dat hij dit slechts gedeeltelijk heeft gedaan door het verbod alleen op te heffen voor films van meer dan een uur. Deze beperking geldt niet voor aanbieders van audiovisuele mediadiensten op aanvraag. De hierboven geuite twijfel over de toelaatbaarheid van het onderscheid dat op basis van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2010/13/EU door de nationale wetgever wordt gemaakt tussen aanbieders van lineaire audiovisuele mediadiensten en aanbieders van audiovisuele mediadiensten op aanvraag is derhalve ook in de huidige rechtssituatie aan de orde.