

**Cauza C-255/21****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

21 aprilie 2021

**Instanța de trimitere**

Consiglio di Stato (Italia)

**Data deciziei de trimitere:**

25 martie 2021

**Apelantă:**

Reti Televisive Italiane SpA (RTI)

**Intimată:**

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - AGCOM

**Obiectul litigiului principal**

Acțiuni conexe la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) împotriva a trei hotărâri ale Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) privind trei hotărâri ale Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoritatea pentru garanții în comunicații) - AGCOM care a sancționat Reti Televisive Italiane SpA (RTI) pentru încălcarea limitei timpului de difuzare orară a publicității

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Compatibilitatea reglementării italiene privind interzicerea timpului de difuzare a publicității cu articolul 23 din Directiva 2010/13/UE, ținând seama și de considerentul (43) al Directivei (UE) 2018/1808 și de textul articolului 23 din Directiva 2010/13/UE, astfel cum a fost modificat prin Directiva 2018/1808, precum și de interpretarea acestor dispoziții ale dreptului antitrust

## Întrebare preliminară

Se solicită Curții de Justiție să se pronunțe cu privire la următoarele aspecte:

a) În sensul normelor [dreptului Uniunii] privind interzicerea depășirii timpului de difuzare a publicității, având în vedere relevanța generală pentru dreptul [Uniunii Europene] a noțiunii de grup sau de entitate economică unică, care poate fi dedusă din mai multe izvoare ale dreptului antitrust [dar, din punctul de vedere al abordării prezente, din considerentul (43) al Directivei 2018/1808/UE menționat mai sus și din noul text al articolului 23 din Directiva 2010/13/[UE]], fără a aduce atingere diferenței existente în dreptul național italian a autorizațiilor pe care articolul 5 alineatul 1 litera b) din Decretul legislativ 177/[2005] [le prevede] între stațiile de emisie de televiziune și de radio, poate fi adoptată în conformitate [cu dreptul Uniunii] o interpretare a legislației naționale în materie de radio și televiziune care deduce din articolul 1 alineatul 1 litera a) din același decret legislativ 177/[2005], astfel cum a fost modificat în textul în vigoare de la 30 martie 2010 (în transpunerea Directivei 2007/65/CE), că procesul de convergență între diferitele forme de comunicare (comunicațiile electronice, publicarea, inclusiv electronică, și internetul în toate aplicațiile sale) prezintă mai mult interes în rândul furnizorilor de servicii mass-media de televiziune și radio, mai ales dacă sunt deja integrați în grupuri de întreprinderi conectate între ele și dacă prezintă o valență generală, cu implicații în consecință cu privire la interpretarea articolului 38 alineatul 6 din [decretul legislativ] menționat anterior, astfel încât emitentul să poată fi, de asemenea, un grup ca entitate economică unică, sau dacă, în schimb, conform principiilor [dreptului Uniunii] menționate mai sus, având în vedere autonomia în materie de interzicere a depășirii timpului de difuzare a publicității de către legislația antitrust, este interzis să se acorde relevanță – pentru perioada anterioară anului 2018 – grupurilor și procesului de convergență menționat anterior și așa-numitelor cross-media, fiind luat în considerare la acel moment, în scopul calculării indicelui pentru timpul de difuzare a publicității, doar radiodifuzorul unic, chiar dacă este conectat la grup (și acest lucru se datorează faptului că această relevanță a fost menționată numai în textul consolidat al articolului 23 din Directiva 2010/13/[UE], modificată prin Directiva 2018/1808/UE)?

b) Având în vedere principiile menționate mai sus ale dreptului Uniunii în materie de grupuri și de întreprinderi ca unitate economică, în scopul interzicerii depășirii timpului de difuzare a publicității, și succesiunea menționată mai sus a textelor articolului 23 amintit, fără a aduce atingere diferenței citate anterior între autorizații, este de asemenea posibil să se deducă din reglementarea anticoncurențială a [Sistemului de comunicații integrate], prevăzută la articolul 43 din Decretul legislativ 177/[2005], importanța conceptului de „furnizor de servicii mass-media” de grup (sau, potrivit formulării apelantei: întreprindere de publicitate pentru grup) în scopul scutirii mesajelor de promovare cross-media intragrup de limitele timpului de difuzare a publicității menționate la articolul 38 alineatul 6 din Decretul legislativ [177/2005] sau, pe de altă parte, această relevanță ar trebui exclusă înainte de 2018, având în vedere autonomia legislației

antitrust privind televiziunile în raport cu regimul limitelor timpului de difuzare a publicității?

c) Noul text al articolului 23 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2010/13/UE recunoaște un principiu preexistent din dreptul antitrust cu relevanță generală pentru grupuri sau este inovator? În consecință, în primul caz, descrie o realitate juridică imanentă în dreptul european – de natură să acopere și prezenta cauză, anterioară acestei noi dispoziții, și să condiționeze interpretările [autorității naționale de reglementare], impunând în același timp recunoașterea conceptului de „furnizor de servicii mass-media” pentru grup? – Sau, în al doilea caz, se opune recunoașterii relevanței grupurilor de întreprinderi pentru cazurile care au avut loc înainte de introducerea sa, deoarece *ratione temporis* nu se aplică, având în vedere sfera sa inovatoare, pentru cazurile care au avut loc înainte de introducerea sa?

d) În orice caz și dincolo de sistemul titlurilor de autorizare instituit prin articolul 5 din Decretul legislativ 177/2005 și prin noutatea de la articolul 23 introdusă în 2018, și anume atunci când noua normă nu are sens constatator, ci novator, după cum se arată în întrebarea c), rapoartele [de] integrare televiziune – radio luate în considerare în general în dreptul antitrust reprezintă, datorită generalității și naturii transversale a noțiunilor de entitate economică și de grup, cheia în lumina căreia trebuie interpretate limitele timpului de difuzare a publicității, reglementate, prin urmare, în orice caz, având în vedere implicit întreprinderea ca grup (sau, mai precis, corelația controlului între întreprinderile din grup) și unitatea funcțională a acestor întreprinderi, promovarea programelor de televiziune prin radio infragrup sau invers, dacă respectivele rapoarte de integrare sunt irelevante în domeniul limitelor timpului destinat publicității și, prin urmare, trebuie să se rețină că programele „proprie” menționate la articolul 23 (textul original) aparțin doar canalului de emisie care le promovează și nu grupului de societăți în ansamblu, deoarece această dispoziție este o dispoziție de sine stătătoare care nu permite nicio interpretare sistematică ce o extinde la grupuri înțelese ca o singură entitate economică?

e) În cele din urmă, articolul 23, în versiunea inițială, chiar dacă nu ar trebui interpretat ca o normă de fond a dreptului antitrust, trebuie totuși interpretat ca o dispoziție cu caracter de stimulare, ce descrie caracteristica particulară a promovării, care este exclusiv informativă și care nu urmărește să convingă pe nimeni să achiziționeze alte bunuri și servicii decât programele promovate și, ca atare, trebuie interpretată ca fiind exclusă din domeniul de aplicare al normelor privind timpul destinat publicității, astfel încât acesta să se aplice, în limita unor întreprinderi care aparțin aceluiași grup, în orice caz de promovare integrată cross-media, sau ar trebui înțeles ca o regulă derogatorie și excepțională în ceea ce privește calcularea timpului de difuzare a publicității și, ca atare, de strictă interpretare?

### **Dispoziții ale dreptului Uniunii invocate**

Articolul 23 din Directiva 2010/13/CE: atât în versiunea sa inițială, cât și în versiunea modificată prin Directiva (UE) 2018/1808

Considerentul (43) al Directivei (UE) 2018/1808

### **Dispoziții naționale invocate**

Decreto legislativo del 31 luglio 2005, n. 177 - Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (Decretul legislativ nr. 177 din 1 iulie 2005 - Textul unic privind serviciile mass-media audiovizuale și radiofonice) (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 177/2005” sau „TUSMAR”). În special:

Articolul 5 enumeră principiile pe care trebuie să le respecte sistemul serviciilor mass-media audiovizuale și radiofonice, adică (a) protecția concurenței în sistemul serviciilor mass-media audiovizuale și radiofonice și al mijloacelor de comunicare mass-media și pe piața publicității și protecția pluralismului mijloacelor de informare în masă, interzicând în acest scop constituirea sau menținerea unor poziții care aduc atingere pluralismului; (b) prevederea unor autorizații diferite pentru exercitarea activităților de operator de rețea sau de radiodifuziune sau de furnizor de servicii mass-media audiovizuale la cerere sau de radiodifuziune digitală sau de furnizor de servicii interactive asociate cu instituirea unui regim de autorizare.

Articolul 38 alineatul 2 prevede că difuzarea de spoturi publicitare televizate de către posturile de emisie în formă necodată – inclusiv analogice – la nivel național, altele decât concesionarul serviciului public general de radiodifuziune și de televiziune, nu poate depăși 15 % din timpul zilnic alocat programelor și 18 % dintr-o anumită oră; eventuala depășire – care se va încadra, în orice caz, în limita de 2 % dintr-o oră – trebuie recuperată în ora precedentă sau în ora următoare.

Articolul 38 alineatul 6 prevede că alineatul 2 de mai sus nu se aplică anunțurilor difuzate de stațiile de emisie, inclusiv analogice, referitoare la programele lor și la produsele conexe derivate direct din acestea, anunțurilor de sponsorizare și nici plasării de produse.

Articolul 52 din TUSMAR prevede sancțiunile pentru încălcarea articolului 38 din același decret legislativ.

### **Scurtă expunere a faptelor și a procedurii**

- 1 Prin trei acte distincte, dar cu conținut analog, notificate la 28 septembrie 2017, AGCOM a aplicat RTI („apelanta”) sancțiuni pentru încălcarea limitelor de timp de difuzare orară a publicității prevăzute la articolul 38 alineatul (2) din Decretul

legislativ nr. 177/2005. Cele trei acte se refereau la trei stații de emisie, „Canale 5”, „Italia 1” și, respectiv, „Rete 4”, care aparțineau RTI.

- 2 La calculul acestor limite de timp de difuzare a publicității, AGCOM a inclus astfel, printre spoturile publicitare, și comunicatele difuzate de aceste trei organisme pentru promovarea stației de radio R101, proprietatea societății Monradio s.r.l., controlată la rândul său de RTI în proporție de 80 % din capitalul social și în proporție de 20 % de A. Mondadori Editore s.p.a. Aceste ultime două întreprinderi fac parte din același grup de societăți.
- 3 RTI a introdus trei acțiuni distincte, însă identice în ceea ce privește conținutul lor, împotriva celor trei acte menționate mai sus la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, denumit în continuare „TAR”) care a respins însă cele trei acțiuni. RTI a formulat apel la instanța de trimitere.

### **Argumentele esențiale ale părților din litigiul principal**

- 4 Potrivit apelantei, comunicatele difuzate de cele trei posturi de emisie ale sale nu priveau decât prezentarea de programe a R101 și, prin urmare, ar fi trebuit calificate drept mesaje de autopromovare, care nu pot fi calculate în limita timpului de difuzare orară a publicității prevăzut la articolul 38 alineatul 6 din TUSMAR.
- 5 Apelanta subliniază că faptul că R101 este proprietatea altei societăți decât apelanta însăși ar fi lipsit de relevanță, din moment ce ambele societăți aparțineau aceluiași grup de societăți. Factorul determinant ar fi unitatea economică a întreprinderii editoriale de grup, iar nu pluralitatea de entități juridice sociale. Fenomenul exploatarea întreprinderilor editoriale multimedia (TV, radio, internet), chiar sub formă de grup de societăți, ar fi o consecință evidentă a digitalizării, iar autopromovarea „de grup” ar fi o practică răspândită pe piața radioteleviziunii.
- 6 Deși a recunoscut lipsa unui element subiectiv al răspunderii RTI, AGCOM a notificat-o pe aceasta să înceteze încălcările invocate, susținând în special că: 1) TUSMAR a reglementat în mod diferit, chiar și prin autorizații diferite, stația de emisie radiofonică și posturile de emisie televizată, care aparțin în speță unor persoane diferite, astfel încât nu ar exista o identitate între responsabilul editorial al conținutului care face obiectul unei autopromovări și responsabilul stației de emisie care difuzează mesajul aferent; 2) articolul 38 alineatul 6 din TUSMAR privește numai stațiile de emisie televizate, astfel cum rezultă din articolul 2 din același text unic, care face distincție între posturile de televiziune și cele de radio și se referă la autopromovare numai în ceea ce privește anunțurile stațiilor de emisie referitoare la propriile programe; 3) articolul 2 alineatul 2 litera b) din TUSMAR exclude din noțiunea „furnizori de servicii mass-media audiovizuale” persoanele care, precum în speță, se ocupă doar de simpla transmitere de programe, pentru care responsabilitatea editorială revine unor terți; 4) în cazurile

în care legiuitorul național a dorit să țină seama de fenomenul grupului de societăți, a dispus acest lucru în mod expres, ceea ce nu s-a întâmplat în speță.

- 7 În fața TAR, RTI a susținut că principiul *in dubio pro libertate*, consacrat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, trebuie să se aplice atât izvorului european (articolul 23 din Directiva 2010/13/UE), cât și celui intern (articolul 38 din TUSMAR) și, atunci când izvorul intern prevede norme mai restrictive, care restrâng libertatea de prestare a serviciilor de difuzare a programelor de televiziune, acestea trebuie interpretate într-un sens mai favorabil. Prin urmare, mesajele de autopromovare în favoarea stației de radio R101 nu ar trebui calculate în limitele timpului de difuzare.
- 8 RTI a adăugat că abordarea AGCOM, întemeiată pe diversitatea subiectivă dintre societăți, RTI care deține canalele de televiziune și Monradio s.r.l. titulară a postului radio, deși unite printr-o legătură de control –, care ar împiedica calificarea mesajelor drept autopromovare, este contrară abordării sistematice prevăzute la articolul 1 alineatul 2 din TUSMAR, care urmărește să reglementeze în mod uniform toate activitățile de furnizare de conținut către public, indiferent de mijlocul folosit și în orice mod: astfel, potrivit RTI, practica autopromovării „cross-media” între serviciile de televiziune, radio și prin internet, indiferent de diferitele titluri de autorizare, ar fi în prezent răspândită.
- 9 În cele din urmă, RTI a afirmat că programele de televiziune și radio ale RTI și ale filialelor sale este rezultatul unor alegeri unitare și coordonate și că acestea constituie o singură întreprindere editorială de grup, de care sunt legate atât mesajele de autopromovare, cât și programele care fac obiectul acestora, dincolo de pluralitatea entităților juridice implicate.
- 10 Respingând cele trei acțiuni, TAR a statuat că, întrucât articolul 38 alineatele 2 și 5 din TUSMAR a stabilit pentru stațiile de emisie de televiziune limitele maxime de timp de transmisie a mesajelor sale publicitare, conceptul de „stații de emisie” reținut la același articol, la alineatul 6, în materie de autopromovare nu le privește decât pe cele care își promovează propriile programe. Această normă este, așadar, derogatorie și excepțională în raport cu regula împotriva timpului de difuzare a publicității, astfel cum indică adjectivul „proprii”, care se referă la programele unei stații de emisie de televiziune (și nu radiofonică, chiar dacă aparține aceluiași grup de societăți).
- 11 TAR a declarat de asemenea că este adevărat că articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2010/13/UE, în versiunea în vigoare la acea dată, a prevăzut o exceptare de la limita orară pentru transmiterea de publicitate televizată în emisiunile stației de emisie, însă numai pentru „[...] anunțurile difuzate de stația de emisie în ceea ce privește propriile programe și produsele conexe derivate direct din acestea, anunțurile de sponsorizare și plasarea de produse”. Astfel, atunci când Directiva se referă la o „stație de emisie”, aceasta nu vizează decât un „furnizor de servicii mass-media în domeniul transmisiilor de televiziune” [articolul 1 alineatul (1) litera (f)], iar atunci când folosește noțiunea de „program”, se referă la „un

ansamblu de imagini în mișcare cu sau fără sunet, [...] și care este comparabil ca formă și conținut cu forma și conținutul transmisiilor de televiziune[...]”: prin urmare, nici legislația Uniunii, nici legislația națională cu privire la acest aspect nu se raportează niciodată la stațiile de emisie de radio.

- 12 În cele din urmă, TAR a declarat că diferența subiectivă dintre organismul de difuzare a mesajului și persoana responsabilă pentru programul de publicitate (stație de emisie radio) exclude aplicarea articolului 38 alineatul 6 din TUSMAR. Astfel, activitatea de conducere sau de coordonare pe care societatea proprietară a unei stații de emisie o exercită față de proprietarul unui radio nu atribuie celei dintâi calitatea de editor și, prin urmare, nu își poate asuma responsabilitatea editorială a programelor celei de a doua. În orice caz, în speță, RTI nu a demonstrat puterea sa de intervenție reală cu privire la alegerile economice ale filialei Monradio și, prin urmare, nici existența unui centru de decizie unitar între activitățile celor două stații de emisie.
- 13 Apelanta contestă abordarea restrictivă a TAR în ceea ce privește conceptul de autopromovare, susținând că această abordare lipsește de sens scutirea mesajelor autopromoționale de la calcularea acestor limite; prin mesaje de autopromovare se înțelege forma specială de publicitate prin care emițătorul promovează produsele sale, serviciile, programele sau canalele; în prezent, această figură de publicitate este cu atât mai definită cu cât limita timpului de difuzare a publicității nu privește decât categoriile specifice de „spoturi publicitare televizate” și de „spoturi de teleshopping”: comunicatele de autopromovare pentru programe sunt, așadar, diferite de orice spot publicitar pentru produse și privesc spații de grilă care nu sunt oferite pe piața persoanelor care își fac publicitate, ci care sunt utilizate direct de stația de emisie.
- 14 În plus, potrivit apelantei, teza potrivit căreia autopromovarea nu poate viza decât propriile programe ale stației de emisie care le transmite întră în contradicție cu abordarea sistematică și neseperată pentru platformele legiuitorului Uniunii și ale TUSMAR, care nu împiedică același grup de societăți să fie editor atât de canale de televiziune, cât și de canale de radio analogice naționale și, prin urmare, autopromovarea încrucișată medială.
- 15 În continuare, apelanta susține că articolul 38 din TUSMAR, care transpune articolul 23 din Directiva 2010/13, trebuie interpretat în conformitate cu dreptul Uniunii Europene, în lumina indicațiilor furnizate de Curtea de Justiție (Hotărârea din 28 octombrie 1999, ARDe Pro Sieben Media AG, C-6/98, punctele 29-31, și Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Comisia/Regatul Spaniei, C-281/09).
- 16 Apelanta adaugă că raporturile de integrare dintre televiziune și radio sunt soluționate în ceea ce privește societatea de grup, nu relația formală a acesteia în mai multe societăți; în consecință, AGCOM a considerat în mod eronat că nu este relevant caracterul unitar al întreprinderii editoriale de grup: în măsura în care materia contravențiilor este reglementată de principiile impozitării și strictei legalități, iar o dispoziție legislativă expresă lipsește în speță, nelegalitatea unui

comportament de autopromovare cross-media nu este dedusă din simpla tăcere a legiutorului, ci ar necesita o prevedere derogatorie în mod expres în raport cu importanța generală pe care TUSMAR o recunoaște societății de grup.

- 17 Apelanta amintește, în cele în urmă, considerentul (43) al Directivei 2018/1808 și modificarea adusă de această directivă articolului 23 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2010/13, deși faptele din litigiu sunt anterioare acestei modificări. Potrivit acestei în urmă dispoziții, limitele timpului de difuzare a publicității nu se aplică „anunțurilor prezentate de radiodifuzor în legătură cu propriile sale programe și cu produse auxiliare derivate direct din acestea sau în legătură cu programe și servicii mass-media audiovizuale ale altor entități care aparțin aceluiași grup de radiodifuziune”. În opinia sa, aceste dispoziții ar trebui să servească drept parametru de interpretare a dreptului intern, chiar și a celui în vigoare anterior, pe baza principiului interpretării conforme.
- 18 În definitiv, aceasta susține că AGCOM interpretează noțiunea de autopromovare a programelor în mod nelegal și neconform cu dreptul Uniunii, nerecunoscând importanța întreprinderii editoriale de grup și, prin urmare, posibilitatea de a scuti mesajele promoționale cross-media din timpul de difuzare a publicității.

#### **Scurtă expunere a motivelor trimiterii preliminare**

- 19 Instanța de trimitere precizează mai întâi că obiectul litigiului nu este existența unei competențe de intervenție reală a societății-mamă asupra alegerilor economice ale filialei, ci eventualul caracter licit al promovării de către stația de emisie care deține controlul în favoarea programelor stației de emisie radio controlate.
- 20 De asemenea, instanța arată, în plus, că abordarea sistematică, dar cross-medială susținută de apelantă ar putea depăși intenția legiutorului național legată de transpunerea Directivei 2010/13 sau chiar ar putea crea probleme anticoncurențiale numai în detrimentul stațiilor de emisie radio. Instanța de trimitere citează în această privință o decizie a AGCOM potrivit căreia concentrarea de televiziune și de radiodifuziune este de natură să determine efecte de eliminare a concurenților de pe piața publicității prin intermediul posturilor radio la nivel național.
- 21 Potrivit instanței de trimitere, interpretarea urmată de AGCOM și de TAR nu pare a fi lipsită de logică, deoarece se întemeiază strict pe dispozițiile TUSMAR, în temeiul Directivei 2010/13, și ține seama de efectele anticoncurențiale care pot rezulta din teza apelantei cu privire la stațiile de emisie de radio neintegrate cu stații de emisie de televiziune sau cu mass-media audiovizuale.
- 22 Având în vedere cele de mai sus, instanța de trimitere consideră necesar să dispună o trimitere preliminară la Curtea de Justiție.