

Дело C-555/23**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

4 септември 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Symvoulío tis Epikrateias (Гърция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

2 август 2023 г.

Жалбоподател:

Makeleio EPE

Отвeтник:

Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (ESR)

Предмет на главното производство

Искане за отмяна на Решение № 140/2021 на Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (Национален съвет за радио и телевизия; наричан по-нататък „ESR“), с което на дружеството жалбоподател е наложена административна санкция от 30 000 евро поради излъчване на аудиовизуално съдържание с унизителен характер и от 30 000 евро поради нарушаване на задължението за зачитане на човешкото достойнство и личност, както и поради всяко друго действие или бездействие на администрацията.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС, се отнася до тълкуването на разпоредбите на Директива 2010/13 относно аудиовизуалните медийни услуги, изменена с Директива 2018/1808, във връзка с членове 1, 20, 21 и 49 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Преюдициални въпроси

1. Попадат ли сред целите на Директива (ЕС) 2010/13, изменена с Директива (ЕС) 2018/1808, и следователно в приложното поле на Директивата: а) осигуряването на зачитане и защита на достойнството и ценността на човешката личност и б) предотвратяването на излъчване от страна на доставчиците на телевизионни услуги на съдържание с унизителен характер, и по-специално на съдържание с характеристиките на излъченото в настоящия случай от дружеството жалбоподател?

2. Ако: а) задължението за зачитане и защита на достойнството и ценността на човешката личност и/или б) забраната за излъчване на съдържание с унизителен характер, и по-специално на съдържание с характеристиките на въпросното предаване, попадат в приложното поле на Директивата, национална разпоредба, която налага посочените задължения на всички доставчици на телевизионни услуги, с изключение на тези, които излъчват телевизионно съдържание само по интернет, противоречи ли на член 4, параграф 1 от Директивата във връзка с принципа на равно третиране, залегнал в членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз?

3. При утвърдителен отговор на първите два въпроса трябва ли националният регулаторен орган, за да гарантира практическото действие на Директивата, да прилага правилата на националното право, които налагат въпросните задължения, без разлика спрямо всички доставчици на телевизионни услуги, въпреки че националното право предвижда задълженията и съответните санкции за всички останали доставчици на телевизионни услуги, но не и за тези, които разпространяват съдържанието си изключително по интернет, или налагането на административни санкции за нарушаване на тези задължения от телевизионно излъчване в интернет по силата на разширително тълкуване или на прилагане по аналогия на националната правна уредба, отнасяща се до други телевизионни услуги, е несъвместимо с принципа *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, залегнал в член 49, параграф 1, първо изречение от Хартата на основните права на Европейския съюз, във връзка с принципа на правна сигурност?

4. При отрицателен отговор на първия преюдициален въпрос и ако се приеме, че: а) задължението за зачитане и защита на достойнството и ценността на човешката личност и/или б) забраната за предаване на съдържание с унизителен характер (и по-специално на съдържание като това във въпросното предаване) не попада в приложното поле на Директивата по смисъла на член 4, параграф 1, когато правото на държава членка налага такива задължения на доставчиците на телевизионни услуги чрез наземни, сателитни или ширококолентови мрежи за радиоразпръскване под заплаха от административни санкции, но не съдържа еквивалентни правила по отношение на доставчиците на телевизионни услуги по интернет, следва ли член 2, параграф 1 от Директива 2010/13, в действащата редакция, да се

тълкува в смисъл, че компетентният национален орган е длъжен да разгледа възможността за налагане на административни санкции за нарушаване на тези правила и по отношение на излъчването на телевизионни предавания по интернет, въз основа на принципа на равно третиране?

5. При утвърдителен отговор на четвъртия въпрос съвместимо ли е задължението на националния регулаторен орган, въз основа на гореизложеното и на конформно с правото на Съюза тълкуване на националното право, и по-специално с горепосочените разпоредби на Директивата, да прилага еднакво към всички телевизионни услуги, независимо от начина им на предаване, разпоредбите на националното право, които налагат такива задължения, с принципа *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* и с принципа на правна сигурност, при положение че тези задължения, предвидени от националното право за всички други доставчици на телевизионни услуги, не се прилагат за интернет телевизията?

Релевантно право на Съюза

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), членове 1, 20, 21 и 49.

Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 година за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги) (ОВ L 95, 2010 г., стр. 1), изменена с Директива (ЕС) 2018/1808 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. за изменение на Директива 2010/13 предвид променящите се пазарни условия (ОВ L 303, 2018 г., стр. 69): съображения 10, 16, 34, 102—104 и членове 1, 2, 4, 6, 28, 30.

Релевантни разпоредби на националното право

Конституция на Гърция: членове 14 (свобода на изразяване, и по-специално защита на свободата на печата) и 15 (изключване на телевизията от разпоредбите за защита на печата и поставянето ѝ под пряк държавен контрол).

Закон № 4779/2021 за транспониране в националното право на Директива (ЕС) 2010/13 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 година за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги, изменена с Директива (ЕС) 2018/1808 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г., както и други разпоредби от компетентността на генералния секретар по комуникациите и информацията

(FEK A' 27/20.2.2021 г.): член 2, параграф 1 (определения), член 8 (транспониране на член 6 от Директива 2010/13), член 33 (оправомощаване на ESR да упражнява надзор върху прилагането на Закона и да налага санкции), член 36, параграф 1 (санкции, които ESR налага в случай на нарушение, *inter alia*, на член 8 от Закона).

Закон № 2328/1995 за правния статут на частните телевизионни и местни радиостанции, регулирането на пазара на радио-разпространение и други разпоредби (FEK A' 159/3-8-1995): членове 1, 3 и 4.

Закон № 4173/2013 за новите гръцки радио, интернет и телевизия (FEK A' 169/26-07-2013): член 3.

Президентски указ № 77/2003 за Етичния кодекс за новинарски и други журналистически и политически предавания (FEK A' 75/28-3-2003): членове 1, 2, 4 и 9.

Закон № 2863/2000 за Националния съвет за радио и телевизия и други органи и институции в областта на радио-разпространението (FEK A' 262/29-11-2000): член 4, параграф 1.

Закон № 2644/1998 за предоставянето на платени радио- и телевизионни услуги и свързаните с него разпоредби (FEK A' 233/13.10.1998): членове 1, 10 и 12.

Закон № 3592/2007 за концентрацията и лицензирането на медийни предприятия и други разпоредби (FEK A' 161/19-7-2007), членове 1, 11 и 13(5).

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 На 29 юни 2021 г. жалбоподателят, който не е традиционен телевизионен оператор, излъчва информационно и развлекателно предаване на своя уебсайт чрез стрийминг на живо. По време на излъчването на предаването журналистът представя новината за посещението на представители на ЛГБТ+ общността в кабинета на министър-председателя, като използва открито унизителен, обиден и оскърбителен език, прави иронични коментари за сексуалната им ориентация и косвено подбужда към вербална и физическа агресия срещу тях. Накрая журналистът многократно прави ясни препратки към сексуалната ориентация на изрично посочени политически фигури.
- 2 Преписката е образувана пред ESR въз основа, наред с другото, на разпоредбите на Директива 2010/13, изменена с Директива 2018/1808, и на Закон № 4779/2021, с който тези директиви са транспонирани в националното законодателство. След като установява, че е налице предоставяне на аудиовизуална услуга по смисъла на Директива 2010/13 и

Закон № 4779/2021, този орган постановява, че задължението за зачитане на човешкото достойнство и личност и забраната за излъчване на съдържание с унизителен характер, наложени от разпоредбите на националното право, трябва да се прилагат към „всеки аудиовизуален материал, който е предоставен на обществеността чрез свободно достъпни уебсайтове и може да има сходни последици за гледащите го лица с причинените от излъчването на подобен материал от традиционните доставчици на съдържание“, и следователно и към телевизионните предавания, предавани по интернет, макар последните да не са изрично обхванати от съответните национални разпоредби. Той също така констатира, че въпросното предаване многократно се е отнасяло по явно унизителен и обиден начин към определена група от населението въз основа на сексуалната ориентация на нейните членове, насърчавайки тяхното унижение и социално заклеймяване. Оттук той установява, че жалбоподателят е нарушил както задълженията, наложени с член 8 от Закон № 4779/2021, с който се транспонира член 6, параграф 1 от Директива 2010/13, така и задълженията, наложени с член 1, параграф 1 от Закон № 2328/1995 и член 2, параграф 1, член 4 и член 9, параграф 2 от Президентски указ № 77/2003, с които се налага зачитане на човешкото достойнство и личност и се забранява излъчването на съдържание с унизителен характер, каквото е излъченото в настоящия случай. С оглед на гореизложеното с обжалвания акт ESR налага на жалбоподателя административна санкция в размер на 30 000 евро за всяко от двете извършени нарушения, а именно нарушение на забраната, залегнала в член 8 от Закон № 4779/2021 относно подбуждането към насилие или омраза срещу лица поради тяхната сексуална ориентация, и нарушение на задължението за зачитане на човешкото достойнство и на забраната за излъчване на аудиовизуално съдържание с унизителен характер, предвидени в разглежданите изключително национални разпоредби.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 3 Директива 2010/13, изменена с Директива (ЕС) 2018/1808 (наричана по-нататък „Директивата“), се транспонира в гръцкото законодателство със Закон № 4779/2021. Съгласно член 33, параграф 1 от Закон № 4779/2021 правомощието за налагане на санкции за нарушения на този закон е възложено на ESR, който е независим регулаторен орган, а налаганите от него санкции са предвидени в член 36, параграф 1 от същия закон, с препратка към националното законодателство, което установява специфични санкции за нарушения на изключително националното законодателство в областта на радио-телевизионното разпространение.
- 4 В същото време разпоредбите на националните закони, които предхождат горепосочените директиви и съдържат автономни задължителни и забранителни правила, регулиращи съдържанието на услугите за радио- и телевизионно разпространение, и които предоставят на ESR правомощието да налага съответните санкции, остават в сила във вътрешния правен ред. Те

включват правило, което налага задължение за зачитане на ценността и достойнството на личността, и правило, което пряко забранява предаването на съдържание с унизителен характер, както и съответни правила, които прогласяват общата забрана за предаване на съдържание с унизителен характер. Освен това тези национални разпоредби съдържат разпоредби, в които конкретно се уточняват естеството и начинът на определяне на санкциите, налагани от ESR.

- 5 От съвместното тълкуване на релевантните законодателни актове обаче следва, че горепосочените задължения са предвидени за телевизионни услуги, предавани от радио- и телевизионни оператори чрез честоти за радиоразпръскване (аналогови или цифрови) или чрез сателит, но не и за телевизионни услуги, предоставяни чрез интернет от нетрадиционни радио- и телевизионни оператори. Следва да се отбележи, че докато прилагането на законодателството в областта на радио-телевизионното разпространение, което налага и горепосочените оспорвани задължения, е разширено със Закон № 3592/2007 и към услугите за радио-телевизионно разпространение, предоставяни чрез ширококолентови мрежи, съгласно член 15, параграф 2 от Закон № 3592/2007 интернет телевизията в частност се разграничава от другите телевизионни услуги, предоставяни чрез ширококолентови мрежи, и е изрично изключена от приложното поле на този закон. Освен това, чрез тълкуване на член 3, параграф 1, буква а) от Закон № 2328/1995 във връзка с член 3, параграфи 1, 2 и 3 от Закон № 4173/2013, горепосочените задължения се прилагат и за аудиовизуалното съдържание на уебсайтовете на телевизионните оператори, които излъчват програмите си и чрез честоти (наричани по-нататък „традиционните телевизионни оператори“). Операторите, които предоставят телевизионни услуги чрез интернет и не са традиционни телевизионни оператори, обаче не са подчинени на разпоредбите на законодателството в областта на радио- и телевизионното разпространение, които налагат зачитане на достойнството и ценността на човешката личност и забраняват излъчването на съдържание с унизителен характер, и следователно националният регулаторен орган не може чрез разширително тълкуване или прилагане по аналогия на разпоредбите на националния закон да им наложи съответните санкции.
- 6 Въпреки това, според становището на малцинството в запитващата юрисдикция, що се отнася до тълкуването на националното право, националният регулаторен орган има право да наложи санкции за предоставянето на услуги за интернет телевизия от оператор, който излъчва само по интернет, ако се установи, че е налице нарушение на задълженията, произтичащи от член 15, параграф 2 от Конституцията, както е допълнително уточнено в националното право.
- 7 Във всички случаи, тъй като според мнозинството в запитващата юрисдикция от текста на националните разпоредби не следва ясно, че наложените с тях задължения и произтичащите от тях санкции са приложими и към телевизионните услуги, предоставяни по интернет от

нетрадиционен телевизионен оператор, запитващата юрисдикция иска да се установи дали национална правна уредба, съгласно която задължението за зачитане и защита на достойнството и ценността на човешката личност и забраната за излъчване на съдържание с унизителен характер се прилага за всички доставчици на телевизионни услуги, с изключение на тези, които излъчват телевизионно съдържание по интернет и не са традиционни телевизионни оператори, е съвместима с правния ред на Съюза в областта на предоставянето на телевизионни услуги.

- 8 От разпоредбите на Директива 2010/13, изменена с Директива 2018/1808, и от съображенията към нея става ясно, че целта на Директивата е в една изключително конкурентна медийна вселена да се прилагат едни и същи правила към операторите, конкуриращи се за една и съща аудитория (решение от 21 октомври 2015 г., *New Media Online GmbH*, C-347/14, EU:C:2015:709, т. 22). За постигането на тази цел в Директивата са избрани два метода: от една страна, приемането на някои основни правила за съдържанието (координирани правила), чието еднакво прилагане държавите членки са длъжни да осигурят за всички доставчици на аудиовизуални медийни услуги под тяхна юрисдикция, и от друга страна, приемането на правила за организацията на пазара на аудиовизуални медийни услуги в държавите членки, за да се гарантира спазването на основните принципи на правото на Съюза, които трябва да се прилагат на този пазар. Освен това при тълкуването на предходната Директива 89/552 Съдът уточнява, че „Директивата не хармонизира напълно правилата относно областите, към които тя се прилага, а формулира минимални предписания за телевизионните програми, излъчвани от и предназначени за приемане в рамките на Съюза“ (решение от 22 септември 2011 г., *Mesopotamia Broadcast и RojTV*, C-244/10 и C-245/10, EU:C:2011:607, т. 34). Въпросните задължения (зачитане на достойнството и ценността на човешката личност и непредаване на съдържание с унизителен характер) не се съдържат в координираните правила на Директива 2010/13, нито са изрично наложени от правилата, приети от гръцкия законодател при нейното транспониране. Въпреки това, в главното производство ESR налага две отделни санкции за телевизионно съдържание, излъчено по интернет от нетрадиционен телевизионен оператор, което не само съдържа подбуждане към насилие или омраза към лица въз основа на тяхната сексуална ориентация в нарушение на член 6 от Директивата, но и накърнява човешкото достойнство в нарушение на нормите на изцяло националното законодателство в областта на радио-телевизионното разпространение, които предвиждат задължение за зачитане на човешкото достойнство и въздържане от излъчване на съдържание с унизителен характер. Ето защо, от ключово значение е да се установи дали целта да се гарантира зачитането на достойнството и ценността на човешката личност и да се предотврати предаването на унизително съдържание е една от целите на Директивата.
- 9 Запитващата юрисдикция е единодушна, че на този въпрос трябва да се отговори утвърдително, защото от разпоредбите на Директива 2010/13 като

цяло, тълкувани в светлината на член 1 от Хартата, с който човешкото достойнство се определя като основен принцип на правото на Съюза и за основно право, е видно, че координацията чрез тази директива на набор от основни правила за съдържанието на телевизионните предавания, които трябва да се прилагат без разлика към всички телевизионни предавания, независимо от начина на предаване, има за цел да осигури минимално ниво на зачитане на достойнството и ценността на човешката личност и минимално ниво на качество на съдържанието, което включва най-малкото защита на честта и репутацията на лицата, споменати в предаванията (вж. член 28 от Директивата). Ето защо, въпреки че Директивата не хармонизира въпросните две задължения, те попадат в рамките на нейните цели и следователно в регулаторния ѝ обхват. В допълнение, това следва от буквата и духа на някои правила, установени в Директивата, независимо дали съдържанието на аудиовизуалната услуга попада в координираните области (член 28 и член 30, параграф 2 от Директива 2010/13). Въпреки това, понеже това тълкуване на Директивата не е лишено от съмнение, запитващата юрисдикция е длъжна да отправи първия преюдициален въпрос.

- 10 Когато въз основа на член 4, параграф 1 от Директива 2010/13 реши да приеме по-строги или по-подробни правила за доставчиците на аудиовизуални услуги от предвидените в Директивата, държавата членка е длъжна да спазва принципа на равно третиране, който е общ принцип на правото на Европейския съюз, залегнал в членове 20 и 21 от Хартата, и който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (вж. решение от 18 юли 2013 г., *Sky Italia Srl*, C-234/12, EU:C:2013:496, и, що се отнася до принципа на равно третиране, решение от 14 септември 2010 г., *Akzo Nobel Chemicals* и *Akcros Chemicals Ltd*, C-550/07 P, EU:C:2010:512, т. 54 и 55 и цитираната съдебна практика). В случай че се приеме, че разглежданите задължения попадат в приложното поле на Директивата, запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 4, параграф 1 от Директивата във връзка с принципа на равно третиране трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която налага тези задължения и съответните санкции на всички доставчици на телевизионни услуги, с изключение на тези, които излъчват програмите си само по интернет. По гореизложените съображения запитващата юрисдикция отправя втория преюдициален въпрос.
- 11 В случай на утвърдителен отговор на първите два въпроса запитващата юрисдикция иска да се установи какво следва да направи националният регулаторен орган. Въз основа на принципа на практическа ефективност и за да се постигне целта на Директивата, а именно да се предотврати излъчването на телевизионно съдържание, накърняващо човешкото достойнство и с унизителен характер, при тълкуването на националното право в съответствие с изискванията на правото на Съюза националният регулаторен орган по принцип следва да прилага задълженията, произтичащи изключително от националното право, и да обмисли

налагането на съответните санкции без разлика на всички радио- и телевизионни оператори, излъчващи телевизионно съдържание, независимо от начина на предаване. В първото изречение на член 49, параграф 1 от Хартата обаче е залегнал принципът *nullum crimen nulla poena sine lege*. Съдът постановява, че тази разпоредба е приложима и в случай на административни санкции (Решение от 24 март 2021 г., Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 и C-871/19, EU:C:2021:233, т. 49), и приема, че дори да не представлява престъпление, дадена санкция може да бъде наложена само ако се основава на ясно и недвусмислено правно основание. Освен това принципът на правна сигурност, който съгласно постоянната съдебна практика е част от правния ред на Европейския съюз и който държавите членки трябва да спазват, когато упражняват предоставените им с директиви правомощия, изисква законодателството да бъде ясно и точно, а прилагането му предсказуемо за субектите, спрямо които то се прилага. Принципът на правна сигурност трябва да се спазва особено строго в случай на правна уредба, която може да породви финансови последици, за да могат заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на задълженията си (решение от 16 септември 2008 г., Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs срещу Isle of Wight Council и др., C-288/07, EU:C:2008:505, т. 47 и 48). Ето защо прилагането и към интернет телевизията, въз основа на конформно с правото на Съюза тълкуване на националното законодателство, на задължението за зачитане на достойнството и ценността на човешката личност и/или забраната за предаване на съдържание с унизителен характер, както и налагането на съответните санкции, може да наруши принципа *nullum crimen nulla poena sine lege certa*. По гореизложените причини запитващата юрисдикция отправя третия преюдициален въпрос.

- 12 В случай на отрицателен отговор на първия преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция иска да се установи дали националният регулаторен орган е длъжен да прилага националните разпоредби, с които се налагат въпросните задължения, без разлика към всички доставчици на телевизионни услуги, които са под негова юрисдикция, и следователно и към доставчиците на интернет телевизия, въз основа на тълкуване на член 2, параграф 1 от Директива 2010/13, съгласно който „всяка държава членка гарантира, че всички аудиовизуални медийни услуги, предоставяни от доставчици на аудиовизуални медийни услуги под нейна юрисдикция, спазват правото, приложимо към аудиовизуалните медийни услуги, предназначени за обществеността в тази държава членка“. Според запитващата юрисдикция тази разпоредба, тълкувана и в светлината на преследваната от Директивата цел, трябва да се тълкува в смисъл, че когато реши да въведе своя правна уредба, която надхвърля координираните от Директивата задължения, държавата членка е длъжна да приложи принципа на равно третиране в смисъл, че — предвид и на технологичната неутралност на Директивата — тази правна уредба не може да се прилага само към някои доставчици на телевизионни услуги и да изключва други

само въз основа на критерия за начина на предаване на съдържанието, без да е налице обективна причина за това разграничение.

- 13 Ето защо, ако законодателството на държава членка изисква от наземните, сателитните и платените телевизионни оператори да спазват правилата, които забраняват влошаването на качеството на програмите и изискват зачитането на човешкото достойнство, под страх от административни санкции, но не предвижда съответните правила за телевизионните предавания по интернет, в приложение на принципа на равно третиране компетентният национален орган е длъжен да обмисли налагането на административни санкции за нарушаване на тези правила и в случай на телевизионни предавания по интернет. Доколкото обаче това тълкуване не е несъмнено (Съдът все още не е тълкувал съответната разпоредба на Директивата), запитващата юрисдикция отправя четвъртия преюдициален въпрос.
- 14 При утвърдителен отговор на четвъртия преюдициален въпрос възниква въпросът дали задължението на националния регулаторен орган, въз основа на конформно с правото на Съюза тълкуване, да прилага еднакво и без дискриминация правилата, с които се налагат въпросните задължения, към всички телевизионни услуги, независимо от начина на предаване, е съвместимо с принципа *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, тъй като тези задължения, предвидени от националното законодателство за другите доставчици на телевизионни услуги, не се прилагат за интернет телевизията. По гореизложените причини запитващата юрисдикция отправя петия преюдициален въпрос.
- 15 Според запитващата юрисдикция преюдициалните въпроси са от значение за разрешаването на спора в главното производство, защото ако националният регулаторен орган е длъжен да разгледа възможността за налагане на санкция на доставчиците на интернет телевизионно съдържание за нарушение на задължението за зачитане на достойнството и ценността на човешката личност и/или на забраната за излъчване на съдържание с унизителен характер, дори националното право да не съдържа разпоредба в този смисъл по отношение на лицата, излъчващи съдържание по интернет, ESR като цяло е имал основание да приеме, че тези задължения се отнасят и до тези доставчици и че той, в качеството си на национален регулаторен орган, може да разгледа възможността за налагане на съответните санкции. И обратно, ако правото на Съюза допуска национална правна уредба, която изключва интернет телевизията от разглежданите задължения, или във всеки случай ако правото на Съюза не позволява в обхвата на тези задължения да бъде включена интернет телевизията без изрична национална разпоредба, искането за отмяна в главното производство трябва да бъде уважено.