



Datum van inontvangstneming : 01/08/2014

Zaak C-314/14

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

Datum van indiening:

1 juli 2014

Verwijzende rechter:

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 juni 2014

Verzoekende partij:

Sanoma Media Finland Oy/Nelonen Media Helsinki

Verwerende partij:

Viestintävirasto

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Audiovisuele mediadiensten – Richtlijn 2010/13/EU – Nationale omroepwet – Overeenstemming van leaders tussen reclamespots met de wet – Overschrijding van de maximaal toegelaten reclamezendtijd

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

- 1 In het bij de korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter) aanhangige geding moet worden beslist of de Viestintävirasto (toezichthouder voor telecommunicatie; hierna: „toezichthouder”) Sanoma Media Finland Oy/Nelonen Media (hierna: „Sanoma”) krachtens de Finse omroepwet een aanmerking kan doen toekomen en haar kan gelasten een wetsovertreding te beëindigen die daarin is gelegen dat de leaders die zij tussen de reclamespots heeft uitgezonden niet met de wet in overeenstemming zijn en dat Sanoma de wettelijk bepaalde maximaal toegelaten reclamezendtijd heeft overschreden. De oplossing van het geschil hangt af van de vraag hoe de bepalingen van richtlijn 2010/13/EU over audiovisuele mediadiensten moeten worden uitgelegd.

Prejudiciële vragen

1. Moet artikel 19, lid 1, van richtlijn 2010/13/EU in omstandigheden als die in het hoofdgeding aldus worden uitgelegd dat dit zich ertegen dat de nationale wettelijke bepalingen zo worden uitgelegd dat de opdeling van het beeldscherm niet wordt aangemerkt als reclameleader die zorgt voor een scheiding tussen het audiovisuele programma en de televisiereclame, daarbij in aanmerking nemend dat een deel van het beeld is voorbehouden voor de programma-aftiteling en een ander deel voor de voorbeschouwing van de daaropvolgende uitzendingen op het kanaal van een omroep door middel van een programmaoverzicht, terwijl noch in het gedeelde beeldscherm nog daarna een akoestisch of optisch middel wordt uitgezonden dat uitdrukkelijk het begin van een reclame-onderbreking markeert?

2. In aanmerking genomen dat richtlijn 2010/13 naar haar aard een minimumregeling is, moet artikel 23, lid 2, van deze richtlijn dan in omstandigheden als die in het hoofdgeding aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is dat sponsorlogo's die in het kader van andere gesponsorde programma's worden uitgezonden, worden aangemerkt als „reclamespot” in de zin van artikel 23, lid 1, van de richtlijn, die voor de maximaal toegelaten reclamezendtijd moet worden meegerekend?

3. In aanmerking genomen dat richtlijn 2010/13 naar haar aard een minimumregeling is, moet het begrip „reclamespot” in artikel 23, lid 1, van deze richtlijn in samenhang met het zinsdeel „mag het aandeel [...] per klokuur niet meer dan 20 % bedragen” ter omschrijving van de maximaal toegelaten reclamezendtijd, in omstandigheden als die in het hoofdgeding aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is dat de „zwarte seconden” tussen afzonderlijke reclamespots en aan het einde van een reclame-onderbreking tot de reclamezendtijd worden gerekend?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- 2 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, punten 41, 83, 87 en 100 van de considerans.
- 3 Richtlijn 2010/13, artikel 1, lid 1, sub h, i en k, artikel 4, lid 1, artikel 6, artikel 10, lid 1, artikel 19, lid 1, artikel 23 en artikel 26.
- 4 Interpretatieve mededeling van de Commissie over bepaalde aspecten van de bepalingen van de richtlijn „Televisie zonder grenzen” betreffende televisiereclame (PB 2004, C 102, blz. 2), punt 45 en 46.

Aangevoerde rechtspraak van het Hof van Justitie

Gevoegde zaken C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94, C-338/94 en C-339/94, arrest van 12 december 1996, RTI e.a. (Jurispr. blz. I-6471, punten 22-24); zaak C-245/01, RTL Television, arrest van 23 oktober 2003 (Jurispr. blz. I-12489, punten 32, 71 en 72); zaak C-195/06, Österreichischer Rundfunk, arrest van 8 oktober 2007 (Jurispr. blz. I-8817, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak); zaak C-234/12, Sky Italia, arrest van 18 juli 2013 (nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 12-14); zaak C-281/09, Commissie/Spanje, arrest van 24 november 2011 (Jurispr. blz. I-11811, punten 40-49 en aldaar aangehaalde rechtspraak alsook punten 50 en 52); zaak C-6/98, ARD, arrest van 28 oktober 1999 (Jurispr. blz. I-7599, punten 23 en 31).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- 5 Omroepwet, waarbij richtlijn 2010/13 is omgezet in Fins recht (hierna: „wet” of „nationale wet”).
- 6 § 2, punt 2, van de wet definieert audiovisuele programma's als films, televisie-uitzendingen of soortgelijke samenstellingen, die hoofdzakelijk uit bewegende beelden en geluid bestaan.
- 7 § 2, punt 13, van de wet definieert sponsoring als onder meer de financiering of andere financiële ondersteuning voor audiovisuele programma's.
- 8 § 2, punt 14, van de wet definieert reclame als een uiting die tegen vergoeding of een vergelijkbare tegenprestatie door de omroep wordt uitgezonden, die geen sponsoring is en tot doel heeft om de afzet van waren te bevorderen.
- 9 § 2, punt 16, van de wet definieert commerciële communicatie als onder meer reclame en sponsoring.
- 10 Ingevolge § 21, lid 1, van de wet moet commerciële communicatie duidelijk herkenbaar zijn.
- 11 Ingevolge § 22, lid 1, van de wet moeten televisiereclame en telewinkelen door optische of akoestische middelen of door opdeling van het beeldscherm (hierna ook: „splitscreentechniek”) van audiovisuele programma's gescheiden zijn.
- 12 Ingevolge § 26, lid 2, van de wet moet aan het begin of aan het einde van gesponsorde audiovisuele programma's de naam of het logo van de sponsor worden getoond. In de rechtspraak heerst de opvatting dat de naam of het logo van de sponsor niet voor reclamedoeleinden mag worden uitgezonden.
- 13 Ingevolge § 29, lid 1, van de wet mag het aandeel reclame en telewinkelen per klokkuur zendtijd niet meer dan 12 minuten bedragen. De beperking van de duur

van de reclamezendtijd stemt overeen met de beperkingen die in artikel 12, lid 2, van het Europees Verdrag over grensoverschrijdende televisie (European Convention on transfrontier television) zijn opgenomen.

- 14 Ingevolge § 35, lid 1, van de wet waakt de toezichthouder over de naleving van de wet en de op grond daarvan vastgestelde bepalingen en voorschriften.
- 15 Wanneer een omroep of een ander telecommunicatiebedrijf in de zin van de wet op de telecommunicatiemarkt inbreuk maakt op die wet of op de op basis daarvan vastgestelde bepalingen en voorschriften, kan de toezichthouder hem overeenkomstig § 36, lid 1, gelasten om zijn onrechtmatige of met de wet strijdige gedrag te staken.
- 16 Krachtens de door de toezichthouder vastgestelde regels moet de reclameleader een ononderbroken, op gelijke wijze herhaald optisch en/of akoestisch element bevatten.
- 17 De toezichthouder heeft bovendien richtsnoeren over de praktische uitlegging uitgevaardigd. Volgens de richtsnoeren waarborgt de splitscreentechniek alleen niet noodzakelijkerwijs dat de reclame gescheiden wordt.

Aangevoerde nationale rechtspraak

- 18 De korkein hallinto-oikeus heeft in zijn uitspraak 2003:32 vastgesteld dat de sponsorlogo's die aan het begin of aan het einde van gesponsorde uitzendingen van omroepen en in het kader van reclame-onderbrekingen van het programma werden uitgezonden, het product van de sponsor of een verwijzing naar zijn producten zodanig toonden dat deze logo's de typische kenmerken van reclame hadden, zodat het bij het sponsorlogo afzonderlijk om reclame ging. De sponsorlogo's maakten inbreuk op de omroepwet, omdat zij niet door optische of akoestische middelen van de rest van het programma gescheiden waren.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

Precontentieuze fase

Besluit van de toezichthouder

- 19 De toezichthouder heeft Sanoma bij besluit van 9 maart 2012 een aanmerking toegezonden en haar gelast een wetsovertreding te beëindigen. Deze bestond erin dat de leader die zij tussen reclamespots had uitgezonden, niet met de wet in overeenstemming was en dat Sanoma de wettelijk vastgelegde maximaal toegelaten reclamezendtijd had overschreden.
- 20 Bij controle van de reclamezendtijd had de toezichthouder vastgesteld dat de reclamezendtijd op het kanaal van Sanoma gemiddeld 12 minuten en 7 seconden

per klokuur bedroeg, terwijl de reclamezendtijd volgens de nationale wet niet meer dan 12 minuten per klokuur mag bedragen.

- 21 De toezichthouder rekende sponsorlogo's die in het kader van andere gesponsorde uitzendingen werden uitgezonden en logo's voor de door de sponsor vervaardigde producten ook dan tot de reclamezendtijd, wanneer het om een vooruitblik op de gesponsorde uitzending ging. Een sponsorlogo dat in het kader van een andere dan de gesponsorde uitzending werd uitgezonden, stond in onvoldoende nauw verband met de gesponsorde uitzending.
- 22 De toezichthouder was van mening dat de door Sanoma gebruikte programmaoverzichten, waarin de volgende uitzendingen werd getoond, geen reclameleaders waren omdat zij niet daar werden gebruikt waar leaders moeten voorkomen, maar in het opgedeelde beeldscherm tijdens de programma-aftiteling. Dat laatste is een opdeling van het beeldscherm tussen twee programma's met inhoud en niet een ononderbroken, op gelijke wijze herhaald optisch en/of akoestisch element.
- 23 Bovendien behoorden volgens de toezichthouder de „zwarte seconden” tussen de reclame-onderbreking en het daaraan voorafgaande programma en de „zwarte seconden” tussen de reclamespots en onmiddellijk na een reclame-onderbreking tot de reclamezendtijd. Onder de „zwarte seconden” of „zwart beeldscherm” wordt verstaan: de ongeveer 0,4 tot 1,0 seconde tussen de verschillende onderdelen van het aanbod – programma's, reclame-onderbrekingen en afzonderlijke reclamespots – waarin het scherm zwart is. Daarmee moeten deze onderdelen van elkaar gescheiden worden.
- 24 Sanoma heeft tegen het besluit van de toezichthouder beroep ingesteld bij de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechtbank Helsinki) en om vernietiging daarvan verzocht. De hallinto-oikeus heeft het beroep op 9 april 2013 afgewezen. Sanoma heeft hogere voorziening ingesteld bij de korkein hallinto-oikeus.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 25 *Sanoma* voert aan dat sponsorlogo's volgens de in de branche gebruikelijke praktijk ook op andere tijdstippen kunnen worden uitgezonden dan aan het begin of aan het einde van een gesponsorde uitzending of in het kader van een reclame-onderbreking tijdens het programma. Daarom mag het sponsorlogo niet als reclamezendtijd worden meegerekend. Dit is onder meer ook de praktijk in Nederland.
- 26 De door haar gehanteerde splitscreentechniek, waarbij aan het begin van de programma-aftiteling het beeld zodanig in twee wordt gesplitst dat in een venster de programma-aftiteling verschijnt en in een ander het programmaoverzicht, voldoet aan de wettelijke eisen inzake de scheiding van reclame van andere programma's.

- 27 Bij reclameleaders moet het om een akoestisch of optisch middel gaan. Andere presentatie-eisen worden niet gesteld. De programmaoverzichten onderscheiden zich duidelijk van de overige programma's met inhoud en de reclame. Zij scheiden ook op voor de kijker gemakkelijk en duidelijk herkenbare wijze de verschillende soorten inhoud van elkaar. De splitscreentechniek wordt in de wet uitdrukkelijk als middel voor scheiding tussen reclame en andere programma's met inhoud erkend.
- 28 Voorts vallen de „zwarte seconden” die niet onder het begrip audiovisuele commerciële communicatie of televisiereclame in de zin van de wet c.q. richtlijn 2010/13, zodat zij niet tot de reclamezendtijd gerekend kunnen worden. Het betreft hier slechts een technische maatregel met behulp waarvan wordt gewaarborgd dat de programma-inhoud niet verwordt tot een ononderbroken stroom. Voor zover bekend worden de „zwarte seconden” ook buiten Finland niet tot reclamezendtijd gerekend.
- 29 De *toezichthouder* zet in zijn antwoord uiteen dat de uitzending van sponsorlogo's uitputtend in de wet is geregeld en dat het niet als in de branche gebruikelijke praktijk kan worden beschouwd dat sponsorlogo's in het kader van een andere dan de gesponsorde uitzending worden uitgezonden. Sponsorlogo's die in een ander verband worden uitgezonden, worden tot de reclamezendtijd gerekend. Dat de „zwarte seconden” als onderdeel van de reclamezendtijd worden beschouwd, is niet het gevolg van de wet maar van de vaste uitleggingspraktijk van de instantie. Aangezien de „zwarte seconden” de voor de eigenlijke programma's voorbehouden tijd inkorten, moeten zij tot de reclamezendtijd worden gerekend. Het zou vooral in het voordeel van de reclamemakers zijn wanneer de reclamespots door „zwarte seconden” van elkaar gescheiden werden. De „zwarte seconden” worden toegerekend aan de daaraan voorafgaande inhoud, ongeacht welke dat is (reclame, programma, aankondiging, leader). Ook in Zweden, Noorwegen en IJsland worden de „zwarte seconden” tot de reclamezendtijd gerekend. In Duitsland, Nederland, België, Litouwen en Roemenië wordt, voor zover de instantie bekend, geen gebruik van „zwarte seconden” gemaakt.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Reclameleaders

- 30 De nationale wet en richtlijn 2010/13 kunnen mogelijkzoo worden uitgelegd dat akoestische en optische tekens zoals de opdeling van het beeldscherm, onderling verwisselbare middelen zijn om televisiereclame en telewinkelen van de audiovisuele programma's te onderscheiden. De nationale voorschriften zijn dus in dat opzicht niet strenger dan die van richtlijn 2010/13, maar uitvoeriger. Het is de korkein hallinto-oikeus niet bekend of het Hof van Justitie van de Europese Unie reeds een uitdrukkelijk een standpunt heeft ingenomen ten aanzien van de vraag naar het gebruik van een opgedeeld beeldscherm als reclameleader.

- 31 Volgens de bewoordingen van artikel 19, lid 1, tweede volzin, van richtlijn 2010/13 dienen televisiereclame en telewinkelprogramma's met visuele en/of akoestische en/of ruimtelijke middelen van andere onderdelen van het programma te worden gescheiden (vergelijk ook in het Engels: shall be kept quite distinct from other parts of the programme by optical and/or acoustic and/or spatial means; in het Frans: doivent être nettement séparés du reste du programme par des moyens optiques et/ou acoustiques et/ou spatiaux). Indien de richtlijn tekstueel wordt uitgelegd, lijkt het er dus op dat een reclameleader in beginsel uit optische en akoestische middelen en daarnaast ook ruimtelijke middelen kan bestaan.
- 32 Het gebruik van reclameleaders is echter alleen toegestaan wanneer de televisiereclame duidelijk van andere delen van het programma wordt gescheiden. Volgens de rechtspraak van het Hof brengen de bepalingen van hoofdstuk IV van de eerder geldende richtlijn 89/552/EEG de wens van de gemeenschapswetgever tot uiting om de reclameactiviteiten van het overige deel van het uitgezonden programma te scheiden en hen onder andere voor de kijkers duidelijk herkenbaar te maken.
- 33 Voor de korkein hallinto-oikeus is het echter niet zeker of het Unierecht aldus kan worden uitgelegd dat het gebruik van een opgedeeld beeldscherm op de hierboven omschreven wijze, overeenkomstig het Unierecht en de daarover gewezen rechtspraak van het Hof als kenbare en vanuit het gezichtspunt van de kijker duidelijke scheiding tussen televisiereclame en andere programma's met inhoud kan worden beschouwd.

Maximaal toegelaten reclamezendtijd per klokuur

- 34 Krachtens richtlijn 2010/13 mag het aandeel van televisiereclame- en telewinkelspots per klokuur niet meer dan 20 % bedragen. Volgens de nationale wet mag het aandeel reclame en telewinkelen in de zendtijd niet meer dan 12 minuten per klokuur bedragen.
- 35 Voor de oplossing van het geschil in het hoofdgeding is doorslaggevend hoe het litigieuze begrip „reclamespot” in de zin van artikel 23, lid 1, van richtlijn 2010/13 in samenhang met het zinsdeel „mag het aandeel [...] niet meer dan 20 % bedragen” ter omschrijving van de maximaal toegelaten reclamezendtijd, moet worden uitgelegd.

Uitzending van het sponsorlogo

- 36 Zowel in de nationale wet als in richtlijn 2010/13 is vastgelegd dat verwijzingen naar sponsors niet tot de reclamezendtijd behoren.
- 37 De toezichthouder heeft de nationale wet zo uitgelegd dat alleen sponsorlogo's die uitdrukkelijk aan het begin of einde van een gesponsorde uitzending of tijdens de reclame-onderbreking van een gesponsorde uitzending uitgezonden worden, niet tot de reclamezendtijd worden gerekend. Tussen de gesponsorde uitzending en de

uitzending van het sponsorlogo moet dus een onderling verband bestaan. Een in het kader van een andere uitzending uitgezonden voortuitblik op een gesponsorde uitzending waarbij het sponsorlogo wordt getoond, wordt tot de reclamezendtijd gerekend.

- 38 De nationale bepalingen over de uitzending van sponsorlogo's zoals door de toezichthouder uitgelegd, lijken dus uitvoeriger en strenger te zijn dan die van richtlijn 2010/13. Volgens de rechtspraak van het Hof moet het unierechtelijke begrip „reclamespot” in de richtlijn autonoom en eenvormig en in het licht van het doel van de richtlijn zo worden uitgelegd dat de uitoefening van de vrijheid om reclameboodschappen uit te zenden verzoend wordt met het vereiste dat televisiekijkers tegen buitensporige reclame-uitzendingen worden beschermd.
- 39 Noch richtlijn 2010/13 noch de rechtspraak van het Hof lijken eraan in de weg te staan dat de uitzending van sponsorlogo's in de nationale regelgeving uitvoeriger en strenger wordt geregeld dan in richtlijn 2010/13.
- 40 De sponsorlogo's waar het in de onderhavige zaak om gaat, zijn naar hun aard reclame, zodat hun uitzending in het kader van een andere dan de gesponsorde uitzending, mocht deze niet tot de reclamezendtijd gerekend worden, er de facto toe kan leiden dat de bescherming van de consument tegen buitensporige commerciële reclame wordt bemoeilijkt.
- 41 Volgens de rechtspraak van het Hof is elke vorm van televisiereclame die tussen de programma's of gedurende de onderbrekingen wordt uitgezonden, in beginsel een „reclamespot” in de zin van richtlijn 89/552, tenzij het betrokken type reclame onder een andere, uitdrukkelijk door de richtlijn geregelde vorm van reclame valt. In richtlijn 2010/13 is sponsoring hetzelfde gedefinieerd als in de nationale wet; verwijzingen naar sponsoren worden niet tot de reclamezendtijd gerekend. Aangezien sponsoring tot de in de richtlijn geregelde vormen van reclame behoort, heeft de korkein hallinto-oikeus er twijfels over – ongeacht dat de richtlijn naar haar aard een minimumregeling is – of sponsorlogo's die in het kader van andere dan de gesponsorde uitzendingen worden uitgezonden, als reclamespots in de zin van de richtlijn kunnen worden beschouwd, die voor de door de richtlijn maximaal toegelaten reclamezendtijd moeten worden meegerekend.

„Zwarte seconden”

- 42 Uit richtlijn 2010/13 volgt niet rechtstreeks welke waarde aan de „zwarte seconden” toekomt bij de berekening van de reclamezendtijd. Ook de nationale wet en de daaraan verwante regelingen helpen niet bij de uitlegging of „zwarte seconden” tot de reclamezendtijd gerekend kunnen worden.
- 43 De „zwarte seconden” tussen audiovisuele programma's en televisiereclame lijken – wanneer men zich aan de definitie houdt – niet onder het unierechtelijke begrip „reclamespot” in de zin van richtlijn 2010/13 zoals uitgelegd in de rechtspraak van

het Hof te vallen. Volgens de definitie in de rechtspraak van het Hof zijn reclamespots normaliter zeer korte, uiterst suggestieve reclamevormen, die meestal groepsgewijs met wisselende tussenpozen gedurende of tussen de programma's worden uitgezonden. De „zwarte seconden” zelf zijn niet uiterst suggestief in de zin van de rechtspraak en zij hebben in het geheel geen autonome betekenis.

- 44 De regeling van de maximaal toegelaten reclamezendtijd krachtens richtlijn 2010/13 kan worden beschouwd als een beperking van de uitzending van televisiereclame, die eng moet worden uitgelegd. Het aan de reclamezendtijd toerekenen van de niet als „reclamespot” geldende „zwarte seconden”, zou met deze enge uitlegging niet verenigbaar kunnen zijn.
- 45 Aangezien de „zwarte seconden” geen televisiereclame bevatten, is de beperking daarvan in beginsel ook niet vereist om de kijkers tegen buitensporig veel reclame te beschermen, zoals het geval is bij televisiereclame.
- 46 Indien de „zwarte seconden” zo zouden worden uitgelegd dat zij niet tot de reclamezendtijd te rekenen zijn, zou dit echter de facto ertoe voeren dat de tijd voor de uitzending van audiovisuele programma's in een klokuur in de zin van de richtlijn wordt ingekort.
- 47 Voor de oplossing van het geschil in het hoofdgeding is doorslaggevend of het begrip „reclamespot” in richtlijn 2010/13 in samenhang met het zinsdeel „mag het aandeel [...] per klokuur niet meer dan 20 % bedragen” ter omschrijving van de maximaal toegelaten reclamezendtijd, aldus moet worden uitgelegd dat de „zwarte seconden” tussen afzonderlijke reclamespots en aan het einde van een reclameonderbreking tot de reclamezendtijd moeten worden gerekend. Aangezien niet geheel duidelijk is hoe de betreffende bepalingen van de richtlijn moeten worden uitgelegd, moeten in deze zaak prejudiciële vragen aan het Hof worden gesteld.