

Hof van Justitie EG, 23 oktober 2003, RTL Television



OMROEP

Televisiefilms en -series

- 1) Films die voor de televisie zijn geproduceerd en waarin reeds bij het maken ervan in reclameonderbrekingen is voorzien, vallen onder het begrip „televisiefilms” van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997.
- Het verband dat tussen films moet bestaan om onder de uitzondering voor „series” in artikel 11, lid 3, van deze richtlijn te kunnen vallen, moet betrekking hebben op de inhoud van de betrokken films, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van een zelfde verhaal in opeenvolgende uitzendingen of het opnieuw verschijnen van een of meerdere personages in de verschillende uitzendingen.

Vindplaatsen: curia.europa.eu

Hof van Justitie EG, 23 oktober 2003

(Timmermans, Edward, Jann)

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

23 oktober 2003 *

In zaak C-245/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (Duitsland), in het aldaar aanhangige geding tussen

RTL Television GmbH

en

Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten (PB L 298, blz. 23), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 (PB L 202, blz. 60), wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans (rapporteur), president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer,

D. A. O. Edward en P. Jann, rechters, advocaat-generaal: F. G. Jacobs,

griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— RTL Television GmbH, vertegenwoordigd door J. Sommer en T. Tschentscher, Rechtsanwältin,

— de Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, vertegenwoordigd door R. Albert als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door G. Amodeo als gemachtigde, bijgestaan door P. Harris, barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Tufvesson als gemachtigde, bijgestaan door W. Berg, Rechtsanwalt, gezien het rapport ter terechtzitting, gehoord de mondelinge opmerkingen van RTL Television GmbH, vertegenwoordigd door T. Tschentscher en J. Sommer; de Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, vertegenwoordigd door A. Fischer als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door C. Tufvesson, bijgestaan door W. Berg, ter terechtzitting van 29 januari 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 mei 2003, het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 15 juni 2001, ingekomen bij het Hof op 25 juni daaraanvolgend, heeft het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht het Hof krachtens artikel 234 EG verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten (PB L 298, blz. 23), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 (PB L 202, blz. 60; hierna: „richtlijn 89/552”).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen RTL Television GmbH (hierna: „RTL”), een particuliere televisieomroeporganisatie, en de Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (hierna: „NLM”), een openbaar orgaan van de deelstaat Niedersachsen dat in de plaats is gekomen van de Niedersächsische Landesrundfunkausschuss (hierna: „NLA”) en van deze laatste de controlebevoegdheden over de particuliere televisieomroeporganisaties heeft overgenomen, betreffende een besluit van de NLA waarin deze zich op het standpunt heeft geplaatst dat bij bepaalde filmuitzendingen door RTL de regeling inzake de frequentie van de reclameonderbrekingen niet werd nageleefd.

Toepasselijk recht

Gemeenschapsrecht

3 De zesde tot en met de achtste overweging van de considerans van richtlijn 89/552 luiden als volgt:

„Overwegende dat het uitzenden van televisie, onder normale omstandigheden, een dienst is in de zin van het Verdrag;

Overwegende dat het Verdrag voorziet in het vrije verkeer van alle diensten die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, onverminderd hun culturele of andere inhoud en zonder beperking ten aanzien van onderdanen van de lidstaten die in een ander land van de Gemeen-

schap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoefte de dienst wordt verricht:

Overwegende dat dit recht, indien toegepast op het verzorgen van televisieuitzendingen, ook een specifieke uiting in het gemeenschapsrecht is van een meer algemeen beginsel, namelijk de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in artikel 10, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat door alle lidstaten is geratificeerd; dat om die reden de vrije uitoefening van deze werkzaamheden in het licht van dat artikel moet worden gewaarborgd door de aanneming van richtlijnen inzake de werkzaamheden van omroeporganisaties en kabelbedrijven, waarbij alleen de in lid 2 van dat artikel en in artikel 56, lid 1, van het Verdrag bepaalde beperkingen mogen worden opgelegd".

4 De zeventwintigste overweging van de considerans van richtlijn 89/552 luidt:

„Overwegende dat, teneinde te waarborgen dat de belangen van de consumenten als kijkers naar uitzendingen volledig en naar behoren worden beschermd, aan televisiereclame minimumnormen en criteria moeten worden gesteld en dat de lidstaten het recht moeten behouden om voor televisieomroepinstellingen die onder hun bevoegdheid vallen, meer gedetailleerde en strengere voorschriften uit te vaardigen en in bepaalde gevallen verschillende voorwaarden te stellen".

5 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 89/552 bepaalt:

„Het staat de lidstaten vrij, van de onder hun bevoegdheid vallende televisieomroeporganisaties naleving van strengere of meer gedetailleerde voorschriften te eisen op de gebieden die onder deze richtlijn vallen."

6 In artikel 11, leden 1, 3 en 4, van richtlijn 89/552 is bepaald:

„1. Reclame en telewinkelspots moeten tussen de uitzendingen worden ingevoegd. Onder voorbehoud van de in de leden 2 tot en met 5 vastgestelde voorwaarden, mogen reclame en telewinkelspots ook tijdens de uitzendingen zodanig worden ingevoegd dat de integriteit en de waarde van de uitzendingen niet worden geschaad, rekening houdende met de natuurlijke pauzes in en de duur en de aard van het programma, en er geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de houders van rechten.

3. De uitzending van audiovisuele producties zoals bioscoop- en televisiefilms (met uitzondering van series, feuilletons, lichte amusementsprogramma's en documentaires) mag één keer per tijdvak van 45 minuten worden onderbroken mits de geprogrammeerde duur ervan meer dan 45 minuten bedraagt. Indien de geprogrammeerde duur ervan ten minste 20 minuten langer is dan twee of meer volledige tijdvakken van 45 minuten, mag er nog één keer worden onderbroken.

4. Wanneer andere dan de onder lid 2 bedoelde uitzendingen worden onderbroken door reclame of telewinkelspots, moet een tijdvak van ten minste 20 minuten verlopen tussen opeenvolgende onderbrekingen binnen de uitzendingen."

Europees verdrag over grensoverschrijdende televisie Artikel 14, leden 1, 3 en 4 van het Europees verdrag

over grensoverschrijdende televisie, zoals gewijzigd, luidt als volgt:

„1. Reclame en telewinkelspots moeten tussen de uitzendingen worden ingevoegd. Onder voorbehoud van de in de leden 2 tot en met 5 van dit artikel vastgestelde voorwaarden, mogen reclame en telewinkelspots ook tijdens de uitzendingen zodanig worden ingevoegd dat de integriteit en de waarde van de uitzendingen niet worden geschaad, en er geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de houders van rechten.

[...]

3. De uitzending van audiovisuele producties zoals bioscoop- en televisiefilms (met uitzondering van series, feuilletons, lichte amusementsprogramma's en documentaires) mag één keer per tijdvak van 45 minuten worden onderbroken mits de duur ervan meer dan 45 minuten bedraagt. Indien de duur ervan ten minste 20 minuten langer is dan twee of meer volledige tijdvakken van 45 minuten, mag er nog één keer worden onderbroken.

4. Wanneer andere dan de onder lid 2 bedoelde uitzendingen worden onderbroken door reclame of telewinkelspots, moet een tijdvak van ten minste 20 minuten verlopen tussen elke opeenvolgende onderbreking binnen de uitzendingen."

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

8 Artikel 10 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM"), met het opschrift „Vrijheid van meningsuiting" luidt:

„1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet staten niet radio-omroep- en bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen."

Duits recht

9 Het Duitse grondwet kent de wetgevende bevoegdheid inzake radio- en televisieuitzendingen toe aan de deelstaten.

10 § 26, leden 2 tot en met 4, van het Staatsverdrag über den Rundfunk im vereinigten Deutschland (staatsverdrag betreffende de omroepactiviteiten in het verenigde Duitsland; hierna: „Rundfunkstaatsverdrag") van 31 augustus 1991 bepaalt:

„2. *Televisierelance moet in blokken en tussen afzonderlijke uitzendingen worden ingevoegd; onder voorbehoud van de in de leden 3 tot en met 5 vastgestelde voorwaarden, kan reclame ook tijdens de uitzendingen worden ingevoegd, op zodanige wijze dat de integriteit en de aard van de uitzending niet worden geschaad.*

3. *Bij uit zelfstandige onderdelen samengestelde televisieuitzendingen of bij sportuitzendingen en op soortgelijke wijze gestructureerde evenementen en opvoeringen met pauzes, mag alleen tussen de zelfstandige onderdelen of tijdens de pauzes reclame worden ingevoegd. Bij andere uitzendingen moet een tijdvak van ten minste 20 minuten verlopen tussen opeenvolgende onderbrekingen binnen de uitzendingen, onverminderd het bepaalde in de leden 4 en 5.*

4. *In afwijking van lid 3, tweede volzin, mogen producties zoals bioscoop- en televisiefilms, met uitzondering van series, feuilletons, lichte amusementsprogramma's en documentaires, mits zij langer dan 45 minuten duren, slechts één keer per volledig tijdvak van 45 minuten worden onderbroken. Wanneer de uitzendingen ten minste 20 minuten langer duren dan twee of meer volledige tijdvakken van 45 minuten, mag er nog één keer worden onderbroken.*”

11 Deze bepalingen zijn, met wijzigingen die voor het onderhavige geval niet relevant zijn, overgenomen in § 44, leden 2 tot en met 4, van het Vierte Staatsverdrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (vierde staatsverdrag houdende wijziging van de staatsverdragen betreffende de omroeprechten; hierna: „Vierter Rundfunkstaatsvertrag”).

12 § 28, lid 2, van het Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz, zoals gewijzigd (omroepwet van de deelstaat Niedersachsen; hierna: „Landesrundfunkgesetz”) bepaalt dat de NLA, het organisme waarvan verweerder de opvolgster is, kan vaststellen dat een programma of een uitzending inbreuk maakt op het Landesrundfunkgesetz of op de bepalingen inzake toestemming, en de omroeporganisatie en degenen die verantwoordelijk zijn voor de inhoud van het programma, kan gelasten de inbreuk te beëindigen.

13 § 33, leden 5 tot en met 7, van het Landesrundfunkgesetz bevat bepalingen die vergelijkbaar zijn met § 26, leden 2 tot en met 4, van het Rundfunkstaatsvertrag en met § 44, leden 2 tot en met 4, van het Vierte Rundfunkstaatsvertrag.

14 Voor het vervolg van dit arrest moeten de verwijzingen naar § 26, leden 2 tot en met 4, van het Rundfunkstaatsvertrag aldus worden opgevat dat deze tevens een verwijzing impliceren naar de overeenkomstige bepalingen van het Landesrundfunkgesetz en van het Vierte Rundfunkstaatsvertrag, die in het vorige punt zijn vermeld.

Het hoofdeding en de prejudiciële vragen

15 Op 7 oktober 1993 zond RTL de 86 minuten durende film „Die Rache der Amy Fisher” uit, en onderbrak deze vier keer voor reclame. Een week later deed zij hetzelfde tijdens de uitzending van „Schreie im Wald”, een film van 90 minuten. Deze films werden uitgezonden als onderdeel van een reeks met de titel „Gefährliche Leidenschaften”.

16 Bij besluit van 12 november 1993 stelde de NLA vast dat RTL door elk van deze films vier keer met reclameblokken te onderbreken, inbreuk had gemaakt op § 26, lid 4, eerste volzin, van het Rundfunkstaatsvertrag. Hij verbood dat deze films, in geval van herhaalde uitzending, door respectievelijk meer dan één en meer dan twee reclameblokken zouden worden onderbroken.

17 Bij dit zelfde besluit verbood de NLA RTL bovendien acht andere films en iedere in het kader van series uitgezonden bioscoop- of televisiefilm die in de programmaoverzichten waren aangekondigd (te weten, de series „Gefährliche Leidenschaften”, „Familienschicksale” en „Der Große TV-Roman”), vaker door reclame te onderbreken dan bij § 26, lid 4, eerste volzin, van het Rundfunkstaatsvertrag is toegestaan.

18 Tot staving van zijn besluit betoogde de NLA dat de betrokken uitzendingen niet konden worden aangemerkt als onderdeel van een serie in de zin van § 26, lid 4, van het Rundfunkstaatsvertrag en derhalve niet om de 20 minuten door reclame konden worden onderbroken.

19 In zijn besluit betoogde de NLA in het bijzonder dat het begrip „serie” verwant is aan het begrip „feuilleton” en veronderstelt dat de verschillende films in grote mate gelijk zijn vanuit het gezichtspunt van de plot en de personages. De NLA besloot in het bijzonder dat noch het feit dat de uitzending steeds op hetzelfde tijdstip plaatsvindt, noch de omstandigheid dat het scenario op een roman is gebaseerd of dat dezelfde thema's aan de orde zijn, zoals liefde, passie of familierelaties in het algemeen, een toereikend verband scheppen om deze uitzendingen als een serie aan te merken.

20 Op 23 november 1993 stelde RTL bij het Niedersächsisches Verwaltungsgerichtshof (Duitsland) beroep in tot nietigverklaring van het besluit van de NLA.

21 Tot staving van haar beroep betoogde RTL dat dit besluit op een te restrictieve uitlegging van het begrip „series” was gebaseerd. Dit begrip moet worden omschreven als het samenvoegen van verschillende zelfstandige intriges volgens een gemeenschappelijk thema waarbij sprake is van zowel criteria in verband met de inhoud, zoals het filmgenre, de gelijkenissen tussen de scenario's en de soortgelijkheid van de thema's, als van formele externe aspecten zoals de duur van de film of het tijdstip van uitzending en andere factoren zoals bijvoorbeeld een bepaalde regisseur.

22 De NLM betoogde dat het begrip „serie” vereist dat het verband tussen de uitzendingen waaruit zij bestaat betrekking heeft op de inhoud ervan. Indien wordt aangevaard dat de criteria overwegend formeel zijn, zoals RTL voorstelt, zou dit de televisieomroeporganisatie alle vrijheid geven om uitzendingen frequent met reclame te onderbreken.

23 Bij vonnis van 25 september 1997 heeft het Niedersächsisches Verwaltungsgericht het beroep van RTL verworpen op grond dat de betrokken televisiefilms niet als serie in de zin van § 26, lid 4, van het Rundfunkstaatsvertrag konden worden aangemerkt.

24 RTL heeft hiertegen hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Tot staving van haar hoger beroep voerde RTL aan dat de definitie die het Niedersäch-

sische Verwaltungsgericht heeft gehanteerd, onverenigbaar is met artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552.

25 Vooraf merkt de verwijzende rechter op hij volgens de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht (Duitsland) op basis van § 5, lid 1, eerste volzin, van de Duitse grondwet geen constitutionele bezwaren heeft tegen toepassing van § 26, lid 4, van het Rundfunkstaatsvertrag, dat de rechtsgrondslag voor het betrokken besluit vormt. Deze bepaling sluit immers nauw aan bij artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552.

26 De verwijzende rechter is van oordeel dat § 26, lid 4, van het Rundfunkstaatsvertrag bedoeld is ter verzekering van het behoud van de artistieke waarde van bioscoop- en televisiefilms en van de bescherming van deze films tegen te frequente reclameonderbrekingen.

27 Volgens de verwijzende rechter vindt deze teleologische uitlegging steun in de ontstaansgeschiedenis van § 26, lid 4, van het Rundfunkstaatsvertrag. Deze bepaling sluit om te beginnen aan bij artikel 14, lid 3, van het Europees verdrag over grensoverschrijdende televisie, dat de afspiegeling vormt van het compromis dat de Raad van Europa heeft bereikt tussen het doel van een betere bescherming van bioscoop- en televisiefilms enerzijds en de belangen van de adverteerders anderzijds. Artikel 11, lid 4, van richtlijn 89/552 is eveneens op dit compromis gebaseerd. De verwijzende rechter merkt op dat de deelstaten, partijen bij het Rundfunkstaatsvertrag, het Duitse recht hebben willen laten aansluiten bij de Europese regelgeving inzake reclameonderbrekingen. Daaruit volgt dat volgens de rechtspraak van het Hof, de nationale bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, naar de letter en de geest van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/522 moet worden uitgelegd en beoordeeld.

28 De verwijzende rechter merkt voorts op dat noch de bewoordingen noch de opzet van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 de stelling van RTL staven dat enkel de bioscoopfilms moeten worden beschermd en niet de televisiefilms omdat deze laatste speciaal zouden zijn opgevat om met reclameonderbrekingen te worden uitgezonden.

29 De verwijzende rechter merkt op dat hij reeds heeft geoordeeld dat het begrip „series” een verband vereist tussen de verschillende uitzendingen wat hun inhoud of hun actie betreft.

30 Hij meent dat zijn opvatting wordt bevestigd door de richtsnoeren van de Independent Television Commission (hierna: „ITC”) van het Verenigd Koninkrijk en door de gemeenschappelijke richtsnoeren van de deelstaten.

31 Volgens hem zijn in het onderhavige geval de door RTL aangevoerde aspecten om de verschillende episodes thematisch of dramaturgisch bij elkaar te laten aansluiten — thema's zoals affaires, huwelijks- en levens crises, misdaad, geweld, prostitutie, draagmoeders en natuurrampen, die als gemeenschappelijk punt hebben dat het telkens gaat om een hoofdpersonage dat met een dramatische situatie wordt geconfronteerd en deze te boven moet zien te komen — te vaag om, zelfs in combinatie met andere formele factoren, als een serie te kunnen worden aangemerkt.

32 De verwijzende rechter trekt daaruit de conclusie dat de beslechting van het geschil afhangt van de definitie van het begrip „series” en van de criteria die daarbij in aanmerking moeten worden genomen. Aangezien het Hof zich in de rechtspraak betreffende artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 in dit verband nog niet heeft uitgesproken, acht hij het nodig prejudiciële vragen te stellen.

33 In die omstandigheden heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Beoogt artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten (PB L 298, blz. 23), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 (PB L 202, blz. 60), met de beperking van reclameonderbrekingen de artistieke waarde van bioscoop- en televisiefilms te beschermen, ongeacht het feit dat televisiefilms speciaal voor televisie zijn gemaakt en zijn opgevat om met onderbrekingen voor reclamespots te worden uitgezonden?

2) Aan welke criteria moet worden voldaan om een uitzending van verschillende bioscoop- en televisiefilms, in afwijking van de reclamebeperkingen voor bioscoop- en televisiefilms, als ‚serie’ te kunnen aanmerken?

3) Kunnen onder ‚serie’ in de zin van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36, uitzendingen worden verstaan die zijn samengesteld uit verschillende programma's waarvan de gemeenschappelijke thematische, inhoudelijke en formele accenten duiden op een gemeenschappelijk concept en die volgens een bepaald tijdschema worden uitgezonden?

4) Moet het begrip ‚serie’ in de zin van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36, aldus worden uitgelegd, dat thematische en inhoudelijke punten van overeenkomst tussen de uitzendingen volledig of grotendeels buiten beschouwing mogen worden gelaten en overwegend formele of formeel-receptieve accenten in aanmerking mogen worden genomen?”

De prejudiciële vragen

De eerste vraag

34 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of films die voor televisie-uitzending zijn gemaakt en die aldus zijn opgevat dat in onderbrekingen voor reclamespots is voorzien, onder het begrip „televisiefilms” in de zin van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 vallen, met name gelet op de omstandigheid dat deze bepaling bedoeld is om reclamespots te beperken teneinde de artistieke waarde van bioscoop- en televisiefilms te beschermen. Bij het Hof ingediende opmerkingen

35 RTL betoogt dat artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 in het bijzonder bedoeld is om de integriteit en de artistieke waarde van audiovisuele producties alsmede de redactionele onafhankelijkheid te beschermen.

Deze bepaling heeft slechts subsidiair de consumentenbescherming tot doel.

36 Volgens RTL kan de bescherming van de artistieke waarde van audiovisuele producties niet worden uitgebreid tot films die speciaal voor de televisie zijn gemaakt en aldus zijn opgevat dat in onderbrekingen voor reclamespots is voorzien. Een dergelijke uitbreiding zou immers ongerechtvaardigd inbreuk maken op de fundamentele rechten van de televisieomroeporganisaties.

37 RTL betoogt dat de vrijheid van de televisieomroeporganisaties om televisiefilms te maken en uit te zenden in de eerste plaats onder de communicatie- en de omroepvrijheid valt — waartoe onder meer de televisiereclame, een zelfstandige vorm van communicatie, behoort — welke een door het gemeenschapsrecht gegarandeerd grondrecht vormen.

38 Een dergelijk grondrecht vloeit om te beginnen voort uit artikel 10, lid 1, EVRM, dat het recht formuleert om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, dat onder de vrijheid van meningsuiting valt. Dit recht is tevens vastgelegd in artikel 11, lid 2, van het Handvest van de grondrechten.

39 Volgens de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake artikel 10, lid 1, EVRM omvat dit recht mede de omroep-, televisie-, en bioscoopvrijheid, wordt het niet gedifferentieerd naar gelang van de inhoud of de kwaliteit van de uitgezonden informatie, en betreft het tevens reclamevermeldingen.

40 RTL brengt ten slotte in herinnering dat het Hof het verband heeft erkend tussen de handhaving van het pluralisme op audiovisueel gebied en de door artikel 10 EVRM gegarandeerde vrijheid van meningsuiting, die tot de door de communautaire rechtsorde gegarandeerde grondrechten behoort.

41 RTL merkt in dit verband op dat de achtste overweging van de considerans van richtlijn 89/552 bepaalt dat de vrijheid om televisieprogramma's uit te zenden en te verzorgen, die in deze richtlijn is verankerd en uit hoofde van de vrijheid van dienstverlening door artikel 59 EG-Verdrag (thans na wijziging artikel 49 EG) wordt gegarandeerd, ook een specifieke uiting in het gemeenschapsrecht is van een meer algemeen beginsel, namelijk de vrijheid van meningsuiting die door artikel 10, lid 1, EVRM is gegarandeerd.

42 RTL betoogt dat de vrijheid van de producent om televisieprogramma's met reclameonderbrekingen te maken, in de tweede plaats behoort tot de artistieke vrijheid, een grondrecht van de communautaire rechtsorde dat zowel de creatie van de productie als de uitzending of de doorgifte ervan betreft.

43 RTL trekt daaruit de conclusie dat de reclamebeperkingen in artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/522 voor het uitzenden van de televisiefilms die in het hoofdgeding aan de orde zijn, inbreuk maken op de omroepvrijheid en op de artistieke vrijheid.

44 Derhalve rijst de vraag of de beperkingen van deze twee fundamentele vrijheden door de reclameregeling die in het hoofdgeding aan de orde is, een rechtvaardiging kunnen vinden in het gemeenschapsrecht.

45 RTL betoogt dat uit de rechtspraak van het Hof voortvloeit dat beperkingen van grondrechten in het gemeenschapsrecht slechts gerechtvaardigd zijn voor zover zij geschikt, noodzakelijk en evenredig zijn om een rechtmatig doel te bereiken. Voorts moeten beperkingen van grondrechten blijkens deze rechtspraak duidelijk zijn omschreven, zo niet moeten zij strikt worden uitgelegd.

46 Deze beginselen zijn bovendien in overeenstemming met de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake met name artikel 10, lid 2, EVRM, volgens welke een onvoldoende duidelijke beperking restrictief moet worden uitgelegd.

47 Betreffende in het bijzonder het onderzoek van de rechtvaardiging van de beperking die in het hoofdgeding aan de orde is, betoogt RTL dat de bescherming van de artistieke integriteit van films als audiovisuele producties waarop de reclamebeperkingen doelen, niet aan RTL kan worden opgelegd, omdat zij de betrokken producties zelf heeft vervaardigd en daarvoor geen bescherming verlangt omdat zij juist zijn opgezet om door reclame te worden onderbroken. Het gaat dus niet om de bescherming van rechten van anderen in de zin van artikel 10, lid 2, EVRM.

48 Daaruit vloeit voort dat ter verzekering van een verdragsconforme uitlegging, de strekking van de in artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 verzekerde bescherming van de productie, wat televisiefilms betreft, met name aldus moet worden opgevat dat zij slechts geldt voorzover dit in overeenstemming is met de wil van de filmmakers, tevens houders van de grondrechten.

49 RTL komt tot de slotsom dat de bescherming van de productie als bedoeld in artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552, buiten toepassing blijft wanneer de belanghebbers de televisiefilms van meet af aan hebben opgezet met reclameonderbrekingen.

50 De NLM, de regering van het Verenigd Koninkrijk, en de Commissie betogen dat de bepaling volgens welke voor bioscoop- en televisiefilms strengere criteria voor reclameonderbrekingen gelden, in het kader van de laatste procedure ter herziening van richtlijn 89/552 uitdrukkelijk is gehandhaafd, zodat deze twee soorten film in dit opzicht gelijk moeten worden behandeld. De bewoordingen van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 kunnen niet tot een andere uitlegging leiden.

Antwoord van het Hof

51 Om te beginnen zij opgemerkt dat hoofdstuk IV van richtlijn 89/552 voorschriften geeft op het gebied van televisiereclame, sponsoring en telewinkelen. Een van deze voorschriften is artikel 11 van de richtlijn, betreffende de frequentie van de reclameonderbrekingen.

52 Volgens artikel 11, lid 1, van richtlijn 89/552 moet televisiereclame in beginsel tussen de uitzendingen worden ingevoegd. Reclame mag echter tijdens de uitzendingen worden ingevoegd mits bepaalde beginselen worden nageleefd, te weten dat de reclameonderbrekingen de integriteit en de waarde van de uitzendingen niet schaden, rekening houden met de aard en de duur van het programma, en geen afbreuk doen aan de rechten van de houders van rechten.

53 De bijzondere voorwaarden waaronder de uitzendingen door reclame mogen worden onderbroken, zijn neergelegd in artikel 11, leden 2 tot en met 5, van richtlijn 89/552.

54 Uit artikel 11, lid 4, van de richtlijn volgt dat er tussen opeenvolgende reclameonderbrekingen binnen de uitzendingen ten minste 20 minuten moeten verlopen.

55 Artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 voorziet in een stelsel van verdergaande bescherming voor audiovisuele producties zoals bioscoop- en televisiefilms, te weten één reclameonderbreking per tijdvak van 45 minuten en één extra onderbreking indien de uitzending ten minste 20 minuten langer is dan twee of meer volledige tijdvakken van 45 minuten.

56 Artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 maakt echter een uitzondering voor series, feuilletons, lichte amusementsprogramma's en documentaires. Dergelijke uitzendingen vallen dus onder bovenvermeld artikel 11, lid 4, van de richtlijn.

57 RTL betoogt dat films die voor de televisie zijn geproduceerd en waarin bij het maken ervan reeds rekening is gehouden met de inlassing van reclameboodschappen, niet onder het begrip „televisiefilms" van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 vallen.

58 Een dergelijke uitlegging is in strijd met zowel de bewoordingen van deze bepaling als de voorgeschiedenis ervan.

59 De bewoordingen van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 zijn volstrekt ondubbelzinnig. Niets in die bepaling wijst erop, dat er een afzonderlijke categorie van televisiefilms zou zijn die, omdat reeds bij het maken ervan in de inlassing van reclameboodschappen is voorzien, niet onder het begrip „televisiefilms" zouden vallen.

60 Dit wordt bovendien bevestigd door de voorgeschiedenis van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 waarop met name de verwijzende rechter wijst. De door de Commissie voorgestelde wijziging van deze bepaling, waarmee zij televisiefilms niet langer onder het stelsel van deze bepaling wilde laten vallen, is door de Raad immers niet aanvaard. Dit voorstel was juist ingegeven door de omstandigheid dat in deze films bij het maken ervan reeds natuurlijke pauzes kunnen zijn voorzien zodat reclameboodschappen kunnen worden ingelast zonder dat dit een bedreiging vormt voor de integriteit van de productie.

61 De door RTL voorgestane uitlegging van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 kan uit het oogpunt van de doelstelling van deze bepalingen, evenmin worden aanvaard.

62 Uit de zevenentwintigste overweging van de considerans van richtlijn 89/552 en uit artikel 11, lid 1, ervan volgt immers dat dit artikel van de richtlijn gericht is op het instellen van een evenwichtige bescherming van de financiële belangen van de televisieomroeporganisaties en de adverteerders enerzijds, en de belangen van de houders van rechten, te weten de auteurs en ontwerpers, en van de televisiekijkers als consumenten anderzijds.

63 Dit doel komt tevens naar voren in de punten 245 en 246 van de toelichting bij het Europees verdrag over grensoverschrijdende televisie, dat gelijktijdig met

richtlijn 89/552 werd voorbereid en waar in de vierde overweging van de considerans van de richtlijn naar is verwezen (zie in die zin arrest van 12 december 1996, RTI e.a., C-320/94, C-328/94, C-329/94, en C-337/94—C-339/94, Jurispr. blz. I-6471, punt 33).

64 Zelfs indien, zoals RTL betoogt, dit doel voorzover het betrekking heeft op de bescherming van de belangen van de televisieomroeporganisaties en van die van de houders van rechten, voor de betrokken films niet relevant is omdat een dergelijke bescherming in casu niet wordt verlangd, neemt dit niet weg dat een ander wezenlijk aspect van dit doel, te weten de bescherming van de televisiekijkers als consumenten tegen overdadige reclame, in casu duidelijk relevant blijft.

65 De door RTL voorgestane uitlegging gaat voorbij aan dit toch wezenlijke aspect van het doel van een evenwichtige bescherming waarop artikel 11 van richtlijn 89/552 is gericht. Wat het stelsel van verdergaande bescherming van lid 3 van dit artikel betreft, is de bescherming van de televisiekijker bovendien juist van bijzonder belang.

66 Een dergelijke uitlegging dreigt voorts de verdergaande bescherming die in deze bepaling wordt toegekend, inhoudsloos te maken, omdat televisieomroeporganisaties op grond daarvan gemakkelijk deze bescherming kunnen omzeilen door enkel films te kopen of te produceren waarin reeds bij het maken ervan in de inlassing van reclameonderbrekingen is voorzien.

67 Ten slotte leidt een uitlegging volgens welke het stelsel van verdergaande bescherming van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 geldt voor televisiefilms zoals in het hoofdgeding aan de orde zijn, niet tot een met de grondrechten strijdig resultaat.

68 Deze verdergaande bescherming kan weliswaar een beperking vormen van de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10, lid 1, EVRM, naar welke bepaling de achtste overweging van de considerans van richtlijn 89/552 overigens verwijst.

69 Een dergelijke beperking lijkt niettemin gerechtvaardigd krachtens artikel 10, lid 2, EVRM.

70 De betrokken beperking heeft immers een rechtmatig doel dat verband houdt met „de bescherming van [...] de rechten van anderen" in de zin van deze bepaling, te weten de bescherming van de televisiekijkers als consumenten, en hun belang om toegang te hebben tot programma's van goede kwaliteit. Deze doelen kunnen maatregelen tegen overdadige reclame rechtvaardigen.

71 Het Hof heeft bovendien geoordeeld, dat de bescherming van de consument tegen te veel commerciële reclame en, in het kader van een cultuurbeleid, de handhaving van een zekere kwaliteit van de programma's, doelstellingen zijn die door de lidstaten opgelegde beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van televisiereclame kunnen rechtvaardigen (zie arresten van 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, Jurispr. blz. I-4007, punt 27, en [28 oktober 1999, ARD, C-6/98, Jurispr. blz. I-7599, punt 50](#)).

72 Wat de evenredigheid van de betrokken beperking betreft, zij vastgesteld dat de beperking niet betrekking heeft op de inhoud van de reclameboodschap, geen verbod impliceert maar enkel voor iedere omroeporganisatie geldende grenzen stelt aan de frequentie, en de omroeporganisaties in beginsel de vrijheid laat om het tijdstip (zie punt 249 van de toelichting bij het Europees verdrag over grensoverschrijdende televisie) en — binnen de grenzen van artikel 18 van richtlijn 89/552 — de duur van de reclameonderbrekingen te bepalen.

73 Blijkens de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake artikel 10, lid 2, EVRM genieten de nationale autoriteiten bovendien een bepaalde beoordelingsmarge om te bepalen of er sprake is van een „dwingende maatschappelijke behoefte” die een beperking van de vrijheid van meningsuiting rechtvaardigt. Volgens deze rechtspraak is dit bijzonder noodzakelijk op commercieel gebied en met name op een dermate ingewikkeld en fluctuerend terrein als de reclame (zie EHRM, arrest VGT Verein gegen Tierfabriken v. Zwitserland van 28 juni 2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-VI, punten 66-70).

74 Gelet op het voorgaande, moet op de eerste vraag worden geantwoord dat films die voor de televisie zijn geproduceerd en waarin reeds bij het maken ervan in reclameonderbrekingen is voorzien, onder het begrip „televisiefilms” van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 vallen.

De tweede tot en met de vierde vraag

75 Met de tweede tot en met de vierde vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter van het Hof in wezen te vernemen welk verband er tussen films moet bestaan om onder de uitzondering voor „series” in artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 te kunnen vallen.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

76 RTL betoogt dat het begrip series in de eerste plaats moet worden uitgelegd met het oog op het waarborgen van de vrijheid van dienstverrichting.

77 RTL brengt in dit verband in herinnering dat het voornaamste doel van richtlijn 89/552 volgens de rechtspraak van het Hof in het verzekeren van de vrijheid van dienstverrichting bestaat, in het bijzonder de vrijheid om televisieprogramma's uit te zenden.

78 Uit deze rechtspraak volgt in het bijzonder dat aangezien de eerste volzin van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 een beperking van de vrije uitzending van televisieprogramma's bevat die niet duidelijk is geformuleerd — met name omdat deze richtlijn niet duidelijk vermeldt onder welke voorwaarden de uitzending van televisiefilms als serie niet onder de beperkende voorwaarde van een tijdsverloop van 45 minuten tussen de reclameonderbrekingen valt —, deze volzin strikt moet worden uitgelegd, in overeenstemming met het doel van de richtlijn. Bijgevolg moet het begrip „series” zo ruim mogelijk worden uitgelegd.

79 Wat de letterlijke uitlegging van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 in de verschillende taalversies betreft, betoogt RTL dat een onderzoek van deze bepaling in de verschillende taalversies aantoont dat deze niet eenduidig is, maar meerdere betekenissen toelaat.

80 Het Duitse begrip „Reihe” („feuilleton” in het Frans en het Nederlands) komt volgens RTL overeen met dermate uiteenlopende vertalingen dat een uniforme en duidelijke definitie is uitgesloten.

81 Bij de uitlegging van deze bepaling moet derhalve volgens de rechtspraak van het Hof rekening worden gehouden met de context en het doel van de betrokken regeling.

82 Een systematische uitlegging wijst er vervolgens op dat de begrippen „series” en „feuilletons”, aangezien zij naast elkaar worden genoemd, elk een eigen betekenis moeten krijgen.

83 Om onder het begrip „series” te vallen volstaat het dat verschillende televisiefilms met zelfstandig intrige regelmatig op een vast tijdstip worden uitgezonden en dat zij met elkaar verband houden op grond van andere formele en conceptuele criteria en een gemeenschappelijk algemeen thema, bijvoorbeeld de voorstelling van de meest uiteenlopende gevallen van verstoorde relaties.

84 Betreffende ten slotte een uitlegging van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 vanuit het oogpunt van de doelen van de richtlijn, betoogt RTL dat een te restrictieve uitlegging van het begrip „series” afbreuk doet aan de financieringsmogelijkheden en bijgevolg in strijd is met een van de doelen van deze richtlijn, te weten het bevorderen van Europese audiovisuele producties.

85 RTL betoogt dat het begrip „series” in de tweede plaats moet worden uitgelegd gelet op de communautaire grondrechten van omroepvrijheid en artistieke vrijheid.

86 dit verband betoogt RTL dat voor het geval dat verschillende films als een serie worden gemaakt, ook al bestaat daartussen slechts een zwak thematisch verband, en daarin ruimte voor reclame wordt opgenomen, krachtens het gemeenschapsrecht de bescherming van de grondrechten in verband met deze vrijheden geldt. Een strikte uitlegging van het begrip „series” maakt ernstig inbreuk op deze rechten.

87 Bovendien wordt een dergelijke strikte uitlegging, die tot toepassing van de strenge beperkingen voor de reclameonderbrekingen van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 leidt, niet door het nastreven van rechtmatige belangen gerechtvaardigd.

88 RTL heeft de rechtvaardiging die was ontleend aan de bescherming van de integriteit van de productie, in haar opmerkingen met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag van de hand gewezen, hoofdzakelijk op grond dat het in casu niet om de bescherming van andermans rechten op integriteit van een productie gaat (zie punt 47 van dit arrest). RTL betoogt voorts dat noch de bescherming van de kwaliteit van de televisieuitzendingen noch de consumentenbescherming een rechtvaardiging vormen.

89 RTL betoogt in het bijzonder dat in het kader van een pluralistisch audiovisueel stelsel de kwaliteit van de uitzendingen niet op zich een legitiem algemeen belang vormt dat op reclamegebied strenge beperkingen voor televisiefilms kan rechtvaardigen omdat de reclameonderbrekingen op zich geen invloed op de

kwaliteit van een film hebben. Bovendien verzetten de omroep- en de persvrijheid zich ertegen dat aan televisieomroeporganisaties een bepaald programmamodel wordt opgelegd.

90 RTL merkt voorts op dat een restrictieve uitlegging van het begrip „series" niet gepast of noodzakelijk is om een doeltreffende consumentenbescherming te verzekeren.

91 De consumenten beschikken immers over een ruime keuze tussen verschillende zenders die meer of minder reclame aanbieden. De consumenten die voor particuliere zenders kiezen zijn zich ervan bewust dat op deze zenders een groter aantal reclameonderbrekingen worden gemaakt dan op andere zenders, zoals publieke zenders of gespecialiseerde culturele zenders. Deze keuzevrijheid fungeert bovendien op zich als een regulerend mechanisme omdat indien de consumenten van mening zouden zijn dat de programma's van een particuliere zender te veel reclame bevatten, de kijkcijfers van deze zender zouden dalen, waardoor deze zender gedwongen zou zijn deze programma's aan de wensen van de consumenten aan te passen.

92 RTL beoogt verder dat toepassing van het strengere voorschrift van het tijdsverloop van 45 minuten, welke voortvloeit uit een restrictieve uitlegging van het begrip „serie", in casu niet noodzakelijk is, omdat er minder beperkende middelen bestaan om een doeltreffende bescherming van de vrije keuze van de consumenten te verzekeren, onder meer een plicht tot verduidelijking, dat wil zeggen een verplichting om de frequentie van de reclame in de televisiebladen of aan het begin van de uitzendingen te vermelden.

93 RTL baseert zich in dit verband naar analogie op de rechtspraak van het Hof inzake het vrije verkeer van goederen, waaruit voortvloeit dat het ter bescherming van de vrije keuze van de consument in het algemeen volstaat om hem over de producten te informeren, bijvoorbeeld over de bij de vervaardiging ervan gebruikte grondstoffen.

94 De NLM, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie betogen dat een definitie van het begrip „series" op basis van formele criteria, niet kan worden aanvaard. Indien een dergelijke definitie wordt aanvaard, wordt de speciale bescherming van bioscoop- en televisiefilms immers volledig betekenisloos omdat het eenvoudig is om tussen ieder soort film een formeel verband te creëren en daarmee de bescherming te omzeilen.

95 Er moet daarentegen een duidelijk verband tussen de uitzendingen vanuit het gezichtspunt van de inhoud, de aard of het thema worden vereist om als feuilleton of serie te kunnen worden aangemerkt.

96 De regering van het Verenigd Koninkrijk beoogt in het bijzonder dat in navolging van hetgeen in de oriënteringsnota van de ITC is bepaald, de meer reële verbanden tussen de uitzendingen die zijn welke voortvloeien uit het feit dat de narratieve lijn, dat wil zeggen het verhaal, doorloopt in de opeenvolgende uitzendingen en/of dat ten minste enkele van de personages in de opeenvolgende uitzendingen opnieuw verschijnen.

Antwoord van het Hof

97 Vooraf zij vastgesteld, dat noch richtlijn 89/552 noch de voor de uitlegging daarvan relevante documenten, zoals de voorbereidende stukken of de toelichting bij het Europees verdrag over grensoverschrijdende televisie, de criteria ter afbakening van de respectieve strekking van de begrippen „televisiefilms" en „series" in artikel 11, lid 3, van de richtlijn verduidelijken.

98 Een uitlegging die afgaat op de courante betekenis van deze begrippen of die uitgaat van de vergelijking van de taalversies van de richtlijn geeft evenmin een eenduidig antwoord op deze vraag.

99 Derhalve moet de betrokken bepaling worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (zie in die zin met name arrest van 9 januari 2003, Givane e.a., C-257/00, Jurispr. blz. I-345, punt 37).

100 Blijkens punt 62 van het onderhavige arrest beoogt artikel 11 van richtlijn 89/552 een evenwichtige bescherming in te stellen van de belangen van de televisieomroeporganisaties en de adverteerders enerzijds, en de belangen van de houders van rechten en van de televisiekijkers als consumenten anderzijds.

101 Voor audiovisuele producties, zoals onder meer televisiefilms, beoogt artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 de televisiekijkers een verdergaande bescherming tegen overdadige reclame te bieden.

102 Een overwegend formele opvatting van de criteria ter afbakening van het begrip „serie", zoals RTL aanvoert, kan niet worden aanvaard omdat daarmee afbreuk wordt gedaan aan deze doelstelling.

103 Een dergelijke opvatting maakt het immers mogelijk deze verdergaande bescherming te omzeilen en dreigt haar bijgevolg illusoir te maken. De televisieomroeporganisaties zouden immers gemakkelijk een gemeenschappelijk formeel kader kunnen vormen op grond waarvan zeer uiteenlopende films met elkaar verbonden worden op basis van met name een zelfde zendtijd, uitzending onder een zelfde titel of thema, of een presentatie voor of na de uitzendingen.

104 Verbanden van formele aard, zoals die welke RTL voorstelt, zijn derhalve ontoereikend om het begrip „series" in de zin van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 te definiëren.

105 Daaruit vloeit voort dat dit begrip „series" materiele verbanden vereist, te weten gemeenschappelijke elementen die verband houden met de inhoud van de betrokken films.

106 Teneinde de aard van de criteria die het begrip „series" definiëren nauwkeuriger te omlijnen, moeten de redenen worden vermeld waarom de richtlijn bij uitzendingen zoals series in een minder vergaande bescherming van de televisiekijkers tegen overdadige reclame voorziet.

107 Zoals de advocaat-generaal in punt 51 van zijn conclusie opmerkt, kan deze geringere bescherming worden verklaard door de omstandigheid dat series, juist vanwege de basiselementen die de verschillende films waaruit zij bestaan aaneenschakelen, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van een zelfde verhaal of het opnieuw verschijnen van een of meerdere persona-

ges, van de televisiekijkers een minder volgehouden concentratie vergen dan films.

108 Gelet op een en ander, moet op de tweede tot en met de vierde vraag worden geantwoord dat het verband dat tussen films moet bestaan om onder de uitzondering voor „series” in artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552 te kunnen vallen, betrekking moet hebben op de inhoud van de betrokken films, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van een zelfde verhaal in opeenvolgende uitzendingen of het opnieuw verschijnen van een of meerdere personages in de verschillende uitzendingen.

Kosten

109 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer), uitspraak doende op de door het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht bij beschikking van 15 juni 2001 gestelde vraag, verklaart voor recht:

1) Films die voor de televisie zijn geproduceerd en waarin reeds bij het maken ervan in reclameonderbrekingen is voorzien, vallen onder het begrip „televisiefilms” van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997.

2) Het verband dat tussen films moet bestaan om onder de uitzondering voor „series” in artikel 11, lid 3, van deze richtlijn te kunnen vallen, moet betrekking hebben op de inhoud van de betrokken films, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van een zelfde verhaal in opeenvolgende uitzendingen of het opnieuw verschijnen van een of meerdere personages in de verschillende uitzendingen.

Timmermans Edward Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 oktober 2003.

De griffier R. Grass

De president V. Skouris

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 22 mei 2003 (1)

1. In deze zaak wordt het Hof door het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (administratief gerechtshof van Neder-Saksen, Duitsland) verzocht de draagwijdte te interpreteren van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (2) (hierna: „televisierichtlijn” of „richtlijn”), zoals gewijzigd

bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997. (3) Bedoelde bepaling regelt de frequentie waarmee onderbrekingen voor reclameboodschappen zijn toegestaan tijdens de vertoning van bioscoop- en televisiefilms. De tijd die volgens deze bepaling tussen dergelijke onderbrekingen moet verlopen, is langer dan bij andere uitzendingen vereist is. Series en feuilletons zijn echter nadrukkelijk uitgesloten van de toepassing van artikel 11, lid 3.

2. Bij deze naar het Hof verwezen zaak komen twee punten aan de orde. Het eerste betreft de vraag of artikel 11, lid 3, van de richtlijn van toepassing is op televisiefilms die naar hun opzet zijn berekend op onderbrekingen voor reclameboodschappen. Het tweede betreft de criteria waaraan moet worden voldaan om het uitzenden van verschillende televisiefilms te kunnen aanmerken als serie, zodat ze buiten het bereik van artikel 11, lid 3, vallen.

Toepasselijk recht Gemeenschapsrecht

3. De televisierichtlijn is vastgesteld op 3 oktober 1989. De bepalingen van deze richtlijn moesten uiterlijk 3 oktober 1991 zijn uitgevoerd. De richtlijn is gewijzigd bij richtlijn 97/36 van 30 juni 1997, die uiterlijk 31 december 1998 moest zijn uitgevoerd. Hoewel de procedure in de onderhavige zaak van start ging voordat laatstgenoemde richtlijn was vastgesteld, is de verwijzingsbeslissing pas in juni 2001 gegeven. Daarom worden daarin beide richtlijnen genoemd. Artikel 1, lid 13, van laatstgenoemde richtlijn wijzigt artikel 11 van de richtlijn, maar laat de delen van die bepaling die relevant zijn voor onderhavige zaak ongewijzigd.

4. De richtlijn dient in de eerste plaats om het vrije verkeer van televisie-uitzendingen binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken door een kader te scheppen van gemeenschappelijke regels die alle lidstaten als minimumstandaard moeten toepassen op de omroeporganisaties die onder hun bevoegdheid vallen. (4) De gemeenschappelijke regels omvatten bepalingen inzake televisiereclame, sponsoring en telewinkelen, en zijn vastgelegd in hoofdstuk IV van de richtlijn (artikelen 10 t/m 20).

5. Artikel 11 bevat regels met betrekking tot de frequentie van reclameonderbrekingen.

6. Artikel 11, lid 1, staat reclame toe zowel tijdens als tussen programma's, mits wordt voldaan aan de voorwaarden van de leden 2 en 5 van dat artikel, op zodanige wijze dat „de integriteit en de waarde van de uitzendingen niet worden geschaad, rekening houdende met de natuurlijke pauzes in en de duur en de aard van het programma, en er geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de houders van rechten”.

7. Artikel 11, lid 4, bevat de algemene regel (hierna: „algemene regel”) dat een tijdvak van ten minste 20 minuten moet verlopen tussen iedere opeenvolgende onderbreking binnen de uitzendingen. Artikel 11, lid 3, voorziet in een bijzondere regel met betrekking tot „de uitzending van audiovisuele producties zoals bioscoopfilms en televisiefilms” (hierna: „bijzondere regel”). Dergelijke programma's mogen één keer per volledig

tijdvak van 45 minuten worden onderbroken, mits de geprogrammeerde duur ervan langer dan 45 minuten bedraagt. Indien de geprogrammeerde duur ervan ten minste 20 minuten langer bedraagt dan twee of meer volledige tijdvakken van 45 minuten, mag er nog een keer worden onderbroken. Artikel 11, lid 3, bevat echter ook een uitzondering op de bijzondere regel (hierna: „uitzondering”), althans voorzover deze van toepassing is op televisiefilms. De uitzondering geldt voor „series, feuilletons, amusementsprogramma's en documentaires”, zodat op dergelijke programma's de algemene regel van toepassing is.

8. Het in artikel 11 bepaalde vloeit deels voort uit de 27ste overweging van de considerans van de richtlijn, waarin wordt gesteld dat „ten einde te waarborgen dat de belangen van de consumenten als kijkers naar uitzendingen volledig en naar behoren worden beschermd, aan televisiereclame minimumnormen en criteria moeten worden gesteld [...]”.

9. De formulering van de richtlijn komt sterk overeen met die van het Europees Verdrag over grensoverschrijdende televisie, dat door de Raad van Europa is goedgekeurd kort voor de inwerkingtreding van de richtlijn; de voorbereiding van beide regelingen heeft gelijktijdig plaatsgevonden. Artikel 14 van het Verdrag is wat de in casu relevante punten betreft identiek aan artikel 11 van de richtlijn.

10. De Europese Raad, op 2 en 3 december 1988 bijeen te Rhodos, wees op het belang, dat de door de Gemeenschap ontplooidde inspanningen conform het Verdrag van de Raad van Europa plaatsvinden. (5) Het Verdrag wordt ook genoemd in de vierde overweging van de considerans van de richtlijn. Het Verdrag gaat vergezeld van een toelichting die door het Hof van Justitie is aangehaald als ondersteuning bij de uitlegging van de richtlijn. (6)

11. In de toelichting bij het Verdrag wordt (in punt 245) gesteld dat artikel 14 van het Verdrag dient om een redelijk evenwicht te bereiken tussen de financiële belangen van de omroeporganisatie of adverteerder enerzijds en de belangen van de kijkers, de auteurs en de makers van programma's anderzijds.

12. Daarom mag redelijkerwijs worden aangenomen dat met de bepalingen van artikel 11 is bedoeld een evenwicht te vinden tussen een aantal potentieel tegenstrijdige belangen: die van de kijkers, de televisieomroeporganisaties, de adverteerders van wie de omroeporganisaties financieel afhankelijk zijn, en de programmamakers. (7)

13. In de onderhavige zaak is enige verwarring ontstaan over de begrippen „serie” en „feuilleton” als bedoeld in de uitzondering, en in het bijzonder over het begrip „Reihe” dat in de Duitse taalversie van de uitzondering en in de vragen van de verwijzende rechter voorkomt. Bij vergelijking van de woordvolgorde in de Duitse taalversie („Serien, Reihen [...]”) met die in de Engelse en de Franse versie („series, serials [...]”; „séries, feuilletons [...]”) lijkt „Reihe” overeen te komen met „serial” in de Engelse versie en met „feuilleton” in de

Franse versie en lijkt het Duitse „Serie” overeen te komen met „series” in de Engelse en met „série” in de Franse versie.

14. Het lijkt er echter op dat het begrip „Reihe” in feite meer omvat dan „Serie”, zoals ook wordt gesuggereerd door de formulering van de prejudiciële vragen, en dat „Reihe” feitelijk overeenkomt met het Engelse „series” en het Franse „série”.

15. In ieder geval moet in casu voor het begrip van de uitzondering worden vastgesteld, onder welke omstandigheden er tussen verschillende audiovisuele werken voldoende verband bestaat om ze te kunnen aanmerken als serie of feuilleton waarop de uitzondering van toepassing is. Wanneer de contouren van deze twee begrippen duidelijk worden gemaakt, lijkt het mij niet noodzakelijk heel nauwkeurig de precieze scheidslijn tussen de twee afzonderlijke begrippen aan te geven, te meer omdat zij, in ieder geval in een aantal taalversies, onnauwkeurig lijken te zijn en elkaar in betekenis lijken te overlappen. Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

16. Artikel 10 van het Verdrag is in deze zaak genoemd. Het luidt als volgt:

„1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.”

Nationaal recht

17. In Duitsland vallen omroeporganisaties onder de bevoegdheid van de Duitse Lander, en niet onder die van de federale regering. De coördinatie van de regeling aangaande omroeporganisaties wordt gewaarborgd door een tussen de Lander gesloten verdrag (het Rundfunkstaatsverdrag). In Nedersachsen is de regeling aangaande televisie-uitzendingen vastgelegd in de omroepwet van de deelstaat Nedersachsen (Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz). Zowel het Rundfunkstaatsverdrag als de omroepwet van de deelstaat Nedersachsen bevat bepalingen die in alle relevante opzichten inhoudelijk gelijk zijn aan artikel 11, leden 1, 3 en 4, van de richtlijn.

Feiten en prejudiciële vragen

18. In het geding voor de nationale rechter vordert verzoekster, RTL Television GmbH (hierna: „RTL”), nietigverklaring van het besluit van 12 november 1993 van de Landesrundfunkausschuss (omroepcommissie van de deelstaat Niedersachsen, hierna: „NLA”), het orgaan dat destijds de verantwoordelijkheid droeg voor het toezicht op particuliere televisiezenders in Niedersachsen, maar waarvoor sindsdien verweerster, de Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (hierna: „NLM”) in de plaats is gekomen.

19. Het bestreden besluit betrof bepaalde door RTL uitgezonden en nog uit te zenden films. De films waren geproduceerd voor de televisie en waren samengevoegd om met bepaalde tussenpozen onder de overkoepelende titel „Der grosse TV-Roman” te worden uitgezonden; zij waren ingedeeld in verschillende thematische categorieën met titels als „Familienschicksale”, „Gefährliche Leidenschaften” of „Schicksalhafte Begegnungen”. Zij waren speciaal opgezet voor onderbrekingen voor reclame in de door de algemene regel toegestane frequentie.

20. De NLA stelde dat de films, ondanks de poging van RTL om ze als groep uit te zenden, niet beschouwd konden worden als onderdeel van een „serie” (Reihe), omdat de afzonderlijke uitzendingen geen gemeenschappelijke inhoud hadden in de vorm van een gedeelde plot of terugkerende karakters. Bijgevolg vielen zij onder de nationale uitvoeringsbepalingen van de bijzondere regel en mochten daarom minder vaak worden onderbroken dan mogelijk zou zijn overeenkomstig de algemene regel.

21. In haar beroep bestreed RTL de geldigheid van het besluit van de NLA op verschillende gronden. Eén daarvan was dat de uitlegging van het begrip „serie” (Reihe) door de NLA niet overeenstemt met de juiste betekenis van dat begrip in het gemeenschapsrecht. RTL voerde aan dat een aantal programma's reeds als „serie” aangemerkt kan worden als er sprake is van zowel criteria in verband met de inhoud, zoals het filmgenre, de gelijkenissen tussen de scenario's en de soortgelijkheid van de thema's, als van formele externe aspecten zoals de duur van de film of het tijdstip van uitzending en andere factoren, zoals bijvoorbeeld een bepaalde regisseur.

22. Op basis van deze definitie stelde RTL dat „Der grosse TV-Roman” een serie vormde en dus onder de uitzondering viel en niet onder de bijzondere regel. Wat betreft de inhoud werden de films die deel uitmaakten van de serie, gekenmerkt door vergelijkbaarheid van de thema's. Dit kwam tot uiting in de gelijke basisstructuur van de films, die inhield dat alle plots draaiden om een hoofdpersoon die in de loop van het verhaal het hoofd moest bieden aan een extreme levenssituatie, die dicht bij de werkelijkheid en het hedendaagse leven stond. De films werden bovendien op hetzelfde tijdstip uitgezonden en duurden ongeveer even lang.

23. Nadat haar vordering in eerste aanleg was afgewezen, stelde RTL hoger beroep in bij het Oberverwaltungsgericht. Hoewel het Oberverwaltungsgericht geneigd is de interpretatie van „serie” (Reihe) van de

NLA te delen, erkent het dat het een gemeenschapsrechtelijke vraag betreft, en heeft het besloten de behandeling van de zaak te schorsen en de volgende vragen voor te leggen aan het Hof:

„1) Beoogt artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (PB L 298, blz. 23), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 (PB L 202, blz. 60), met de beperking van reclameonderbrekingen de artistieke waarde van bioscoop- en televisiefilms te beschermen, ongeacht het feit dat televisiefilms speciaal voor televisie zijn gemaakt en zijn opgevat om met onderbrekingen voor reclamespots te worden uitgezonden?

2) Aan welke criteria moet worden voldaan om een uitzending van verschillende bioscoop- en televisiefilms, in afwijking van de reclamebeperkingen voor bioscoop- en televisiefilms, als ‚serie’ te kunnen aanmerken?

3) Kunnen onder ‚serie’ in de zin van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG, uitzendingen worden verstaan die zijn samengesteld uit verschillende programma's waarvan de gemeenschappelijke thematische, inhoudelijke en formele accenten duiden op een gemeenschappelijk concept en die volgens een bepaald tijdschema worden uitgezonden?

4) Moet het begrip ‚serie’ in de zin van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG, aldus worden uitgelegd, dat thematische en inhoudelijke punten van overeenkomst tussen de uitzendingen volledig of grotendeels buiten beschouwing mogen worden gelaten en overwegend formele of formeel-receptieve accenten in aanmerking mogen worden genomen?”

24. De eerste vraag betreft de draagwijdte van de bijzondere regel zelf, meer bepaald of televisiefilms hierbinnen vallen zelfs indien ze naar hun opzet rekening houden met onderbrekingen voor reclamespots. De overige vragen betreffen de draagwijdte van de uitzondering en dienen ertoe, duidelijkheid te verkrijgen over de criteria waaraan verschillende films moeten voldoen om een serie te kunnen vormen. In het bijzonder gaat het er daarbij om of de films een sterke inhoudelijke overeenkomst moeten vertonen of dat het voldoende is wanneer er een gemeenschappelijk algemeen thema en/of formele overeenkomsten zijn aan te wijzen.

25. Het Hof heeft schriftelijke opmerkingen ontvangen van RTL, de NLM, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, die allen, behalve de regering van het Verenigd Koninkrijk, ter terechtzitting waren vertegenwoordigd.

Beoordeling

De eerste vraag

26. Met zijn eerste vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten of de bijzondere regel, gezien het doel ervan, ook van toepassing is op televisiefilms die van

meet af aan zijn opgezet om onderbrekingen voor reclameboodschappen mogelijk te maken.

27. RTL voert aan dat het vaststellen van regels voor reclame een beperking inhoudt van de grondrechten inzake vrijheid van meningsuiting en artistieke vrijheid van de producent en de omroep, rechten die zijn vastgelegd in de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Dienovereenkomstig moet worden aangetoond dat de reclameregeling van de televisierichtlijn passend, noodzakelijk en proportioneel is voor het bereiken van een rechtmatig doel, om in overeenstemming te zijn met het primaire gemeenschapsrecht.

28. RTL erkent dat de bescherming van de artistieke integriteit van films een rechtmatig doel kan zijn dat beperking van grondrechten kan rechtvaardigen, maar slechts indien dit bijdraagt aan de bescherming van de rechten van „anderen” in de zin van het tweede lid van artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. RTL komt tot de slotsom dat in de onderhavige context onder „anderen” moet worden verstaan de makers van films waarvan de integriteit wordt beschermd.

29. RTL stelt op grond daarvan dat als aangetoond kan worden dat een filmmaker een film heeft vervaardigd waarvan het de bedoeling is dat deze vaker door reclame wordt onderbroken dan de bijzondere regel toestaat, het niet langer gerechtvaardigd is de bijzondere regel toe te passen en daarmee de grondrechten te beperken. Een dergelijke beperking, om de rechten van de maker van de productie te beschermen, is niet geoorloofd, aangezien dat rechtstreeks tegen de wil van de maker van de productie indruist. Het zou ook afbreuk doen aan het pluralisme van de audiovisuele media, aangezien de financiering achteraf van films afhankelijk is van de mogelijkheid die omroepen hebben, vaker reclameblokken in te lassen dan de bijzondere regel toestaat.

30. RTL komt tot de slotsom dat, waar mogelijk, de communautaire wetgeving conform de grondrechten uitgelegd dient te worden en dat de bijzondere regel daarom zo moet worden uitgelegd dat deze alleen van toepassing is op films indien dat de wens is van de makers daarvan, wier rechten de bestaansgrond van die regel vormen.

31. De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Commissie, de verwijzende rechter en de NLM zijn daarentegen allen de mening toegedaan dat de bijzondere regel van toepassing dient te zijn op alle films die vervaardigd zijn voor uitzending op televisie, ongeacht of ze zijn geconcipeerd om door reclame te worden onderbroken.

32. De argumenten van RTL ten aanzien van de eerste vraag kunnen mij niet overtuigen.

33. Om te beginnen lijken mij wat deze vraag betreft de bewoordingen van artikel 11, lid 3, van de richtlijn volstrekt ondubbelzinnig. Zoals de Commissie opmerkt, is de bijzondere regel van deze bepaling duidelijk bedoeld voor zowel televisiefilms als speelfilms, en wordt hierbij geen verschil gemaakt of reclameonderbrekingen al dan niet deel uitmaken van de oorspronkelijke opzet van een televisiefilm.

34. De betekenis waar de tekst van artikel 11, lid 3, op wijst, wordt bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 97/36 waarin deze bepaling in haar huidige vorm voor het eerst voorkwam. De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Commissie en de verwijzende rechter memoreren dat het oorspronkelijke voorstel van de Commissie tot wijziging van de televisierichtlijn inhield dat televisiefilms niet langer onder de bijzondere regel zouden vallen. In de toelichting verdedigde de Commissie haar wijzigingsvoorstel ten dele met het argument dat televisiefilms „bij het maken ervan reeds van natuurlijke pauzes kunnen zijn voorzien zodat reclameboodschappen kunnen worden ingelast zonder dat dit een bedreiging vormt voor de integriteit van de productie”, dit in tegenstelling tot bioscoopfilms, waarin voor reclame-uitingen geen pauzes zijn opgenomen. (8) De verwerping van de door de Commissie voorgestelde wijziging tijdens het wetgevingsproces steunt het uitgangspunt dat de bijzondere regel is bedoeld, zoals ook blijkt uit de bewoordingen, om alle televisiefilms te omvatten, zonder het onderscheid dat RTL wenst te maken.

35. De Commissie stelt dat in de door RTL voorgestane uitlegging de toepassing van de bijzondere regel bij televisiefilms geheel facultatief, want afhankelijk van de bedoelingen van de producenten daarvan zou worden. Een dergelijke uitlegging zou daarom het effect hebben dat de wijziging van artikel 11, lid 3, zoals voorgesteld dooide Commissie, maar verworpen door de gemeenschapswetgever, feitelijk toch wordt doorgevoerd.

36. Uit de doelstellingen die door de bijzondere regel worden nagestreefd, volgt evenmin dat van de duidelijke en ondubbelzinnige bewoordingen dient te worden afgeweken door er een extra uitsluiting in te lezen voor televisiefilms die zijn opgezet om door reclameboodschappen te worden onderbroken. Gezien de vierentwintigste overweging van de considerans van de richtlijn en de toelichting bij het Europees Verdrag over grensoverschrijdende televisie is de bijzondere regel van artikel 11, lid 3, niet alleen opgenomen met het oog op de belangen van de makers van audiovisuele producties, maar ook om de consumenten van deze producties te beschermen tegen overdadige reclame tijdens televisiefilms, een doelstelling die ook geldt voor films die zijn opgezet om door reclameboodschappen te worden onderbroken.

37. Resteert de vraag of een dergelijke uitlegging van de bijzondere regel, zoals RTL stelt, leidt tot een onrechtmatige aantasting van de grondrechten zoals die zijn neergelegd in de algemene beginselen van gemeenschapsrecht.

38. Ik ben er niet van overtuigd dat het vaststellen van regels aangaande televisiereclame noodzakelijkerwijs en in alle gevallen een beperking van het grondrecht van omroeporganisaties en producenten op vrijheid van meningsuiting en artistieke vrijheid met zich brengt. Ook indien echter de bijzondere regel een beperking van deze rechten zou betekenen en dus gerechtvaardigd zou moeten worden, stelt RTL mijns inziens ten onrechte dat het enige belang dat een beperking zou kunnen

rechtvaardigen, het belang is van de makers van de films waar het hier om gaat. Naar mijn mening is het evenzeer gerechtvaardigd rekening te houden met de belangen van de televisiekijkers als consumenten. De bijzondere regel is derhalve verdedigbaar op grond van het feit dat hij dient ter bescherming van kijkers tegen overdadige reclame.

39. In haar opmerkingen bij de overige prejudiciële vragen erkent RTL uitdrukkelijk dat de bijzondere regel vanuit een dergelijk gezichtspunt verdedigbaar kan zijn, maar is zij daarnaast van mening dat in ieder geval indien de bijzondere regel een ruime uitlegging wordt gegeven en aan de uitzondering een beperkte, de bijzondere regel geen evenredig middel is om dat doel te bereiken. Om redenen die ik hieronder uiteen zal zetten, ben ik van mening dat de bijzondere regel wel dergelijk proportioneel is, indien uitgelegd overeenkomstig mijn voorstel. De tweede, de derde en de vierde vraag

40. De overige prejudiciële vragen hebben betrekking op de criteria die gehanteerd moeten worden om vast te stellen of een bepaalde productie valt onder het begrip „serie” in de zin van artikel 11, lid 3, van de richtlijn.

41. RTL stelt dat het begrip „serie” voor meerdere uitleg vatbaar is, aangezien de richtlijn geen duidelijke definitie van het begrip geeft en een vaste en uniforme betekenis van het begrip evenmin is af te leiden uit de verschillende taalversies van de richtlijn. Bij de uitlegging van de bepaling moet derhalve rekening worden gehouden met de context en het doel van de richtlijn, en wel zodanig dat een beperking van de in het gemeenschapsrecht verankerde grondrechten wordt vermeden. RTL stelt dat beide uitleggingsmethoden wijzen in de richting van een ruime uitlegging van het begrip „serie”, des dat een reeks verschillende televisiefilms onder het begrip „serie” valt als deze films regelmatig op een vast tijdstip worden uitgezonden en met elkaar verband houden op grond van andere formele en conceptuele criteria alsmede een gemeenschappelijk algemeen thema, zoals bij „Der Grosse TV-Roman” het geval is.

42. Naar de mening van RTL volgt uit een systematische uitlegging van het begrip „serie” dat, om te voorkomen dat het begrip overbodig wordt, het een eigen betekenis dient te krijgen die voldoende afwijkt van het begrip „feuilleton”. De uitzondering zou niet beide begrippen hebben genoemd als daaraan niet een verschillende betekenis diende te worden gehecht. Bij het eerste begrip zou daarom niet een dermate nauw verband tussen de verschillende bestanddelen ervan vereist zijn als bij het laatste. Volgens RTL dient bij een feuilleton sprake te zijn van eenheid van actie, plaats en personen, terwijl van een serie sprake is als is voldaan aan de meer algemene criteria zoals die in de voorgaande alinea zijn uiteengezet.

43. RTL betoogt verder dat op grond van de doelen van de richtlijn het begrip „serie” ruim dient te worden uitgelegd. RTL wijst allereerst op het belangrijkste doel van de richtlijn, te weten het bevorderen van een vrij verkeer van diensten. RTL stelt dat te strenge beperkingen ten aanzien van reclame-uitingen in strijd zijn

met dat doel. Iedere dubbelzinnigheid in deze beperkingen dient dan ook eng te worden uitgelegd. Gezien het feit dat „series” vallen onder de uitzondering op de beperking die is vervat in de bijzondere regel, moet volgens RTL aan dat begrip een ruime uitleg worden gegeven.

44. RTL vestigt ook de aandacht op een ander doel van de richtlijn, te weten het bevorderen van Europese audiovisuele producties, zoals blijkt uit de 19e, 20ste en 22ste overweging van de considerans van de richtlijn. Doordat de bijzondere regel de frequentie van reclameonderbrekingen beperkt, worden de mogelijkheden van omroeporganisaties om de kosten die gemoeid zijn met de productie van televisiefilms binnen Europa terug te verdienen ingeperkt. Producenten in de Verenigde Staten zijn daarentegen beter in staat de kosten van de productie van films terug te verdienen aangezien zij vaker reclameonderbrekingen mogen inlassen.

45. Ten slotte stelt RTL dat er geen geldige reden is voor een enge uitlegging van het begrip „serie” en dat het begrip zo ruim mogelijk dient te worden uitgelegd om de beperking van de grondrechten die voortvloeit uit de bijzondere regel zo gering mogelijk te houden. Gezien het feit dat kwalitatieve beoordelingen subjectief van aard zijn en het in een pluralistische en democratische samenleving niet wenselijk is om dergelijke beoordelingen over te laten aan de staat, rechtvaardigt de bescherming van de kwaliteit van audiovisuele producties een enge uitlegging van het begrip niet.

46. Hoewel RTL erkent dat consumentenbescherming een geldige reden kan zijn om een beperking op te leggen als in de bijzondere regel is voorzien, is RTL van mening dat een dergelijke beperking niet in verhouding staat tot het te bereiken doel. Consumenten worden voldoende beschermd door het feit dat zij de vrijheid hebben een keuze te maken tussen verschillende omroeporganisaties. Als een particuliere omroeporganisatie meer reclameonderbrekingen inlast dan de consument bereid is te accepteren, zal deze omroep te maken krijgen met dalende kijkcijfers. Indien men echter van mening is dat een verdergaande bescherming van de kijker noodzakelijk is, zou het voldoende zijn als de omroeporganisaties worden verplicht in omroepbladen de frequentie van reclameonderbrekingen te vermelden, naar analogie van de rechtspraak van het Hof inzake het vrije verkeer van goederen.

47. De verwijzende rechter, de Commissie, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de NLM verwerpen allen de door RTL voorgestelde uitlegging van het begrip „serie”.

48. Ik ben evenmin overtuigd door de opmerkingen van RTL bij de tweede, de derde en de vierde prejudiciële vraag.

49. Ik ben het ermee eens dat het begrip „serie” niet nauwkeurig omschreven is, evenmin als het begrip „feuilleton”. Naar mijn mening is voor de onderhavige zaak echter een voldoende duidelijke afbakening van de twee begrippen in hun algemeen aanvaarde betekenis mogelijk. Uitgaande van de naar voren gebrachte overwegingen dienen verschillende audiovisuele producties, om een feuilleton te vormen, met elkaar ver-

bonden te zijn door een doorlopende verhaallijn waarvan deze producties afleveringen zijn. Om een serie te vormen dienen verschillende producties ofwel verbonden te zijn door een doorlopende plot, ofwel dient sprake te zijn van dezelfde personages (dramatis personae). De aanwezigheid van een formeel verband zoals RTL dat voorstelt, is noch noodzakelijk noch voldoende.

50. Naar mijn mening sluit een dergelijke benadering beter aan bij de doelstellingen van artikel 11, lid 3, van de richtlijn dan de door RTL voorgestelde uitlegging. Zoals ik reeds bij de bespreking van de eerste prejudiciële vraag heb gesteld, kan de bijzondere regel naar mijn mening geacht worden de bescherming te beogen van kijkers tegen overmatige reclame in speelfilms en televisiefilms. Het is duidelijk de bedoeling dat kijkers bij het kijken naar dergelijke producties een hogere bescherming dienen te genieten dan bij het kijken naar gewone programma's, behalve in die gevallen waarin de uitzondering van toepassing is. Op welke wijze de uitzondering ook wordt uitgelegd, er moet altijd een betekenis aan worden toegekend die de bijzondere regel niet volledig uitholt. De Commissie, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de NLM benadrukken allen dat de uitleg die RTL geeft aan het begrip „serie” omroeporganisaties in staat stelt de bijzondere regel gemakkelijk te omzeilen, door televisiefilms te bundelen op basis van vage en subjectieve algemene thema's en op een vast tijdstip uit te zenden. Slechts de eis van een verband dat nauw aansluit bij de inhoud, kan deze consequentie, die nooit kan zijn bedoeld met de uitzondering, voorkomen.

51. Bovendien lijkt het mij redelijk aan te nemen dat films onder de bijzondere regeling van artikel 11, lid 3, vallen vanwege de hogere concentratie die van de kijkers wordt gevraagd wanneer zowel de plot als de karakters zich dienen te ontwikkelen in de loop van één enkele en op zichzelf staande productie, die te vaak onderbroken zou worden als reclameblokken worden ingelast met de frequentie die door de algemene regel wordt toegestaan. Deze redenering biedt verdere steun aan mijn uitlegging van de begrippen „serie” en „feuilleton”. Deze categorieën zijn nu juist in de uitzondering opgenomen omdat, indien de plot of de hoofdrollen van een productie zich in de loop van een aantal afleveringen ontwikkelen, niet dezelfde noodzaak bestaat tot het handhaven van een ononderbroken concentratie van de kijkers door verdergaande beperkingen op te leggen met betrekking tot de toegestane frequentie van reclameonderbrekingen dan normaal.

52. Een dergelijke uitlegging van het begrip „serie”, hoewel minder ruim dan RTL voorstaat, leidt naar mijn mening niet tot enige ongerechtvaardigde beperking van grondrechten. Zoals ik hierboven reeds heb betoogd, en zoals RTL ook zelf erkent in haar opmerkingen bij de tweede, de derde en de vierde vraag, is consumentenbescherming een geoorloofd doel dat beperkingen die voortvloeien uit de bijzondere regel zoals die door de uitzondering wordt ingeperkt, kan rechtvaardigen.

53. En zelfs indien in de bijzondere regel zoals ik hem heb uitgelegd, en de daaraan gekoppelde uitzondering

een beperking van grondrechten zou moeten worden gezien, ben ik van mening dat dit een evenredige maatregel is om de kijkers te beschermen. Ik zou allereerst willen opmerken dat het door RTL met betrekking tot de kwestie van de proportionaliteit gestelde een verdergaande consequentie lijkt te hebben dan RTL eraan toeschrijft. Als het waar zou zijn, zoals RTL lijkt te suggereren, dat het om kijkers te beschermen tegen overmatige reclame voldoende is dat omroeporganisaties aan kijkers mededeling doen van de frequentie van reclameblokken, en dat iedere andere beperking van de reclame niet proportioneel is, zouden noch de bijzondere regel, noch de algemene regel, noch de bepalingen in de richtlijn met betrekking tot de totale hoeveelheid reclame stand kunnen houden, tenminste in die gevallen waarin de rechten van de makers van de uitgezonden productie niet ter discussie staan. Aangezien deze bepalingen van de richtlijn niet op een naar de mening van RTL evenredige wijze uitgelegd zouden kunnen worden, zouden ze, als niet verenigbaar met de grondrechten van omroeporganisaties en producenten, nietig moeten worden verklaard.

54. In ieder geval ben ik het niet eens met de voorbehouden van RTL ten aanzien van de proportionaliteit van de uitlegging van de bijzondere regel en de uitzondering zoals ik die hier heb voorgesteld. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot het recht van vrije meningsuiting van artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, is dat Hof bereid aanzienlijke beperkingen van commerciële reclame te accepteren (9) en heeft het het bijzonder belang benadrukt van een beoordelingsmarge voor nationale overheden met betrekking tot commerciële aangelegenheden, in het bijzonder op een gebied dat zo complex en aan veranderingen onderhevig is als reclame. (10)

Conclusie

55. Ik ben daarom van mening dat de aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen als volgt dienen te worden beantwoord:

„1) Artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van 30 juni 1997, is van toepassing ongeacht of televisiefilms speciaal voor televisie zijn geproduceerd en onderbrekingen voor reclamespots deel uitmaken van hun oorspronkelijke opzet.

2) Verschillende audiovisuele producties vormen samen een serie in de zin van die bepaling, wanneer sprake is van ofwel een doorlopende plot ofwel dezelfde hoofdpersonen (dramatis personae).”

* Procestaal: Duits.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — PB L 298, blz. 23.

3 — PB L 202, blz. 60.

4 — Arrest van 9 februari 1995, Leclerc-Siplec (zaak C-412/93, Jurispr. I-179, punten 28 en 29).

5 — Bulletin van de Europese Gemeenschappen, nr. 12/1988, blz. 8 en 10.

6 — Arrest van 12 december 1996, RTI e.a. (gevoegde zaken C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94, C-338/94 en C-339/94, Jurispr. I-6471, punt 33).

7 — Zie punt 10 van mijn conclusie in de zaak ARD (arrest van 28 oktober 1999, C-6/98, Jurispr. blz. I-7599).

8 — COM(95) 86 def. 95/0074 (COD) van 31 mei 1995, Verslag over de toepassing van richtlijn 89/552/EEG en voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 89/552/EEG van de Raad", blz. 40.

9 — Arrest Casado Coca/Spanje van 24 februari 1994, serie A, nr. 285.

10 — Arrest VGT Verein gegen Tierfabriken/Zwitserland van 28 juni 2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-VI, punt 69.