Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 12. juni 2012[1]

Sag C-283/11

Sky Österreich GmbH
mod
Österreichischer Rundfunk

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundeskommunikationssenat (Østrig))

»Direktiv 2010/13/EU — ethvert tv-spredningsforetagendes ret til med henblik på korte nyhedsindslag at få adgang til begivenheder af stor interesse for offentligheden, der transmitteres med eneret — begrænsning af godtgørelse til de ekstraudgifter, der påløber i forbindelse med tilvejebringelse af denne adgang — forenelighed med artikel 16 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — forholdsmæssighed«

1. Med denne præjudicielle forelæggelse anmodes Domstolen om at afgøre, om artikel 15, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester)[2] er forenelig med de grundlæggende rettigheder, nærmere bestemt friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten.

2. Formålet med direktivets artikel 15 er at give tv-spredningsforetagender ret til at bringe korte nyhedsindslag om begivenheder af stor interesse for offentligheden, som transmitteres med eneret af et tv-spredningsforetagende. Med henblik herpå bestemmes det bl.a., at tv-spredningsforetagender skal have adgang til signalet fra det foretagende, der har eneret til transmission, for at de kan vælge korte uddrag til brug i deres indslag.

3. Direktivets artikel 15, stk. 6, indeholder en regel om, at den godtgørelse, der måtte ydes som led i udøvelsen af den ret, der indrømmes tv-spredningsforetagender, ikke må overstige de ekstraudgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang til korte uddrag.

4. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse rejser med hensyn til den sidstnævnte bestemmelse spørgsmålet om, hvordan man forliger kravene om beskyttelse af de forskellige grundlæggende rettigheder, dvs. på den ene side friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten og på den anden side friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT L 95, s. 1, herefter »direktivet«.

I – Retsforskrifter

A – *EU-retten*

5. 48. betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»Retten til tv-transmission af begivenheder, der er af stor interesse for offentligheden, kan købes med eneret af tv-spredningsforetagender. Det er imidlertid vigtigt at fremme pluralismen gennem mangfoldighed inden for produktion og programsætning af nyheder overalt i [Den Europæiske Union] og at respektere de principper, der er nedfældet i artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [3].«

6. Det hedder i 55. betragtning til direktivet:

»For at værne om den grundlæggende frihed til at modtage oplysninger og sikre, at seernes interesser i Unionen nyder den fornødne beskyttelse i fuldt omfang, bør indehavere af eneretten til tv-transmission af begivenheder, der er af stor interesse for offentligheden, give andre tv-spredningsforetagender ret til at benytte korte uddrag i generelle nyhedsprogrammer på loyale, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår under behørig hensyntagen til enerettighederne. Vilkårene bør meddeles i god tid før hver begivenhed, der er af stor interesse for offentligheden, således at andre har tid til at gøre brug af deres ret […] Sådanne korte uddrag kan benyttes til EU-dækkende udsendelser via enhver kanal, herunder rene sportskanaler, og bør som hovedregel ikke være længere end 90 sekunder […]

Begrebet generelle nyhedsprogrammer bør ikke omfatte kompilering af korte uddrag i underholdningsprogrammer […]«

7. 56. betragtning til direktivet bestemmer følgende:

»[…] Medlemsstaterne bør fremme adgangen til begivenheder af stor interesse for offentligheden ved at indrømme adgang til tv-spredningsforetagendets signal, som omhandlet i dette direktiv. De kan dog vælge andre ækvivalente midler som omhandlet i dette direktiv. Sådanne midler omfatter bl.a., at der gives adgang til det sted, hvor disse begivenheder finder sted, før der indrømmes adgang til signalet. Tv-spredningsforetagender bør dog ikke hindres i at indgå mere detaljerede aftaler.«

8. Direktivets artikel 14, stk. 1, bestemmer:

»Enhver medlemsstat kan træffe foranstaltninger i overensstemmelse med EU-retten for at sikre, at et tv-spredningsforetagende under dens jurisdiktion ikke udnytter sin eneret til at udsende begivenheder, der af den pågældende medlemsstat anses for at være af væsentlig samfundsmæssig interesse, på en sådan måde, at en betydelig del af befolkningen i den pågældende medlemsstat forhindres i at kunne følge sådanne begivenheder via direkte eller tidsforskudt transmission på gratis fjernsyn. Træffer en medlemsstat sådanne foranstaltninger, udarbejder den en liste over begivenheder – nationale eller ikke-nationale – som den anser for at være af væsentlig samfundsmæssig interesse. Dette skal ske på en klar og gennemskuelig måde og i tilstrækkelig god tid. Den pågældende medlemsstat beslutter i den forbindelse ligeledes, om disse begivenheder helt eller delvis skal kunne transmitteres direkte, eller – hvor det i offentlighedens interesse af objektive grunde er nødvendigt eller hensigtsmæssigt – helt eller delvis skal transmitteres tidsforskudt.«

3 — Herefter »chartret«.

9. Direktivets artikel 15 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at ethvert tv-spredningsforetagende, der er etableret i Unionen, med henblik på korte nyhedsindslag på redelige og rimelige vilkår og uden forskelsbehandling har adgang til begivenheder af stor interesse for offentligheden, som transmitteres med eneret af et tv-spredningsforetagende under deres jurisdiktion.

[…]

3. Medlemsstaterne sikrer, at en sådan adgang er garanteret, ved at give tv-spredningsforetagenderne lov til frit at vælge korte uddrag fra det transmitterende tv-spredningsforetagendes signal, idet de som minimum angiver deres kilde, medmindre dette af praktiske grunde er umuligt.

4. Som alternativ til stk. 3 kan en medlemsstat etablere en ækvivalent ordning, der sikrer adgang på redelige og rimelige vilkår og uden forskelsbehandling ved andre midler.

5. Korte uddrag må kun anvendes til generelle nyhedsindslag og må kun anvendes i on-demand audiovisuelle medietjenester, hvis det samme program tilbydes tidsforskudt af den samme medietjenesteudbyder.

6. Uanset stk. 1-5 sikrer medlemsstaterne i overensstemmelse med deres retssystemer og retspraksis, at der fastlægges nærmere regler og betingelser for tilvejebringelse af sådanne korte uddrag, især vedrørende eventuelle godtgørelsesordninger, den maksimale længde af uddragene samt tidsbegrænsninger for deres udsendelse. Når der opereres med godtgørelse, må denne ikke overstige de ekstraudgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang.«

B – *National ret*

10. Bundesgesetz über die Ausübung exklusiver Fernsehübertragungsrechte (Fernseh-Exklusivrechtegesetz) (lov om tv-enerettigheder)[4] blev ændret i 2010 med henblik på at gennemføre direktivet[5]. FERG's § 5 bestemmer:

»(1) Et tv-spredningsforetagende, som har erhvervet enerettigheder til transmission af en begivenhed af almen nyhedsinteresse, skal efter anmodning og på betingelser, der er loyale, rimelige og ikke-diskriminerende, indrømme ethvert tv-spredningsforetagende, der er etableret i en stat, som er kontraherende part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [EØS], eller som er kontraherende part i den europæiske konvention af 5. maj 1989 om grænseoverskridende fjernsyn, adgang til at bringe korte nyhedsindslag til egne sendeformål. Almen nyhedsinteresse foreligger, når det må formodes, at begivenheden på grund af sin betydning vil have bred mediedækning i Østrig eller i en anden af de i denne bestemmelse nævnte kontraherende parter.

(2) Retten til at bringe korte nyhedsindslag omfatter retten til at optage det i henhold til stk. 1 forpligtede tv-spredningsforetagendes signal og til fremstilling og udsendelse eller udbud af et kort uddrag på de betingelser, der fremgår af stk. 3-5.

(3) Følgende betingelser gælder for udøvelse af retten til at bringe korte nyhedsindslag:

1. Korte nyhedsindslag er begrænset til korte orienterende nyhedsindslag afhængigt af anledningen.

2. Uddraget må kun bringes i almindelige nyhedsudsendelser.

4 — BGBl. 2001 I, s. 85.

5 — BGBl. 2010 I, s. 50, herefter »FERG«.

3. Det berettigede tv-spredningsforetagende kan frit vælge uddragets indhold fra det forpligtede tv-spredningsforetagendes signal.

4. Den tilladte varighed af det korte nyhedsindslag afhænger af det tidsrum, der er nødvendigt for at formidle den orienterende nyhedsinformation, og andrager, såfremt andet ikke er aftalt, højst 90 sekunder.

5. Såfremt begivenheden er af mere end én dags varighed, omfatter retten til korte nyhedsindslag et dagligt nyhedsuddrag.

6. Udsendelse og udbud af korte nyhedsuddrag må ikke finde sted, inden det i henhold til stk. 1 forpligtede tv-spredningsforetagendes udsendelse begynder.

7. Det berettigede tv-spredningsforetagende skal utvetydigt meddele, at der er tale om et kort nyhedsuddrag, og citere kilden.

(4) Såfremt andet ikke er aftalt, har det forpligtede tv-spredningsforetagende alene krav på godtgørelse af de ekstraomkostninger, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang.

[…]

(6) Et forpligtet tv-spredningsforetagende i henhold til stk. 1 skal efter anmodning fra et tv-spredningsforetagende rettidigt inden begivenheden meddele, på hvilke betingelser foretagendet er villigt til ved aftale at indrømme ret til korte nyhedsindslag.

(7) Et tv-spredningsforetagende, der kræver, at den i stk. 1 omhandlede ret indrømmes, kan indbringe sagen for tilsynsmyndigheden med henblik på at gennemtvinge denne ret […]

(8) Såfremt en procedure i henhold til stk. 6 på grund af begivenhedens særlige aktuelle karakter ikke kan bringes til afslutning betids, kan tilsynsmyndigheden efter anmodning fra et af tv-spredningsforetagenderne efterfølgende fastslå, om og på hvilke betingelser der skulle have været indrømmet ret til at bringe korte nyhedsindslag. Såfremt der skulle have været indrømmet ret til at bringe korte nyhedsindslag, kan det forpligtede tv-spredningsforetagende ved analog anvendelse af § 3, stk. 7-9, kræve erstatning.

[…]«

II – Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

11. Den foreliggende præjudicielle sag udspringer af en retstvist mellem Sky Österreich GmbH (herefter »Sky«) og Österreichischer Rundfunk (ORF) (herefter »ORF«).

12. ORF er et offentligretligt foretagende, der skal varetage den public service-forpligtelse, som det er blevet pålagt ved Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (forbundsloven om østrigsk tv- og radiospredning)[6]. ORF har til opgave både at udbyde radio- og tv-programmer og at stille onlinetjenester til rådighed i tilknytning til disse programmer.

6 — BGBl. 2001 I, s. 83.

13. Sky har af Kommunikationsbehörde Austria (den østrigske telestyrelse, herefter »KommAustria«) fået tilladelse til at sende det kodede digitale tv-program »Sky Sport Austria« via satellit. I henhold til aftale af 21. august 2009 har dette selskab erhvervet enerettigheder til transmission af visse kampe i UEFA Europa League i sæsonerne 2009/2010 – 2011/2012 i licensområdet Østrig. Ifølge Skys egne oplysninger løber dets årlige udgifter til licens og produktionsomkostninger op i flere millioner euro.

14. Den 11. september 2009 indgik Sky og ORF en aftale, der gav ORF ret til at bringe korte nyhedsindslag, og hvoraf det fremgik, at der skulle betales et beløb på 700 EUR pr. minut for disse indslag.

15. ORF anmodede ved skrivelse af 4. november 2010 KommAustria om at fastslå, at Sky var forpligtet til at indrømme ORF ret til at bringe korte nyhedsindslag vedrørende kampe inden for rammerne af UEFA Europa League, som de østrigske hold deltog i eller havde deltaget i siden den 1. oktober 2010, uden at kræve et vederlag herfor, som overstiger de ekstraudgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang til signalet.

16. KommAustria besluttede den 22. december 2010, at Sky som indehaver af eneretten var forpligtet til at indrømme ORF ret til at bringe korte nyhedsindslag uden krav på en godtgørelse, som overstiger de ekstraudgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang til signalet. KommAustria angav samtidig, på hvilke betingelser ORF kunne udøve denne ret. Det var bl.a. oplyst, at de ekstraudgifter, der påløb direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang til satellitsignalet, i den konkrete sag androg 0 EUR.

17. De to parter har klaget over denne afgørelse til Bundeskommunikationssenat (teleankenævnet) (Østrig).

18. Til støtte for sin klage har Sky bl.a. gjort gældende, at forpligtelsen til at indrømme vederlagsfri ret til korte nyhedsindslag som omhandlet i direktivets artikel 15, stk. 6, og FERG's § 5, stk. 4, er i strid med chartret, den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [7] samt østrigsk forfatningsret. Sky har navnlig understreget, at godtgørelse for begrænsning af eneretten ifølge direktivets artikel 15, stk. 6, systematisk er udelukket, dvs. uden sondring mellem de konkrete enerettigheder. Det fører i de fleste tilfælde til groft urimelige resultater. Det følger imidlertid af chartrets artikel 17, stk. 1, og proportionalitetsprincippet, at det i tilfælde af indskrænkninger af ejendomsretten skal undersøges konkret, om der skal ydes erstatning. Sky har anført, at den indrømmede ret til at bringe korte nyhedsindslag i det foreliggende tilfælde udgør en væsentlig indskrænkning af selskabets ejendomsret.

19. Hvad angår Domstolens kompetence til at besvare det præjudicielle spørgsmål har Bundeskommunikationssenat i forelæggelsesafgørelsen henvist til dom af 18. oktober 2007, Österreichischer Rundfunk [8], og bemærket, at de samme regler finder anvendelse i den foreliggende sag. Bundeskommunikationssenat må under disse omstændigheder kvalificeres som en »ret« i henhold til artikel 267 TEUF.

20. Hvad realiteten angår finder Bundeskommunikationssenat, at det centrale spørgsmål i denne sag er spørgsmålet om, hvorvidt det ifølge EU's primære ret er lovligt, at Sky forpligtes til at indrømme ORF ret til korte nyhedsindslag uden at have krav på et vederlag herfor, som overstiger de ekstraudgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgangen. Det er ifølge Bundeskommunikationssenat nødvendigt at få afklaret, om det indgreb, som en sådan forpligtelse medfører i den grundlæggende ret, der sikres ved chartrets artikel 17, er foreneligt med proportionalitetsprincippet.

7 — Denne konvention blev undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«).

8 — Sag C-195/06, Sml. I, s. 8817.

21. Den har herved henvist til en række sager, hvor Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstolen) (Østrig) [9] og Bundesverfassungsgericht (forbundsforfatningsdomstolen) (Tyskland) [10] vurderede nationale bestemmelser, som svarede til de EU-bestemmelser, der er tale om i denne sag. Domstolene fastslog, at det var uforholdsmæssigt at give ret til vederlagsfrit at bringe korte nyhedsindslag, og at det som følge heraf var i strid med ejendomsretten som omhandlet i § 5 i Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (forfatningsloven om borgernes almindelige rettigheder) og artikel 1 i tillægsprotokollen til EMRK samt erhvervsfriheden i henhold til § 12 i Grundgesetz (forfatningen).

22. Bundeskommunikationssenat har rejst spørgsmålet om, hvorvidt det bl.a. i betragtning af proportionalitetsprincippet og denne retspraksis er nødvendigt at vedtage en regel, som giver mulighed for at tage hensyn til de konkrete omstændigheder og navnlig genstanden for den omhandlede eneret samt det beløb, som eneretshaveren har betalt for erhvervelse af eneretten, i forbindelse med beregningen af en godtgørelse. Direktivets artikel 15, stk. 6, er efter Bundeskommunikationssenats opfattelse særlig problematisk, når eneretten blev erhvervet, inden denne bestemmelse trådte i kraft, mens anmodningen om indrømmelse af ret til at bringe korte nyhedsindslag først blev fremsat, efter at den nationale gennemførelsesbestemmelse til direktivets artikel 15 var trådt i kraft.

23. Bundeskommunikationssenat har af disse grunde besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [direktivets] artikel 15, stk. 6, […] forenelig med artikel 17 og 16 i [chartret] samt med artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til [EMRK]?«

24. Sky, ORF, den tyske og polske regering, Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Der blev afholdt retsmøde den 24. april 2012.

III – Min vurdering

25. I denne præjudicielle sag anmodes Domstolen om at vurdere, om direktivets artikel 15, stk. 6, er forenelig med de grundlæggende rettigheder, der sikres ved chartrets artikel 16 og 17, nemlig friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten.

26. Det skal nærmere bestemt afgøres, om den omstændighed, at direktivets artikel 15, stk. 6, begrænser godtgørelsen for levering af korte uddrag om begivenheder, der er af stor interesse for offentligheden, til de ekstraudgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang til disse korte uddrag, udgør et berettiget indgreb i friheden til at oprette og drive egen virksomhed og i ejendomsretten for de tv-spredningsforetagender, der har eneret til at dække disse begivenheder.

27. Chartrets artikel 16 foreskriver, at »[f]riheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis«. Det præciseres i forklaringen ad artikel 16, at denne »er baseret på Domstolens retspraksis, der anerkender friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed [11] og aftalefriheden [12], samt på artikel 119, stk. 1 og 3, [TEUF], der anerkender den frie konkurrence« [13].

9 — Dom af 1.12.2006.

10 — Dom af 17.2.1998.

11 — Jf. dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. s. 491, præmis 14, og af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania-Zuccherifici nazionali og Società italiana per l'industria degli zuccheri, Sml. s. 2749, præmis 20 og 31.

12 — Jf. bl.a. dom af 16.1.1979, sag 151/78, Sukkerfabriken Nykøbing, Sml. s. 1, præmis 19, og af 5.10.1999, sag C-240/97, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6571, præmis 99.

13 — Jf. forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007 C 303, s. 17).

28. Chartrets artikel 17, stk. 1, bestemmer, at »[e]nhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet«. Det er anført i forklaringen ad artikel 17, at denne artikel svarer til artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK. Det følger heraf, at den ejendomsret, der er sikret ved chartrets artikel 17, i overensstemmelse med dets artikel 52, stk. 3, har samme betydning og omfang som i EMRK [14].

29. Det følger af Domstolens praksis, at princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed såvel som princippet om ret til fri erhvervsudøvelse er et led i de almindelige EU-retlige grundsætninger. De nævnte rettigheder er imidlertid ikke absolutte rettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse kan derfor underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som EU forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af de beskyttede rettigheder [15].

30. I overensstemmelse med denne retspraksis foreskrives det i chartrets artikel 52, stk. 1, hvilke begrænsninger der kan indføres for de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret. Det er således tilladt at indføre begrænsninger i udøvelsen af de pågældende rettigheder og friheder, herunder ejendomsretten og friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er fastsat i henholdsvis chartrets artikel 17 og 16, forudsat at disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen og respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og forudsat at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

31. Jeg vil først undersøge, om bestemmelserne i direktivets artikel 15, stk. 6, udgør et indgreb i de rettigheder, der anerkendes i chartrets artikel 16 og 17. Hvis det er tilfældet, vil jeg dernæst se på, om dette indgreb er begrundet.

A – *Om eksistensen af et indgreb i de rettigheder, der anerkendes i chartrets artikel 16 og 17*

32. Formålet med direktivets artikel 15 er at give alle tv-spredningsforetagender, der er etableret i EU, ret til at anvende korte uddrag med henblik på at bringe korte nyhedsindslag om begivenheder, der er af stor interesse for offentligheden.

33. Ifølge denne artikel og de bestemmelser, som medlemsstaterne har vedtaget for at gennemføre den, skal de tv-spredningsforetagender, der har eneret til at dække sådanne begivenheder, give andre tv-spredningsforetagender lov til frit at vælge korte uddrag til brug i deres korte nyhedsindslag. Der skal i det konkrete tilfælde enten gives adgang til den primære tv-stations signal eller adgang til det sted, hvor den pågældende begivenhed finder sted [16].

34. Når der stilles et sådant krav til de tv-spredningsforetagender, der har eneret til transmission, begrænser det naturligvis den måde, hvorpå de kan udnytte denne eneret.

14 — Ibidem.

15 — Jf. bl.a. Domstolens dom af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 126 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også Rettens dom af 17.2.2011, sag T-68/08, FIFA mod Kommissionen, Sml. II, s. 5629, præmis 143.

16 — Jf. 56. betragtning til direktivet.

35. Set i forhold til friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er en del af aftalefriheden, indebærer direktivets artikel 15 direkte, at de tv-spredningsvirksomheder, der har eneret til transmission, ikke længere frit kan vælge, hvilke foretagender de vil indgå aftale med for at indrømme disse adgang til korte uddrag. De kan med andre ord ikke længere give de aktører, de selv vælger, tilladelse med henblik på at markedsføre retten til uddrag.

36. Set i forhold til ejendomsretten medfører denne artikel, at de tv-spredningsforetagender, der har eneret til transmission, får begrænset de muligheder, de har, for at anvende deres ejendom. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis kan denne artikel sidestilles med en regulering af ejendomsrettens udøvelse som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK. Det fremgår af denne domstols praksis, at der ved begrebet regulering af ejendomsrettens udøvelse forstås en foranstaltning, der ikke indebærer, at ejendomsretten overdrages, men har til formål at »begrænse eller kontrollere« ejendomsrettens udøvelse[17]. Når de tv-spredningsforetagender, der har eneret til transmission, i direktivets artikel 15 tvinges til at tillade visse anvendelser af genstanden for denne ret, hvilket i dette tilfælde vil sige adgangen til korte uddrag med henblik på korte nyhedsindslag, resulterer det efter min opfattelse i en regulering af ejendomsrettens udøvelse, der som sådan kan gribe ind i disse foretagenders ejendomsret.

37. Hvad nærmere angår direktivets artikel 15, stk. 6, består indgrebet i friheden til at oprette og drive egen virksomhed og i ejendomsretten i, at godtgørelsen for retten til korte uddrag begrænses til de ekstraudgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang, og at de tv-spredningsforetagender, der har eneret til at dække en begivenhed af stor interesse for offentligheden, derfor ikke længere selv kan bestemme, hvilken pris de vil forlange for at indrømme adgang til korte uddrag. De vilkår for godtgørelsesordningerne, der er opstillet i denne bestemmelse, forhindrer navnlig disse foretagender i at lade andre tv-spredningsforetagender, der ønsker at få adgang til korte uddrag, betale en del af prisen for erhvervelsen af disse enerettigheder. Disse vilkår vil også kunne forringe enerettighedernes handelsværdi.

38. Efter at have fastslået, at der foreligger et indgreb i friheden til at oprette og drive egen virksomhed og i ejendomsretten, vil jeg nu undersøge, om dette indgreb er begrundet i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1.

B – *Om indgrebet i de rettigheder, der anerkendes i chartrets artikel 16 og 17, er begrundet*

39. Jeg vil indledningsvis bemærke, at indgrebet i de rettigheder, der anerkendes i chartrets artikel 16 og 17, må anses for at være »fastlagt i lovgivningen« som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1. Det fremgår således udtrykkeligt af direktivets artikel 15, stk. 6, at en eventuel godtgørelse ikke må overstige de ekstraudgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang til korte uddrag.

40. Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorvidt indgrebet i de beskyttede rettigheder svarer til et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder, skal det fremhæves, at den ret til korte uddrag, der er fastsat i direktivets artikel 15, stk. 6, ifølge 48. betragtning til direktivet afspejler EU-lovgivers hensigt om at »fremme pluralismen gennem mangfoldighed inden for produktion og programsætning af nyheder overalt i Unionen og at respektere de principper, der er nedfældet i [chartrets] artikel 11«.

17 — Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 23.9.1982 i sagen Sporrong og Lönnroth mod Sverige, Series A, nr. 52, præmis 65. Jf. ligeledes Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 19.12.1989 i sagen Mellacher m.fl. mod Østrig, Series A, nr. 169, præmis 44. Domstolen har også henvist til begrebet regulering af ejendomsrettens udøvelse (jf. bl.a. dom af 12.5.2005, sag C-347/03, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia og ERSA, Sml. I, s. 3785, præmis 124 og 125).

41. Det fremgår i øvrigt af 55. betragtning til direktivet, at tv-spredningsforetagenders ret til at benytte korte uddrag i nyhedsprogrammer har til formål at »værne om den grundlæggende frihed til at modtage oplysninger og sikre, at seernes interesser i Unionen nyder den fornødne beskyttelse i fuldt omfang« [18].

42. Direktivets artikel 15, stk. 6, indeholder nærmere regler om udøvelse af retten til korte uddrag, dvs. godtgørelsen til den primære tv-station, og ligger således inden for rammerne af de mål, der er nævnt i 48. og 55. betragtning hertil, dvs. navnlig friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen. Disse mål er i sig selv tæt forbundet med et af direktivets mere overordnede formål, der som nævnt i 11. betragtning hertil er at lette etableringen af et fælles område for information.

43. Det skal herved påpeges, at friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen hører under ytringsfriheden [19]. Ytringsfriheden er et af de almindelige EU-retlige principper [20] og en af de grundlæggende rettigheder, som EU's retsorden skal beskytte [21].

44. Ytrings- og informationsfriheden er nedfældet i chartrets artikel 11. Det fremgår af stk. 1 heri, at »[e]nhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser«. Chartrets artikel 11, stk. 2, bestemmer videre, at »[m]ediefrihed og mediernes pluralisme respekteres«. Det præciseres i forklaringen ad chartrets artikel 11, at denne artikel svarer til artikel 10 i EMRK.

45. Efter at have identificeret berettigelsen af indgrebet i de rettigheder, der anerkendes i chartrets artikel 16 og 17, vil jeg nu undersøge, om begrænsningen af de rettigheder, der er fastsat i disse artikler, står i et rimeligt forhold til det legitime formål, der varetages. Da dette formål først og fremmest tilgodeser behovet for at beskytte en anden grundlæggende rettighed, nemlig friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen, vil jeg foretage en afvejning af en række grundlæggende rettigheder i forbindelse med den følgende prøvelse af proportionaliteten. Der hersker således usikkerhed om, hvorvidt EU-lovgiver med vedtagelsen af direktivets artikel 15, stk. 6, kan siges at have foretaget en passende afvejning mellem på den ene side ejendomsretten og friheden til at oprette og drive egen virksomhed og på den anden side friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen.

46. Set i dette perspektiv vil jeg tage hensyn til en række forhold i min vurdering.

47. Ifølge fast retspraksis indeholder proportionalitetsprincippet, som hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes ved en EU-retsakt, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det [22].

18 — Kommissionen udsendte i juli 2005 et debatoplæg med titlen »Right to information and right to short reporting« i forbindelse med konferencen om audiovisuelle medier i Liverpool. Oplægget fokuserede på de problemer, der er forbundet med at give ret til uddrag. For det første er den manglende koordinering af love og administrative og aftalemæssige bestemmelser om tilvejebringelse af adgang til uddrag til skade for den grænseoverskridende udveksling af nyhedsprogrammer og for udøvelsen af den grundlæggende ret til oplysninger. For det andet kan den manglende ret til at få adgang til uddrag udgøre en trussel mod pluralismen, eftersom mange tv-stationer i EU ikke har tilstrækkelige tekniske eller økonomiske midler til at bekoste en systematisk markedsføring af eneretten til at transmittere visse store begivenheder, der har mediernes bevågenhed.

19 — Det skal understreges, at EMRK's artikel 10 ikke kun omhandler retten til at meddele oplysninger, men også retten til at modtage oplysninger. Jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 26.11.1991 i sagen Observer og Guardian mod Det Forenede Kongerige, Series A, nr. 216, præmis 59, og af 19.2.1998 i sagen Guerra m.fl. mod Italien, *Report of Judgments and Decisions,* 1998-I, præmis 53.

20 — Dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 45.

21 — Dom af 13.12.2007, sag C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium m.fl., Sml. I, s. 11135, præmis 41.

22 — Jf. bl.a. dom af 9.11.2010, forenede sager C-92/09 og C-93/09, Volker und Markus Schecke og Eifert, Sml. I, s. 11063, præmis 74.

48. Det skal i øvrigt bemærkes, at Domstolen i forbindelse med, at den undersøgte, om det var begrundet at begrænse brugen af ejendomsretten, med henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis bemærkede, at der skal være rimelig forholdsmæssig sammenhæng mellem de anvendte midler, og det mål, der søges opnået. Ifølge Domstolen skal det således undersøges, om balancen mellem hensynet til almenvellet og hensynet til de personer, der påberåber sig beskyttelsen af deres ejendomsret, er opretholdt. Domstolen understregede, at lovgiver herved skal indrømmes en betydelig skønsmargin med hensyn til såvel at vælge de nærmere gennemførelsesbestemmelser som at afgøre, om konsekvenserne heraf er begrundede – i almenvellets interesse – i hensynet til at opnå formålet med den omhandlede lovgivning [23].

49. I analogi med den afgørelse, som Domstolen traf i sin dom af 12. december 2006 i sagen Tyskland mod Parlamentet og Rådet [24], må der desuden indrømmes EU-lovgiver et vidt skøn inden for et område som det, der er omhandlet i den foreliggende sag, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institutioner forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig [25].

50. Det skal derfor efterprøves, om den begrænsning af ejendomsretten og af friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som direktivets artikel 15, stk. 6, indebærer, er forholdsmæssig, under hensyntagen til den vide skønsmargin, der tilkommer EU-lovgiver.

51. Der skal endvidere ved denne efterprøvelse tages hensyn til direktivets karakter, eftersom det ikke indeholder en fuldstændig harmonisering af reglerne for de områder, det omfatter, men kun fastsætter mindsteregler [26]. Det skal herved påpeges, at EU-lovgiver i direktivets artikel 15 har fastsat en række generelle regler for retten til korte uddrag, men samtidig har overladt det til medlemsstaterne at fastlægge de nærmere regler og betingelser for tilvejebringelse af disse korte uddrag [27].

52. Det er endelig vigtigt at holde sig for øje, at Domstolen har fastslået, at respekten for de grundlæggende rettigheder skal sikres i EU inden for rammerne af EU's struktur og mål [28]. Det understreges i flere af direktivets betragtninger, at det bidrager til gennemførelsen af det indre marked på det område, der er omfattet af dette direktiv. I anden betragtning til direktivet henvises der således til behovet for at »sikre overgangen fra de nationale markeder til et fælles marked for produktion og distribution af udsendelser«, og det fremgår af 11. betragtning, at der skal indføres et sæt fælles grundregler for audiovisuelle medietjenester bl.a. for at bidrage »til gennemførelsen af det indre marked og lette etableringen af et fælles område for information« [29]. Det er vigtigt at tage denne dimension i betragtning, når man ser på afvejningen af de forskellige foreliggende grundlæggende rettigheder, eftersom den problematik, som begrænsningen af godtgørelsen for tilvejebringelse af en ret til korte uddrag rejser i forhold til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, ikke er den samme og ikke nødvendigvis skal håndteres på samme måde, når der kun er tale om én medlemsstat, som det er tilfældet, når der også tages hensyn til kravet om gennemførelse af det indre marked.

23 — Dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 360 og den deri nævnte retspraksis.

24 — Sag C-380/03, Sml. I, s. 11573.

25 — Præmis 145 og den deri nævnte retspraksis.

26 — Dom af 5.3.2009, sag C-222/07, UTECA, Sml. I, s. 1407, præmis 19. Jf. i denne retning også 11. betragtning til direktivet og artikel 4, stk. 1, heri.

27 — Jf. i denne retning afsnit II, del B, nr. vi), i Rådets begrundelse for fælles holdning (EF) nr. 18/2007 af 15.10.2007 vedtaget af Rådet i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed (EUT C 307 E, s. 1).

28 — Dom af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, org.ref.: Rec. s. 1125, præmis 4.

29 — Jf. i samme retning tiende betragtning til direktivet, hvori der peges på vigtigheden af et »reelt europæisk marked for audiovisuelle medietjenester«.

53. Hvis denne analysemetode anvendes her, kan det efter min opfattelse sluttes, at direktivets artikel 15, stk. 6, både er egnet til at nå det tilsigtede mål, som er at sikre friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

54. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt direktivets artikel 15, stk. 6, sidste punktum, er egnet til at sikre friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen, mener jeg, at denne bestemmelse ved at begrænse størrelsen af den godtgørelse, som de primære tv-stationer kan afkræve de sekundære tv-stationer, kan gøre det lettere at formidle oplysninger om begivenheder af stor interesse for offentligheden, navnlig for tv-spredningsforetagender, der ikke har betydelige økonomiske midler til rådighed. En sådan bestemmelse vil derfor bane vej for et fælles område for udveksling af meninger og information inden for Europa, hvor der værnes om friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen.

55. Hvad angår kravet om, at godtgørelsen skal begrænses, mener jeg, at det er en hjørnesten i den ordning, som EU-lovgiver har indført ved direktivets artikel 15, og at det vil svække den effektive virkning af retten til korte nyhedsindslag, hvis det fjernes.

56. At godtgørelsen begrænses til de ekstraudgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang, har den fordel, at alle tv-spredningsforetagender stilles lige. Når de foretagender, der har eneret til transmission, ikke må overvælte den pris, de har betalt for denne ret, på de foretagender, der anmoder om uddrag, forhindrer direktivets artikel 15, stk. 6, at der forlanges en meget høj pris for tilvejebringelse af korte uddrag, navnlig i forbindelse med begivenheder, som en stor del af befolkningen forventes at være interesseret i, og hvor eneretshaverne har måttet betale store pengesummer for at erhverve eneretten til transmission. Det følger heraf, at alle tv-spredningsforetagender, uanset om de er private eller offentlige, og uanset om de har mange eller få økonomiske midler, på samme vilkår har ret til at bringe korte nyhedsindslag om begivenheder af stor interesse for offentligheden.

57. Hvis de primære og sekundære tv-stationer frit kan aftale, hvor stor godtgørelsen skal være, vil ulempen være, at eneretshavernes position styrkes, navnlig når der er tale om en meget vigtig begivenhed. Med de stigende priser, der skal betales for erhvervelse af enerettigheder til transmission, vil der desuden være en risiko for, at de priser, som de sekundære tv-stationer, der ønsker at bringe korte nyhedsindslag, skal betale, når op på et niveau, hvor de afskrækkes fra at udøve denne ret. Det er ikke foreneligt med målet om, at så mange som muligt skal informeres om begivenheder, der har stor interesse for offentligheden. Hvis tv-spredningsforetagender ikke får mulighed for at dække sådanne begivenheder, vil det i øvrigt have en negativ effekt på informationspluralismen, fordi det bliver de største foretagender, der kommer til at stå for indsamling og formidling af information, hvilket ikke er gavnligt for de mindre konkurrenter og seerne.

58. Jeg mener derfor, at den alternative løsning, som EU-lovgiver kunne have valgt – at bestemme, at der skulle ydes en passende godtgørelse, uden at fastsætte begrænsningen i direktivets artikel 15, stk. 6 – ikke ville havde gjort det muligt at nå de mål, der tilsigtes med at indføre en ret til korte nyhedsindslag, på en lige så effektiv måde.

59. Hvis der kun var tale om en passende godtgørelse og ikke var fastsat nogen ensartet grænse, skulle omkostningerne fastlægges fra sag til sag og efter forskellige procedurer i de enkelte medlemsstater, hvilket kunne udgøre en hindring for den frie udveksling af information og dermed for etableringen af et fælles område for information, hvilket er en af de visioner, som EU-lovgiver har opstillet i 11. betragtning til direktivet. Når godtgørelsen begrænses til de udgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang, undgås mange af de problemer, der er forbundet med at fastlægge omkostningerne, og de tvister, som de kan resultere i. Det er det mest effektive middel til at undgå, at der sættes skranker for informationsformidlingen mellem medlemsstaterne på grundlag af tv-spredningsforetagendernes økonomiske stilling.

60. EU-lovgiver har valgt en løsning, der afspejler viljen til at bidrage til gennemførelsen af det indre marked og lette etableringen af et fælles område for information, og har således formået at forene medlemsstaternes forskellige lovgivningsmæssige tilgange og samtidig sikret den nye harmoniserede rettigheds effektive virkning.

61. Set i dette lys finder jeg det berettiget, at EU-lovgiver i direktivets artikel 15, stk. 6, sidste punktum, har valgt ikke at sondre mellem, om godtgørelsen ydes af et offentligt eller privat tv-spredningsforetagende, eller om dette foretagende har en public service-forpligtelse i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor det er etableret. En sådan sondring ville faktisk have været uforenelig med EU-lovgivers erklærede vilje til at stille alle tv-spredningsforetagender lige i forbindelse med udøvelsen af deres ret til korte nyhedsindslag [30]. Hvis anvendelsesområdet for direktivets artikel 15, stk. 6, sidste punktum, kun omfattede de tv-spredningsforetagender, der er pålagt en public service-forpligtelse i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor de er etableret, ville det desuden ikke have været muligt at nå de mål, der tilsigtes med at indføre ret til korte nyhedsindslag, på en lige så effektiv måde. Det ville udelukke de foretagender, der har særlig gavn af loftet over godtgørelsen, dvs. de sekundære tv-stationer, som har begrænsede økonomiske midler, og som uanset deres retlige status eller de opgaver, de er blevet pålagt, yder et vigtigt bidrag til at sikre en bred informationsformidling i medlemsstaterne [31].

62. EU-lovgivers løsning sikrer efter min opfattelse den rette balance mellem på den ene side beskyttelsen af friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten for de foretagender, der har eneret til transmission, og på den anden side friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen. Jeg mener således ikke, at indgrebet i friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten for de foretagender, der har eneret til transmission, er urimeligt set i forhold til fordelene ved den ordning, som EU-lovgiver har fastsat for at beskytte friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen.

63. Det skal herved fremhæves, at EU-lovgiver har knyttet en række betingelser og begrænsninger til retten til korte nyhedsindslag, hvilket bidrager til at mildne indgrebet i friheden til at oprette og drive egen virksomhed og i ejendomsretten for de foretagender, der har eneret til transmission.

64. Blandt disse betingelser og begrænsninger kan nævnes, at retten til korte nyhedsindslag ikke gælder for alle begivenheder uden forskel, som transmitteres med eneret. Der skal ifølge direktivets artikel 15, stk. 1, være tale om »begivenheder af stor interesse for offentligheden«.

65. De uddrag, der stilles til rådighed, må i øvrigt kun anvendes til »generelle nyhedsindslag«, som det hedder i direktivets artikel 15, stk. 5, og det bestemmes i direktivets artikel 15, stk. 1, at de kun må anvendes med henblik på »korte nyhedsindslag«. Ifølge 55. betragtning hertil bør »[b]egrebet generelle nyhedsprogrammer […] ikke omfatte kompilering af korte uddrag i underholdningsprogrammer«. Som det fremgår af disse bestemmelser, er der stor forskel på at sende et underholdende tv-program om en begivenhed og at sende et program, der viser højdepunkterne i forbindelse hermed til informationsformål [32]. Tv-spredningsforetagendet bevarer fuldt ud retten til kommerciel udnyttelse af sine enerettigheder til underholdningsformål. Forringelsen af disse rettigheders handelsværdi skal derfor i vidt omfang relativiseres.

30 — Jf. 55. betragtning til direktivet og artikel 15, stk. 1, heri, hvoraf det fremgår, at adgangen til korte uddrag skal indrømmes uden forskelsbehandling.

31 — Jeg skal herved bemærke, at lokale og regionale kanaler ifølge de seneste tal fra Det Europæiske Observationsorgan for det Audiovisuelle Område udgør ca. 40% af samtlige kanaler i Europa (se pressemeddelelsen af 29.3.2012 på følgende adresse: http//www.obs.coe.int/about/oea/pr/mavise-miptv2012.html).

32 — Jf. herved M. Schoenthal, »Major Events and Reporting Rights«, IRIS plus, *Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, april 2006. Forfatteren pointerer, at det korte nyhedsindslag kun viser højdepunkterne i forbindelse med en begivenhed, og at den gradvise opbygning af spændingen, der gør sportsbegivenheder så interessante og specielle, derfor kun vil kunne opleves i den oprindelige udsendelse (s. 3).

66. Det præciseres desuden i direktivets artikel 15, stk. 3, at de sekundære tv-stationer skal angive kilden til de uddrag, som de anvender i deres nyhedsindslag. Som Kommissionen med rette har anført i sit skriftlige indlæg, er den deraf følgende reklame for det foretagende, der har eneretten, med til at sikre, at godtgørelsesordningen i direktivets artikel 15, stk. 6, er forholdsmæssig, eftersom denne reklame har en økonomisk værdi og gavner dette foretagende, hver gang der bringes et kort nyhedsindslag [33].

67. Direktivets artikel 15, stk. 6, vidner også om, at EU-lovgiver har foretaget en passende afvejning af de forskellige foreliggende grundlæggende rettigheder. For at begrænse indgrebet i friheden til at oprette og drive egen virksomhed og i ejendomsretten for det tv-spredningsforetagende, der har eneret til transmission, skal medlemsstaterne ifølge denne bestemmelse sørge for, at der fastlægges nærmere regler for den maksimale længde af de korte uddrag og tidsbegrænsninger for deres udsendelse. I den forbindelse oplyses medlemsstaterne i 55. betragtning til direktivet om, at de korte uddrag ikke bør være længere end 90 sekunder.

68. Med hensyn til bestemmelsen i direktivets artikel 15, stk. 6, om, at medlemsstaterne skal fastlægge nærmere regler og betingelser for tilvejebringelse af korte uddrag, skal jeg præcisere, at det ikke kun påhviler EU-lovgiver, men også medlemsstaterne at foretage en afvejning af de forskellige foreliggende grundlæggende rettigheder. De mekanismer, der gør det muligt at finde den rette balance mellem de forskellige grundlæggende rettigheder, der er på spil, skal med andre ord ikke kun findes i selve direktivet – hovedsageligt i form af de ovenfor nævnte betingelser og begrænsninger, der gælder for retten til korte nyhedsindslag – men også i de nationale bestemmelser, som medlemsstaterne har vedtaget for at sikre, at direktivet bliver gennemført og anvendes af de nationale myndigheder. Det fremgår herved af Domstolens praksis, at det ved gennemførelsen af et direktiv påhviler medlemsstaterne at påse, at de lægger en fortolkning af dette direktiv til grund, som gør det muligt at sikre den rette afvejning af de forskellige grundlæggende rettigheder, der er beskyttet af EU's retsorden. Ved iværksættelsen af foranstaltningerne til gennemførelse af dette direktiv skal myndighederne og domstolene i medlemsstaterne desuden ikke blot fortolke deres nationale ret på en måde, der er forenelig med det nævnte direktiv, men også sikre, at de ikke lægger en fortolkning heraf til grund, som kommer i konflikt med disse grundlæggende rettigheder eller med andre almindelige EU-retlige principper, såsom proportionalitetsprincippet [34].

69. Det følger efter min opfattelse heraf, at medlemsstaterne, når de træffer foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, skal sørge for, at der tages hensyn til de grundlæggende rettigheder, ved at stille de værktøjer til rådighed, som er nødvendige for at yde godtgørelse for de ekstraudgifter, der påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang, og at de nærmere regler og betingelser for tilvejebringelse af korte uddrag, især vedrørende den maksimale længde af disse uddrag og tidsbegrænsningerne for deres udsendelse, fastlægges på en sådan måde, at indgrebet i friheden til at oprette og drive egen virksomhed og i ejendomsretten for det tv-spredningsforetagende, der har eneret til transmission, begrænses mest muligt. Det fremgår herved af de østrigske bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af direktivets artikel 15, at den nationale lovgiver har bestræbt sig på at finde den rette balance mellem de forskellige foreliggende grundlæggende rettigheder.

33 — Punkt 43, navnlig fodnote 19.

34 — Jf. dom af 29.1.2008, sag C-275/06, Promusicae, Sml. I, s. 271, præmis 68, og af 19.4.2012, sag C-461/10, Bonnier Audio m.fl., præmis 56.

70. I betragtning af alle disse omstændigheder, der gør sig gældende for retten til korte nyhedsindslag, og de nærmere regler for iværksættelsen af denne ret, mener jeg, at begrænsningen af godtgørelsen til det tv-spredningsforetagende, der har eneret til transmission, udgør et forholdsmæssigt indgreb i dets frihed til at oprette og drive egen virksomhed og i dets ejendomsret. Henset til opbygningen af direktivets artikel 15 er den omstændighed, at der alene tages hensyn til de ekstraudgifter, som påløber direkte i forbindelse med tilvejebringelse af adgang [35], med andre ord tilstrækkelig til at undgå, at retten til korte nyhedsindslag udgør en urimelig byrde for de primære tv-stationer.

71. Hvis det omvendt var fremgået af denne artikels opbygning, at retten til korte nyhedsindslag ikke var underlagt nogen begrænsning, kunne indgrebet have været anset for uforholdsmæssigt. EU-lovgivers formulering af direktivets artikel 15, stk. 6, sidste punktum, kan således kun forstås korrekt under nøje hensyntagen til de bestemmelser, der gælder for retten til korte nyhedsindslag [36].

72. Jeg mener på dette grundlag, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af direktivets artikel 15, stk. 6, har foretaget en passende afvejning af de forskellige grundlæggende rettigheder, der er på spil.

73. Det skal indskydes, at Europarådet har indtaget en tilsvarende holdning. I henhold til artikel 9 i den europæiske konvention om grænseoverskridende fjernsyn, der blev undertegnet i Strasbourg den 5. maj 1989, kan de kontraherende parter indrømme ret til uddrag om begivenheder af stor interesse for offentligheden [37]. Ministerkomitéens henstilling nr. R (91) 5 af 11. april 1991 [38] bestemmer i punkt 4.1 i den del, der omhandler de økonomiske betingelser, at »[m]edmindre andet er aftalt mellem parterne, bør den primære tv-station ikke kunne afkræve den sekundære tv-station betaling for uddraget. Det bør under alle omstændigheder ikke kræves, at den sekundære tv-station yder et økonomisk bidrag til tv-rettighederne«. Det fremgår af denne henstillings punkt 4.2, at »[s]åfremt den sekundære tv-station har fået adgang til en lokalitet, bør arrangøren af den vigtige begivenhed eller ejeren af lokaliteten kunne kræve betaling for de nødvendige ekstraudgifter, der påløber«. Med hensyn til indholdet af punkt 4.1 forklares det i begrundelsen for den nævnte henstilling, at »[d]e sekundære tv-stationer og navnlig dem, der har færrest ressourcer, bør have garanti for, at de kan få adgang til et uddrag på lige fod« [39].

74. Jeg mener ligeledes, at EU-lovgivers tilgang er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 1, stk. 2, i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK. Ifølge denne domstol skal der ske en proportionalitetsprøvelse af bestemmelserne om ejendomsrettens udøvelse, hvor det – som det også er tilfældet ved berøvelse af ejendom – kontrolleres, at den nationale lovgiver ikke har anlagt et åbenbart urimeligt skøn [40]. En foranstaltning, der griber ind i ejendomsretten, skal således sikre den rette balance mellem hensynene til den almene interesse og kravene om at sikre individets grundlæggende rettigheder. Der skal ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol være en rimelig grad af forholdsmæssighed mellem de anvendte midler

35 — Med hensyn til udgifterne for det tv-spredningsforetagende, der har eneret til transmission, har ORF anført, at selv om det foretagende, der har ret til at bringe korte nyhedsindslag, har adgang til satellitsignalet (f.eks. ved direkte satellitmodtagelse), er det forbundet med et ikke ubetydeligt administrativt arbejde for det forpligtede foretagende at indrømme denne ret (fastlæggelse af rettens eksistens, udarbejdelse af en eventuel aftale om betingelserne, kontrol med overholdelsen af de retlige og aftalemæssige betingelser osv.).

36 — Jf. herved Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit, vedrørende Rådets fælles holdning til vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om ændring af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-/radiospredningsvirksomhed (direktivet om audiovisuelle medietjenester) (KOM(2007) 639 endelig):

»Denne formulering er valgt for at sikre, at retten til at bringe korte uddrag ikke kan fortolkes som en tvangslicens, der ville have givet den modtagende tv-spredningsvirksomhed mere omfattende rettigheder. Denne løsning modtog bred støtte fra alle interesseparter, tv-spredningsvirksomheder og rettighedshavere.«

37 — Ifølge den forklarende rapport til konventionen er denne artikel baseret på offentlighedens ret til at modtage oplysninger og har til formål at undgå vanskeligheder med at udøve denne ret i grænseoverskridende sammenhæng. Et andet formål er at sikre en alsidig nyhedsformidling i forbindelse med grænseoverskridende fjernsyn.

38 — Recommendation on the right to short reporting on major events where exclusive rights for their television broadcast have been acquired in a transfrontier context.

39 — Punkt 47.

40 — Jf. i denne forbindelse F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Paris, 10. oplag, 2011, s. 655 ff.

og det mål, der tilsigtes. Ved kontrollen af, om dette krav er opfyldt, har denne domstol indrømmet medlemsstaten en betydelig skønsmargin med hensyn til såvel at vælge de nærmere gennemførelsesbestemmelser som at afgøre, om konsekvenserne heraf er begrundede – i almenvellets interesse – i hensynet til at opnå formålet med den omhandlede lov. Denne balance forstyrres, hvis den pågældende er blevet pålagt særlige og uforholdsmæssige byrder [41]. I forbindelse med en foranstaltning, der regulerer ejendomsrettens udøvelse, har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ligeledes fastslået, at manglende erstatning er en af de faktorer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger den rette balance, men at dette ikke i sig selv udgør en tilsidesættelse af artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK [42].

75. Det kan i øvrigt udledes af de EU-retlige bestemmelser, at der ikke systematisk ydes erstatning ved mindre indgreb i ejendomsretten. I 35. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/29/EF af 22. maj 2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet [43] er det således med hensyn til undtagelser fra og indskrænkninger i disse rettigheder anført, at »[i] visse situationer, hvor skaden for rettighedshaveren er minimal, bør der ikke være betalingspligt« [44]. Domstolen har i forbindelse med påståede indgreb i ejendomsretten på det landbrugspolitiske område fastslået, at der ikke i EU-retten findes et almindeligt princip om, at der under alle omstændigheder skal betales erstatning [45].

76. Med vedtagelsen af direktivets artikel 15, stk. 6, er det efter min opfattelse lykkedes for EU-lovgiver at nå frem til et acceptabelt kompromis mellem at give sekundære tv-stationer ret til at bringe korte uddrag gratis og at lade dem bidrage økonomisk til den pris, der er betalt for at erhverve eneretten til transmission. Bestemmelsen om, at de ekstraudgifter, der påløber i forbindelse med tilvejebringelse af adgang, ikke skal afholdes af de tv-spredningsforetagender, der har eneret til transmission, sikrer, at retten til korte uddrag ikke bliver en økonomisk byrde for disse foretagender. At disse foretagender ikke kan drage fordel af tilvejebringelsen af korte uddrag er efter min opfattelse begrundet i behovet for at sikre friheden til at modtage oplysninger og mediepluralismen, hvilket vil lette etableringen af et fælles område for information.

77. De afgørelser fra Bundesverfassungsgericht og Verfassungsgerichtshof, som den forelæggende ret har henvist til [46], ændrer ikke ved min vurdering.

78. Selv om de to domstoles argumentation ikke er fuldstændig ens, følger det som helhed heraf, at retten til korte nyhedsindslag ikke bør indrømmes gratis, og at der bør erlægges en rimelig betaling eller et passende vederlag. Set i dette perspektiv er det hensigten, at der skal tages hensyn til prisen for erhvervelse af eneretten. De to domstole har ligeledes bemærket, at vederlaget ikke bør være af en sådan størrelse, at det udgør en hindring for retten til at bringe korte nyhedsindslag.

41 — Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 29.3.2010 i sagen Brosset-Triboulet m.fl. mod Frankrig, præmis 86.

42 — Ibidem, præmis 94.

43 — EFT L 167, s. 10.

44 — Det er i den forbindelse interessant at sammenligne direktivets artikel 15 med artikel 5, stk. 3, litra c), i direktiv 2001/29, hvorefter medlemsstaterne har mulighed for at indføre undtagelser fra eller indskrænkninger i de rettigheder, der er nævnt i dette direktivs artikel 2 og 3 (henholdsvis retten til reproduktion samt retten til overføring af værker til almenheden og retten til tilrådighedsstillelse for almenheden af andre frembringelser), »hvis der er tale om anvendelse af værker eller andre frembringelser i forbindelse med redegørelse for dagsbegivenheder, og det sker i et omfang, som det informative formål berettiger til, og såfremt kilden med ophavsmandens navn angives, medmindre dette viser sig umuligt«. Jf. i samme retning også artikel 10, stk. 1, litra b) i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/115/EF af 12.12.2006 om udlejnings- og udlånsrettigheder samt om visse andre ophavsretsbeslægtede rettigheder i forbindelse med intellektuel ejendomsret (EUT L 376, s. 28).

45 — Dom af 10.7.2003, forenede sager C-20/00 og C-64/00, Booker Aquaculture og Hydro Seafood, Sml. I, s. 7411, præmis 85.

46 — Jf. punkt 21 i dette forslag til afgørelse.

79. Jeg mener ikke, at de tilgange, som Bundesverfassungsgericht og Verfassungsgerichtshof har valgt, uden videre kan overføres på efterprøvelsen af, om direktivets artikel 15, stk. 6, er gyldig set i forhold til chartrets artikel 16 og 17. For det første har jeg allerede forklaret, hvorfor min vurdering er tæt knyttet til opbygningen af direktivets artikel 15 og navnlig til de betingelser og begrænsninger, der gælder for retten til korte nyhedsindslag og for omfanget af denne ret.

80. Det skal for det andet understreges, at respekten for de grundlæggende rettigheder i EU skal sikres inden for rammerne af EU's struktur og mål. Det følger heraf, at den afvejning, der skal foretages mellem de forskellige grundlæggende rettigheder, der er på spil, ikke nødvendigvis skal håndteres på samme måde på nationalt plan som på EU-plan. I den foreliggende sag mener jeg af de ovenfor nævnte grunde, at kravet om gennemførelse af det indre marked og etablering af et fælles område for information talte for, at EU-lovgiver skulle vedtage en bestemmelse, der betegnede et kompromis mellem at give de sekundære tv-stationer ret til at bringe korte uddrag gratis og at lade dem bidrage økonomisk til den pris, der er betalt for at erhverve eneretten til transmission.

81. Hvad endelig angår den forelæggende rets betænkeligheder i forhold til det tidsmæssige aspekt ved begrænsningen af godtgørelsen i en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen, skal det understreges, at Sky i henhold til aftalen af 21. august 2009 har erhvervet enerettigheder til transmission af visse kampe i UEFA Europa League i sæsonerne 2009/2010 – 2011/2012 i licensområdet Østrig. Den 11. september 2009 indgik Sky og ORF en aftale, der gav ORF ret til at bringe korte nyhedsindslag om disse begivenheder. Disse to datoer ligger efter datoen for ikrafttrædelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/65/EF af 11. december 2007[47], hvorved der i direktiv 89/552/EØF[48] blev indsat bestemmelser om retten til korte nyhedsindslag, idet direktivet ifølge dets første betragtning kun havde til formål at kodificere reglerne i direktiv 89/552. Eftersom direktiv 2007/65 i henhold til bestemmelserne i artikel 4 trådte i kraft den 19. december 2007, var Sky og ORF i 2009 fuldstændig klar over, at der var indført en harmoniseret ret til korte nyhedsindslag inden for EU, og i stand til at foregribe de lovgivningsmæssige ændringer, der efterfølgende ville ske på nationalt plan.

IV – Forslag til afgørelse

82. På grundlag af det anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer Bundeskommunikationssenats præjudicielle spørgsmål således:

»Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 15, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester).«

47 — Direktiv om ændring af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed (EUT L 332, s. 27).

48 — Rådets direktiv af 3.10.1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23).