

T. McGonagle - 'Mag EU-lidstaat in eigen land optreden tegen omroep die gevestigd is in andere EU-lidstaat, in functie van de beteugeling van aanzet tot haat?: Noot bij MESOPOTAMIA BROADCAST A/S METV en ROJ TV A/S t. BONDSREPUBLIC DUITSLAND', verschenen in: Auteurs & Media 2012/1, p. 90-95.

H.J.E.U.
(3^{de} kamer)
22 september 2011

Zetel : Lenaerts (kamerpresident), Silva de Lapuerta (rapporteur), Arestis, Malenovský en von Danwitz.

Advocaat-generaal: Bot

Zaken C-244/10 en C-245/10

**MESOPOTAMIA BROADCAST A/S METV en ROJ TV A/S t.
BONDSREPUBLIC DUITSLAND**

Audiovisueel - Richtlijn 89/552/EEG – Televisieomroepactiviteiten - Vrij verkeer van diensten – Aansporing tot haat - Land van oorsprong principe - Geen tweede controle door ontvangstaat - Mogelijkheid voor lidstaat om op zijn grondgebied activiteit van in andere lidstaat gevestigde televisieomroeporganisatie te verbieden - Bevordering van begrip tussen volkeren

Arrest van het Hof

(..)

Hoofdgedingen en prejudiciële vraag

- 16 Mesopotamia Broadcast, een in Denemarken gevestigde holdingvennootschap naar Deens recht, bezit meerdere Deense televisielicenties. Zij exploiteert onder meer de televisiezender Roj TV, eveneens een Deense onderneming. Roj TV zendt overwegend in de Koerdische taal geproduceerde programma's via satelliet uit in heel Europa alsmede in het Nabije Oosten. Zij laat programma's produceren door onder meer een in Duitsland gevestigde onderneming.
- 17 In 2006 en 2007 hebben Turkse autoriteiten zich gewend tot de Deense commissie voor radio- en televisieomroep, die in die lidstaat toeziet op de toepassing van de nationale regels tot omzetting van de richtlijn. Zij verweten Roj TV met haar uitzendingen de doelstellingen te ondersteunen van de door de Europese Unie als een terroristische organisatie aangemerkte Koerdische Arbeiderspartij (hierna: „PKK”).
- 18 De Deense commissie voor radio- en televisieomroep heeft zich bij beschikkingen van 3 mei 2007 en 23 april 2008 over die klachten uitgesproken. Zij was van oordeel dat Roj TV geen inbreuk had gemaakt op de Deense bepalingen tot omzetting van de artikelen 22 en 22 bis van de richtlijn. Voormelde commissie merkte onder meer op dat in de uitzendingen van Roj TV niet werd aangespoord tot haat op grond van ras,

geslacht, godsdienst of nationaliteit. Zij stelde dat in de programma's van die onderneming slechts informatie en meningen werden overgedragen en dat de uitgezonden gewelddadige beelden het geweld weerspiegelden dat in Turkije en in de Koerdische gebieden voorkwam.

- 19 Bij een tot Mesopotamia Broadcast en Roj TV gerichte beschikking van 13 juni 2008 heeft het Duitse Bundesministerium des Innern (federale ministerie van Binnenlandse Zaken), dat van mening was dat de exploitatie van de televisiezender Roj TV door Mesopotamia Broadcast afbreuk deed aan „de bevordering van het begrip tussen de volkeren” in de zin van het Vereinsgesetz, gelezen in samenhang met het Grundgesetz, Mesopotamia Broadcast verboden om via Roj TV enige binnen de werkingsfeer van het Vereinsgesetz vallende activiteit te verrichten. Tevens heeft het Roj TV een activiteitenverbod opgelegd.
- 20 Op 9 juli 2008 hebben zowel Mesopotamia Broadcast als Roj TV bij het Bundesverwaltungsgericht beroep ingesteld tot nietigverklaring van die beschikking.
- 21 Voor het Bundesverwaltungsgericht hebben verzoeksters betoogd dat hun activiteiten op het gebied van grensoverschrijdende televisie onder de bepalingen van de richtlijn vielen en dat ingevolge die bepalingen alleen het Koninkrijk Denemarken, in zijn hoedanigheid van lidstaat op het grondgebied waarvan Mesopotamia Broadcast en Roj TV zijn gevestigd, toezicht kan uitoefenen op voornoemde activiteiten. Volgens verzoeksters is iedere andere controle in beginsel verboden. Het is juist dat de richtlijn voorziet in de mogelijkheid om via afwijkingsmaatregelen over te gaan tot een dubbele controle. In de hoofdgedingen is volgens verzoeksters evenwel niet voldaan aan de toepassingsvoorwaarden voor dergelijke maatregelen.
- 22 De Duitse federale regering heeft voor het Bundesverwaltungsgericht aangevoerd dat de televisieomroepactiviteiten van Mesopotamia Broadcast en Roj TV binnen de werkingsfeer van het Vereinsgesetz vielen. Volgens haar moeten die twee ondernemingen worden geacht door hun activiteiten in Duitsland de PKK te steunen.
- 23 De Duitse federale regering heeft tevens betoogd dat de grond voor het in geding zijnde verbod, die was ontleend aan handelen in strijd met de „bevordering van het begrip tussen de volkeren”, beruiste op de omstandigheid dat de programma's van Roj TV opriepen om de tegenstellingen tussen Koerden en Turken onder meer in Duitsland met gebruikmaking van geweld te beslechten, en de inspanningen van de PKK om jonge koerden te werven voor de guerrillastrijd tegen de Republiek Turkije steunden.
- 24 Bovendien heeft de Duitse federale regering erop gewezen dat de bepalingen van de richtlijn geen betrekking hadden op de algemene strafrechtelijke en politieke voorschriften van de lidstaten, en evenmin op het verenigingsrecht, ook al kunnen die voorschriften gevolgen hebben voor televisieomroepactiviteiten.
- 25 Het Bundesverwaltungsgericht was na het bekijken van geselecteerde passages uit het televisieprogramma van Roj TV van oordeel dat in dit programma overduidelijk de kant wordt gekozen van de PKK, wier militaristische en gewelddadige benadering daarin, met toestemming van de top van Mesopotamia Broadcast, een zeer ruime weerklank vindt. Via haar zender Roj TV verheerlijkt die onderneming de gewapende strijd van de PKK. Die zender brengt niet op een neutrale wijze verslag uit over het conflict, maar steunt het inzetten van guerrilla-eenheden en het plegen van aanslagen door de PKK, doordat zij zich op het standpunt van de PKK plaatst en een helden- en martelarencultus rond omgekomen strijders bedrijft. Mesopotamia Broadcast en Roj TV spelen aldus een rol in het aanzetten tot gewelddadige confrontaties tussen

personen van de Turkse en de Koerdische volksgroep in Turkije en in het verscherpen van de spanningen tussen de Turken en de Koerden die in Duitsland wonen.

- 26 Het Bundesverwaltungsgericht was van oordeel dat het in geding zijnde verbod kon worden gebaseerd op de grond van handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren als bedoeld in § 3, lid 1, Vereinsgesetz, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 2, Grundgesetz. Die rechterlijke instantie vraagt zich bijgevolg af, of, en in voorkomend geval, onder welke voorwaarden de toepassing van die verbodsgrond binnen de door de richtlijn gecoördineerde gebieden valt.
- 27 Daarop heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende, in de zaken C-244/10 en C-245/10 identiek geformuleerde prejudiciële vraag gesteld:

„[Valt], en zo ja onder welke voorwaarden, de toepassing van een nationale wettelijke bepaling krachtens welke een vereniging kan worden verboden wegens handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, binnen het gebied dat is gecoördineerd door [de richtlijn] en [is] deze toepassing daarom op grond van artikel 2 bis van de richtlijn uitgesloten?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 28 Met zijn vraag vraagt het Bundesverwaltungsgericht in wezen of artikel 22 bis van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling eraan in de weg staat dat een lidstaat uit hoofde van algemene wetgeving, zoals het Vereinsgesetz gelezen in samenhang met het Grundgesetz, maatregelen vaststelt ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde televisieomroeporganisatie, en daarbij als reden aanvoert dat de activiteiten en de doelstellingen van deze organisatie in strijd zijn met het verbod van handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren.

(..)

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 22 bis 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, moet aldus worden uitgelegd dat omstandigheden zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, waarop een nationale rechtsregel van toepassing is op grond waarvan het verboden is te handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, moeten worden geacht te vallen onder het begrip „aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit”. Dit artikel staat er niet aan in de weg dat een lidstaat krachtens een algemene wettelijke regeling, zoals de wet op het publieke verenigingsrecht (Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts) van 5 augustus 1964, zoals gewijzigd bij artikel 6 van de wet van 21 december 2007, maatregelen vaststelt ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde televisieomroeporganisatie, en daarbij als reden aanvoert dat de activiteiten en de doelstellingen van deze organisatie in strijd zijn met het verbod van handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, mits deze maatregelen geen beletsel vormen voor het eigenlijke doorgeven op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst van de televisie-uitzendingen welke die organisatie vanuit de andere lidstaat verricht, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.

*Voor de volledige tekst van het arrest en de conclusie van de advocaat-generaal, zie
<http://curia.europa.eu>*

Noot

Mag EU-lidstaat in eigen land optreden tegen omroep die gevestigd is in andere EU-lidstaat, in functie van de beteugeling van aanzet tot haat?

Centraal in deze gevoegde zaken staat de vraag of en in hoeverre de mogelijkheid bestaat voor een EU-lidstaat om uitzendingen, afkomstig van een in een andere lidstaat gevestigde televisieomroeporganisatie, te verbieden wanneer deze uitzendingen aansporen tot haat. De mogelijkheid om af te wijken van het vrijheid van ontvangst-beginsel – een van de basisbeginselen van de voormalige Televisie zonder Grenzen (hierna TzG) richtlijn,¹ die nog gold toen deze zaken zich afspeelden – was echter voorzien in art. 22bis TzG-richtlijn. Daarbij werd een koppeling gemaakt met het (in art. 22bis TzG vastgelegd) doel om aansporing tot haat in televisie-uitzendingen te voorkomen. De betekenis en omvang van art. 22bis TzG-richtlijn staan daarom ook centraal in deze gevoegde zaken.

Een nadere toelichting van art. 22bis door het Hof van Justitie is om twee redenen welkom. Ten eerste: ook al is de TzG-richtlijn inmiddels ingehaald door de richtlijn audiovisuele mediadiensten (hierna AVMD-richtlijn),² relevante bepalingen in de oude en nieuwe richtlijn komen grotendeels met elkaar overeen. Art. 22bis TzG-richtlijn luidde: “De lidstaten dragen er zorg voor dat uitzendingen geen enkele aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit bevatten”. Art. 6 AVMD-richtlijn geldt voor alle audiovisuele mediadiensten (en niet enkel voor lineaire audiovisuele mediadiensten oftewel televisie-uitzendingen) en luidt: “De lidstaten zorgen er met passende middelen voor dat de audiovisuele mediadiensten die door onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van mediadiensten worden aangeboden, niet aanzetten tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit”. Opmerkelijk is dat er nu een expliciete koppeling gemaakt wordt tussen “aanzetten tot haat” en jurisdictie. Een belangrijke impuls voor het herzien van de richtlijn was het doel om de jurisdictie-bepalingen aan te scherpen en te verduidelijken.³

Ten tweede: hoewel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM) al lange tijd kwesties rond haatzaaien, inclusief het haatzaaien in televisieomroepactiviteiten, hoog in het vaandel heeft staan, is dat nog niet het geval bij het Hof van Justitie. In de EU-context werden relevante kwesties in het verleden eerder behandeld in het kader van de *High-level Group of Regulatory Authorities in*

¹ 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, *PB L* 298/23 van 17 oktober 1989 en *PB L* 202/60 van 30 september 1997.

² Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (gecodificeerde versie), *PB L* 95/1 van 15 april 2010.

³ Zie B.J. DRIJBER, “Jurisdictie in de Richtlijn audiovisuele mediadiensten”, *Mediaforum* (Themanummer Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten, 2008/2, 62-27 en E.J. DOMMERING, “[TWF Directive] Article 2 (Country of Origin Principle)” en “[AVMS Directive] Article 2 (Country of Origin Principle)”, in O. CASTENDYK, E.J. DOMMERING EN A. SCHEUER (red.), *European Media Law*, Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 2008, 337-357 en 847-850.

the Field of Broadcasting.⁴ Deze kwesties staan ook regelmatig op de agenda van de *European Platform of Regulatory Authorities* (hierna EPRA), een dynamisch, onafhankelijk forum waarin vertegenwoordigers van nationale toezichthouders in de omroepsector informatie, ideeën, ervaringen en *best practices* onderling kunnen uitwisselen. Relevant overleg binnen de *High-level Group* en de EPRA is bedoeld om de samenwerking tussen nationale toezichthouders te bevorderen, met name om aansporing tot haat via satellietomroepen effectiever te bestrijden. Aanleiding voor deze initiatieven was een toename in haatzaaiende uitzendingen afkomstig uit niet-EU landen (o.a. via *Al Manar* en *Sahar 1*) en onduidelijkheid over relevante jurisdictionele kwesties. Het overleg binnen de *High-level Group* wordt bekritiseerd door sommige auteurs vanwege een gebrek aan transparantie in haar werkwijze en verslaggeving.⁵ Het is zelfs moeilijk om gedetailleerde informatie over de *High-level Group* op internet te vinden. Gelet op het niet-transparante karakter van relevante institutionele processen, is een uitspraak van het Hof van Justitie over relevante *inhoudelijke* kwesties des te meer te wensen.

Feiten en prejudiciële vraag

Mesopotamia Broadcast, een Deense holdingvennootschap gevestigd in Denemarken, bezit meerdere Deense televisielicenties en exploiteert o.a. de Deense televisiezender Roj TV. Roj TV zendt overwegend Koerdische programma's via satelliet uit in Europa en het Nabije Oosten.

In 2006 en 2007 hebben de Turkse autoriteiten klachten ingediend bij de Deense commissie voor radio- en televisieomroep (hierna de Commissie): de uitzendingen van Roj TV zouden, volgens hen, de doelstellingen van de Koerdische Arbeiderspartij (hierna PKK) ondersteunen. De PKK is door de EU aangemerkt als een terroristische organisatie. De Commissie heeft bij beschikkingen geoordeeld dat Roj TV geen inbreuk had gemaakt op de Deense bepalingen tot omzetting van de artikelen 22 en 22bis van de TzG-richtlijn. De programma's bevatten slechts informatie en meningen en gewelddadige beelden die de realiteit weerspiegelden, aldus de Commissie.

In een beschikking d.d. 13 juni 2008 heeft de Duitse federale minister van Binnenlandse Zaken te kennen gegeven dat de exploitatie van de televisiezender Roj TV door Mesopotamia Broadcast afbreuk deed aan „de bevordering van het begrip tussen de volkeren” in de zin van het Vereinsgesetz, gelezen in samenhang met het Grundgesetz, Mesopotamia Broadcast. Daarom is verbod opgelegd om via Roj TV enige binnen de werkingssfeer van het Vereinsgesetz vallende activiteit te verrichten” (r.o. 19). Tevens heeft de minister Roj TV een activiteitenverbod opgelegd. In juli 2008 hebben Mesopotamia Broadcast én Roj TV bij het *Bundesverwaltungsgericht* beroep ingesteld tot nietigverklaring van die beschikking.

Het bovenstaande heeft geleid tot het indienen bij het Hof van Justitie van de volgende prejudiciële vraag van het *Bundesverwaltungsgericht*:

⁴ Zie ook T. MCGONAGLE, “European Commission: Broadcasting Regulators Fight Incitement to Hatred”, *IRIS* 2005/5, 5 en M. ROSSINI, “European Commission: Broadcasting Regulators Encouraged to Reinforce Cross-border Cooperation under the Television without Frontiers Directive”, *IRIS* 2006/5, 7.

⁵ Zie D. GOLDBERG, “Europe Bans Terrorist Media: What Sort of Antidote to Poisonous Voices?”, 17 *Cardozo J. Int'l & Comp. L.* 445 (2009).

“[Valt], en zo ja onder welke voorwaarden, de toepassing van een nationale wettelijke bepaling krachtens welke een vereniging kan worden verboden wegens handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, binnen het gebied dat is gecoördineerd door [de richtlijn] en [is] deze toepassing daarom op grond van artikel 2 bis van de richtlijn uitgesloten?” (r.o. 27)

TzG-richtlijn

Het Hof heeft, zoals gebruikelijk, de meest toepasselijke bepalingen van relevante Europese regelgeving (d.w.z. de TzG-richtlijn) uiteen gezet, waaronder art. 2 (land van oorsprong principe) en art. 2bis (ontvangstvrijheid en voorwaarden waaraan door lidstaten voldaan moet worden om tijdelijk te kunnen afwijken van de ontvangstvrijheid). Volledigheidshalve worden ook art. 1, sub b (definitie “omroeporganisatie”) en art. 3 (toegestane restricties: mogelijkheid voor lidstaten om van televisieomroeporganisaties die onder hun bevoegdheid vallen naleving van strengere of meer gedetailleerde voorschriften op de door de richtlijn gecoördineerde gebieden te eisen) door het Hof van Justitie erbij gehaald. Artt. 22 en 22bis (bescherming van minderjarigen en openbare orde) worden ook geciteerd, al ligt de nadruk *in casu* op art. 22bis (het voorkomen van aansporing tot haat in uitzendingen).

Nationale recht

Art. 9(1) van het Duitse *Grundgesetz* (Grondwet) waarborgt de vrijheid van vereniging en art. 9(2) omschrijft de omstandigheden waaronder een vereniging verboden kan worden: wanneer haar doelstellingen of activiteiten “strijdig zijn met de strafwetgeving, de grondwet schenden, of afbreuk doen aan de bevordering van het begrip tussen de volkeren”. Deze bepalingen worden ook nageleefd en nader uitgewerkt in de Duitse wet inzake het publieke verenigingsrecht. Tenzij het uitdrukkelijk wordt beperkt, geldt een verbod van een vereniging ook voor alle organisaties die als zodanig in de vereniging zijn geïntegreerd. Het verbod geldt voor niet-territoriale suborganisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid slechts wanneer die organisaties uitdrukkelijk genoemd worden in het verbodsbesluit. Verenigingen van buitenlanders (lees: verenigingen waarvan alle of de meeste leden of tot het bestuur behorende personen geen EU-onderdanen zijn) en buitenlandse verenigingen (lees: verenigingen die in het buitenland gevestigd zijn) waarvan de organisatie of de activiteit in Duitsland plaats vindt, vallen ook onder bedoelde wet.

Antwoord op de prejudiciële vraag

De ervaring leert dat het begrip “aansporing tot haat” problematisch is omdat het ruim of op uiteenlopende wijze geïnterpreteerd kan worden. In het kader van meerdere internationale verdragen, o.a. het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna IVBPR), heeft het ontbreken van een begripsbepaling lastige conceptuele en praktische vragen opgeleverd.⁶ Haat duidt namelijk op een bepaalde soort gedachten of een bepaalde affectieve geestestoestand, wat niet altijd aantoonbaar is (i.t.t. gedrag) en daarom bewijsvoering bemoeilijkt.

⁶ Voor uitgebreide commentaar, zie T. MCGONAGLE, *Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas*, Vol. 44, School of Human Rights Research Series, Antwerpen, Intersentia, 2011, Hoofdstuk 6.

In de TzG-richtlijn wordt het begrip echter niet gedefinieerd. Ook in de totstandkomingsgeschiedenis zijn er geen relevante aanwijzingen “aangaande de betekenis en de draagwijdte” ervan (r.o. 39). “Hieruit volgt”, aldus het Hof, “dat de draagwijdte van artikel 22*bis* van de richtlijn moet worden bepaald in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis van de in dat artikel gebezigde termen, met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de richtlijn” (r.o. 40). Het Hof merkt op dat (i) “aansporing” slaat op “een handeling die beoogt een bepaald gedrag te beïnvloeden”, en (ii) “haat” slaat op “vijandigheid jegens of afwijzing van een groep personen” (r.o. 41). Uit deze opmerking blijkt het Hof iets belangrijks over het hoofd te hebben gezien: zoals reeds geconstateerd, “haat” is te kwalificeren als iets affectiefs en niet als aantoonbaar gedrag. Hoe dan ook, het Hof concludeert dat: “omstandigheden zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, waarop een nationale rechtsregel toepassing vindt op grond waarvan het verboden is te handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, moeten worden geacht te vallen onder het in [...] artikel [22*bis*] vermelde begrip „aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit” (r.o. 46).

Het is wel jammer dat het Hof deze gelegenheid niet heeft gegrepen om het vraagstuk “aansporing tot haat” nader te ontleden. Bewijsvoering van “aansporing tot haat” blijkt vaak lastig te zijn in de praktijk. Hoe dan ook, er moet altijd rekening gehouden worden met de wezenskenmerken van het begrip en cruciale factoren, waaronder de intentie van de spreker, het directe karakter van het “aansporen” en de daadwerkelijke inhoud van het boodschap. Deze elementen zijn echter niet aan bod gekomen in dit arrest, i.t.t. het besluit van de Deense commissie voor radio- en televisieomroep, waarin werd geconcludeerd dat de uitzendingen van Roj TV niet als “aansporing tot haat” aan te merken waren.⁷ In dit verband heeft de Commissie gewaarschuwd dat een te ruime interpretatie van “aansporing tot haat” een belemmerend effect op de media zou hebben. Volgens de Deense commissie, vallen *mogelijke* gevolgen van het verspreiden van informatie door de media niet onder het begrip “aansporen tot haat”. Dat bepaalde uitingen of informatie door sommigen als “aansporing tot haat” beschouwd zouden kunnen worden doet er eigenlijk niet toe. Het interpreteren van uitingen en informatie is altijd subjectief en blijft afhankelijk van een reeks factoren. Het gaat hier om belangrijke beginselen betreffende de vrijheid van de media, zoals neergelegd in o.a. het Jersild-arrest van het EHRM.⁸

Het Hof herinnert eraan dat zij al eerder in het De Agostini- en TV-Shop-arrest⁹ had bepaald dat “de richtlijn er niet aan in de weg staat, dat een lidstaat krachtens een algemene regeling betreffende de bescherming van de consumenten tegen misleidende reclame, jegens een adverteerder maatregelen neemt wegens een vanuit een andere lidstaat uitgezonden televisiereclame, mits het eigenlijke op zijn grondgebied doorgeven van uit die andere lidstaat afkomstige televisie-uitzendingen daardoor niet wordt belet” (r.o. 49). In het onderhavige arrest breidt het Hof deze redenering uit tot regelingen die niet specifiek betrekking hebben op de uitzending en op de distributie

⁷ DEENSE COMMISSIE VOOR RADIO- EN TELEVISIEOMROEP, “Decision regarding complaint from the Radio and Television Supreme Council”, 3 mei 2007.

⁸ EHRM 23 september 1994, Jersild/Denemarken.

⁹ HvJ 9 juli 1997, *De Agostini en TV-Shop*, C-34/95, C-35/95 en C-36/95, Jurispr. Blz. I-3843.

van programma's, maar die algemene doelstellingen hebben inzake de openbare orde. De Duitse wet inzake het publieke verenigingsrecht is hiervan een voorbeeld.

Uit de beschikking van de federale minister van Binnenlandse Zaken d.d. 13 juni 2008 blijkt dat “de exploitatie van de televisiezender Roj TV door Mesopotamia Broadcast afbreuk deed aan de bevordering van het begrip tussen de volkeren” en dat daarom Mesopotamia Broadcast niet meer door middel van de zender Roj TV actief mocht zijn in Duitsland (r.o. 51). Hoe dan ook, aangenomen wordt dat eventuele gevolgen in Duitsland van in het buitenland geproduceerde televisie-uitzendingen niet te voorkomen zijn. De ontvangst en het privé-gebruik van uitzendingen van Roj TV zijn niet verboden en blijven feitelijk mogelijk. Er bestaat derhalve “een verbod op de productie van uitzendingen, op de organisatie van evenementen waarbij uitzendingen van Roj TV publiekelijk worden vertoond, met name in een stadion, alsook op ondersteunende activiteiten die in Duitsland plaatsvinden” (r.o. 52).

In beginsel vormt dit “geen belemmering voor het eigenlijke doorgeven van uitzendingen”, maar het is aan de verwijzende rechter om de concrete gevolgen van de maatregelen te bepalen en na te gaan “of dit verbod het eigenlijke doorgeven op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst van die uitzendingen niet belet” (r.o. 53).

Het Hof volstaat uiteindelijk met de verduidelijking dat art. 22*bis* van de TzG-richtlijn 89/552/EEG zo moet uitgelegd “dat omstandigheden zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, waarop een nationale rechtsregel van toepassing is op grond waarvan het verboden is te handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, moeten worden geacht te vallen onder het begrip ‘aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit’”. Volgens het Hof verhindert art. 22*bis* niet dat een lidstaat maatregelen vaststelt “ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde televisieomroeporganisatie, en daarbij als reden aanvoert dat de activiteiten en de doelstellingen van deze organisatie in strijd zijn met het verbod van handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, mits deze maatregelen geen beletsel vormen voor het eigenlijke doorgeven op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst van de televisie-uitzendingen welke die organisatie vanuit de andere lidstaat verricht, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.”

Met dit arrest levert het Hof uiteindelijk maar een heel bescheiden bijdrage aan het verhelderen van de “jurisdictie” en van de draagwijdte van het begrip “haatzaaien”, vraagstukken die een belangrijke plaats innemen in zowel de TzG-richtlijn als haar opvolger, de richtlijn AVMD.

Tarlach McGonagle – Universitair docent, Instituut voor Informatierecht (IViR), Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam