DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 22 december 2010 *

I mål C-517/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (Belgien) genom beslut av den 3 december 2009, som inkom till domstolen den 11 december 2009, i målet

RTL Belgium SA, tidigare TVi SA,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna A. Rosas och P. Lindh (referent),

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: enhetschef M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 november 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— RTL Belgium SA, tidigare TVi SA, genom F. Tulkens och S. Seys, avocats,

— CLT-UFA, genom G. de Foestraets, avocat,

— Belgiens regering, genom M. Jacobs, i egenskap av ombud, biträdd av A. Feyt, avocat,

— Luxemburgs regering, genom C. Schiltz, i egenskap av ombud, biträdd av P. Kinsch, avocat,

— Europeiska kommissionen, genom C. Vrignon och E. Montaguti, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 1 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster) (EGT L 298, s. 23; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 3) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 (EUT L 332, s. 27) (nedan kallat direktiv 89/552).

2 Begäran har framställts av Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique i ett förfarande som rör RTL Belgium SA (nedan kallat bolaget RTL Belgium). Detta bolag misstänks ha överträtt nationella bestämmelser om teleshopping.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 Artikel 1 c och d i direktiv 89/552 innehåller följande definitioner:

”c) redaktionellt ansvar: faktisk kontroll av såväl valet av program som hur de ska struktureras, antingen i en kronologisk programtablå, när det gäller tv-sändningar, eller i en katalog, när det gäller audiovisuella medietjänster på begäran. Det redaktionella ansvaret medför inte nödvändigtvis något rättsligt ansvar enligt nationell lagstiftning för innehållet eller tillhandahållna tjänster.

d) leverantör av medietjänster: den fysiska eller juridiska person som har det redaktionella ansvaret för valet av audiovisuellt innehåll för den audiovisuella medietjänsten och som avgör hur det ska struktureras.”

4 Artiklarna 2.1, 2.2 a och 3 a och b har följande lydelse:

”1. Varje medlemsstat ska säkerställa att alla audiovisuella medietjänster som sänds av leverantörer av medietjänster under dess jurisdiktion överensstämmer med reglerna i det rättssystem som är tillämpligt på audiovisuella medietjänster avsedda för allmänheten i den medlemsstaten.

2. I detta direktiv avses med leverantörer av medietjänster under en medlemsstats jurisdiktion:

a) De leverantörer av medietjänster som enligt punkt 3 är etablerade i den medlemsstaten.

…

3. I detta direktiv anses en leverantör av medietjänster vara etablerad i en medlemsstat i följande fall:

a) Leverantören av medietjänster har sitt huvudkontor i medlemsstaten och redaktionella beslut om den audiovisuella medietjänsten fattas i den medlemsstaten.

b) Om en leverantör av medietjänster har sitt huvudkontor i en medlemsstat medan redaktionella beslut om den audiovisuella medietjänsten fattas i en annan medlemsstat, ska leverantören av medietjänster anses vara etablerad i den medlemsstat där en betydande del av arbetsstyrkan som arbetar med den audiovisuella medietjänstverksamheten är verksam. Om en betydande del av arbetsstyrkan som arbetar med den audiovisuella medietjänstverksamheten är verksam i båda medlemsstaterna, ska leverantören av medietjänster anses vara etablerad i den medlemsstat där denne har sitt huvudkontor. Om en betydande del av arbetsstyrkan som arbetar med den audiovisuella medietjänstverksamheten inte är verksam i någon av de medlemsstaterna, ska leverantören av medietjänster anses vara etablerad i den medlemsstat där den först började sin verksamhet i enlighet med den medlemsstatens lagstiftning, under förutsättning att den upprätthåller en varaktig och verklig anknytning till ekonomin i den medlemsstaten.”

Nationell rätt

5 Dekretet om samordning av bestämmelser om audiovisuella medietjänster offentliggjordes i *Moniteur belge* den 24 juli 2009 (nedan kallat dekretet).

6 I artikel 1.16, 1.46 och 1.57 i dekretet ges följande definitioner:

”16) Utgivare av tjänster: den fysiska eller juridiska person som har det redaktionella ansvaret för valet av audiovisuellt innehåll för den audiovisuella medietjänsten och som avgör hur det ska struktureras.

…

46) Redaktionellt ansvar: faktisk kontroll av såväl valet av program som hur de ska struktureras, antingen i en kronologisk programtablå, när det gäller linjära tjänster, eller i en katalog, när det gäller icke-linjära tjänster.

…

57) Teleshopping: sändning, i form av program eller kortare inslag, av direkta erbjudanden till allmänheten med avseende på att mot betalning tillhandahålla varor eller tjänster, inklusive fast egendom, eller rättigheter och förpliktelser”.

7 Enligt artikel 2.3 i dekretet gäller följande:

”En utgivare av en tjänst omfattas av den franskspråkiga gemenskapens behörighet om

1) den är hemmahörande i den franskspråkiga regionen,

2) den är hemmahörande i Bryssels tvåspråkiga region och dess verksamhet uteslutande ska riktas mot den franskspråkiga gemenskapen.”

8 I artikel 31.6 i dekretet föreskrivs följande:

”… Längden på sändningar i form av teleshopping fastställs av regeringen. Denna typ av program får sändas maximalt tre timmar per dag, inklusive repriser.”

9 Artikel 133 i dekretet har följande lydelse:

”Härmed inrättas Conseil supérieur de l’audiovisuel de la Communauté française de Belgique, en oberoende förvaltningsmyndighet som är en juridisk person och som ska ansvara för regleringen på området för audiovisuella tjänster i den franskspråkiga gemenskapen …”

10 I artikel 134 i dekretet stadgas att Conseil supérieur de l'audiovisuel består av två kollegier, nämligen Collège d'avis och Collège d'autorisation et de contrôle. Myndigheten består vidare av ett presidium och en utredningsavdelning.

11 Enligt artikel 136.1 i dekretet har Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel bland annat följande uppgifter:

"1) dokumentera uttalanden från utgivare av tjänster med undantag för lokala televisionsbolag och [Radio-Télévision belge de la Communauté française de Belgique],

2) bevilja tillstånd att använda radiofrekvenser,

[…]

12) fastställa överträdelser av lagar, dekret och förordningar på området för audiovisuella frågor och åsidosättande av skyldigheter som följer av ett avtal som ingåtts mellan den franskspråkiga gemenskapen och en utgivare av tjänster eller en distributör av tjänster, av avtalet om driften av [Radio-Télévision belge de la Communauté française de Belgique], av det avtal som regeringen ingått med vart och ett av de lokala televisionsbolagen samt av åtaganden som gjorts inom ramen för en anbudsinfordran enligt detta dekret".

12 I artikel 139.1 i dekretet fastställs sammansättningen av Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Artikeln har följande lydelse:

"Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel består av de [fyra] ledamöter i presidiet som avses i artikel 142.1 och ytterligare sex ledamöter. De utses för ett mandat om fyra år vilket kan förlängas …

Utan att det påverkar vad som stadgas i artikel 142.1 ska de tio ledamöterna utses enligt bestämmelserna i artikel 9 i lagen av den 16 juli 1973 om skydd för ideologiska och filosofiska strömningar. Av de sex ledamöter som avses i föregående stycke ska tre utses av parlamentet i den franskspråkiga gemenskapen. Regeringen tillsätter övriga ledamöter sedan parlamentet i den franskspråkiga gemenskapen utsett de tre första ledamöterna.

Ledamöterna i Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel ska väljas bland personer med erkända kvalifikationer inom juridik, audiovisuella medier eller kommunikation.

…"

13 Enligt artikel 140.1 i dekretet företräder presidiet vid Conseil supérieur de l'audiovisuel, som är sammansatt av ordföranden och den förste, den andre och den tredje vice ordföranden, nämnda organ inför domstol och i förhållande till utomstående. Enligt artikel 140.3 är det presidiet som anställer personal till Conseil supérieur de l'audiovisuel, bland annat rådgivare och handläggare till utredningsavdelningen på förslag av den utredningsansvarige tjänstemannen.

14 Presidiets fyra ledamöter tillsätts enligt artikel 142.1 i dekretet av regeringen.

15 Utredningsavdelningen tar emot klagomål som tillställts Conseil supérieur de l'audiovisuel och utreder dessa enligt artikel 143 i dekretet. Den kan även på eget initiativ inleda en utredning. I artikeln föreskrivs även att utredningsavdelningen leds av den utredningsansvarige tjänstemannen under kontroll av presidiet.

16 I artikel 161 i dekretet anges de förfaranderegler som utredningsavdelningen och Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel ska tillämpa då de handlägger klagomål eller omständigheter som kan innebära ett åsidosättande av lagar, dekret och författningar på det audiovisuella området. I artikel 161.1 föreskrivs följande:

"… Utredningsavdelningen inleder en utredning och avgör om ärendet kan tas upp till sakprövning.

Om ärendet kan prövas ska utredningsavdelningen sköta utredningen. Den kan besluta att ärendet ska avskrivas.

…

Collège d'autorisation et de contrôle kan besluta att återuppta ett ärende som utredningsavdelningen har avvisat eller avskrivit.

Utredningsrapporten ska vidarebefordras till Collège d'autorisation et de contrôle …"

17 Enligt artikel 161.2–161.4 ska Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel delge motparten i ärendet sina anmärkningar och rapporten. Denne har en månad på sig för att gå igenom handlingarna och inkomma med ett skriftligt yttrande. Vederbörande ska även anmodas att inställa sig. Collège d'autorisation et de contrôle kan höra varje person som kan ha något relevant att tillföra utredningen och ska avgöra ärendet genom ett motiverat beslut inom 60 dagar från det att överläggningarna är avslutade.

De faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

18 Den 8 oktober 2009 mottog utredningsavdelningen en anmälan från en TV-tittare som sade sig ha noterat att RTL Belgium, några dagar tidigare, hade sänt sju timmars teleshopping under en och samma dag trots att den lagstadgade gränsen var tre timmar.

19 Efter att ha kontrollerat att den tillåtna gränsen hade överskridits skickade utredningsavdelningen en skrivelse till RTL Belgium, med säte i Belgien, för att inhämta dess eventuella kommentarer.

20 Bolaget svarade att utredningsavdelningen inte var behörig att göra en utredning om bolaget då det var dess moderbolag, CLT-UFA med säte i Luxemburg, som levererade tjänsten RTL Belgium.

21 Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel undrar om det är de belgiska eller de luxemburgska myndigheterna som är behöriga att kontrollera tjänsten RTL Belgium. Om bolaget RTL Belgium ska anses tillhandahålla tjänsten RTL Belgium, vilket utredningsavdelningen har anfört, anser nämnda Collège d'autorisation et de contrôle du conseil supérieur de l'audiovisuel att det är behörigt

då bolaget har sitt säte i Belgien och beslut om det redaktionella innehållet, enligt utredningsavdelningen, fattas i Belgien.

22 Begäran om förhandsavgörande innehåller bland annat följande upplysningar om bolaget RTL Belgium och dess moderbolag CLT-UFA.

23 Bolaget RTL Belgium har beviljats successiva tillstånd av belgiska myndigheter att tillhandahålla TV-utsändningstjänster, bland annat tjänsten RTL Belgium, sedan år 1987. Det sista tillstånd som beviljades för denna tjänst löpte ut den 31 december 2005. Bolaget RTL Belgium begärde inte att det skulle förlängas med motiveringen att den aktuella tjänsten numera tillhandahölls från Luxemburg av CLT-UFA.

24 Sistnämnda bolag, som i dag kontrollerar 66 procent av bolaget RTL Belgium, har beviljats koncession av luxemburgska myndigheter för samma tjänst sedan år 1995.

25 I beslut av den 29 november 2006 fann Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel att bolaget RTL Belgium utan tillstånd spred tjänster som bolaget är utgivare av, bland annat tjänsten RTL Belgium, i strid med belgiska bestämmelser om televisionssändningar och påförde bolaget böter om 500 000 euro. Bolaget RTL Belgium väckte då talan mot beslutet inför Conseil d'État (Belgien), som biföll talan och upphävde nämnda beslut genom dom av den 15 januari 2009.

26 Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel har anfört att Conseil d'État i sin dom slog fast att situationen med två tillstånd som förelåg fram

till år 2005 stred mot regeln att en enda medlemsstat är behörig i förhållande till ett audiovisuellt organ och att situationen kunde hindra den fria rörligheten för tjänster inom Europeiska unionen. Conseil d'État fann att det under dessa omständigheter saknade relevans vem av CLT-UFA och bolaget RTL Belgium som var att betrakta som utgivare av tjänsten enligt dekretets terminologi eller tillhandahållare av tjänsten enligt terminologin i direktiv 89/552.

27 Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel anser emellertid att frågan är relevant i målet vid den nationella domstolen med hänsyn till de nya bestämmelser som är tillämpliga i Belgien sedan år 2009. Dessa bestämmelser omfattar dels dekretet, dels ett protokoll om samarbete mellan Konungariket Belgien och Storhertigdömet Luxemburg.

28 Dekretet trädde i kraft den 28 mars 2009. Det föreskrivs häri bland annat en ny definition av konceptet"redaktionellt ansvar".

29 Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel menar att det är en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF och därför har möjlighet att tillställa EU-domstolen en begäran om förhandsavgörande. Utöver att det i rättsligt hänseende utgör en oberoende förvaltningsmyndighet uppfyller Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel de kriterier som EU-domstolen fastställt för att ett organ ska anses som en domstol enligt denna artikel.

30 Mot denna bakgrund beslutade Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel att ställa följande frågor till domstolen:

"Kan begreppet 'faktisk kontroll av såväl valet av program som hur de ska struktureras' i artikel 1 c i [direktiv 89/552/EEG] tolkas så, att det är möjligt att anse att ett bolag som har sitt säte i en medlemsstat och har beviljats koncession för tillhandahållande

av en audiovisuell medietjänst av regeringen i den medlemsstaten utövar en sådan ’faktisk kontroll’ trots att produktionen av kanalens samtliga egna program, arbetet med information till allmänheten om programplanering, finansiella och juridiska tjänster, personalrekrytering, infrastrukturadministration och andra personalfrågor har delegerats (med möjlighet till vidaredelegering) till ett utomstående bolag i en annan medlemsstat i utbyte mot ersättning i form av ett obestämt belopp motsvarande den totala reklamomsättningen till följd av kanalens sändningsverksamhet och trots att det är inom det utomstående bolaget som det fattas beslut om programplanering, eventuella programstrykningar och ändringar av programtablåer?”

Huruvida domstolen är behörig

31 EU-domstolen kommer inledningsvis att pröva huruvida Collège d’autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l’audiovisuel utgör en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF och följaktligen om EU-domstolen är behörig att pröva den ställda frågan.

Yttranden som inkommit till domstolen

32 Konungariket Belgien och Europeiska kommissionen anser att Conseil supérieur de l’audiovisuel uppfyller samtliga de kriterier som fastställts i EU-domstolens praxis för att kännetecknа en domstol.

33 Bolaget RTL Belgium, CLT-UFA och den luxemburgska regeringen anser för sin del att kriteriet om en oberoende ställning inte är uppfyllt.

34 Bolaget RTL Belgium och CLT-UFA har för det första anfört att Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel inte är tillräckligt oberoende från den verkställande makten då den belgiska regeringen bland annat tillsätter en stor del av organets ledamöter. Ledamöterna tillsätts för övrigt på så sätt att olika ideologiska och filosofiska strömningar tas i beaktande vilket hindrar dem från att vara fullt oberoende. Vidare föreligger det inte någon åtskillnad i funktionshänseende mellan utredning och beslutsfattande. Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel är slutligen varken utomstående i förhållande till en eventuell klagande, som den inte har någon skyldighet att höra, eller till utredningsavdelningen, som är underställd presidiet.

35 Den luxemburgska regeringen har gjort gällande att Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel är part i målet och således inte har det oberoende som krävs. Detta styrks av att myndigheten är företrädd när talan mot dess beslut väckts vid Conseil d'État.

Domstolens bedömning

36 Vid bedömningen av huruvida ett organ utgör en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilket är en rent unionsrättslig fråga, beaktar EU-domstolen enligt fast praxis ett antal omständigheter, såsom huruvida organet är upprättat enligt lag, organet är av stadigvarande karaktär, dess jurisdiktion är av tvingande art, förfarandet är kontradiktoriskt, organet tillämpar rättsregler och huruvida det har en

oberoende ställning (se, bland annat, dom av den 17 september 1997 i mål C-54/96, Dorsch Consult, REG 1997, s. I-4961, punkt 23, av den 31 maj 2005 i mål C-53/03, Syfait m.fl., REG 2005, s. I-4609, punkt 29, och av den 14 juni 2007 i mål C-246/05, Häupl, REG 2007, s. I-4673, punkt 16, samt beslut av den 14 maj 2008 i mål C-109/07, Pilato, REG 2008, s. I-3503, punkt 22).

37 EU-domstolen kommer först att pröva om Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel kan anses ha en oberoende ställning.

38 Begreppet oberoende ställning, vilket inte kan skiljas från den dömande uppgiften, innebär framför allt att det berörda organet ska vara utomstående i förhållande till den myndighet som fattat det omtvistade beslutet (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 30 mars 1993 i mål C-24/92, Corbiau, REG 1993, s. I-1277, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 14, s. 105, och av den 19 september 2006 i mål C-506/04, Wilson, REG 2006, s. I-8613, punkt 49).

39 Det finns två aspekter av begreppet. Den första är en yttre aspekt som förutsätter att organet är skyddat mot ingripanden eller yttre påtryckningar som kan äventyra dess medlemmars oberoende bedömning av de tvister som det ska lösa (se domen i det ovannämnda målet Wilson, punkterna 50 och 51).

40 Den andra är en inre aspekt som liknar begreppet opartiskhet och rör avståndet mellan den dömande personen och de respektive parterna i tvisten (se domen i det ovannämnda målet Wilson, punkt 52).

41 Domstolen finner att Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel inte uppfyller villkoret om en oberoende ställning.

42 Med utgångspunkt i Conseil supérieur de l'audiovisuels och dess organs strukturella organisation samt deras uppdrag finner domstolen att nämnda organ inte kan anses agera som ett oberoende utomstående organ i förhållande till å ena sidan den person som presumeras ha överträtt reglerna och å andra sidan den förvaltningsmyndighet som övervakar sektorn för audiovisuella medier.

43 Vad gäller den strukturella organisationen av Conseil supérieur de l'audiovisuel, påpekar domstolen för det första att dess presidium består av fyra ledamöter, det vill säga ordföranden och den första, den andra och den tredje vice-ordföranden. De är för det andra även ledamöter av Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel och utgör en betydande del av detta organ, nämligen fyra av dess tio ledamöter.

44 Vad beträffar de uppdrag som anförtrotts de olika organen i Conseil supérieur de l'audiovisuel följer det av dekretet att det inom denna förvaltningsmyndighet är Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel som har till uppgift att kontrollera att utgivare av berörda medietjänster efterlever reglerna på det audiovisuella området och beivra eventuella överträdelser. Uppdraget genomförs med hjälp av det arbete som utförs av utredningsavdelningen, vilken leds av den utredningsansvarige tjänstemannen under överinseende av presidiet.

45 Domstolen finner att Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, som är beslutande organ, via presidiet är funktionellt bundet till nämnda Conseil supérieur de l'audiovisuel i dess helhet och till utredningsavdelningen, på vars förslag man fattar beslut. Det följer härav att när Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel fattar beslut är det inte självständigt i förhållande till det administrativa kontrollorganet, vilket kan uppfattas som part i ett förfarande på området för audiovisuella medier (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Syfait m.fl., punkt 33).

46 Denna slutsats styrks vidare av att presidiet företräder Conseil supérieur de l'audiovisuel inför domstol och i förhållande till utomstående.

47 När Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel fattar det omtvistade beslutet är det följaktligen inte utomstående i förhållande till berörda intressen och besitter därför inte den opartiskhet som krävs i förhållande till den person som eventuellt överträtt reglerna, i förevarande fall bolaget RTL Belgium, för att utgöra en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

48 Således saknas anledning att pröva huruvida Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel uppfyller övriga villkor för att bedöma om ett organ utgör en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

49 Under dessa omständigheter är domstolen inte behörig att besvara den ställda frågan.

Rättegångskostnader

50 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

EU-domstolen är inte behörig att besvara den fråga som ställts av Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel i dess beslut av den 3 december 2009.

Underskrifter