ARREST VAN HET HOF
10 september 1996 *

In zaak C-222/94,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Docksey en B. J. Drijber, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. Belliard, adjunct-directeur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en J.-L. Falconi, secretaris buitenlandse zaken bij deze directie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard du Prince Henri 9,

interveniënte,

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door S. Richards en R. Thompson, Barristers, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Britse ambassade, Boulevard Roosevelt 14,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk, door richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (PB 1989, L 298, blz. 23), niet correct in nationaal recht om te zetten, de krachtens de artikelen 2, leden 1 en 2, en 3, lid 2, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet en G. Hirsch, kamerpresidenten, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, bijgestaan door S. Richards en R. Thompson, van de Franse regering, vertegenwoordigd door P. Martinet, secretaris buitenlandse zaken bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en van de Commissie, vertegenwoordigd door C. Docksey en B. J. Drijber, ter terechtzitting van 27 februari 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 april 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 28 juli 1994 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag beroep ingesteld om te doen vaststellen dat het Verenigd Koninkrijk, door richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (PB 1989, L 298, blz. 23; hierna: „richtlijn"), niet correct in nationaal recht om te zetten, de krachtens de artikelen 2, leden 1 en 2, en 3, lid 2, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Het Verenigd Koninkrijk wordt verweten, dat het zijn verplichtingen uit hoofde van de richtlijn niet is nagekomen:

— door inzake televisie-uitzendingen via satelliet de in Section 43 van de Broadcasting Act 1990 genoemde criteria vast te stellen om te bepalen welke satelliet-omroeporganisaties onder de bevoegdheid van het Verenigd Koninkrijk vallen, en in het kader van deze bevoegdheid verschillende regelingen toe te passen op binnenlandse en niet-binnenlandse satellietdiensten,

en

— door op de uitzendingen van een omroeporganisatie die onder de bevoegdheid van een andere Lid-Staat valt, toezicht uit te oefenen wanneer deze uitzendingen door een niet-binnenlandse satellietdienst worden uitgezonden of aan het publiek als een vergunningplichtig programma of door een plaatselijke dienst worden aangeboden.

De richtlijn

3 Artikel 2 van de richtlijn bepaalt:

„1. Elke Lid-Staat ziet erop toe dat alle televisie-uitzendingen

— van televisie-omroeporganisaties die onder zijn bevoegdheid vallen of

— van televisie-omroeporganisaties die van een door hem verleende frequentie of capaciteit van een satelliet of een in deze Lid-Staat gelegen verbinding naar een satelliet toe gebruik maken, maar niet onder de bevoegdheid van een van de Lid-Staten vallen,

voldoen aan de wettelijke voorschriften voor uitzendingen die bestemd zijn voor het publiek in die Lid-Staat.

2. De Lid-Staten waarborgen de vrijheid van ontvangst en belemmeren niet de doorgifte op hun grondgebied van televisie-uitzendingen uit andere Lid-Staten om redenen die binnen de door deze richtlijn gecoördineerde gebieden vallen. De Lid-Staten mogen de doorgifte van televisie-uitzendingen voorlopig schorsen indien:

a) een televisie-uitzending uit een andere Lid-Staat een duidelijke, belangrijke en ernstige inbreuk vormt op artikel 22;

b) de omroeporganisatie in de twaalf voorgaande maanden al ten minste tweemaal inbreuk heeft gemaakt op dezelfde bepaling;

c) de betrokken Lid-Staat de omroeporganisatie en de Commissie schriftelijk kennis heeft gegeven van de ten laste gelegde inbreuken en van zijn voornemen beperkingen aan de doorgifte op te leggen indien nogmaals zo'n inbreuk wordt gemaakt;

d) overleg met de uitzendende Staat en de Commissie niet binnen 15 dagen te rekenen vanaf de onder c) bedoelde kennisgeving tot een minnelijke schikking heeft geleid, en de ten laste gelegde inbreuk blijft doorgaan.

De Commissie ziet erop toe dat de schorsing verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Zij kan de betrokken Lid-Staat verzoeken een schorsing die strijdig is met het gemeenschapsrecht onmiddellijk ongedaan te maken. Deze bepaling vormt in de Lid-Staat onder de bevoegdheid waarvan de betrokken omroeporganisatie valt geen beletsel om ongeacht welke procedure, maatregel of sanctie op de betrokken inbreuken toe te passen.

3. Deze richtlijn is niet van toepassing op televisie-uitzendingen die uitsluitend bestemd zijn voor ontvangst in andere landen dan de Lid-Staten en die niet direct of indirect in een of meer Lid-Staten worden ontvangen."

4 Artikel 3 van de richtlijn luidt:

„1. Het staat de Lid-Staten vrij, voor de onder hun bevoegdheid vallende televisie-omroeporganisaties strengere of meer gedetailleerde voorschriften vast te stellen op de gebieden die onder de onderhavige richtlijn vallen.

2. De Lid-Staten zien er met passende middelen in het kader van hun wetgeving op toe dat de onder hun bevoegdheid vallende televisie-omroeporganisaties zich houden aan de bepalingen van deze richtlijn."

5 Volgens artikel 25 van de richtlijn zijn de Lid-Staten gehouden de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 3 oktober 1991 aan deze richtlijn te voldoen, en de Commissie daarvan onverwijld in kennis te stellen.

Het Verdrag over grensoverschrijdende televisie van de Raad van Europa

6 De artikelen 2, 3, 5 en 27 van het Verdrag over grensoverschrijdende televisie van de Raad van Europa van 5 mei 1989 (hierna: „verdrag"), luiden als volgt:

„Artikel 2: Gebruikte begrippen

In dit verdrag wordt verstaan onder:

a) ‚Uitzending', het oorspronkelijke uitzenden via de ether, via de kabel of via ieder type satelliet, in al dan niet gecodeerde vorm van voor ontvangst door het publiek bestemde televisieprogramma's. Hieronder zijn niet begrepen communicatiediensten op individueel verzoek;

b) (...)

c) ‚Omroeper', de natuurlijke of rechtspersoon die voor ontvangst door het publiek bestemde televisieprogramma's samenstelt en deze in hun geheel en zonder enige wijziging uitzendt of door een derde laat uitzenden;

d) ‚Programma', alle elementen van een bepaalde dienst die door een omroeper in de zin van het vorige lid wordt verstrekt;

(...)"

„Artikel 3: Werkingssfeer

Dit verdrag is van toepassing op alle programma's die worden uitgezonden of doorgegeven door organisaties of met behulp van technische middelen die onder de bevoegdheid van een verdragsluitende partij vallen, ongeacht of dit via de kabel, via de ether of via satelliet gebeurt, en die direct of indirect in een of meer andere partijen kunnen worden ontvangen."

„Artikel 5: Plichten van de partij van uitzending

1. Iedere partij van uitzending ziet er met passende middelen en via haar bevoegde instanties op toe dat alle programma's die worden uitgezonden door organisaties of met behulp van technische middelen die in de zin van artikel 3 onder haar bevoegdheid vallen, voldoen aan de voorschriften van dit verdrag.

2. In dit verdrag wordt onder partij van uitzending verstaan:

a) in het geval van uitzendingen via de ether, de partij waarin de oorspronkelijke uitzending plaatsvindt;

b) in het geval van uitzendingen via satelliet:

i) de partij waarin de verbinding naar de satelliet toe zich bevindt;

ii) de partij die het recht toekent om van een frequentie of capaciteit van een satelliet gebruik te maken wanneer de verbinding naar de satelliet toe zich bevindt in een staat die geen partij bij het verdrag is;

iii) de partij waarin de omroeper gevestigd is, wanneer de bevoegdheid krachtens i en ii, niet is vastgesteld.

(...)"

„Artikel 27: Andere internationale akkoorden of overeenkomsten

1. In hun onderlinge betrekkingen passen de partijen die lid zijn van de Europese Economische Gemeenschap de gemeenschapsregels toe en zullen zij de uit dit verdrag voortvloeiende regels bijgevolg enkel toepassen voor zover geen enkele gemeenschapsregel het betrokken onderwerp regelt.

(...)"

Het nationale recht

7 De Broadcasting Act 1990 (hierna: „wet") stelt het rechtskader vast voor, onder meer, de levering van televisieprogramma's door onafhankelijke organisaties in het Verenigd Koninkrijk.

8 Section 13 van de wet verbiedt de levering van andere televisieprogramma's dan die van de BBC en de Welsh Authority, tenzij de levering toegelaten is bij of krachtens een door de Independent Television Commission („ITC") toegekende vergunning.

9 Section 16(2)(g) en (h) van de wet past de in de artikelen 4 en 5 van de richtlijn vastgestelde voorwaarden toe voor de programmering van Europese produkties die door onafhankelijke producenten zijn vervaardigd.

10 Section 43 onderscheidt twee soorten „televisiediensten via satelliet", te weten de binnenlandse diensten en de niet-binnenlandse diensten, die beide worden aangemerkt als „televisieprogramma's" en dus een vergunning nodig hebben om te kunnen worden verspreid. Dit artikel bevat ook de criteria om te bepalen welke televisie-uitzendingen onder deze twee soorten diensten vallen:

— volgens Section 43(1) is een binnenlandse satellietdienst („domestic satellite service"; hierna: „DSS") een televisie-omroepdienst waarvan de programma's via satelliet vanuit het Verenigd Koninkrijk op een aan het Verenigd Koninkrijk toegekende frequentie worden uitgezonden en voor ontvangst door de gehele bevolking van die staat bestemd zijn;

— volgens Section 43(2) is een niet-binnenlandse satellietdienst („non-domestic satellite service"; hierna: „NDSS") een dienst die via satelliet

a) vanuit het Verenigd Koninkrijk, maar niet op een aan het Verenigd Koninkrijk toegekende frequentie, televisieprogramma's uitzendt die voor ontvangst door de gehele bevolking van het Verenigd Koninkrijk of van een andere Lid-Staat bestemd zijn, of

b) vanuit een plaats buiten het Verenigd Koninkrijk of een Lid-Staat, televisieprogramma's uitzendt die voor ontvangst door de gehele bevolking van het Verenigd Koninkrijk of van een andere Lid-Staat bestemd zijn, waarbij de programma's worden geleverd door iemand in het Verenigd Koninkrijk, die de redactionele controle over de inhoud van de programmering heeft.

11 Specifieke bepalingen zijn voorzien in Section 44 van de wet voor de toekenning van DSS-vergunningen en in Section 45 voor de toekenning van NDSS-vergunningen. Section 44(3) van de wet verklaart Section 16(2)(g) en (h), betreffende de voorwaarden inzake de programmering van Europese produkties, van toepassing op de DSS. Daarentegen doet Section 45(2) dit niet voor de NDSS.

12 Section 47(2) van de wet betreft de toekenning van vergunningen voor „aan vergunning onderworpen programma's". Section 79(2) betreft de toekenning van vergunningen voor „plaatselijke diensten" die volledig of gedeeltelijk bestaan in het (in hun geheel en ongewijzigd) doorgeven van via satelliet uitgezonden buitenlandse programma's.

De procedure

13 In een brief van 3 november 1992 gaf de Commissie te kennen, dat het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen niet was nagekomen door de richtlijn verkeerd en onvolledig in nationaal recht om te zetten, en nodigde zij het Verenigd Koninkrijk uit zijn opmerkingen te maken.

14 Bij brief van 10 februari 1993 diende het Verenigd Koninkrijk opmerkingen in over de verschillende punten van de ingebrekestelling.

15 Op 30 september 1993 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarin zij het Verenigd Koninkrijk uitnodigde binnen een termijn van twee maanden vanaf de mededeling van het advies de nodige maatregelen te treffen om een einde te maken aan de niet-nakoming van de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen.

16 Bij brief van 25 januari 1994 antwoordde het Verenigd Koninkrijk op het met redenen omkleed advies.

Het voorwerp van het beroep

17 In het tweede onderdeel van het beroep verwijt de Commissie het Verenigd Koninkrijk, dat Section 79(2) van de wet in strijd met artikel 2, lid 2, van de richtlijn voorziet in toezicht op de programma's van een omroeporganisatie die onder de bevoegdheid van een andere Lid-Staat valt, wanneer die programma's door een NDSS worden uitgezonden of door een plaatselijke dienst aan het publiek worden aangeboden.

18 In zijn verweerschrift heeft het Verenigd Koninkrijk gesteld, dat Section 79(2) van de wet weliswaar de uitzending van buitenlandse programma's via satelliet betreft, doch dat uit Section 79(5) van de wet en uit de in de Broadcasting (Foreign Satellite Programmes — Specified Countries) Order 1991 (SI 1991, nr. 2124) vervatte uitvoeringsvoorschriften volgt, dat Section 79(2) niet van toepassing is op programma's die vanuit andere Lid-Staten via satelliet worden uitgezonden.

19 Naar aanleiding van deze opmerkingen heeft de Commissie ter terechtzitting afstand gedaan van deze grief.

De niet-nakoming van artikel 2, lid 1, van de richtlijn

20 Blijkens het verzoekschrift voert de Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk vier grieven aan, die betrekking hebben op de niet-nakoming van artikel 2, lid 1, van de richtlijn door Section 43 van de wet, doordat deze bepaling

— zich op andere criteria dan het vestigingscriterium baseert om te bepalen welke omroeporganisaties onder de bevoegdheid van het Verenigd Koninkrijk vallen,

— zich voorts baseert op een criterium dat voor deze bevoegdheid irrelevant is, te weten het ontvangstcriterium,

— de onder de bevoegdheid van het Verenigd Koninkrijk vallende uitzendingen uit derde landen niet aan het recht van het Verenigd Koninkrijk onderwerpt, en

— verschillende regelingen toepast op de NDSS en op de DSS.

21 De Franse regering deelt en ondersteunt de analyses van de Commissie waarop de grieven zijn gebaseerd.

De criteria om te bepalen welke televisie-omroeporganisaties onder de bevoegdheid van het Verenigd Koninkrijk vallen

De uitlegging van artikel 2, lid 1, van de richtlijn

22 Luidens artikel 2, lid 1, van de richtlijn ziet elke Lid-Staat erop toe, dat de televisie-omroeporganisaties die onder zijn bevoegdheid vallen of waarover hij

krachtens het tweede streepje van deze bepaling een bevoegdheid inzake de uitgezonden programma's moet uitoefenen, voldoen aan de wettelijke voorschriften voor uitzendingen die bestemd zijn voor het publiek in die Lid-Staat. Volgens artikel 3, lid 2, zien de Lid-Staten er ook op toe, dat de onder hun bevoegdheid vallende televisie-omroeporganisaties zich houden aan de bepalingen van de richtlijn.

23 Uit het dossier blijkt dat de Commissie en het Verenigd Koninkrijk van mening verschillen over de uitlegging van de term „bevoegdheid" in de zinsnede „televisie-omroeporganisaties die onder [de] bevoegdheid [van een Lid-Staat] vallen" in artikel 2, lid 1, eerste streepje, van de richtlijn.

24 De Commissie betoogt, dat de televisie-omroeporganisaties die in de zin van deze bepaling onder de bevoegdheid van een Lid-Staat vallen, de organisaties zijn die in de betrokken Lid-Staat zijn gevestigd. Zij meent dan ook, dat het stelsel van Section 43 van de wet, doordat het op andere criteria is gebaseerd, in strijd is met de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 2, van de richtlijn.

25 Volgens het Verenigd Koninkrijk is de bevoegde Lid-Staat in de zin van artikel 2, lid 1, van de richtlijn de Lid-Staat op wiens grondgebied de plaats gelegen is vanwaar het televisieprogramma wordt uitgezonden.

26 Inderdaad moet worden vastgesteld, dat de richtlijn geen uitdrukkelijke definitie bevat van „televisie-omroeporganisaties die onder zijn bevoegdheid vallen".

27 In de eerste plaats moet dus worden onderzocht, of uit de tekst van artikel 2, lid 1, een uitlegging valt af te leiden die steun biedt aan het standpunt van de ene dan wel van de andere partij.

28 Het Verenigd Koninkrijk meent, dat zijn uitlegging — volgens welke de Lid-Staat die in de zin van artikel 2, lid 1, van de richtlijn bevoegd is, de Lid-Staat is op wiens grondgebied de plaats gelegen is vanwaar het televisieprogramma wordt uitgezonden — wordt bevestigd door het tweede streepje van die bepaling, volgens hetwelk de Lid-Staat die bevoegd is voor het toezicht op de nakoming van de wettelijke voorschriften voor uitzendingen, de Lid-Staat is die een frequentie of een capaciteit van een satelliet toekent of waarin de verbinding naar een satelliet toe gelegen is.

29 Opgemerkt zij evenwel, dat, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, indien de plaats vanwaar wordt uitgezonden, het enige criterium was ter bepaling van de Lid-Staat die in de zin van artikel 2, lid 1, van de richtlijn bevoegd is, het tweede streepje van deze bepaling inhoudsloos zou zijn.

30 Het Verenigd Koninkrijk merkt nog op, dat het bij de verhouding tussen de twee streepjes in artikel 2, lid 1, van de richtlijn niet gaat om een hiërarchie, maar om een tweedeling.

31 Uit de tekst van deze bepaling volgt evenwel ten duidelijkste, dat een omroeporganisatie zich niet gelijktijdig kan bevinden in de situatie waarin zij onder de bevoegdheid van een Lid-Staat valt in de zin van het eerste streepje, en in de situatie bedoeld in het tweede streepje, dat enkel betrekking heeft op organisaties die niet onder de bevoegdheid van een van de Lid-Staten vallen.

32 Ten slotte betoogt het Verenigd Koninkrijk, dat artikel 2, lid 1, tweede streepje, van de richtlijn betrekking heeft op uitzendingen via satelliet, zodat het eerste streepje van deze bepaling uitzendingen via de ether betreft.

33 Dit betoog gaat ervan uit, dat de term „bevoegdheid" in de twee streepjes een verschillende betekenis zou hebben. Zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn

conclusie heeft opgemerkt, kan dit argument echter niet worden aanvaard. Aangezien het tweede streepje enkel ziet op de situatie waarin de in het eerste streepje bedoelde bevoegdheid van een andere Lid-Staat ontbreekt, onderstelt het, dat de Lid-Staten ingevolge het eerste streepje bevoegd kunnen zijn in de in het tweede streepje bedoelde gevallen.

34 Aangezien de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde uitlegging bij onderzoek van de tekst van artikel 2, lid 1, niet stand houdt, moet worden nagegaan of de opvatting van de Commissie kan worden aanvaard.

35 Artikel 2, lid 1, van de richtlijn heeft tot doel te verzekeren dat een Lid-Staat erop toeziet, dat alle televisie-uitzendingen van televisie-omroeporganisaties waarover hij de in die bepaling bedoelde bevoegdheden kan doen gelden, voldoen aan de wettelijke voorschriften voor uitzendingen die bestemd zijn voor het publiek in die Lid-Staat, daaronder begrepen, volgens artikel 3, lid 2, de bepalingen van de richtlijn zelf.

36 Voor een Lid-Staat is de mogelijkheid om zijn reglementering te doen naleven, afhankelijk van zijn bevoegdheden ten aanzien van op zijn grondgebied uitgeoefende activiteiten en, subsidiair, ten aanzien van personen of in voorkomend geval zaken, zoals ruimtevaartuigen, die met die staat verbonden zijn, hoewel zij zich buiten zijn grondgebied bevinden.

37 Het tweede streepje van artikel 2, lid 1, verwijst naar de situatie waarin een Lid-Staat enerzijds zijn bevoegdheid ten aanzien van het gebruik van een satelliet kan doen gelden, en anderzijds zijn territoriale bevoegdheid ten aanzien van het gebruik van een in die staat gelegen verbinding naar een satelliet toe die niet onder zijn bevoegdheid valt.

38 Dat tweede streepje beoogt evenwel enkel de uitoefening van dergelijke bevoegdheden indien geen enkele andere Lid-Staat bevoegd is krachtens het eerste streepje van deze bepaling.

39 Een Lid-Staat B kan enkel een bevoegdheid hebben in de in het tweede streepje bedoelde situatie, wanneer hij zich ingevolge het eerste streepje kan beroepen op een bevoegdheid ratione personae ten aanzien van televisie-omroeporganisaties die hetzij een frequentie of de capaciteit van een met Lid-Staat A verbonden satelliet willen gebruiken, hetzij een op het grondgebied van staat A gelegen verbinding naar een satelliet toe die niet onder de bevoegdheid van die staat A valt.

40 Bij onderzoek van artikel 2, lid 1, blijkt dus, dat het in het eerste streepje gebruikte begrip „bevoegdheid van een Lid-Staat" aldus moet worden verstaan, dat het noodzakelijkerwijze een bevoegdheid ratione personae ten aanzien van de televisie-omroeporganisaties omvat.

41 Deze uitlegging wordt bevestigd door de tekst van artikel 2, lid 1, eerste streepje, van de richtlijn, voor zover dit betrekking heeft op televisie-omroeporganisaties die onder de bevoegdheid van een Lid-Staat vallen, zonder dat in deze context wordt verwezen naar de plaats vanwaar zij uitzenden.

42 Een bevoegdheid ratione personae van een Lid-Staat ten aanzien van een televisie-omroeporganisatie kan evenwel enkel worden gebaseerd op haar band met de rechtsorde van deze staat, wat in wezen het begrip vestiging in de zin van artikel 59, eerste alinea, EG-Verdrag dekt, waarvan de tekst onderstelt dat de dienstverrichter en degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, in twee verschillende Lid-Staten „gevestigd" zijn.

Het verdrag van de Raad van Europa

43 Het Verenigd Koninkrijk voert nog aan, dat zijn uitlegging van de uitdrukking „televisie-omroeporganisaties die onder zijn bevoegdheid vallen" in de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 2, van de richtlijn, voornamelijk op artikel 5, lid 2, van het verdrag berust. Daar wordt bepaald, dat de partij van uitzending, die erop moet toezien dat de programma's die worden uitgezonden door organisaties of met behulp van technische middelen die in de zin van artikel 3 onder zijn bevoegdheid vallen, voldoen aan de voorschriften van het verdrag, de staat is waarin de verbinding naar de satelliet toe zich bevindt, of die het recht verleent om een frequentie of een capaciteit van een satelliet te gebruiken wanneer de verbinding gesitueerd is in een staat die geen partij is bij het verdrag.

44 Hoewel de Gemeenschap zelf geen partij is bij het verdrag, aldus het Verenigd Koninkrijk, zou er een absurde situatie ontstaan wanneer zij door middel van de richtlijn de uitzending van programma's binnen de Gemeenschap op volstrekt andere wijze had willen regelen dan de Lid-Staten in het kader van het verdrag hebben gedaan.

45 Bij vergelijking van de tekst, de systematiek en de doeleinden van de richtlijn met die van het verdrag kan dit betoog echter niet slagen.

46 In de eerste plaats is volgens artikel 5 van het verdrag de partij van uitzending bevoegd voor het toezicht op de nakoming van de voorschriften voor uitzendingen. Luidens artikel 2 van het verdrag betekent de term „uitzending" het oorspronkelijke uitzenden van voor ontvangst door het publiek bestemde televisieprogramma's, via de ether, via de kabel of via ieder type satelliet, in al dan niet gecodeerde vorm. In het geval van uitzendingen via de ether is de partij van uitzending volgens artikel 5, lid 2, sub a, de partij waarin de oorspronkelijke uitzending plaatsvindt. Voor uitzendingen via satelliet bepaalt artikel 5, lid 2, sub b, dat de partij van uitzending de partij is waarin de verbinding naar de satelliet toe

zich bevindt (sub i), of die het recht toekent om van een frequentie of capaciteit van een satelliet gebruik te maken wanneer de verbinding naar de satelliet toe zich bevindt in een staat die geen partij bij het verdrag is (sub ii).

47 Ter bepaling van de staat die voor het toezicht op de naleving van de voorschriften voor uitzendingen bevoegd is, baseert het verdrag zich dus hoofdzakelijk op met het uitzenden verband houdende criteria. Enkel in het geval van uitzendingen via satelliet en wanneer de bevoegdheid niet ingevolge artikel 5, lid 2, sub b-i en b-ii, kan worden vastgesteld, verwijst deze bepaling naar de plaats van vestiging van de omroeporganisatie (sub iii). Zoals de advocaat-generaal in punt 51 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft punt iii een subsidiair karakter ten opzichte van de onder i en ii van artikel 5, lid 2, sub b, van het verdrag bedoelde gevallen.

48 Volgens artikel 2, lid 1, eerste streepje, van de richtlijn daarentegen is de Lid-Staat die voor het toezicht op de naleving van de voorschriften voor uitzendingen bevoegd is, de Lid-Staat onder wiens bevoegdheid de televisie-omroeporganisatie valt. Blijkens artikel 2, lid 1, tweede streepje, is het enkel wanneer de televisie-omroeporganisatie niet onder de bevoegdheid van een van de Lid-Staten valt, dat de richtlijn criteria in verband met het uitzenden gebruikt.

49 Hieruit blijkt, dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn en artikel 5, lid 2, van het verdrag verschillende criteria gebruiken om te bepalen welke staat bevoegd is voor het toezicht op de naleving van de voorschriften voor televisie-uitzendingen. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, beantwoordt dit inhoudelijke verschil aan een verschil tussen het doel van de richtlijn en het doel van het verdrag. Terwijl de richtlijn volgens de tweede overweging van haar considerans de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt inzake televisiediensten beoogt, heeft het verdrag volgens zijn artikel 1 tot doel, de grensoverschrijdende uitzending en de doorgifte van televisieprogramma's te vergemakkelijken.

50 Bovendien staat vast, dat de Raad, toen hij de richtlijn vaststelde, zeer wel bekend was met de vaststelling van het verdrag, zoals overigens blijkt uit de vierde

overweging van de considerans van de richtlijn. Zoals de advocaat-generaal in punt 54 van zijn conclusie heeft uiteengezet, is het uit 1986 daterende voorstel voor de richtlijn niet gewijzigd met het oog op aanpassing ervan aan de bepalingen van het verdrag. Door de richtlijn vast te stellen, heeft de gemeenschapswetgever er dus voor gekozen, het gebied van de televisiediensten anders te regelen dan bij het verdrag is gedaan.

51 Aan het verdrag kan derhalve geen argument worden ontleend om zich ertegen te verzetten, dat de verwijzing in artikel 2, lid 1, van de richtlijn naar de staat onder wiens bevoegdheid de omroeporganisatie valt, aldus wordt verstaan, dat het gaat om de staat waarin deze organisatie is gevestigd.

52 Ten slotte heeft het Verenigd Koninkrijk gewezen op de gevolgen van een uitlegging van artikel 2, lid 1, van de richtlijn, die niet met artikel 5, lid 2, van het verdrag overeenkomt. Een dergelijke uitlegging zou alle Lid-Staten in een onmogelijke situatie plaatsen, daar zij hen zou dwingen tegen hun juridische verplichtingen hetzij op internationaal vlak hetzij op gemeenschapsvlak te handelen.

53 Dienaangaande volstaat het op te merken, dat artikel 27, lid 1, van het verdrag uitdrukkelijk bepaalt, dat de Lid-Staten het gemeenschapsrecht toepassen en derhalve slechts toepassing geven aan de regels van het verdrag voor zover er geen gemeenschapsregels op het betrokken gebied bestaan.

De doelmatigheid van het vestigingscriterium

54 Vervolgens dienen verschillende argumenten van het Verenigd Koninkrijk te worden onderzocht over de doelmatigheid van de uitlegging van artikel 2, lid 1, van de richtlijn in die zin, dat de staat onder wiens bevoegdheid de omroeporganisatie valt, de staat is waarin deze organisatie gevestigd is.

55 Een dergelijke uitlegging van artikel 2, lid 1, van de richtlijn kan inderdaad problemen opleveren, zoals de Commissie ter terechtzitting overigens uitdrukkelijk heeft erkend.

56 Wanneer echter een Lid-Staat bij de uitvoering van een richtlijn moeilijkheden ondervindt, dient hij die aan de Commissie voor te leggen, opdat deze in nauwe samenwerking met de betrokken Lid-Staten een passende oplossing kan zoeken. Hoe dan ook, het enkele feit dat praktische problemen kunnen rijzen bij de toepassing van het criterium ter bepaling van de ingevolge artikel 2, lid 1, van de richtlijn bevoegde staat, betekent niet, dat een Lid-Staat dat criterium door een ander criterium van zijn keuze mag vervangen.

57 Onder verwijzing naar de arresten van het Hof van 26 november 1975 (zaak 39/75, Coenen e. a., Jurispr. 1975, blz. 1547) en 25 juli 1991 (zaak C-221/89, Factortame e. a., Jurispr. 1991, blz. I-3905) is het Verenigd Koninkrijk voorts van mening, dat wanneer een omroeporganisatie in verschillende Lid-Staten gevestigd zou zijn, zij aanspraak zou moeten kunnen maken op toepassing van de bepalingen van de richtlijn zowel voor uitzendingen vanuit de staat waarin haar hoofdvestiging gelegen is, als voor uitzendingen vanuit de staat van haar secundaire vestiging. Er zouden dan verschillende Lid-Staten bevoegd kunnen zijn ten aanzien van dezelfde omroeporganisatie.

58 Dienaangaande zij opgemerkt, dat het door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde criterium kan leiden tot problemen van bevoegdheidsafbakening, die volgens het Verenigd Koninkrijk enkel kunnen worden opgelost door het sluiten van internationale overeenkomsten tussen de Lid-Staten. Hoewel het vestigingscriterium ook moeilijkheden kan meebrengen, heeft de Commissie, zonder op tegenspraak van het Verenigd Koninkrijk te stuiten, uiteengezet dat de Lid-Staten een oplossing kunnen vinden door dit criterium uit te leggen als de plaats waar de omroeporganisatie het centrum van zijn activiteiten heeft, met name de plaats waar de beslissingen betreffende het programmeringsbeleid en de definitieve samenstelling van de uit te zenden programma's worden genomen, zonder dat aanvullende rechtsvoorschriften nodig zijn om het risico van dubbel toezicht te vermijden.

59 Het Verenigd Koninkrijk betoogt voorts, dat het vestigingscriterium een gevaar van misbruik inhoudt, voor zover een omroeporganisatie haar hoofdvestiging naar een andere Lid-Staat zou kunnen overbrengen om aan de toepassing van de regeling van een Lid-Staat te ontkomen.

60 Het Hof stelt vast, dat de door de Commissie aanbevolen uitlegging van het vestigingscriterium (zie r. o. 58 van dit arrest) het door het Verenigd Koninkrijk genoemde gevaar van misbruik aanzienlijk zou verminderen en dat het door het Verenigd Koninkrijk voorgestane criterium hoe dan ook een vergelijkbaar of zelfs een groter gevaar van misbruik inhoudt.

61 Uit het voorgaande volgt, dat Section 43 van de wet, doordat het gebaseerd is op andere criteria dan het vestigingscriterium om te bepalen welke organisaties onder de bevoegdheid van het Verenigd Koninkrijk vallen, in strijd is met de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 2, van de richtlijn.

62 De grief is bijgevolg gegrond.

Het criterium van ontvangst van programma's

63 Volgens de Commissie is Section 43 van de wet in strijd met artikel 2, lid 1, van de richtlijn, voor zover Section 43 naar het criterium van programmaontvangst verwijst. Dit criterium zou evenwel volstrekt irrelevant zijn om in het kader van de richtlijn de voor een omroeporganisatie bevoegde Lid-Staat te bepalen.

64 Het Hof heeft in rechtsoverweging 61 van dit arrest reeds vastgesteld, dat de in Section 43 van de wet vermelde criteria niet in overeenstemming zijn met de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 2, van de richtlijn.

65 De grief is derhalve gegrond.

Het verzuim om uitzendingen uit derde landen, die onder de bevoegdheid van het Verenigd Koninkrijk vallen, aan het recht van deze staat te onderwerpen

66 De Commissie stelt, dat de wet niet beoogt te verzekeren, dat uitzendingen uit derde landen, die van een aan het Verenigd Koninkrijk toegewezen frequentie gebruik maken ten einde door de gehele bevolking in een andere Lid-Staat te worden ontvangen, voldoen aan de wettelijke voorschriften voor uitzendingen bestemd voor het publiek in het Verenigd Koninkrijk.

67 Het Verenigd Koninkrijk merkt op, dat een schending van artikel 2, lid 1, tweede streepje, van de richtlijn zich enkel zou voordoen in het volstrekt hypothetische geval dat het een frequentie aan een omroeper van een derde land zou toekennen zonder toezicht uit te oefenen op de door hem geleverde diensten.

68 Dienaangaande zij opgemerkt, dat ook al gaat het om een hypothetisch geval, het Verenigd Koninkrijk niet betwist, dat de wet in casu niet in overeenstemming is met de richtlijn.

69 Bijgevolg is de grief gegrond.

De toepassing van een verschillende regeling op NDSS en op DSS

70 De Commissie stelt, dat het in Section 43 van de wet gemaakte onderscheid tussen DSS en NDSS, naast het feit dat dit onderscheid gebaseerd is op andere criteria dan dat van de plaats van vestiging van de omroeporganisatie, niet in overeenstemming is met artikel 2, lid 1, van de richtlijn, doordat Section 43 de NDSS aan een minder strenge regeling onderwerpt dan de DSS.

71 De Commissie preciseert dienaangaande, dat ingevolge Section 44(3) van de wet Section 16(2)(g) en (h) wel van toepassing is op de DSS, maar niet op de NDSS. Vaststaat dat Section 16(2) van de wet beoogt uitvoering te geven aan de artikelen 4 en 5 van de richtlijn.

72 Zowel de Commissie als het Verenigd Koninkrijk hebben evenwel verklaard, dat de vraag of laatstgenoemde met betrekking tot de NDSS daadwerkelijk de krachtens de artikelen 4 en 5 van de richtlijn op hem rustende verplichtingen is nagekomen, voorwerp is van een andere procedure uit hoofde van artikel 169 van het Verdrag.

73 Aangezien het Verenigd Koninkrijk niet betwist, dat de NDSS aan een minder strikte regeling zijn onderworpen dan de DSS, rijst in het kader van het onderhavige beroep enkel de vraag, of artikel 2, lid 1, van de richtlijn zich daartegen verzet.

74 Een Lid-Staat kan weliswaar ingevolge artikel 3, lid 1, van de richtlijn strengere voorschriften vaststellen op de onder de richtlijn vallende gebieden, maar dat neemt niet weg, dat volgens artikel 2, lid 1, alle uitzendingen van omroeporganisaties die onder de bevoegdheid van die Lid-Staat vallen of waarover hij ingevolge artikel 2, lid 1, tweede streepje, een bevoegdheid moet uitoefenen, voldoen aan de wettelijke voorschriften voor uitzendingen die bestemd zijn voor het publiek in die Lid-Staat.

75 De grief is derhalve gegrond.

De niet-nakoming van artikel 2, lid 2, van de richtlijn

76 Ten slotte stelt de Commissie, dat de Sections 44 en 45 van de wet, betreffende de toekenning van DSS- en NDSS-vergunningen, in strijd zijn met artikel 2, lid 2, van

de richtlijn, voor zover de definitie van DSS en NDSS in Section 43 van de wet de omroeporganisaties omvat die onder de bevoegdheid van andere Lid-Staten vallen, wat de mogelijkheid van dubbel toezicht opent.

77 Het Verenigd Koninkrijk betwist niet, dat Section 43 van de wet betrekking heeft op alle omroeporganisaties die vanaf zijn grondgebied uitzenden.

78 Er moet dan ook worden vastgesteld, dat Section 43 van de wet, door andere criteria te bezigen dan het in artikel 2, lid 1, van de richtlijn bedoelde vestigingscriterium, in strijd met artikel 2, lid 2, ook betrekking heeft op omroeporganisaties die wegens hun vestiging in andere Lid-Staten onder de bevoegdheid van die Lid-Staten vallen.

79 Bijgevolg is de grief gegrond.

80 Uit al het voorgaande volgt, dat het Verenigd Koninkrijk, door ten aanzien van televisie-uitzendingen via satelliet de in Section 43 van de Broadcasting Act 1990 genoemde criteria vast te stellen om te bepalen welke satelliet-omroeporganisaties onder de bevoegdheid van het Verenigd Koninkrijk vallen, door in het kader van deze bevoegdheid verschillende regelingen toe te passen op binnenlandse en op niet-binnenlandse satellietdiensten, en door op uitzendingen van een onder de bevoegdheid van een andere Lid-Staat vallende omroeporganisatie toezicht uit te oefenen wanneer deze uitzendingen door een niet-binnenlandse satellietdienst worden uitgezonden of aan het publiek worden aangeboden als een programma dat een vergunning nodig heeft om te kunnen worden verspreid, de krachtens de artikelen 2, leden 1 en 2, en 3, lid 2, van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

81 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien zulks is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, moet het in de kosten worden verwezen. Krachtens lid 4, eerste alinea, van hetzelfde artikel zal de Franse Republiek, die in het geding is tussengekomen, haar eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) Door ten aanzien van televisie-uitzendingen via satelliet de in Section 43 van de Broadcasting Act 1990 genoemde criteria vast te stellen om te bepalen welke satellietomroeporganisaties onder de bevoegdheid van het Verenigd Koninkrijk vallen, door in het kader van deze bevoegdheid verschillende regelingen toe te passen op binnenlandse en op niet-binnenlandse satellietdiensten, en door op uitzendingen van een onder de bevoegdheid van een andere Lid-Staat vallende omroeporganisatie toezicht uit te oefenen wanneer deze uitzendingen door een niet-binnenlandse satellietdienst worden uitgezonden of aan het publiek worden aangeboden als een programma dat een vergunning nodig heeft om te kunnen worden verspreid, is het Verenigd Koninkrijk de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 2, leden 1 en 2, en 3, lid 2, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten.

2) Het Verenigd Koninkrijk wordt in de kosten verwezen.

3) De Franse Republiek zal haar eigen kosten dragen.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward Puissochet

Hirsch Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 september 1996.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias