DECISIONE DELLA COMMISSIONE

dell'11 giugno 1993

relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 85 del Trattato CEE

(IV/32.150 — UER-Sistema eurovisione)

(I testi in lingua francese e inglese sono i soli facenti fede)

(93/403/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il Trattato che istituisce la Comunità economica europea,

visto il regolamento n. 17 del Consiglio, del 6 febbraio 1962, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (1), modificato da ultimo dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, in particolare gli articoli 4, 6 e 8,

vista la decisione della Commissione del 5 dicembre 1988 di iniziare la procedura nella presente pratica,

vista la domanda di attestazione negativa o di esenzione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato CEE, presentata dall'Unione europea di radiodiffusione il 3 aprile 1989 in merito alle sue disposizioni statutarie e ad altre norme relative all'acquisizione di diritti di trasmissione di eventi sportivi, allo scambio di programmi sportivi nell'ambito dell'eurovisione e alla conclusione di contratti con terzi per l'accesso a tali programmi,

dopo aver pubblicato il contenuto essenziale di tali disposizioni e della conseguente cooperazione messa in atto nell'ambito dell'eurovisione, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3 del regolamento n. 17 (2),

dopo aver dato ai terzi interessati l'opportunità di comunicare le loro osservazioni in merito all'intenzione della Commissione di concedere un'esenzione, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3 del regolamento n. 17 e del regolamento n. 99/63/CEE della Commissione, del 25 luglio 1963, relativo alle audizioni previste dall'articolo 19, paragrafi 1 e 2 del regolamento n. 17 del Consiglio (3),

sentito il comitato consultivo in materia d'intese e posizioni dominanti,

considerando quanto segue:

I. I FATTI

(1) Il 3 aprile 1989 l'Unione europea di radiodiffusione (UER) ha notificato alla Commissione le sue disposizioni statutarie e le altre clausole relative all'acquisto dei diritti televisivi per eventi sportivi, allo scambio di programmi sportivi nel'ambito dell'eurovisione e alla conclusione di contratti con terzi per l'accesso a detti programmi (modello di contratto UER per l'acquisto di diritti di eurovisione per una manifestazione sportiva, disposizioni sulla ripartizione dei diritti di trasmissione nel quadro degli accordi di eurovisione per lo sport (comprese le relative clausole), disposizioni sull'uso del segnale di eurovisione e regime di sublicenze a terzi). In connessione con la notificazione, l'UER ha chiesto un'attestazione negativa o, in alternativa, un'esenzione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato CEE.

A. L'organizzazione dell'UER

(2) L'UER è un'associazione di enti radiofonici e televisivi costituita nel 1950, con sede a Ginevra. Non ha scopi di lucro e i suoi principali obiettivi sono i seguenti: sostenere i suoi membri attivi nella loro missione di servire nel modo migliore gli interessi generali del pubblico; sostenere e difendere in ogni campo gli interessi dei suoi membri; aiutarli in trattative di qualsiasi genere o condurre trattative a loro nome su loro richiesta; promuovere la cooperazione all'interno dell'associazione o con altri enti o gruppi di enti di radiodiffusione e, in particolare, gli scambi di programmi radiofonici e televisivi con tutti i mezzi possibili; preparare e adottare tutte le disposizioni atte a favorire lo sviluppo della radiodiffusione in tutte le sue forme.

(3) Possono essere membri attivi dell'UER gli enti o gruppi di enti di radiodiffusione che svolgono, in un paese situato nella zona europea di radiodiffusione, un servizio d'importanza e carattere nazionali. Tali enti devono inoltre essere tenuti a fornire

(1) GU n. 13 del 21. 2. 1962, pag. 204/62.
(2) GU n. C 251 del 5. 10. 1990, pag. 2.
(3) GU n. 127 del 20. 8. 1963, pag. 2268/63.

un servizio rivolto a tutto il pubblico nazionale, e di fatto vi provvedono almeno in misura sostanziale impegnandosi al massimo per raggiungere tutto il pubblico a tempo debito ; sono parimenti tenuti ad offrire e, di fatto, offrono a tutti i settori della popolazione una programmazione variata ed equilibrata, comprendente una giusta quota di trasmissioni intese a soddisfare gli interessi particolari o minoratari di vari settori del pubblico indipendentemente dal rapporto costi-quota d'ascolto, e, infine, devono produrre essi stessi o commissionare sotto il loro controllo editoriale una parte notevole dei programmi trasmessi.

(4) Un gruppo di enti di radiodiffusione può aderire all'UER come membro unico se si tratta di un'associazione de iure o de facto di enti dello stesso paese che presentano una domanda individuale o collettiva come enti regionali. Gli enti di radiodiffusione che presentano solo una domanda di adesione collettiva devono soddisfare i requisiti di adesione specifici della zona di radiodiffusione per la quale hanno la licenza. Un gruppo può comprendere inoltre :

a) un ente che, nel rispetto della legislazione nazionale, assuma le funzioni di coordinamento e gestione delle attività nazionali e internazionali a nome di e in collegamento istituzionale con gli enti di radiodiffusione costituenti il gruppo ;

b) un ente il cui compito principale sia il funzionamento costante delle strutture tecniche di radiodiffusione o trasmissione in nome di e in collegamento istituzionale con gli enti di radiodiffusione costituenti il gruppo ;

c) enti di radiodiffusione che forniscano programmi specializzati in coordinamento con e complementarmente agli altri servizi dei membri del gruppo.

(5) Tali condizioni limitano l'adesione attiva agli enti di radiodiffusione aventi una missione pubblica particolare, alla quale sono assoggettati per legge e prassi nazionale, a prescindere dalla forma di organizzazione o di finanziamento. Tali enti sono tenuti a fornire un servizio di radiodiffusione nel pubblico interesse senza tener conto della redditività. Ciò si manifesta in particolare nel loro obbligo di fornire una programmazione varia comprendente programmi culturali, educativi, scientifici e programmi per un pubblico minoritario privi di qualsiasi attrazione commerciale, nonché nell'obbligo di rivolgersi all'intera popolazione nazionale a prescindere dai costi che ne possono derivare. Non è loro consentito concentrarsi su programmi di attrazione di massa in grado di raggiungere alte quote di ascolto e generare profitti pubblicitari, né specializzarsi in talune categorie di programmi, né limitare le proprie emissioni a zone densamente popolate dove l'attività è più redditizia. I nuovi canali interamente commerciali che sono stati lanciati recentemente in numerosi Stati membri non soddisfano solitamente tali condizioni e la loro candidatura non è pertanto accettata.

(6) L'adesione attiva implica l'obbligo di promuovere gli obiettivi dell'UER e di contribuire attivamente agli scambi di programmi radiotelevisivi e ad altre attività. In seguito alla fusione con l'OIRT, l'organizzazione omologa dell'Europa orientale (si veda il considerando 8), partecipano attivamente all'UER 67 membri (ivi inclusi raggruppamenti di canali radiotelevisivi) situati in 47 paesi della zona di radiodiffusione europea. Si tratta per lo più di enti pubblici di radiodiffusione, benché ve ne siano anche di privati, che sono però orientati verso una missione pubblica. Nella maggior parte dei casi vi è un solo membro per paese, ad eccezione, nella Comunità europea, di Belgio, Danimarca, Francia, Germania e Regno Unito che hanno più membri. Benché la maggior parte dei membri si finanzi in tutto o in parte con il gettito degli abbonamenti, alcuni si avvalgono anche — o qualcuno persino esclusivamente — dei proventi della pubblicità, che sono spesso soggetti a restrizioni (proventi massimi, quote massime di spot pubblicitari per ora o giorno, limitazione della pubblicità ai giorni lavorativi o a certe ore della giornata ecc.). Le emissioni avvengono principalmente su frequenze terrestri, dato che le zone di ricezione di ciascun canale, a parte qualche sconfinamento, sono limitate prevalentemente al territorio nazionale. Tuttavia, negli ultimi anni alcuni membri hanno iniziato a trasmettere via satellite e via cavo, non solo all'interno dei loro territori nazionali, ma anche verso altri paesi, per lo più confinanti.

(7) Oltre ai membri attivi vi sono numerosi membri associati (attualmente 54) che non partecipano alle attività principali dell'UER e in particolare al sistema eurovisione. Possono aderire all'UER in qualità di membri associati enti o gruppi di enti di radiodiffusione di paesi esterni alla zona di radiodiffusione europea che forniscono un servizio di carattere e importanza nazionali e offrono una programmazione differenziata.

(8) In seguito al processo di democratizzazione avviato nell'Europa orientale l'UER si è fusa con l'OIRT, l'organizzazione omologa dell'Europa orientale, e i suoi membri. La fusione, entrata in vigore il

1° gennaio 1993, prevede che l'UER e i suoi membri forniscano ai nuovi membri dell'Europa orientale un sostanziale aiuto finanziario e tecnico.

B. Il mercato dei programmi televisivi sportivi

a) *Lo sviluppo del settore della radiodiffusione*

(9) Negli ultimi anni la deregolamentazione delle trasmissioni televisive in alcuni Stati membri, insieme all'introduzione della televisione via satellite-cavo e, più recentemente, del collegamento diretto via satellite, hanno determinato la nascita di una serie di nuovi canali televisivi, per lo più commerciali. Questi radiodiffusori operano a livello regionale, nazionale o transnazionale e loro programmi sono trasmessi su frequenze terrestri e/o via satellite-cavo. Essi si finanziano principalmente con i proventi della pubblicità, ma alcuni richiedono il pagamento di un canone, e possono fornire una gamma diversificata di programmi, inclusi quelli sportivi, o essere specializzati in un settore come lo sport, i lungometraggi, le informazioni ecc. Con il lancio, tra il 1984 ed il 1990, di 31 nuovi canali via satellite e 25 nuovi canali commerciali su frequenze terrestri, l'indice dell'offerta televisiva da parte di canali commerciali ha registrato significativi incrementi in un certo numero di Stati membri, con variazioni da paese a paese come, ad esempio: Belgio (comunità fiamminga): VTM, 43 % nel 1991 (fonte CIM); Germania (solo ovest): RTL Plus e SAT 1, 14,8 % e 11,1 % nel 1991 (fonte GFK Television Research); Grecia: Mega Channel e Antenna TV, 39,8 % e 32,2 % nel 1991 (fonte AGB Hellas); Italia: Canale 5, Italia 1 e Rete 4, 16,4 %, 10,5 % e 8,9 % (fonte Auditel); Paesi Bassi: RTL-4, 23,3 % nel 1991 (fonte NOS KLO); Spagna: Tele 5 e Antena 3, 13,8 % e 8,9 % (fonte Ecotel).

(10) Tra i canali specializzati nelle trasmissioni sportive figuravano fino a poco tempo fa: Eurosport, un canale sportivo transnazionale che trasmette in quattro lingue via satellite in tutta Europa, gestito da un consorzio di membri attivi dell'UER e da TF1 (Télévision Française 1), anch'essa membro attivo dell'UER; la rete sportiva europea TESN che, per mezzo delle sue controllate Screensport (Regno Unito), SportKanal (Germania), Sportnet (Paesi Bassi) e TV Sport (Francia), trasmette programmi sportivi in tutta Europa in quattro lingue via satellite-cavo; Sky Sports, un canale che trasmette via satellite in ricezione diretta, gestito da BSkyB (British Sky Broadcasting) diretto esclusivamente ai telespettatori di Regno Unito e Irlanda; Deutsches Sportfernsehen, un canale sportivo introdotto all'inizio del 1993 in Germania. Eurosport e TESN hanno recentemente concluso un accordo per fornire un unico programma comune sotto la denominazione di Eurosport. Il testo dell'accordo, che è stato notificato alla Commissione, è oggetto di esame nel quadro della pratica IV/34.605 — Eurosport Mark III.

(11) Il settore della radiodiffusione si trova quindi in una fase di transizione caratterizzata da una penetrazione degli organismi commerciali sul mercato, da un'espansione delle loro attività e dall'acquisizione di quote d'ascolto significative. I nuovi canali commerciali, oltre a contribuire all'innovazione tecnica (soprattutto nel campo della televisione via cavo e via satellite) e ad ampliare la scelta dei prodotti offerti, intensificano la concorrenza a vantaggio degli spettatori, degli inserzionisti pubblicitari, degli organismi sportivi o di altri offerenti di diritti televisivi. I nuovi canali commerciali, la cui quota d'ascolto è in aumento, stanno diventando concorrenti importanti delle emittenti pubbliche tradizionali sia sul mercato pubblicitario che su quello dei programmi. Ciò è riscontrabile, tra l'altro, nell'aumento costante dei proventi pubblicitari dei radiodiffusiori privati (ad esempio, SAT 1 in Germania è passato da 22,4 milioni di DM, pari all'1,2 % del totale delle spese pubblicitarie televisive della Germania occidentale nel 1986, a 653,9 milioni di DM nel 1991, pari al 28,9 %; nel contempo, ARD passava da 1 102,2 milioni di DM, pari al 58,4 %, a 483 milioni di DM, pari al 21,4 % (fonte: Nielsen S&P Werbeforschung) e nei loro crescenti investimenti in programmi attraenti per il pubblico (ad esempio, nel Regno Unito, BSkyB — assieme a BBC — ha acquistato per cinque anni i diritti esclusivi relativi alla trasmissione delle partite di calcio della prima divisione per 304 milioni di lire sterline — la parte di BSkyB ammontando a 190 milioni di lire sterline). In alcuni paesi i membri nazionali dell'UER si trovano in crescente svantaggio rispetto ai canali commerciali, che in alcuni casi sono sostenuti da potenti conglomerati di mezzi d'informazione, dato che i vari obblighi connessi alla loro missione pubblica, in particolare le restrizioni delle sponsorizzazioni e della pubblicità cui sono assoggettati, impediscono loro spesso di acquistare o di utilizzare un programma in modo redditizio.

(12) Alcuni canali commerciali si sono riuniti in un'associazione (Associazione delle televisioni commerciali europee, ACT) destinata a rappresentare i loro comuni interessi e a promuovere la cooperazione tra i membri in vari campi tra cui la produzione di programmi sportivi. La Commissione considera con interesse questo sviluppo, però, allo stadio attuale, è chiaro che essa non è in grado di stabilire in quale modo gli sviluppi in tale settore potranno essere valutati alla luce delle regole di concorrenza comunitarie.

b) *Peculiarità dei programmi sportivi*

(13) Attualmente la maggior parte delle emittenti commerciali sta cercando d'incrementare la propria quota di programmi sportivi di grande attrazione, cosa che, insieme alla creazione di canali dedicati allo sport, ha portato ad un notevole aumento delle trasmissioni televisive sportive. Le trasmissioni sportive riguardanti sport d'attrazione di massa o grandi avvenimenti internazionali sono un tipo di programma molto attraente sia per le emittenti pubbliche tradizionali che per i nuovi canali commerciali generici che vogliono fornire un servizio interessante ed equilibrato per attrarre un pubblico più vasto possibile. Per quanto riguarda i canali — commerciali o pubblici — che si finanziano parzialmente o completamente con gli annunci pubblicitari, l'importanza di alcuni programmi sportivi deriva dalla loro capacità di attrarre inserzionisti (si vedano i paragrafi seguenti). Nel caso delle emittenti pubbliche l'importanza dei programmi sportivi è dovuta alla loro missione pubblica di fornire un servizio diversificato diretto a tutti i settori della popolazione, il quale comprende tradizionalmente un certo numero di eventi sportivi nazionali e internazionali.

(14) I programmi sportivi, in particolare i grandi avvenimenti internazionali quali i giochi olimpici, il campionato mondiale di calcio, i tornei internazionali di tennis ecc., registrano spesso alte quote d'ascolto, in particolare presso il pubblico con un alto potere d'acquisto (maschi di età tra i 16 e i 50 anni), che è essenziale per gli inserzionisti. I programmi sportivi sono considerati in genere particolarmente atti a trasmettere messaggi commerciali, come dimostra il livello di sponsorizzazione di cui godono. Inoltre lo sport è uno spettacolo che trascende in una certa misura i confini culturali e si presta perciò in modo particolare ad emissioni televisive transnazionali via satellite e via cavo e alla pubblicità transnazionale. Infine i programmi sportivi raggiungono un pubblico rapidamente individuabile, che costituisce l'obiettivo privilegiato di taluni importanti inserzionisti e che non può essere facilmente raggiunto da altri programmi. Di conseguenza si è verificato un notevole incremento della domanda complessiva di programmi sportivi negli ultimi anni accompagnato da un'accresciuta concorrenza nel campo dei diritti televisivi.

(15) L'attrazione dei programmi sportivi, e pertanto il livello della concorrenza nell'acquisizione dei diritti televisivi, variano però a seconda del tipo di sport e di evento. Sport di massa quali calcio, tennis o corse automobilistiche attraggono in generale un grande pubblico, con variazioni delle preferenze tra un paese e l'altro. Gli sport seguiti da una minoranza invece hanno una quotazione molto bassa. Le manifestazioni internazionali sono tendenzialmente più attraenti per il pubblico di un dato paese di quelle nazionali, purché la squadra o un campione nazionali vi siano coinvolti ; gli avvenimenti internazionali cui non partecipano campioni o squadre nazionali invece sono sovente di poco interesse.

(16) D'altro lato alcuni avvenimenti internazionali di rilievo, quali i campionati mondiali ed europei di calcio, i giochi olimpici e i campionati mondiali ed europei di atletica ecc., registrano generalmente alte quote d'ascolto e la partecipazione e le prestazioni delle squadre o dei campioni nazionali passa in secondo piano. Data l'alta quota d'ascolto e il prestigio derivante all'ente televisivo dalla trasmissione di tali avvenimenti, la concorrenza per ottenerne i diritti è molto forte, mentre i diritti per avvenimenti sportivi minori sono spesso poco richiesti.

(17) I programmi sportivi possono risultare alquanto costosi, dato che le spese e i rischi connessi con la trasmissione degli avvenimeni sono considerevoli. Oltre al costo dei diritti, che è basso per sport ed avvenimenti meno attraenti, ma molto alto per avvenimenti di attrazione di massa, il più importante fattore di costo è la produzione del segnale televisivo (segnale video di base e segnale audio), normalmente molto dispendiosa. Ciò vale in particolare per i tornei o i campionati che si svolgono su un arco di più giorni e comprendono vari eventi contemporanei. Benché solo una parte possa essere trasmessa, il servizio deve coprire più o meno completamente tutto l'avvenimento per poterne trasmettere una selezione significativa. Il tipo di sport o il terreno sul quale ha luogo possono contribuire ad aumentare i costi. Alle spese di produzione del segnale sul luogo vanno sommate le spese per la radiocronaca e le spese di studio (redazione, presentazione) oltre alle spese di trasporto del segnale. I costi dei programmi sportivi sono oggi perciò in media più alti dei costi di trasmissione di un film cinematografico (tenuto conto dei diritti televisivi e della necessaria trasformazione del materiale) o di grandi spettacoli d'intrattenimento.

(18) A parte ciò la trasmissione di programmi sportivi comporta una serie di rischi. I diritti televisivi dell'avvenimento devono essere acquistati in anticipo, ma la sua attrazione può cambiare notevolmente a seconda della sua evoluzione e dell'effettiva partecipazione e del successo delle squadre o dei protagonisti di richiamo per il pubblico nazionale. Vi sono inoltre rischi particolari connessi alle condizioni atmosferiche, ad eventuali boicottaggi ecc.

c) *Differenze d'impostazione della programmazione sportiva*

(19) Data la diversa attrazione che esercitano i programmi sportivi sui telespettatori e, di conse-

guenza, sugli inserzionisti, e a seconda dei costi e dei rischi impliciti nella trasmissione di eventi sportivi, le emittenti orientate verso una missione pubblica e le emittenti puramente commerciali assumono spesso un approccio diverso nei confronti della trasmissione di avvenimenti sportivi. Le emittenti puramente commerciali (ad eccezione dei canali dedicati allo sport) sono più interessate ad avvenimenti sportivi di attrazione di massa, in grado di richiamare gli inserzionisti e/o di convincere il pubblico ad abbonarsi al loro servizio o ad acquistare l'attrezzatura di ricezione. Le emittenti con una missione pubblica invece devono occuparsi anche di sport con un pubblico minoritario o avvenimenti meno attraenti, poiché, conformemente alla loro missione pubblica, devono tener conto anche degli interessi delle minoranze. Ne risulta che i canali con una missione pubblica mostrano normalmente una gamma più ampia di sport dei canali puramente commerciali.

(20) Le emittenti puramente commerciali inoltre sono meno interessate a manifestazioni che richiedono sforzi di produzione enormi se paragonati al tempo di emissione riservato all'evento. Le emittenti con una missione pubblica invece sono spesso disposte a riprendere un avvenimento nella sua interezza (in termini di produzione del segnale) anche se possono trasmetterne solo brevi estratti, indipendentemente da considerazioni relative al rapporto costi/benefici, poiché considerano la trasmissione degli estratti come facente parte della loro missione pubblica. Alcuni dei nuovi canali commerciali, che trasmettono in particolare via satellite-cavo e la cui penetrazione sul mercato è ancora lenta, preferiscono spesso chiedere sublicenze per programmi sportivi già pronti prodotti da altri radiodiffusori piuttosto che acquisire i diritti totali e produrre essi stessi i programmi.

d) *Diritti televisivi per avvenimenti sportivi*

(21) I diritti televisivi per avvenimenti sportivi sono concessi di solito per un territorio determinato, normalmente un paese, su una base di esclusività. L'esclusività è considerata in generale necessaria per garantire il valore di un determinato programma sportivo in termini di quota d'ascolto e proventi pubblicitari che è in grado di generare. L'esclusività è concessa generalmente per la radiodiffusione con tutti i sistemi tecnici (frequenze terrestri, via satellite-cavo o via satellite-antenna) senza distinzione tra i diritti di trasmissione terrestre e i diritti di trasmissione via cavo e via satellite. I diritti sono spesso offerti in pacchetto e comprendono tutte le partite, gli incontri o le gare che costituiscono l'avvenimento (campionato, torneo, coppa, girone ecc.).

(22) I diritti televisivi sono detenuti di solito dagli organizzatori della manifestazione sportiva, che controllano l'accesso al luogo in cui si svolge l'evento. Per controllare le riprese televisive dell'avvenimento e garantire l'esclusività, l'organizzatore ammette un solo radiodiffusore (il cosiddetto ente ospitante, cioè quello del paese in cui ha luogo la manifestazione) o comunque solo un numero limitato di radiodiffusori che producono il segnale televisivo. Il contratto che essi hanno stipulato con l'organizzatore non consente loro di mettere il loro segnale a disposizione di terzi che non abbiano acquisito i relativi diritti televisivi.

(23) Gli organizzatori di manifestazioni sportive di massa sono spesso associazioni nazionali o internazionali alquanto influenti che detengono una specie di monopolio sui diritti televisivi per taluni avvenimenti o tipo di sport, poiché esiste normalmente un'unica organizzazione nazionale o internazionale per ciascuno sport.

(24) Per molti anni tuttavia il prezzo dei diritti televisivi per le manifestazioni sportive è rimasto relativamente basso, poiché gli organizzatori sportivi erano preoccupati principalmente di assicurare il servizio televisivo al fine di attrarre gli sponsor e promuovere il più possibile le loro manifestazioni. Negli ultimi tempi, con l'aumento della concorrenza per l'acquisizione dei diritti, gli organizzatori sono divenuti sempre più consapevoli del valore dei loro diritti e i prezzi sono aumentati notevolmente (ad esempio, i compensi pagati dall'UER alla IAAF per i diritti dell'eurovisione riguardanti i campionati mondiali di atletica sono passati dai 6 milioni di USD per quelli tenutisi a Tokio nel 1991 ai 91 milioni di USD per quelli di Stoccarda del 1993 e di Göteborg nel 1995. I compensi per i giochi olimpici estivi sono passati dai 90 milioni di USD per quelli di Barcellona del 1992 ai 250 milioni di USD per quelli di Atlanta del 1996). Essi decidono sempre più spesso di vendere i loro diritti tramite agenzie internazionali specializzate costituitesi come intermediarie che trattano la commercializzazione dei diritti su basi puramente commerciali. Questi intermediari possono essere indipendenti o affiliati alle emittenti commerciali nel cui interesse acquisiscono i diritti. Per quanto riguarda l'integrazione verticale tra intermediari e canali televisivi, la Commissione al momento non è in grado di valutare quanto i futuri sviluppi in questo settore ricadranno nell'ambito delle regole di concorrenza comunitarie. Per massimizzare i profitti gli intermediari tendono a « suddividere » i diritti cedendoli paese per paese ai singoli enti di radiodiffusione, facendo distinzione tra i diritti per le trasmissioni

in diretta, le trasmissioni in differita o i soli momenti salienti e vendendo i diversi diritti separatamente. Questa situazione ha determinato un ulteriore aumento dei prezzi.

(25) L'accresciuta concorrenza dei radiodiffusori privati, insieme alla costituzione di agenzie specializzate nella mediazione dei diritti per avvenimenti sportivi, hanno fatto sì che i diritti televisivi per taluni grandi eventi internazionali, tradizionalmente diffusi dalle emittenti pubbliche affermate, siano passati ai nuovi canali commerciali. Tra gli esempi vi sono i diritti per il campionato di tennis di Wimbledon, il torneo statunitense di tennis, i Masters di tennis, il campionato mondiale di pallacanestro, il campionato mondiale di hockey su ghiaccio, le corse automobilistiche di formula uno e il rally Parigi-Dakar. A livello nazionale i membri dell'UER sono sempre più spesso esclusi dalla trasmissione di grandi manifestazioni sportive nazionali quali le partite nazionali di calcio; le emittenti pubbliche tedesche, ad esempio, hanno perso per alcuni anni i diritti televisivi a vantaggio dei loro concorrenti commerciali. Vi sono però organizzatori sportivi che hanno cercato di mantenere il collegamento con le emittenti pubbliche, le quali sono in grado di garantire la diffusione nazionale dei loro avvenimenti. Alcuni di loro, infatti, considerano un servizio televisivo di alta qualità, che raggiunge l'intera popolazione nazionale, un servizio prezioso, che non solo contribuisce al prestigio dell'evento e alla popolarità dello sport interessato, ma accresce anche il valore degli spazi pubblicitari negli stadi.

C. Il sistema eurovisione

(26) Tutti i membri attivi dell'UER possono partecipare ad un sistema istituzionalizzato di scambio di programmi televisivi e, in particolare, di programmi sportivi tramite una rete europea denominata eurovisione ed avvalersi di un sistema di acquisizione in comune dei diritti televisivi sulle manifestazioni sportive internazionali, denominati diritti di eurovisione. Attualmente tutti i membri attivi salvo tre (Libano, Malta e Città del Vaticano) partecipano al sistema. La partecipazione è aperta anche, oltre che ai singoli membri, ai consorzi costituiti esclusivamente di membri attivi di diversi paesi che forniscono insieme un servizio transnazionale orientato verso una missione pubblica e contribuente alla missione pubblica delle reti nazionali dei singoli membri.

a) *Acquisizione comune e suddivisione dei diritti televisivi*

(27) Le norme che disciplinano l'acquisto dei diritti di eurovisione stabiliscono che i diritti televisivi sulle manifestazioni sportive internazionali sono di regola acquistati in comune da tutti i membri interessati che suddividono quindi tra di loro i diritti e i relativi corrispettivi. Qualora alcuni membri dell'UER appartenenti a due o più paesi siano interessati ad una specifica manifestazione sportiva, ricorrono al coordinamento dell'UER. Di conseguenza, le trattative sono condotte in nome di tutti membri interessati da un socio — assistito talvolta dall'UER — del paese in cui ha luogo la manifestazione oppure dall'UER stessa. Una volta avviate le trattative per i diritti di eurovisione e fino a quando non ne sia stato ufficialmente dichiarato il fallimento, i membri sono invitati ad astenersi dall'avviare trattative separate in relazione ai diritti nazionali. Solo quando le trattative comuni siano fallite i membri sono liberi di avviare negoziati separati.

(28) I diritti di eurovisione, normalmente esclusivi nei confronti dei non membri, vengono acquisiti a nome dei membri, che partecipano al contratto per i loro rispettivi paesi. Tutti i membri aderenti all'accordo hanno diritto a beneficiare dei diritti indipendentemente dall'ambito territoriale della loro attività e dalle loro modalità tecniche di emissione. Tuttavia i membri che siano in concorrenza per lo stesso nazionale nazionale (vari membri di uno stesso paese o membri che trasmettono dal loro paese nel paese di un altro membro della stessa lingua) devono concordare tra loro la procedura da seguire per attribuire l'esclusiva o la priorità ad uno di essi.

(29) Se in un paese esistono più membri, questi si accordano di solito per ripartire i diritti, ad esempio alternando la trasmissione della manifestazione. In caso contrario tutti i membri interessati possono godere di diritti non esclusivi relativamente al paese o ai paesi di cui trattasi. I membri responsabili del servizio relativo ad una manifestazione (cioè quelli che producono il segnale) hanno diritto, salvo patto contrario, alla priorità rispetto ai membri stranieri le cui trasmissioni siano destinate allo stesso publico nazionale.

(30) L'acquisizione in comune dei diritti riguarda di regola solo le manifestazioni sportive internazionali e non quelle nazionali quali le partite di calcio del campionato interno, per le quali i membri nazionali dell'UER acquistano i diritti televisivi individualmente sul mercato, in alcuni paesi in concorrenza gli uni con gli altri. La percentuale di programmi sportivi i cui diritti televisivi sono stati negoziati e acquistati tramite la rete eurovisione varia da un paese all'altro. In Germania e nel Regno Unito essi hanno costituito il 2 % di tutti i programmi sportivi trasmessi dalla televisione tedesca e britannica nel 1990. In Francia la percentuale è stata nello stesso anno del 6,6 %. Il numero totale di contratti di acquisto di diritti televisivi negoziati tramite l'eurovisione è ammontato a 45 nel 1992.

b) *Il sistema di scambio del segnale*

(31) Per le manifestazioni che si svolgono all'interno della zona dell'eurovisione, il servizio relativo (emissione del segnale video di base e del segnale audio internazionale) viene prodotto da un membro nel paese interessato ed è a disposizione di tutti i membri attraverso il sistema di scambio dei programmi in eurovisione. Tale sistema si basa sul principio di reciprocità : quando uno dei membri partecipanti dedica un servizio ad una manifestazione, in particolare una manifestazione sportiva, che si svolge nel suo territorio nazionale ed è di potenziale interesse per gli altri membri dell'eurovisione, lo propone gratuitamente a tutti gli altri membri dell'eurovisione a condizione di ricevere, a sua volta, offerte analoghe da tutti gli altri membri per le manifestazioni che abbiano luogo nei loro paesi. L'ente ospitante fornisce anche l'infrastruttura necessaria agli altri membri interessati, come ad esempio le cabine per la radiocronaca ecc.

(32) Poiché in ogni paese vi è almeno un membro dell'UER che fornisce e produce programmi sportivi, è assicurato che tutte le manifestazioni potenzialmente interessanti a livello transnazionale saranno in linea di principio oggetto di un servizio (purché i membri abbiano potuto acquistare i diritti) e saranno disponibili per tutti i membri in tutta la zona dell'eurovisione. Il sistema di reciprocità non tiene conto dell'apporto effettivo dei singoli membri e dei benefici che ciascuno ne trae. Esso consiste essenzialmente in un sistema di solidarietà secondo il quale gli organismi finanziariamente più forti dei grandi paesi sostengono gli organismi dei paesi più piccoli onde garantire un ampio afflusso di programmi sportivi in tutte le parti della zona dell'eurovisione.

(33) Se una manifestazione si svolge al di fuori della zona dell'eurovisione e il servizio relativo è prodotto da un ente non membro dell'UER, i membri firmatari di un accordo in materia di eurovisione sono tenuti di norma al versamento di un corrispettivo da suddividere tra di loro per l'uso del segnale di detto ente di radiodiffusione. Tuttavia, in alcuni casi il segnale viene fornito gratuitamente in virtù di accordi di reciprocità conclusi con enti di radiodiffusione di altre zone.

(34) Il trasporto del segnale dal punto di origine agli impianti di trasmissione dei singoli paesi in cui la manifestazione deve essere diffusa è effettuato tramite una rete che unisce tra loro tutti i membri dell'eurovisione. Essa consiste in circuiti terrestri affittati in permanenza (integrati all'occorrenza da collegamenti terrestri affittati volta per volta) e in un certo numero di circuiti terrestri di proprietà di singoli membri. Tali collegamenti terrestri hanno un'estensione totale di 18 000 km circa non più di 60 punti d'immissione (senza tener conto dei circuiti dei nuovi membri dell'Europa orientale). L'UER affitta inoltre circuiti via satellite, alcuni in permanenza e altri occasionalmente.

(35) La rete eurovisione fornisce infine anche un coordinamento amministrativo e tecnico. Il coordinamento amministrativo, che comprende anche i programmi, è svolto dai servizi permanenti dell'UER di Ginevra o, ad esempio nel caso dei giochi olimpici, da gruppi operativi speciali incaricati di coordinare i bisogni specifici e i desiderata dei vari membri e ottenere un servizio ottimale sul più gran numero di gare possibile. Esso comporta in particolare la programmazione dei singoli avvenimenti tenendo conto dei possibili scarti orari tra il luogo della manifestazione e i paesi membri, la selezione delle gare nel caso di sovrapposizioni temporali ecc. Il coordinamento tecnico è effettuato dal centro tecnico dell'UER che si occupa in particolare della programmazione tecnica, del monitoraggio e del controllo di qualità del segnale stesso.

D. Il regime di accesso per i terzi

(36) Su richiesta della Commissione l'UER ha modificato il regime dei contratti con terzi per l'accesso ai suo programmi. Conformemente al nuovo regime, presentato il 26 febbraio 1993, l'UER e i suoi membri concedono agli enti di radiodiffusione non aderenti all'organizzazione un accesso estensivo ai programmi sportivi in eurovisione i cui diritti siano stati acquisiti tramite negoziati collettivi. I termini e le condizioni di accesso sono negoziati liberamente tra l'UER (per i canali transnazionali) o il membro/i membri del paese interessato (per i canali nazionali) e l'ente non membro. In nessun caso tuttavia l'UER e i suoi membri concederanno condizioni di accesso meno favorevoli di quelle di seguito descritte.

(37) È accordato l'accesso alle trasmissioni in diretta se il membro (o i membri) dell'UER non dedica alla manifestazione un servizio in diretta nel paese (o nei paesi) interessato, ad eccezione delle parti delle competizioni (discipline particolari, singole partite, incontri, ecc.) riservate dal membro (o dai membri) alla propria trasmissione in diretta.

Se una manifestazione (o, nel caso di manifestazioni di più giorni, una giornata di gara) è trasmessa in diretta dai membri dell'UER nei paesi di cui trattasi — in pratica se la maggior parte delle gare principali che la costituiscono è trasmessa in diretta — i terzi sono autorizzati a trasmettere in differita a partire da un'ora almeno dalla fine della manifestazione o dell'ultima gara della giornata e comunque non prima delle 22.30 ora locale (ora di Londra per i canali europei). I diversi blocchi — per avvenimenti che non durano oltre un giorno, divieto, per

i membri dell'UER nei paesi interessati, di trasmettere fino a quattro ore dopo la fine della prima trasmissione di grande ascolto (per i canali nazionali) o dell'ultima trasmissione di grande ascolto (per i canali transnazionali); per avvenimenti che durano oltre un giorno, divieto di trasmettere fino alle ore 2 di ogni giorno successivo al giorno della competizione — e le altre restrizioni riguardanti il numero e l'orario delle trasmissioni — per avvenimenti che durano oltre un giorno, divieto di trasmettere durante l'orario di grande ascolto dal lunedì al venerdì dalle 6 alle 9, dalle 12 alle 14, dalle 18 all'una, sabato e domenica dalle 12 all'una, con un massimo quotidiano, in questo caso, di 75 minuti per i giochi olimpici estivi e di 25 minuti per ogni partita della coppa del mondo di calcio — contenuti nel precedente regime di sublicenze, oggetto della comunicazione della Commissione del 5 ottobre 1990 ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3 del regolamento n. 17, sono stati soppressi su richiesta della Commissione.

(38) È accordato inoltre l'accesso alle informazioni. Se la legislazione o la regolamentazione nazionale non prevede diversamente, l'UER e i suoi membri accordano l'accesso a due servizi sportivi di durata non superiore a 90 secondi ciascuno per manifestazione o per giornata di gare, con la possibilità di ripetere uno dei servizi più tardi lo stesso giorno. Ciascun servizio deve essere inserito in uno dei notiziari a carattere generale trasmessi ad ore prestabilite o in uno dei programmi sportivi trasmessi ad ore prestabilite dai canali dedicati allo sport nelle 24 ore successive all'avvenimento.

(39) Il corrispettivo dovuto per l'accesso (ai diritti televisivi e al segnale televisivo) deve essere negoziato. L'ente non membro è libero di prendere provvedimenti propri per inoltrare il segnale o di chiedere all'UER d'instradarlo tramite la rete eurovisione. In questo caso l'UER presenterà una stima dei costi.

(40) Qualora nascano controversie riguardo al corrispettivo per l'accesso, e tutte le altre condizioni siano state concordate, la questione verrà sottoposta all'arbitrato di esperti indipendenti (nominati in comune dalle parti). In base all'accordo di nomina, il presidente della Corte d'appello sarà competente nel caso di arbitrato nazionale (per l'accesso ai canali nazionali) e, nel caso di arbitrato internazionale (per l'accesso ai canali paneuropei), sarà competente il presidente della Camera di commercio internazionale. Gli esperti fisseranno il corrispettivo per l'accesso. La decisione è conclusiva e vincolante.

I terzi interessati possono richiedere i particolari della regolamentazione all'UER o ai membri nazionali.

E. La procedura

(41) Il 17 dicembre 1987 la Commissione ha ricevuto una denuncia di Screensport (divenuta in seguito TESN) concernente:

i) il rifiuto dell'UER e dei suoi membri di concedere a Screensport sublicenze per manifestazioni sportive e

ii) un'impresa comune costituita tra un consorzio di membri attivi dell'UER e News International/Sky Channel per la creazione di un canale televisivo dedicato allo sport denominato Eurosport Mark I.

In merito alla seconda parte della denuncia è stato avviato un procedimento separato (pratica IV/32.524 — Screensport/Membri UER) che ha condotto alla decisione 91/130/CEE della Commissione [1]. La prima parte della denuncia è stata ritirata in seguito alla conclusione di un accordo tra Eurosport e TESN (si veda il precedente considerando 10).

(42) Il 12 dicembre 1988 la Commissione ha inviato all'UER una prima comunicazione degli addebiti in cui affermava che poteva essere presa in considerazione la concessione di un'esenzione per le norme disciplinanti l'acquisizione e l'uso dei diritti televisivi relativi a manifestazioni sportive nel quadro del sistema eurovisione, purché l'UER e i suoi membri accettassero l'obbligo di accordare sublicenze a terzi, a condizioni ragionevoli, per una parte sostanziale dei diritti di cui trattasi. Il 3 aprile 1989 l'UER ha notificato alla Commissione le sue disposizioni in questa materia al fine di ottenere un'attestazione negativa o un'esenzione, dichiarando inoltre che l'UER e i suoi membri erano disposti a concedere sublicenze a terzi. Il 12 aprile 1990 la Commissione ha ricevuto una seconda denuncia riguardante la politica di sublicenze dell'UER da Still Moving Films, un'impresa insediata nel Regno Unito e attiva nel campo della produzione di programmi sportivi. Il 3 luglio 1990 l'UER ha adottato un regime di sublicenze che era stato discusso in precedenza con la Commissione.

[1] GU n. L 63 del 9. 3. 1991, pag. 32.

(43) Il 5 ottobre 1990 la Commissione ha pubblicato nella Gazzetta ufficiale una comunicazione ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3 del regolamento n. 17 manifestando l'intenzione di concedere all'UER un'esenzione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato CEE. A seguito di tale comunicazione la Commissione ha ricevuto una serie di osservazioni critiche di terzi, tra cui quelle dei denunzianti, riguardanti principalmente il regime di sublicenze dell'UER. Di conseguenza la Commissione ha organizzato, per il 18 e 19 dicembre 1990, un'audizione con tutti i terzi interessati, durante la quale il regime di sublicenze è stato discusso nei particolari. I partecipanti sono giunti alla conclusione che il regime era troppo restrittivo, troppo burocratico e, di fatto, impraticabile.

(44) Sulla base dei risultati dell'audizione, il 24 giugno 1991 la Commissione ha inviato una comunicazione degli addebiti supplementare, dichiarando che il regime di sublicenze non era accettabile. Di conseguenza, l'8 novembre 1991, l'UER ha presentato un nuovo regime relativo alle condizioni di accesso dei terzi, nel quale la maggior parte delle clausole del precedente regime, che erano state criticate dai terzi interessati, non figurava più. Dopo ulteriori modifiche effettuate su richiesta della Commissione, il 26 febbraio 1993 è stata presentata la versione definitiva del regime.

II. VALUTAZIONE GIURIDICA

A. Articolo 85, paragrafo 1

1. *Accordi tra imprese o decisioni di associazioni d'imprese*

(45) I membri dell'UER sono imprese ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1 del Trattato CEE, nonostante che la maggior parte di essi siano istituzioni pubbliche senza scopo di lucro, incaricate, ai sensi della legislazione nazionale, di fornire programmi nel pubblico interesse. Il concetto funzionale d'impresa dell'articolo 85, paragrafo 1 riguarda qualsiasi persona esercitante attività di carattere economico, indipendentemente dal suo status giuridico e dal fatto che persegua o meno un fine commerciale. La Corte di giustizia ha confermato tale interpretazione stabilendo che le emittenti televisive pubbliche sono imprese ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1 nella misura in cui esercitano attività economiche [1]. L'acquisto di diritti televisivi relativi a manifestazioni sportive e la concessione di sublicenze per i corrispondenti programmi sono chiaramente attività di carattere economico che rientrano nell'ambito d'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1.

(46) Le disposizioni statutarie dell'UER e le sue norme interne relative all'acquisto di diritti televisivi su manifestazioni sportive e allo scambio di programmi sportivi nel quadro dell'eurovisione nonché alla conclusione di contratti con terzi per l'accesso a tali diritti e programmi sono decisioni di un'associazione d'imprese e gli accordi caso per caso di singoli membri in merito alla negoziazione, all'acquisto e alla suddivisione dei diritti sono accordi tra imprese ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1.

2. *Restrizione della concorrenza*

a) Restrizione della concorrenza tra i membri dell'UER

(47) Le disposizioni dell'EUR riguardanti le trattative in comune, l'acquisizione e la suddivisione dei diritti televisivi relativi a manifestazioni sportive e i relativi accordi caso per caso tra i membri hanno per oggetto e per effetto di restringere la concorrenza tra i membri dell'associazione.

(48) Se non esistesse la cooperazione nell'ambito dell'eurovisione i membri dell'UER sarebbero in una certa misura in concorrenza fra di loro per l'acquisto dei diritti televisivi relativi a manifestazioni sportive. Benché effettivamente i membri di paesi diversi acquistino di solito i diritti televisivi solo per i loro rispettivi paesi e non competano pertanto direttamente tra di loro per tali diritti, in due casi si configura una situazione competitiva. In primo luogo in cinque Stati membri (Belgio, Danimarca, Francia, Regno Unito e Germania) vi sono due o più membri dell'UER che sarebbero normalmente in concorrenza tra di loro per i diritti televisivi relativi ad eventi internazionali, così come avviene effettivamente per i diritti relativi alle manifestazioni nazionali non coperte dall'eurovisione ; in secondo luogo un numero crescente di membri trasmette via satellite e via cavo nei paesi di altri membri e dovrebbe perciò normalmente acquistare i diritti per tali paesi in concorrenza con i membri nazionali.

(49) Le trattative e l'acquisizione in comune dei diritti nel quadro dell'eurovisione determinano una notevole restrizione della concorrenza tra i membri se non, in numerosi casi, la sua completa eliminazione. Invece di fare offerte in concorrenza tra loro i membri partecipano alle trattative comuni e concordano tra di loro le condizioni finanziarie e di altro tipo per l'acquisizione dei diritti nonché le modalità della ripartizione di tali diritti. La restrizione della concorrenza sussiste benché le norme interne dell'UER relative alle trattative e all'acquisizione dei diritti siano semplici raccomandazioni, giuridicamente non vincolanti. Dallo statuto

[1] Causa Sacchi, n. 155/73, Raccolta 1974, pag. 409.

dell'UER (articolo 13, paragrafo 4) così come dal carattere solidale del sistema eurosivione risulta che i membri s'impegnano a rispettare il comune interesse e ad osservare le norme interne stabilite in nome del comune interesse. Di conseguenza, i membri interessati all'acquisto dei diritti partecipano di fatto alle trattative comuni e avviano trattative separate solo se quelle comuni sono state ufficialmente dichiarate fallite. Questa circostanza è eccezionale e si verifica molto raramente.

b) Distorsione della concorrenza nei confronti di terzi

(50) D'altro lato, la concorrenza nei confronti dei canali puramente commerciali, che non sono ammessi come membri, è distorta in una certa misura. Per questi canali è uno svantaggio non poter partecipare alla razionalizzazione ed alle economie assicurate dal sistema eurovisione (si vedano i successivi considerandi 58-67), cosicché la trasmissione di manifestazioni sportive è per loro più costosa e complicata.

(51) Inoltre, le trattative e l'acquisizione in comune dei diritti consentono ai membri dell'UER di rafforzare la propria posizione di mercato a svantaggio dei loro concorrenti indipendenti. Riunendo le loro forze i membri dell'UER dispongono di un considerevole potere di mercato che le altre emittenti trovano spesso difficile eguagliare. In particolare, il fatto che i membri dell'UER facciano offerte comuni per l'acquisto dei diritti per una serie di paesi o per tutta la zona dell'eurovisione li pone in posizione di vantaggio poiché le federazioni sportive internazionali preferiscono spesso cedere i diritti televisivi per un'ampia zona mediante un'unica operazione invece di avviare negoziati con diversi radiodiffusori nazionali. Tale vantaggio si sta tuttavia sempre più assottigliando in seguito alla comparsa sul mercato delle agenzie internazionali di mediazione dei diritti relativi ad avvenimenti sportivi, che consentono agli organizzatori sportivi di massimizzare i profitti vendendo i diritti paese per paese senza dover sostenere personalmente diverse trattative con singole emittenti. Ciò ha agevolato l'acquisto di diritti da parte dei canali non aderenti all'UER, specialmente dei canali commerciali affiliati alle agenzie di mediazione di diritti relativi ad avvenimenti sportivi, come si nota dal numero di manifestazioni internazionali i cui diritti sono stati rilevati ultimamente dai canali commerciali (si veda il precedente considerando 25).

(52) Alcune distorsioni della concorrenza derivano inoltre dal fatto che al sistema dell'acquisizione comune partecipano consorzi di vari membri dell'UER che forniscono un servizio transnazionale di programmi sportivi. Questo fattore rafforza il potere di contrattazione dell'UER e dei suoi membri nei confronti degli organizzatori sportivi, poiché oltre ai loro canali generici essi dispongono di un canale transnazionale dedicato allo sport in grado di offrire un servizio ventiquattr'ore su ventiquattro sulle manifestazioni sportive nonché ampie opportunità per quanto concerne la pubblicità e gli sponsor, senza gli obblighi di programmazione cui sono normalmente vincolati i canali generici.

3. *Effetti sugli scambi tra Stati membri*

(53) Questa situazione incide sugli scambi tra gli Stati membri dato che il sistema eurovisione riguarda l'acquisizione transfrontaliera e lo sfruttamento dei diritti televisivi. Ciò vale in particolare per l'acquisizione comune e la suddivisione dei diritti tra membri di diversi paesi e per lo scambio tra di loro del corrispondente segnale televisivo.

4. *Valutazione delle restrizioni della concorrenza e degli effetti sugli scambi tra gli Stati membri*

(54) Le suddette restrizioni hanno un considerevole impatto sul mercato dei programmi sportivi. Il mercato generale dei programmi è suddiviso in mercati separati a seconda dei tipi di programmi; esistono ad esempio mercati per i film cinematografici, i film e le serie televisivi, gli spettacoli e i giochi, il teatro, i documentari, gli sport ecc. Per l'ente di radiodiffusione che vuole acquistare programmi e/o i relativi diritti televisivi i vari tipi di programmi sono solo limitatamente interscambiabili. In particolare i programmi sportivi possono solo limitatamente essere sostituiti da altri programmi.

(55) Ne è la prova innanzitutto l'esistenza di canali specializzati nello sport, che dimostrano che i programmi sportivi sono ben distinti dagli altri programmi e hanno un pubblico particolare che giustifica l'esistenza di un canale dedicato allo sport. Anche dal punto di vista dei canali generici però i programmi sportivi hanno caratteristiche proprie e sono un tipo di programmi particolarmente importante. È probabile che i film o le serie televisive popolari (soap operas) o i giochi siano in grado di raggiungere quote di ascolto simili o addirittura più alte delle grandi manifestazioni sportive e che un'emittente possa sottrarre spettatori ai programmi sportivi di una rete concorrente trasmettendo un altro programma popolare; tuttavia, i programmi sportivi sono indispensabili per qualsiasi canale generico, sia commerciale che pubblico. Essi sono considerati parte integrante della tradizionale varietà di programmi di un canale generico e non possono essere completamente sostituiti con altri programmi.

(56) Nel caso delle emittenti che si finanziano in tutto o in parte con la pubblicità si aggiunge a quanto detto l'attrazione che i programmi sportivi esercitano sugli inserzionisti e il fatto che i programmi sportivi raggiungono un pubblico che costituisce un obiettivo particolare per taluni inserzionisti e non può essere raggiunto facilmente con altri programmi. Nel caso delle emittenti pubbliche l'insostituibilità deriva anche dalla loro missione pubblica di fornire un programma diversificato diretto a tutti i settori della popolazione, il quale comprende tradizionalmente un certo numero di manifestazioni sportive nazionali ed internazionali. Le emittenti pubbliche considerano parte della loro missione pubblica mostrare le manifestazioni più popolari che tutti il grande pubblico desidera vedere.

(57) Sul mercato dei programmi sportivi e dei relativi diritti televisivi le suddette restrizioni sono consistenti, anche se il sistema eurovisione riguarda in pratica solo la trasmissione di manifestazioni internazionali e non si occupa normalmente della trasmissione di quelle nazionali. Benché le manifestazioni internazionali formino solo una quota relativamente ridotta di tutte le transmissioni sportive, alcune di esse, quali ad esempio i giochi olimpici e i campionati mondiali ed europei di calcio, hanno un'attrazione talmente ampia, e una tale importanza economica, che il loro impatto sul mercato non è espresso adeguatamente dalla semplice percentuale che le riguarda.

B. Articolo 85, paragrafo 3

1. *Miglioramento della produzione o distribuzione di « prodotti »*

(58) Il sistema eurovisione offre una serie di vantaggi relativi all'acquisizione in comune e alla suddivisione dei diritti, allo scambio del segnale e al suo trasporto sulla rete comune, nonché ai contratti di accesso accordati a terzi. Tutti questi benefici e le norme che ne sono alla base costituiscono un tutto unico in cui ciascun elemento è complementare agli altri.

a) L'acquisizione in comune e la suddivisione dei diritti

(59) Le trattative e l'acquisizione in comune dei diritti televisivi determinano un miglioramento delle condizioni di acquisto. In primo luogo riducono i costi che comporterebbe una serie di negoziati separati. Esse garantiscono inoltre che le trattative siano condotte dal negoziatore più competente, cioè dal membro nazionale del paese in cui ha luogo la manifestazione, che conosce le condizioni locali, o dall'UER stessa, che dispone di personale specializzato con esperienza nei negoziati internazionali. Quest'ultima circostanza è particolarmente favorevole ai piccoli membri che non hanno il necessario personale specializzato. La cooperazione tra i membri e il coordinamento dei loro vari interessi da parte del membro negoziante e/o dell'UER garantiscono inoltre che si tenga conto degli interessi specifici e delle esigenze di tutti i membri. Se dovessero sostenere trattative separate, i membri, in particolare quelli dei paesi più piccoli, avrebbero maggiori difficoltà ad ottenere contratti adeguati ai loro bisogni specifici.

(60) L'acquisizione in comune e la relativa suddivisione dei diritti porta inoltre ad un coordinamento dei programmi a livello nazionale. A livello nazionale l'acquisizione in comune e la suddivisione dei diritti tra due o più membri dello stesso paese determina di solito un'alternanza nella trasmissione di una manifestazione da parte degli enti interessati. Nel caso di avvenimenti di grande interesse quali i giochi olimpici, tale suddivisione fa sì che le emittenti possano fornire un servizio quasi permanente alternando le trasmissioni, cosicché mentre uno dei membri trasmette la manifestazione, l'altro fornisce alternative attraenti. Se invece uno dei membri avesse acquisito individualmente i diritti di esclusiva, potrebbe mostrare una parte molto più ridotta della manifestazione, dato che gli enti di radiodiffusione con una missione pubblica non possono concentrarsi sullo sport e anche quando hanno luogo manifestazioni sportive di grande rilievo devono fornire un programma diversificato.

(61) Inoltre, la condivisione dei diritti a livello internazionale consente ai membri di un paese di trasmettere nei paesi degli altri membri, agevolando le trasmissioni transfrontaliere. In base alle norme che regolano il sistema eurovisione tutti i membri che partecipano all'acquisizione comune dei diritti di eurovisione hanno diritto a beneficiarne pienamente, a prescindere dall'ambito territoriale della loro attività e sono pertanto liberi di sfruttare tali diritti per usi transnazionali (ad eccezione dell'esclusività o della priorità concessa al membro che produce il servizio). Ciò significa in pratica che i membri dell'UER che trasmettono via satellite-cavo o via satellite-antenna verso i paesi di altri membri possono farlo senza sottostare all'obbligo di acquistare i relativi diritti televisivi per tali paesi. In attesa dell'adozione della direttiva comunitaria sul coordinamento di alcune norme concernenti i diritti d'autore e di vicinato applicabili alle emissioni via satellite e alla loro ritrasmissione via cavo

nonché della trasposizione di tali norme nelle legislazioni nazionali, senza il sistema eurovisione ciascun membro attivo nelle emissioni transnazionali sarebbe costretto ad acquistare i diritti televisivi per tutti i paesi interessati dal suo servizio (almeno per quanto riguarda le emissioni via satellite-cavo, poiché la situazione delle emissioni dirette via satellite non è chiara in tutti gli Stati membri). Ciò sarebbe non solo molto dispendioso, bensì anche difficile da ottenere, dato che i diritti televisivi sono concessi di solito paese per paese su base esclusiva. La condivisione dei diritti nel quadro del sistema eurovisione agevola pertanto le attività transfrontaliere dei membri che vi aderiscono, contribuendo in tal modo allo sviluppo di un unico mercato europeo della radiofonia.

(62) La presenza di consorzi che gestiscono un canale transnazionale dedicato allo sport determina un ulteriore miglioramento. Da un lato consente ai membri dell'UER partecipanti a tale consorzio di fornire una più ampia gamma di programmi sportivi, comprendente sport con un pubblico minore e programmi sportivi a contenuto educativo, culturale o umanitario, che non possono trasmettere sui loro canali generici nazionali. Ciò non va solo a beneficio dei telespettatori, cui viene offerta una scelta più ampia ma è anche nell'interesse degli organizzatori di sport con un pubblico minore, che hanno spesso difficoltà ad ottenere servizi televisivi e pertanto a suscitare interesse nelle loro manifestazioni. D'altro lato un canale sportivo paneuropeo con un programma comune emesso in tutta l'Europa contribuisce allo sviluppo di un mercato europeo unico delle emissioni.

b) Lo scambio del segnale televisivo

(63) L'acquisizione in comune e la condivisione dei diritti è un elemento necessario anche allo scambio del segnale televisivo, che costituisce la parte essenziale del sistema eurovisione. Lo scambio del segnale televisivo rappresenta una razionalizzazione e un risparmio notevoli nella misura in cui consente agli altri membri di utilizzare gratuitamente il segnale prodotto dall'ente ospitante. In particolare esso offre ai membri dei piccoli paesi e al loro pubblico nazionale programmi che sarebbero per loro molto difficili da realizzare a causa dei costi di produzione. Il sistema eurovisione è inoltre un incentivo alla produzione di segnali televisivi a causa del metodo della reciprocità. In base ai principi di reciprocità e solidarietà infatti ogni membro dell'UER si sentirà obbligato a produrre il segnale televisivo per le manifestazioni che hanno luogo nel suo paese, anche se non è direttamente interessato all'avvenimento (ad esempio se nessun campione o nessuna squadra nazionali vi partecipano), per dare agli altri membri interessati la possibilità di trasmetterlo. Tale fenomeno induce a produrre e a trasmettere un maggior numero di programmi sportivi, in particolare di sport con un pubblico minore, di quanto avverrebbe senza il sistema eurovisione.

(64) Inoltre, il coordinamento amministrativo e tecnico legato allo scambio di programmi ed effettuato dall'UER e dall'emittente ospitante garantisce non solo un segnale di alta qualità, ma anche un adeguamento ottimale ai diversi bisogni dei vari membri in termini di attrezzature per la radiocronaca, selezione di avvenimenti nel caso di una serie di gare eterogenee o simili o d'incontri in contemporanea (come nel caso dei giochi olimpici, dei campionati di atletica ecc.), orario e presentazione dei programmi ecc.

(65) Infine, il sistema eurovisione offre strutture di trasmissione affidabili poiché utilizza una rete comune per emettere il segnale. Tale rete, i cui costi sono suddivisi tra i membri, consente ancora una volta una razionalizzazione e un risparmio notevoli. La programmazione a lungo termine e il coordinamento dell'emissione del segnale, effettuati dal centro tecnico dell'UER in base alle esigenze dei membri che condividono i relativi diritti televisivi, garantisce programmi di alta qualità a ciascuno dei membri partecipanti al sistema.

c) Il regime di accesso per i terzi

(66) La possibilità per i terzi di accedere previo contratto al sistema non solo riduce la restrizione della concorrenza verso i terzi, ma allo stesso tempo è di per sé fonte di alcuni miglioramenti. In seguito all'incremento generale di programmi televisivi dedicati allo sport, vi è una crescente domanda di ritrasmissione in differita delle grandi manifestazioni. In particolare alcuni canali che trasmettono via satellite e via cavo, il cui potenziale tecnico è ancora poco sviluppato e che non sarebbero in grado di sostenere gli elevati costi dei diritti per emissioni in diretta o in prima visione e della produzione del segnale, possono avere interesse ad offrire ritrasmissioni in differita. Tali trasmissioni sono ora agevolate nel quadro del nuovo regime di accesso. L'istituzione di un regime comune di norme obiettive, reso pubblico e accessibile a tutti i canali interessati non aderenti all'UER, rende la politica di accesso praticata dall'organizzazione e dai suoi membri più trasparente e prevedibile e facilita le trattative con i terzi.

(67) Inoltre, i canali transnazionali sono particolarmente avvantaggiati dal fatto di poter ottenere l'accesso direttamente dall'UER invece di dover passare attraverso trattative separate con i membri di ciascun paese in cui vengono trasmessi i servizi. Normalmente i canali transnazionali che trasmettono via satellite-cavo che desiderano accedere ai programmi sportivi devono raggiungere accordi con una serie di enti di radiodiffusione in possesso dei diritti nei vari paesi in cui viene offerto un servizio di programmi transnazionali. Poiché la situazione e gli interessi di tali enti di radiodiffusione variano molto, ciò è molto difficile, se non, in alcuni casi, impossibile da raggiungere. Il regime di accesso ai programmi dell'UER invece offre ai canali transnazionali un unico negoziatore e condizioni uniformi per tutti i paesi di cui trattasi, che agevolano notevolmente l'accesso a tali canali.

2. *Vantaggi per i consumatori*

(68) I consumatori, cioè i telespettatori, beneficiano del sistema eurovisione nella misura in cui esso consente ai membri che vi aderiscono di trasmettere più programmi sportivi — sia per sport di massa, che minori — e di migliore qualità di quanto sarebbe loro possibile in assenza dei vantaggi dell'eurovisione. Il sistema eurovisione permette in particolare ai membri nazionali dei paesi più piccoli di offrire ai loro telespettatori una larga gamma di manifestazioni sportive internazionali commentate nella loro lingua e confezionate secondo i loro specifici interessi nazionali. Inoltre, poiché la grande maggioranza dei membri è costituita da enti pubblici è assicurato che i risparmi da essi realizzati andranno a vantaggio dei loro telespettatori poiché serviranno all'acquisto di altri programmi attraenti.

3. *Indispensabilità delle restrizioni*

(69) Le restrizioni della concorrenza illustrate più sopra sono indispensabili al conseguimento dei miglioramenti di cui trattasi.

a) Indispensabilità delle norme che regolano le trattative e l'acquisizione in comune dei diritti nonché il regime di accesso dei terzi

(70) Il risparmio e la razionalizzazione offerti dal sistema eurovisione non possono essere ottenuti tramite condizioni di accordo meno restrittive. È necessario infatti imporre ai membri di astenersi dall'avviare negoziati separati una volta iniziate le trattative comuni. L'esito di queste ultime verrebbe compromesso se singoli membri aprissero contemporaneamente negoziati separati per diritti nazionali o transnazionali. Deve essere sottolineato che i membri sono liberi di avviare negoziati separati dopo che siano stati dichiarati falliti quelli comuni. È necessario inoltre che i membri concordino volta per volta tra di loro le condizioni finanziarie e altre per l'acquisto dei diritti nonché le modalità di ripartizione degli stessi. Poiché tutte le manifestazioni sportive differiscono tra loro e necessitano di una diversa impostazione, è inevitabile che le condizioni di acquisto dei diritti vengano concordate tra i membri caso per caso.

(71) Il regime di accesso dei terzi, che è stato modificato sostanzialmente su richiesta della Commissione, non contiene a sua volta restrizioni che non siano indispensabili al conseguimento degli obiettivi precedentemente descritti. Il nuovo regime limiterà l'esclusività dei diritti acquisiti nel quadro degli accordi eurovisione e garantirà l'accesso ai non membri a condizioni ragionevoli sia riguardo all'orario e all'ambito delle loro trasmissioni che alle condizioni finanziarie. Precedenti condizioni più restrittive sono state sostanzialmente liberalizzate. Ciò vale in particolare per le restrizioni relative all'orario, al numero e alla durata delle trasmissioni di terzi e per i blocchi. Le restanti condizioni di esclusività per i membri dell'UER sono necessarie per consentire loro un giusto utile sui loro investimenti (corrispettivo per i diritti, costi di produzione del segnale ecc.). Va ricordato inoltre che i membri dell'UER sono liberi di concedere contratti di accesso più vantaggiosi in relazione ai loro territori nazionali, se lo ritengono opportuno. Per quanto riguarda le condizioni finanziarie, è importante che qualsiasi controversia sia composta mediante arbitrato, cosa che assicurerà prezzi ragionevoli.

b) Indispensabilità della limitazione della partecipazione agli enti di radiodiffusione con una missione pubblica

(72) È necessario che l'adesione al sistema eurovisione sia limitata agli enti di radiodiffusione con una missione pubblica, che soddisfano ad alcuni criteri obiettivi in materia di produzione e varietà di programmi e di un servizio diretto a tutta la popolazione nazionale. Lo scambio di programmi, che costituisce la caratteristica fondamentale dell'eurovisione, è basato sulla reciprocità e sulla solidarietà, senza che sia tenuto conto dell'effettivo apporto e degli effettivi benefici di ciascun membro. È sottinteso che ciascun membro farà del proprio meglio per acquisire tramite negoziati i diritti televisivi per ogni manifestazione internazionale che ha luogo nel suo paese a nome di tutti i membri interessati, nonché per produrre il segnale e metterlo gratuitamente a disposizioni di detti membri. Un siffatto

sistema può funzionare solo tra enti di radiodiffusione con una missione pubblica che, non tenendo conto del rapporto costi-benefici, forniscono la scelta più ampia possibile di programmi sportivi in ottemperanza alla loro missione pubblica.

(73) È necessario in particolare che gli stessi membri partecipanti producano una parte considerevole dei loro programmi, a differenza di alcuni dei nuovi canali commerciali che preferiscono contare su programmi sportivi già pronti. È essenziale inoltre che essi forniscano programmi diversificati per tutti i settori della popolazione, il che significa che devono riservare un certo spazio agli sport con un pubblico di minoranza indipendentemente dalla possibilità di ottenere utili dagli investimenti effettuati.

(74) È altresì indispensabile che tali enti forniscano un servizio rivolto a tutta la popolazione nazionale. Da un lato ciò è necessario per garantire che la rete comune che collega i membri dell'eurovisione e consente lo scambio di programmi comprenda tutta la zona dell'eurovisione e tutti i membri vi partecipino in modo proporzionale. D'altro lato, se una parte del pubblico nazionale non potesse assistere a grandi manifestazioni sportive a causa della limitata zona di ricezione di alcuni membri dell'UER, l'immagine dell'organizzazione, in quanto unione di radiodiffusori con una missione pubblica che forniscono un servizio di pubblico interesse, ne soffrirebbe notevolmente. Non ne conseguirebbe solo lo scontento dei telespettatori e dell'opinione pubblica, come hanno mostrato recenti controversi in alcuni Stati membri in cui canali privati, con una zona di ricezione limitata, hanno acquistato i diritti relativi ad avvenimenti di attrazione di massa impedendo così la visione di tali avvenimenti ad una parte del pubblico nazionale, bensì anche un indebolimento della posizione dei membri dell'UER nelle trattative con gli organizzatori sportivi, i quali puntano a raggiungere un pubblico più ampio possibile e sono talvolta riluttanti a cedere i diritti ad enti che si rivolgono solo ad una parte della popolazione.

(75) Va sottolineato che, benché non siano normalmente ammessi come membri, i nuovi canali commerciali possono usufruire di contratti di accesso al sistema eurovisione. Alcuni di essi infatti, la cui richiesta di adesione è stata respinta, hanno comunque concluso contratti di sublicenza con l'UER e/o suoi membri per l'accesso a certi eventi.

(76) È necessario inoltre che la partecipazione al sistema eurovisione di canali specializzati nello sport sia limitata ai canali transnazionali (paneuropei) che sono gestiti da consorzi formati esclusivamente di membri attivi dell'UER e che assolvono ad una missione pubblica. Non si può sperare che i canali sportivi puramente commerciali, gestiti da enti non aderenti all'UER, rispettino i principi di reciprocità e solidarietà che costituiscono l'essenza del sistema Eurovisione (si veda il precedente considerando 72) e che si manifestano ad esempio nella complementarità dei programmi dei canali sportivi sostenuti dall'UER e dei canali generici aderenti all'UER.

4. *Impossibilità di eliminare la concorrenza*

(77) Le norme che disciplinano il sistema eurovisione non consentono ai membri ad esso partecipanti di eliminare la concorrenza su una parte sostanziale dei prodotti in questione. Dato che le trattative e l'acquisizione in comune di diritti televisivi riguardano in pratica solo manifestazioni internazionali e che sono principalmente le manifestazioni nazionali ad essere oggetto di trasmissioni televisive, il sistema eurovisione incide solo su una parte del mercato. Va considerato inoltre che anche nel campo delle manifestazioni internazionali vi è un incremento della concorrenza esterna al sistema eurovisione da parte di radiodiffusori indipendenti che hanno recentemente acquisito i diritti per una serie di manifestazioni per le quali il servizio era tradizionalmente fornito dai membri dell'UER.

C. Articolo 90, paragrafo 2

(78) L'articolo 90, paragrafo 2 non esclude l'applicabilità dell'articolo 85. Le emittenti con una missione pubblica, operanti conformemente ad obblighi statutari assegnati loro con un atto di pubblica autorità, possono, se impegnate in attività di carattere economico, essere incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale [1]. Non vi sono tuttavia rischi che l'applicazione delle norme di concorrenza osti all'adempimento della specifica missione loro affidata, consistente nella fornitura di una programmazione variata ed equilibrata diretta a tutti i settori della popolazione, compresa una certa quota di programmi sportivi, nonché nell'acquisizione dei relativi diritti televisivi.

(79) Senza i benefici del sistema eurovisione, descritti ai precedenti considerandi 58-67, la trasmissione di manifestazioni sportive internazionali e l'acquisizione dei diritti sarebbero certamente più difficili e costose e, di conseguenza, verrebbe trasmesso un numero inferiore di manifestazioni, soprattutto da parte dei membri dei paesi più piccoli. Tuttavia, il semplice fatto che l'assolvimento della sua specifica missione sia reso più difficile non è sufficiente a consentire all'impresa di beneficiare della deroga di cui all'articolo 90, paragrafo 2. Dal testo dell'articolo si evince chiaramente che l'adempimento della missione deve essere reso impossibile dall'applicazione delle norme di concorrenza. La Corte ha confermato tale interpretazione affermando che le

[1] Cfr. causa Sacchi, n. 155/73, op. cit.

imprese televisive, cui in alcuni Stati membri sono affidati servizi d'interesse economico generale, devono rispettare le regole di concorrenza, finché non sia provato che ciò è incompatibile con lo svolgimento dei compiti affidati a tali enti (1). Per il momento tale incompatibilità non è dimostrata.

D. Articoli 6 e 8 del regolamento n. 17

(80) Conformemente all'articolo 6, paragrafo 1 del regolamento n. 17, la presente decisione deve essere dichiarata applicabile a decorrere dalla data in cui è stata notificata la modifica del regime relativo all'accesso di terzi, cioè dal 26 febbraio 1993.

(81) In considerazione della struttura e dello sviluppo del mercato di cui trattasi nonché degli effetti su di esso del regime notificato, deve essere concessa un'esenzione della durata di 5 anni ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento n. 17.

(82) Per garantire a terzi l'accesso ai diritti televisivi acquisiti nel quadro dell'eurovisione, tale accesso deve essere autorizzato nell'ambito degli accordi conclusi con i titolari dei diritti (organizzatori sportivi o agenti di mediazione dei diritti). L'UER e i suoi membri saranno tenuti pertanto a concludere esclusivamente accordi che consentono all'UER e ai suoi membri o ai titolari dei diritti di concedere l'accesso a terzi in conformità con il regime di accesso o, previa approvazione dell'UER, a condizioni più vantaggiose.

(83) Per agevolare il compito della Commissione di controllare durant il periodo di esenzione se le condizioni di esenzione continuino ad essere soddisfatte e, in particolare, se le condizioni di adesione e le norme che regolano l'accesso siano applicate in forma adeguata, ragionevole e non discriminante, l'UER è tenuta ad informare la Commissione di tutte le modifiche e le integrazioni eventuali apportate alle norme notificate, di tutte le procedure di arbitrato riguardanti controversie nel quadro del regime di accesso e di tutte le decisioni relative alle domande di adesione di terzi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

In forza dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato CEE, le disposizioni dell'articolo 85, paragrafo 1 sono dichiarate inapplicabili per il periodo dal 26 febbraio 1993 al 25 febbraio 1998 alle disposizioni statutarie e altre norme dell'UER relative all'acquisizione di diritti televisivi su manifestazioni sportive, allo scambio di programmi sportivi nell'ambito dell'eurovisione e alla conclusione di contratti con terzi per l'accesso a tali programmi.

Articolo 2

La dichiarazione di esenzione di cui all'articolo 1 è soggetta ai seguenti obblighi:

1) L'UER e i suoi membri acquisiscono collettivamente i diritti televisivi su manifestazioni sportive solo nel quadro di accordi che consentano all'UER e ai suoi membri o ai titolari dei diritti di garantire l'accesso a terzi, conformemente al regime di accesso o, previa approvazione dell'UER, a condizioni più vantaggiose.

2) L'UER informa la Commissione di qualsiasi modifica e integrazione delle norme notificate, di tutte le procedure di arbitrato riguardanti controversie nel quadro del regime di accesso e di tutte le decisioni relative alle domande di adesione di terzi.

Articolo 3

È destinataria della presente decisione:
Union Européenne de Radiodiffusion
Ancienne Route 17 A
CH-1218 Grand-Saconnex (Ginevra).

Fatto a Bruxelles, l'11 giugno 1993.

Per la Commissione
Karel VAN MIERT
Membro della Commissione

(1) Cfr. causa Sacchi, n. 155/73, op. cit.