JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
6 päivänä helmikuuta 1997 *

A Johdanto

1. Nyt käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3 päivänä lokakuuta 1989 annettua neuvoston direktiiviä 89/552/ETY [1] (jäljempänä televisiodirektiivi). Tämän asian kannalta erityisen merkittäviä ovat yhteisöjen tuomioistuimen 10.9.1996 antamat kaksi tuomiota. Nämä tuomiot annettiin komission Yhdistynyttä kuningaskuntaa [2] ja Belgian kuningaskuntaa [3] vastaan nostamista jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevista kanteista.

Asiaan liittyvä yhteisön lainsäädäntö

2. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa keskeiset televisiodirektiivin säännökset ovat sen 2 artiklassa. Siinä säädetään seuraavasti:

"1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että kaikki televisiolähetykset, joita lähettävät

— kyseisen valtion lainkäyttövaltaan kuuluvat televisiolähetystoiminnan harjoittajat

tai

— televisiolähetystoiminnan harjoittajat, jotka kuulumatta minkään jäsenvaltion lainkäyttövaltaan käyttävät kyseisen jäsenvaltion lähetystaajuutta taikka jäsenvaltion myöntämää satelliittikapasiteettia tai siinä sijaitsevaa satelliittilähetysasemaa

ovat niiden säännösten mukaisia, joita sovelletaan kyseisessä jäsenvaltiossa yleisölle tarkoitettuihin televisiolähetyksiin.

2. Jäsenvaltioiden on taattava alueellaan vapaus vastaanottaa toisten jäsenvaltioiden televisiolähetyksiä, eivätkä ne saa rajoittaa lähetysten edelleenlähettämistä sellaisin perustein, jotka kuuluvat tässä direktiivissä yhteensovitettuihin aloihin. Jäsenvaltiot voivat väliaikaisesti estää televisiolähetysten

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — EYVL L 298, s. 23.

2 — Asia C-222/94, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 10.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4025).

3 — Asia C-11/95, komissio v. Belgia, tuomio 10.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4115).

edelleenlähettämisen, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) toisesta jäsenvaltiosta tulevassa televisiolähetyksessä rikotaan ilmiselvästi, törkeästi ja vakavasti 22 artiklan määräyksiä;

b) televisiolähetystoiminnan harjoittaja on edeltävien 12 kuukauden aikana rikkonut kyseistä määräystä vähintään kaksi kertaa;

c) kyseinen jäsenvaltio on ilmoittanut kirjallisesti televisiolähetystoiminnan harjoittajalle ja komissiolle väitetystä rikkomisesta ja aikeestaan rajoittaa edelleenlähettämistä, jos tällaista rikkomista tapahtuu uudelleen;

d) lähettävän valtion ja komission kuulemisessa ei ole saatu aikaan sovintoratkaisua 15 päivän kuluessa c alakohdassa tarkoitetusta ilmoituksesta lukien ja väitetty rikkominen jatkuu.

Komissio varmistaa, että estäminen on yhteisön oikeuden mukainen. Se voi kiireellisessä tapauksessa kehottaa kyseistä jäsenvaltiota lopettamaan estämisen, jos se ei ole yhteisön oikeuden mukainen. Tämä säännös ei estä minkään menettelyn, oikeuskeinon tai kyseisestä rikkomisesta aiheutuvan seuraamuksen soveltamista siinä jäsenvaltiossa, jonka lainkäyttövaltaan kyseinen televisiolähetystoiminnan harjoittaja kuuluu.

3. Tätä direktiiviä ei sovelleta niihin lähetyksiin, jotka on tarkoitettu vastaanotettaviksi yksinomaan muissa valtioissa kuin jäsenvaltioissa ja joita ei vastaanoteta suoraan tai välillisesti yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa."

3. Televisiodirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on "aiheellisin keinoin ja lainsäädäntönsä mukaisesti varmistettava, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat televisiolähetystoiminnan harjoittajat noudattavat tämän direktiivin säännöksiä".

4. Televisiodirektiivin 22 artikla koskee alaikäisten suojelua. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvien televisiolähetystoiminnan harjoittajien lähetyksissä ei ole ohjelmia, "jotka saattaisivat vahingoittaa alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, eikä varsinkaan pornografiaa tai aiheetonta väkivaltaa sisältäviä ohjelmia".

Flaaminkielisen alueen televisioalaa koskeva lainsäädäntö

5. Belgiassa televisiotoiminnan osalta toimivaltaisia ovat pääasiallisesti kieliyhteisöt. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvät säännökset sisältyivät alunperin kolmeen säädökseen. Nämä olivat radio- ja televisio-ohjelmien lähettämisestä yleisradio- ja kaapelitelevisioverkoston välityksellä sekä yksityisten televisiolähetystoiminnan harjoittajien hyväksymisestä 28.1.1987 annettu asetus [4], radio- ja televisiomainonnasta ja sponsoroinnista 12.6.1991 annettu asetus [5] sekä radio- ja televisioverkostoista ja näiden verkostojen perustamiseksi ja käyttämiseksi vaadittavasta luvasta sekä televisio-ohjelmien jakelunedistämisestä ja tuotannosta 4.5.1994 annettu asetus [6]. Nämä (ja muut) asetukset on sittemmin koottu yleisradio- ja televisiotoimintaa koskevien asetusten yhteensovittamisesta 25.1.1995 annettuun asetukseen [7].

6. Näistä säännöksistä käy ilmi, että flaaminkielisen yhteisön hallitus voi hyväksyä vain yhden yksityisen televisiolähetystoiminnan harjoittajan, joka lähettää ohjelmansa koko flaaminkielisen yhteisön alueen katsojille. Tämä lupa myönnettiin vuonna 1987 Vlaamse Televisie Maatschappij NV:lle (jäljempänä VTM) 18 vuodeksi. Lisäksi mainittujen säännösten mukaan voidaan lupa mainosten lähettämiseen myöntää vain yhdelle niistä radio- ja televisiolähetystoiminnan harjoittajista, jotka kohdistavat lähetyksensä koko flaaminkielisen yhteisön alueen katsojille. Tällainen lupa myönnettiin vuonna 1987 VTM:lle 18 vuodeksi. Näin ollen VTM:llä on Flanderissa monopoliasema yksityisessä televisiolähetystoiminnassa ja televisiomainonnassa.

7. Yleisradio- ja kaapelitelevisioverkoston käyttäjien toimintaa koskevat flaaminkielisen yhteisön säännökset sisältyivät alun perin 4.5.1994 annetun asetuksen [8] 3, 5 ja 10 §:ään. Yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut näitä säännöksiä asiassa C-11/95 antamassaan tuomiossa [9]. Näiden säännösten mukaan Flanderissa saavat käyttää kaapelitelevisioverkostoa ainoastaan ne, joille flaaminkielisen yhteisön hallitus on myöntänyt siihen luvan laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Kaikki uuden ohjelman lähettämistä koskevat muutokset edellyttävät flaaminkielisen yhteisön hallituksen lupaa. Hyväksymis- tai hylkäyspäätös annetaan tiedoksi kaapeliverkoston käyttäjälle neljän kuukauden kuluessa. Sellaiset televisiolähetystoiminnan harjoittajat, jotka ovat saaneet muun jäsenvaltion myöntämän luvan, voivat lähettää ohjelmiaan kaapeliverkostossa "sikäli kuin kyseinen televisiolähetystoiminnan harjoittaja on tässä jäsenvaltiossa tämän jäsenvaltion yleisölle ohjelmia lähettäviin televisiolähetystoiminnan harjoittajiin kohdistuvan valvonnan alainen ja sikäli kuin tämä valvonta koskee eurooppaoikeuden säännösten tosiasiallista noudattamista — — ja sikäli kuin kyseinen televisiolähetystoiminnan harjoittaja ja sen

4 — Belgisch Staatsblad, 19.3.1987, s. 4196.

5 — Belgisch Staatsblad, 14.8.1991, s. 17730.

6 — Belgisch Staatsblad, 4.6.1994, s. 15434.

7 — Belgisch Staatsblad, 30.5.1995, s. 15058 (oikaisu Belgisch Staatsbladissa 31.10.1995, s. 30555).

8 — Vrt. tällä hetkellä voimassa olevan 25.1.1995 annetun asetuksen 105, 107 ja 112 §.

9 — Edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa annettu tuomio. Vastaavat säännökset on esitetty tuomion 69 kohdassa.

lähettämät ohjelmat eivät häiritse flaaminkielisen yhteisön yleistä järjestystä, hyviä tapoja ja yleistä turvallisuutta".

Pääasian oikeudenkäyntiä edeltäneet seikat

8. VT4 Ltd on Englannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jonka kotipaikka on Lontoo. Sen yhtiöjärjestyksen mukaan sen tavoitteena on erityisesti radio- ja televisio-ohjelmien lähettäminen. Kaikki tämän yhtiön osakkeet omistaa Scandinavian Broadcasting Systems SA, jonka kotipaikka on Luxemburg. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat hyväksyneet VT4:n ohjelmien lähettämisen myöntämällä sille niin sanotun "non-domestic satellite service" -luvan [10].

9. VT4:n lähettämä ohjelma on osoitettu flaaminkielisille katsojille. Se jälkiäänitetään (tai tekstitetään) hollanniksi. Yhtiöllä on tytäryhtiö [11] Nossegemissa Flanderissa. Sieltä pidetään yhteyttä muun muassa yrityksiin, jotka haluavat lähettää mainoksensa VT4:n välityksellä. Nossegemissa kerätään myöskin tiedot uutislähetyksiä varten.

10. Kulttuuriasioita ja Brysselin alueen asioita hoitavan flaaminkielisen yhteisön ministeriö teki 16.1.1995 päätöksen, jolla kiellettiin VT4:n ohjelmien edelleenlähettäminen kaapeliverkostossa toimivan jakelijan välityksellä. Ministeriö perusteli päätöstään pääasiallisesti kahdella perusteella. VT4:ää on sen mukaan pidettävä flaaminkielisenä televisiolähetystoiminnan harjoittajana, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon vain sitä varten, että se voisi kiertää flaaminkielisen yhteisön säännösten soveltamisen itseensä. Flanderissa on kuitenkin asiaan liittyvien säännösten mukaan hyväksytty vain yksi yksityinen televisiolähetystoiminnan harjoittaja, nimittäin VTM. Vaikka oletettaisiinkin, että VT4 olisi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautunut televisiolähetystoiminnan harjoittaja, sen ohjelmien edelleenlähettämiselle ei kuitenkaan voitaisi myöntää lupaa. Se ei nimittäin täytä 4.5.1994 annetun asetuksen 10 mukaisia edellytyksiä eikä erityisesti sitä edellytystä, jonka mukaan sen täytyy olla toisen jäsenvaltion (tässä siis Yhdistyneen kuningaskunnan) tehokkaan valvonnan alainen.

11. Raad van State van België lykkäsi 24.1.1995 VT4:n pyynnöstä 16.1.1995 tehdyn päätöksen täytäntöönpanoa. Tämän vuoksi VT4 pystyi lähettämään ohjelmaansa Flanderissa kaapelin välityksellä. Raad van State van België vahvisti päätöksensä 2.3.1995 antamallaan tuomiolla. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty tämän asian pääasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä.

12. Tässä pääasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä kysymys on ennen kaikkea televisiodirektiivin 2 artiklan tulkinnasta. VT4 väitti Raad van State van Belgiëssä EY:n

10 — Ks. tämän käsitteen osalta edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa C-222/94 annettu tuomio, 10 kohta.

11 — Ilmaisut eivät ole tältä osin aivan yhteneväisiä. VT4 käyttää ilmaisua osasto ("afdeling"), kun taas flaaminkielisen yhteisön hallituksen mielestä kyseessä on tytäryhtiö ("filiaalvestiging"). Nyt käsiteltävän asian kannalta nämä erot ovat merkityksettömiä, kuten tulen osoittamaan.

perustamissopimuksen 59 artiklaan ja televisiodirektiivin 2 artiklaan vedoten, että riidanalaisella päätöksellä estetään televisio-ohjelman edelleenlähettäminen toisesta jäsenvaltiosta. Pääasiassa vastaajana oleva flaaminkielinen yhteisö väitti sitä vastoin VT4:n osalta olevan todellisuudessa kyse Flanderiin sijoittautuneesta televisiolähetystoiminnan harjoittajasta. Näin ollen ei voida väittää, että yhteisön oikeutta on rikottu, koska kyse on kokonaan valtion sisäisestä asiasta.

13. Vastaaja vetosi Raad van State van Belgiëssä televisiodirektiivin soveltamisesta 31.5.1995 annettuun komission kertomukseen KOM(95) 86 lopull. 95/0074 (COD) ja samanaikaisesti annettuun direktiivin muutosehdotukseen [12].

Tämän ehdotuksen mukaan televisiodirektiiviin pitäisi ottaa seuraava säännös (uudeksi 2 artiklan 2 kohdaksi):

"2. Jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvat televisiolähetystoiminnan harjoittajat, jotka ovat sijoittautuneet kyseisen jäsenvaltion alueelle, jossa niillä on pysyvä laitos ja jossa ne harjoittavat tosiasiallista liiketoimintaa."

12 — Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta (EYVL 1995, C 185, s. 4).

Ehdotuksen perustelukappaleissa selitetään tätä seuraavasti:

"Direktiivin 89/552/ETY täytäntöönpano on tehnyt ilmeiseksi, että erityisesti audiovisuaaliseen alaan sovellettavan lainkäyttövallan käsitettä on selvennettävä; Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ottaen sijoittautumisen peruste olisi asetettava selkeästi pääperusteeksi, jonka mukaan määritellään jäsenvaltion lainkäyttövalta,

yhteisöjen tuomioistuimen 25 päivänä heinäkuuta 1991 antamassa tuomiossa asiassa C-221/89, 'Factortame' vahvistamien perusteiden mukaan sijoittautumisen käsitteeseen kuuluu todellisen liiketoiminnan harjoittaminen määrittämättömän ajan vakaan laitoksen kautta,

televisiotoimintaa harjoittavan laitoksen sijoittautuminen voidaan direktiivin 89/552/ETY tavoitteen toteuttamiseksi määritellä joukolla aineellisia perusteita, kuten palvelujen tarjoajan pääkonttorin sijainti, paikka, jossa päätökset ohjelmapolitiikasta tavallisesti tehdään, ja lopullinen ohjauspaikka (toisin sanoen paikka, jossa yleisölle lähetettävä ohjelma kootaan lopullisesti), jos huomattava osa televisiotoiminnan harjoitta-

miseen tarvittavasta henkilökunnasta on samassa jäsenvaltiossa".

14. Flaaminkielinen yhteisö on väittänyt, että tämä ehdotus on "tulkinnallinen". VT4 on sitä vastoin väittänyt, että ministerineuvoston 20.11.1995 väliaikaisesti "yhteisenä kantana" [13] hyväksymä teksti on erilainen.

Neuvoston yhteisen kannan mukaisesti televisiodirektiiviin pitäisi ottaa seuraava säännös (uudeksi 2 artiklan 3 kohdaksi):

"Tässä direktiivissä lähetystoiminnan harjoittajan katsotaan olevan sijoittautunut jäsenvaltioon seuraavissa tapauksissa:

a) lähetystoiminnan päätoimipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa, ja lähetysaikoja koskevat toimitukselliset päätökset tehdään samassa jäsenvaltiossa,

b) jos lähetystoiminnan harjoittajan päätoimipaikka on yhdessä jäsenvaltiossa, mutta lähetyksiä koskevat toimitukselliset päätökset tehdään toisessa jäsenvaltiossa, lähetystoiminnan harjoittajan katsotaan olevan sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa merkittävä osa televisiolähetystoiminnan harjoittamiseen osallistuvista työntekijöistä työskentelee; jos kummassakin jäsenvaltiossa työskentelee merkittävä osa televisiolähetystoiminnan harjoittamiseen osallistuvista työntekijöistä, lähetystoiminnan harjoittajan katsotaan olevan sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa sen päätoimipaikka on; jos merkittävä osa televisiolähetystoiminnan harjoittamiseen osallistuvista työntekijöistä ei työskentele kummassakaan jäsenvaltiossa, lähetystoiminnan harjoittajan katsotaan olevan sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa se aloitti lähetystoiminnan harjoittamisen kyseisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksen mukaisesti, edellyttäen, että sillä on edelleen vakaa ja tosiasiallinen yhteys tämän jäsenvaltion talouteen.

c) — —".

15. Raad van State van België on nämä seikat huomioon ottaen esittänyt EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

Voidaanko 3.10.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY henkilöllistä soveltamisalaa koskevan kyseisen direktiivin 2 artiklan säännöksen tulkitsemisessa ottaa riidanalaisen päätöksen tekemisajankohtana huomioon edellä mainittu 31.5.1995 annettu komission kertomus ja samana päivänä tehty

13 — Kuten komissio on asian suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa todennut, kyseessä on vain väliaikainen versio. Neuvosto vahvisti yhteisen kannan vasta 8.7.1996 (yhteinen kanta (EY) N:o 49/96, EYVL C 264, s. 52). Ennakkoratkaisukysymyksen esittäneen tuomioistuimen siteeraaman tekstin ja neuvoston heinäkuussa 1996 vahvistaman tekstin vertailu osoittaa, että tässä tarkasteltavien kohtien välillä ei ole mainittavia eroja. Tämän vuoksi siteeraan jäljempänä 8.7.1996 vahvistettua yhteisen kannan versiota sellaisena, kuin se on julkaistuna *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*.

ehdotus ja edellä mainittu ministerineuvoston 20.11.1995 väliaikaisesti hyväksymä teksti? Jos voidaan, mikä on näiden eri tekstien yhteinen, tulkinnan kannalta sitova merkitys?

B Kannanotto

16. VT4, flaaminkielisen yhteisön hallitus, VTM, Saksan ja Ranskan hallitukset sekä komissio ovat osallistuneet oikeudenkäyntimenettelyyn yhteisöjen tuomioistuimessa.

Ennakkkoratkaisukysymyksen asianmukaisuus

17. Yhteisöjen tuomioistuin päätti asiassa C-11/95, komissio vastaan Belgian kuningaskunta, 10.9.1996 antamassaan tuomiossa, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa merkityksellinen flaaminkielisen yhteisön lainsäädäntö, jonka mukaan muista jäsenvaltioista peräisin olevien televisio-ohjelmien lähettämiselle kaapeliverkoston välityksellä on saatava etukäteen lupa, on ristiriidassa televisiodirektiivin 2 artiklan 2 kohdan kanssa [14]. VT4 on tehnyt tästä asian suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa sen päätelmän, että ennakkoratkaisukysymykseen ei ole enää tarpeen vastata. Sen mukaan kansallisessa tuomioistuimessa riitautettu, 16.1.1995 tehty päätös perustuu lainvastaiseksi todettuun lainsäädäntöön. Tästä seuraa, että myös mainittu päätös on lainvastainen. Tämän vuoksi ennakkoratkaisukysymykseen ei ole enää tarpeen vastata.

18. En ole tästä samaa mieltä. Kysymys siitä, mitä konkreettisia seurauksia asiassa C-11/95 annetulla tuomiolla on pääasiaan, on jätettävä kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Nyt käsiteltävänä olevan asian osalta on joka tapauksessa todettava, että Raad van State van België ei ole peruuttanut ennakkoratkaisukysymystään mainitun tuomion antamisen jälkeen. Tästä on pääteltävä, että kyseinen tuomioistuin näyttää yhä pitävän vastausta esittämäänsä kysymykseen tarpeellisena. Yhteisöjen tuomioistuimella on tämän vuoksi mielestäni velvollisuus vastata ennakkoratkaisukysymykseen.

Ennakkoratkaisukysymys sellaisenaan

19. Esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen voidaan vastata melko helposti. Mielestäni ei voi olla perusteltua epäilystä siitä, että direktiivin muutosehdotuksella ja neuvoston yhteisellä kannalla tähän ehdotukseen ei ole mitään sitovuutta televisiodirektiivin tulkinnan kannalta. Saksan hallitus viittaa perustellusti siihen, että olisi ollut jo ajallisestikin mahdotonta ottaa "riidanalaisen päätöksen

14 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu tuomio, 79—93 kohta, sekä tuomiolauselman kolmas kohta.

tekohetkellä" eli 16.1.1995 huomioon asiakirjat, jotka julkaistiin vasta myöhemmin. Ennen kaikkea on kuitenkin huomattava, että kyseessä ovat pelkät valmisteluasiakirjat. Vasta suunnitteilla olevalla muutetulla direktiivillä olisi itsessään ollut sitova vaikutus. On myös perustellusti todettu, että valmisteluasiakirjoja voidaan vielä muuttaa, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassakin on tapahtunut [15].

20. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-222/94 antamasta tuomiosta ilmenee, televisiodirektiivin 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa käytetyn käsitteen "lainkäyttövalta" tulkinnassa on käytettävä perusteena sijoittautumista. Näin ollen sillä jäsenvaltiolla, jonka lainkäyttövaltaan televisiolähetystoiminnan harjoittaja kuuluu, tarkoitetaan sitä jäsenvaltiota, johon tämä toiminnanharjoittaja on sijoittautunut [16]. Kummassakin kansallisen tuomioistuimen esiin tuomassa asiakirjassa pyritään selvittämään, minkä seikkojen on tässä yhteydessä katsottava kuuluvan käsitteen "sijoittautuminen" alaan. Olen Saksan hallituksen ja komission kanssa samaa mieltä siitä, että näissä asiakirjoissa on tässä suhteessa hyödyllisiä tietoja, kuten jäljempänä osoitan. Televisiodirektiivin tulkinnan kannalta ne ovat kuitenkin yhtä vähän sitovia kuin muutkin muutosdirektiivin antamismenettelyyn osallistuvien toimielinten kannanotot [17].

Käsitteen "sijoittautuminen" tulkinta televisiodirektiivin tavoitteiden kannalta

21. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee kuitenkin selvästi, että Raad van State van België on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen siinä yhteydessä, jossa se on tutkinut kysymystä siitä, minkä jäsenvaltion lainkäyttövaltaan VT4 kuuluu. Kansallinen tuomioistuin haluaa toisin sanoen tietää, miten käsitettä "sijoittautuminen" on konkreettisesti tulkittava. Yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi tämän vuoksi tarkastella tätä näkökulmaa tarkemmin, jotta se voisi antaa kansalliselle tuomioistuimelle mahdollisimman hyödyllisen vastauksen.

22. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettuun sijoittautumisen käsitteeseen kuuluu todellisen liiketoiminnan harjoittaminen määrittämättömän ajan kiinteästä toimipaikasta [18].

23. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-222/94 antamassaan tuomiossa, että sijoittautumisperusteen ottaminen huomioon

15 — Ks. muutettu komission ehdotus, 7.5.1996 (EYVL C 221, s. 10).

16 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu tuomio, 42, 51 ja 61 kohta.

17 — Vrt. esim. Euroopan parlamentin vastaavat ehdotukset, 14.2.1996 (EYVL C 65, s. 96 ja s. 100).

18 — Asia C-221/89, Factortame, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3905, 20 kohta), vrt. myös asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 25 kohta).

voi johtaa vaikeuksiin. Nämä vaikeudet johtuvat siitä, että televisiolähetystoiminnan harjoittaja voi olla sijoittautunut yhteisössä useampaan kuin yhteen paikkaan [19]. Nämä ongelmat voidaan kuitenkin ratkaista. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut mainitussa tuomiossaan, komissio oli todennut jäsenvaltioiden voivan löytää ratkaisun tähän ongelmaan "tulkitsemalla tätä perustetta niin, että se on paikka, jossa televisiolähetystoiminnan harjoittajalla on toimintojensa keskus, erityisesti paikka, jossa tehdään ohjelmapolitiikkaa ja lähetettävien ohjelmien lopullista kokoonpanoa koskevat päätökset". Yhteisöjen tuomioistuin on samalla huomauttanut, että vastaajana ollut Yhdistynyt kuningaskunta ei ollut kiistänyt tätä seikkaa [20].

24. Olen samaa mieltä komission suullisessa käsittelyssä esittämästä käsityksestä, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei edellä siteeratussa kohdassa halunnut tulkita käsitettä "sijoittautuminen" yleispätevästi. Sitä vastaan puhuu jo se seikka, että yhteisöjen tuomioistuin ei esittänyt nimenomaisesti omanaan komission puolustamaa näkemystä, vaan viittasi siihen yhtenä mahdollisena ratkaisuna. Ennen kaikkea on kuitenkin viitattava siihen asiayhteyteen, johon tämä yhteisöjen tuomioistuimen mielipide liittyy. Kyseessä olevassa kohdassa on nimittäin kysymys ongelmasta, joka syntyy siitä, että televisiolähetystoiminnan harjoittaja voi olla sijoittautunut useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon.

25. Tämän vuoksi tässä tapauksessa on seuraavaksi tutkittava, onko televisiolähetystoiminnan harjoittaja ylipäänsä sijoittautunut jäsenvaltioon. Tässä tarkastelussa on viitattava 52 ja 59 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöön, josta ilmenee, kuten juuri mainitsin, että EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettuun sijoittautumisen käsitteeseen kuuluu todellisen liiketoiminnan harjoittaminen määrittämättömän ajan kiinteästä toimipaikasta [21]. Jos televisiolähetystoiminnan harjoittaja on sijoittautunut vain yhteen jäsenvaltioon, toiminnanharjoittaja kuuluu televisiodirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan tämän jäsenvaltion lainkäyttövaltaan. Tältä osin ei siis ole ongelmia [22].

26. Jos televisiolähetystoiminnan harjoittaja on sitä vastoin sijoittautunut useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, on päätettävä muiden perusteiden nojalla, minkä jäsenvaltion lainkäyttövaltaan toiminnanharjoittaja kuuluu. Tämä on välttämätöntä, koska muutoin yksi ainoa jäsenvaltio voisi vaarantaa

19 — Vrt. tältä osin asiassa C-222/94 30.4.1996 antamani ratkaisuehdotus (Kok. 1996, s. I-4025, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

20 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu tuomio, 58 kohta.

21 — Vrt. edellä 22 kohta.

22 — Mielestäni tällaisesta asetelmasta on kyse asiassa C-14/96, Denuit, Kok. 1997, s. I-2785, jossa myös olen esittänyt tänään ratkaisuehdotuksen.

televisiodirektiivin perustana olevan televisiolähetystoiminnan harjoittajaan kohdistuvan valvontajärjestelmän.

27. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa VT4 väittää olevansa Englannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jonka kotipaikka on Lontoo. Myös keskushallinto ja paikka, jossa tehdään ohjelmistoa koskevat päätökset, ovat sen mukaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Lisäksi olennainen osa sen henkilöstöstä toimii Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Flaaminkielinen yhteisö on sitä vastoin sitä mieltä, että kaikki VT4:n keskeiset toiminnat toteutetaan Belgiassa. Myös yrityksen johto on sijoittautunut sinne. VT4:n henkilöstökin toimii Belgiassa [23]. VT4:n ohjelmat valmistetaan Belgiassa, josta ne tuodaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, josta ne sitten lähetetään. VTM on samaa mieltä. Se väittää, että VT4:n ohjelmia koskevat päätökset tehdään Belgiassa, missä myös kaikki johtavassa asemassa olevat työntekijät työskentelevät. Myös lopullinen ohjaus tehdään Belgiassa. VT4:llä on Yhdistyneessä kuningaskunnassa vain postilokero-osoite. Molemmat oikeudenkäynnin asianosaiset viittaavat lisäksi siihen, että VT4:n ohjelma on tarkoitettu vain flaaminkieliselle yleisölle.

28. Kuten Ranskan hallitus ja komissio ovat perustellusti huomauttaneet, vastaus siihen kysymykseen, minkä valtion lainkäyttövaltaan VT4 kuuluu, riippuu olennaisesti sellaisesta tosiseikan arvioinnista, johon vain kansallisella tuomioistuimella on toimivalta. Yhteisöjen tuomioistuin voi tältä osin antaa Raad van State van Belgiëlle vain joitakin neuvoja, jotka voivat osoittautua hyödyllisiksi. Näin ollen on selventävästi painotettava sitä, että se seikka, että VT4:n ohjelmat suunnataan Flanderiin, on sinällään merkityksetön. Jäsenvaltioon sijoittautunut yritys voi hyödyntää palvelujen tarjoamisen vapautta myös silloin, kun se ei tarjoa palvelujaan siinä valtiossa, johon se on sijoittautunut [24]. Myös EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan mukaisen palvelujen tarjonnan ja 52 artiklan mukaisen sijoittautumisen välinen rajaaminen, jota VTM korosti suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa, on nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksetön. VT4:n televisiotoiminnan jatkuvuudesta ei voida päätellä, että tämä yritys ei tarjoa palveluja vaan että asiassa on merkitystä 52 artiklalla. Yhteisöjen tuomioistuin lähtee vakiintuneessa oikeuskäytännössään [25] täysin perustellusti siitä, että televisiolähetystoiminnan harjoittajan toiminta koostuu EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa tarkoitetusta palvelujen tarjoamisesta [26]. Toisaalta on myös selvää, että jäsenvaltion myöntämä

23 — Flaaminkielisen yhteisön hallitus väittää tässä yhteydessä, että Nossegemissa työskentelee 35 VT4:n työntekijää.

24 — Paneudun jäljempänä tarkemmin kansallisten säännösten kiertämistä koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä mahdollisesti johtuviin rajoihin.

25 — Ensimmäisen kerran näin asiassa 155/73, Sacchi, 30.4.1974 (Kok. 1974, s. 409, 6 kohta).

26 — Todettakoon vain sivuhuomautuksena, että flaaminkielisen hallituksen esittämä sitä koskeva seikka, että Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltainen viranomainen ei ole ottanut VT4:ää sen lainkäyttövaltaan kuuluvista televisiolähetystoiminnan harjoittajista komissiolle toimittamaansa luetteloon, ei ole todistusvoimainen. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt vasta vähän aikaa sitten, direktiivin soveltaminen tiettyyn yritykseen "ei voi riippua kyseisen jäsenvaltion tekemistä ilmoituksista" (asia C-302/94, British Telecommunications, tuomio 12.12.1996, Kok. 1996, s. I-6417, 37 kohta).

lupa ei voi johtaa siihen, että jäsenvaltiolla olisi lainkäyttövalta tähän toiminnanharjoittajaan nähden silloin, kun se ei ole sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon.

29. Ilman, että haluttaisiin arvostella Raad van State van Belgiën arviointia asiasta, ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ja asianosaisten huomautuksista ilmenee kuitenkin, että VT4:n toiminnalla on yhteyksiä sekä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan että Belgiaan. Vaikka flaaminkielisen yhteisön hallituksen ja VTM:n väitteet pitäisivätkin paikkansa, jää kuitenkin jäljelle se tosiseikka, että VT4 on Englannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jonka kotipaikka on Yhdistynyt kuningaskunta ja joka lähettää ohjelmansa sieltä. Vaikka kaikki muut toiminnat toteutettaisiinkin Belgiassa, VT4 on kuitenkin mielestäni jo useaan kertaan mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla sijoittautunut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, vaikka kyse olisikin vain sivuliikkeestä, kuten VTM toissijaisesti väittää. Perustamissopimuksen mukaan sivuliikkeen perustaminenkin katsotaan sijoittautumiseksi (vrt. EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan ensimmäinen kohta). Flaaminkielisen alueen hallituksen väite siitä, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse täysin valtion sisäisestä asiasta, johon ei voida soveltaa yhteisön oikeutta, näyttää mielestäni siksi perusteettomalta.

30. Käsittelen lyhyesti Raad van State van Belgiën nyt käsiteltävänä olevassa asiassa soveltamia perusteita. 31.5.1995 annetussa komission ehdotuksessa ja neuvoston yhteisessä kannassa mainitaan yhteensä kolme tai neljä apuperustetta, joiden avulla voidaan määritellä epäselvissä tapauksissa lainkäyttövaltaisen jäsenvaltion määrittelyssä ratkaiseva sijoittautuminen. Kyseessä ovat televisiolähetystoiminnan harjoittajan pääkonttorin sijainti, paikka, jossa tehdään ohjelmapolitiikkaa koskevat päätökset sekä lopullinen ohjauspaikka. Lisäksi tarkastellaan sitä, missä näistä paikoista olennainen osa henkilökunnasta työskentelee. Näin ollen kyseessä ovat todellakin perusteet, jotka voidaan ottaa nyt käsiteltävänä olevan asian yhteydessä huomioon. VT4 viittaa kuitenkin perustellusti siihen, että komission näkemys poikkeaa olennaisesti neuvoston näkemyksestä. Neuvoston yhteisessä kannassa perusteet asetetaan selvään etusijajärjestykseen, kun taas komissio tyytyy periaatteessa luettelemaan perusteet antamatta niistä jollekin etusijaa. Lisäksi lopullinen ohjauspaikka, johon komissio viittaa ehdotuksessaan, mainitaan neuvoston yhteisen kannan kymmenennessä perustelukappaleessa mutta sitä ei kuitenkaan mainita asiaankuuluvassa kohdassa itse tekstissä. [27]

31. En katso, että näiden perusteiden välillä olisi luonnollinen, ennalta määrätyn kaltainen hierarkia. Sellaisen voi laatia lähinnä vain lainsäätäjä. Sitä vastoin on mielestäni selvää, että direktiivissä tarkoitetun lainkäyttövaltaisen jäsenvaltion määrittelyssä ei voida ottaa huomioon yhteisessä kannassa määrättyä etusijajärjestystä ennen kuin neuvoston kannasta on tullut laki. Muussa tapauksessa sovellettaisiin itse asiassa uutta aineellista sääntelyä jo ennen sen voimaantuloa, mikä herättäisi oikeusvarmuuden suhteen perusta-

27 — Vrt. direktiivin 2 artiklan 3 kohta, sellaisena kuin sen pitäisi olla yhteisen kannan mukaan.

vanlaatuisia epäilyksiä. Mikään ei sitä vastoin estä sitä, että jätetään kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi, millä jäsenvaltiolla on lainkäyttövalta televisiolähetystoiminnan harjoittajaan nähden, kun otetaan huomioon *kaikki* asian kannalta merkitykselliset apuperusteet.

32. Mielestäni tätä varten on erityisen sopiva komission asiassa C-222/94 esittämä ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossaan mainitsema muotoilu, koska siinä on kiteytetty mainittujen apuperusteiden tehtävä eli sen jäsenvaltion määrittäminen, jossa televisiolähetystoiminnan harjoittajalla on "toimintojensa keskus". Vaikka siinä ei mainita nimenomaisesti yrityksen pääkonttoria eikä lähetystoimintaa harjoittavan henkilöstön sijaintia koskevaa kysymystä, uskon kuitenkin, että nämä tunnusmerkit voidaan johtaa vaivatta yläkäsitteestä. Tämän vuoksi olen sitä mieltä, että tapauksissa, joissa televisiolähetystoiminnan harjoittaja on sijoittautunut useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, televisiodirektiivissä tarkoitettu lainkäyttövalta siihen nähden on sillä jäsenvaltiolla, jonka alueella sillä on toimintojensa keskus, erityisesti jäsenvaltiolla, jossa tehdään ohjelmapolitiikkaa ja lähetettävien ohjelmien lopullista kokoonpanoa koskevat päätökset.

33. Tällä perusteella voidaan löytää kullekin yksittäistapaukselle tyydyttävä ratkaisu. Ei olisi kuitenkaan asianmukaista tyytyä tähän. Ei nimittäin voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että kansallinen tuomioistuin ei löydä yksiselitteistä ratkaisua tapausta esitetyn mallin avulla perinpohjaisestikaan tutkittuaan. Mikäli ennakkoratkaisun esittäneelle tuomioistuimelle ei haluta myydä sikaa säkissä, yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi ottaa huomioon myös tämä mahdollisuus vahvistamalla selvä ja helposti sovellettava peruste.

34. Tätä varten on mielestäni soveliainta ottaa huomioon se jäsenvaltio, jonka alueella televisiolähetystoiminnan harjoittaja on teknisesti aloittanut lähetystoimintansa. Tämä vastaisi myös VT4:n perustellusti painottamaa oikeusvarmuutta. Jos toiminnanharjoittaja päättää nimittäin lähettää ohjelmansa tietystä jäsenvaltiosta, sen täytyy ainakin voida luottaa siihen, että se voi kuulua tämän jäsenvaltion lainkäyttövaltaan. Tämä pätisi tietysti erityisesti nyt käsiteltävänä olevaan asiaan, jos tämän perusteen soveltaminen johtaisi siihen, että Yhdistyneellä kuningaskunnalla, josta VT4 lähettää ohjelmansa, katsottaisiin olevan lainkäyttövalta. Tämän perusteen yleinen sovellettavuus päätöksentekovälineenä muulla keinoin ratkaisemattomissa epäselvissä tapauksissa näkyy myös siinä, että yhteisessä kannassa on hyväksytty samanlainen käsitys [28].

35. Flaaminkielisen yhteisön hallitus on toissijaisesti väittänyt, että VT4 vetoaa väärin perustein televisiodirektiiviin. Sen mukaan kyseinen yritys on sijoittautunut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan vain sitä varten, että se voisi kiertää Flanderissa voimassa olevien säännösten soveltamisen itseensä. VTM on esittänyt samanlaisen väitteen. VT4 on osuvasti viitannut siihen, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole

28 — Vrt. direktiivin 2 artiklan 3 kohdan b alakohta, sellaisena kuin sen pitäisi olla yhteisen kannan mukaan.

esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle tätä seikkaa koskevaa kysymystä. Mielestäni olisi myös järkevää, että yhteisöjen tuomioistuin tarkastelisi tähänkin ongelmaan liittyviä kysymyksiä voidakseen antaa kansalliselle tuomioistuimelle mahdollisimman hyödyllisen vastauksen.

36. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-11/95 antamassaan tuomiossa jättänyt avoimeksi sen kysymyksen "onko jäsenvaltiolla oikeus toteuttaa vielä direktiivin 89/552/ETY voimaantulon jälkeen perustamissopimuksen 59 artiklan perusteella toimenpiteitä, joilla on tarkoitus estää se, että palvelun tarjoaja, joka toimii kokonaan tai pääasiallisesti tässä valtiossa, käyttää perustamissopimuksessa taattuja vapauksia kiertääkseen oikeussääntöjä, joita sen tulisi soveltaa, jos se olisi sijoittautunut tähän jäsenvaltioon" [29]. Tässä on kysymys siitä, voidaanko vastaavaa oikeuskäytäntöä, jonka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut viimeksi vuonna 1994 asiassa C-23/93 [30] antamallaan tuomiolla, soveltaa myös vielä televisiodirektiivin voimaantulon jälkeen.

37. Olen vastannut tähän kysymykseen myönteisesti asiassa C-11/95 antamassani ratkaisuehdotuksessa. Olen siinä kuitenkin tehnyt selväksi, että mielestäni tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa vain silloin, kun kyseessä oleva televisiolähetystoiminnan harjoittaja toimii *väärin perustein*, ja että silloin on käytettävä ankaraa vertailuasteikkoa [31]. Olen edelleen tällä kannalla, jonka komissiokin on nyt käsiteltävässä asiassa nimenomaisesti omaksunut.

38. Saamieni tietojen perusteella en voi todeta, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa olisi toimittu väärin perustein. Voi olla, että VT4 on sijoittautunut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan vain kiertääkseen flaaminkielisen alueen televisiolähetystoiminnan harjoittajia koskevien säännösten soveltamisen itseensä. On kuitenkin huomattava, että se ei vielä yksinään ole menettelyä väärin perustein. Se, joka käyttää EY:n perustamissopimuksen mukaista sijoittautumisoikeutta, ei varmastikaan toimi pelkästään sillä perusteella väärin perustein. Ennemminkin kansallisten säännösten, joiden soveltamista kierretään, on suojattava tärkeitä, myös yhteisön oikeudessa tunnustettuja oikeushyviä. Asiassa TV10 kyseessä oli kansallinen sääntely, jolla oli tarkoitus luoda tai säilyttää pluralistinen ja epäkaupallinen radio- ja televisiotoiminta ja siten suojella ilmaisunvapautta. On todettava, että asiassa TV10 kyseisellä televisiolähetystoiminnan harjoittajalla oli mahdollisuus lähettää ohjelmansa Alankomaista, mikäli se täytti alankomaalaisen lainsäädännön edellytykset. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tämä ei sitä vastoin ole mahdollista, koska VTM:n monopolin vuoksi toisen yksityisen televisiolähetystoiminnan harjoittajan on mahdotonta aloittaa toimintaansa Flanderissa. Tämän vuoksi nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä ei voi olla toimiminen väärin perustein.

29 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu tuomio, 65 kohta.

30 — Asia C-23/93, TV10, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4795, 20 kohta).

31 — Asia C-11/95, komissio v. Belgia, Kok. 1997, s. I-4115, 73 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

C Ratkaisuehdotus

39. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Raad van State van Belgiën esittämään kysymykseen seuraavasti:

1. Televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3 päivänä lokakuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY mukaan televisiolähetystoiminnan harjoittaja kuuluu sen jäsenvaltion lainkäyttövaltaan, johon se on sijoittautunut.

2. Tapauksissa, joissa televisiolähetystoiminnan harjoittaja on sijoittautunut useampaan jäsenvaltioon, se kuuluu sen jäsenvaltion lainkäyttövaltaan, jonka alueella sillä on toimintojensa keskus, erityisesti jossa ohjelmapolitiikkaa ja ohjelmien lopullista kokoonpanoa koskevat päätökset tehdään. Jos kuitenkin tilanne on epäselvä, on jäsenvaltiona, jonka lainkäyttövaltaan televisiolähetystoiminnan harjoittaja kuuluu, pidettävä sitä valtiota, jonka alueella televisiolähetystoiminnan harjoittaja on teknisesti aloittanut lähetystoimintansa.