DOMSTOLENS DOM
25. juli 1991 *

I sag C-353/89,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Marenco og R. Barents, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved juridisch adviseur A. Bos og plaatsvervangend juridisch adviseur J. W. de Zwaan, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-Traktatens artikel 59, idet det forpligter de nederlandske landsdækkende radio- og fjernsynsinstitutioner til at placere alle eller en del af deres ordrer hos en nederlandsk virksomhed, og idet det begrænser adgangen til i Nederlandene at fordele programmer fra andre medlemsstater, som indeholder reklamer, der specielt henvender sig til det nederlandske publikum,

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand G. F. Mancini som fungerende præsident, afdelingsformændene T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og M. Zuleeg,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: J.-G. Giraud,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. februar 1991, hvorunder den nederlandske regering var repræsenteret ved J. W. de Zwaan og T. Heukels som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. april 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. november 1989, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-Traktatens artikel 59, idet det forpligter de nederlandske landsdækkende radio- og fjernsynsinstitutioner til at placere alle eller en del af deres ordrer hos en nederlandsk virksomhed, og idet det begrænser adgangen til i Nederlandene at fordele programmer fra andre medlemsstater, som indeholder reklamer, der specielt henvender sig til det nederlandske publikum.

2 Kommissionen har rejst indsigelse mod to af hinanden uafhængige foranstaltninger, hvoraf den første går ud på, at landsdækkende radio- og fjernsynsinstitutioner

i Nederlandene forpligtes til at lade en nederlandsk virksomhed producere alle eller en del af deres programmer. Den anden foranstaltning vedrører betingelserne for fordeling af programmer fra andre medlemsstater gennem kabelanlæg, når programmerne indeholder reklamer, der specielt henvender sig til det nederlandske publikum. Begge foranstaltninger fremgår af den nederlandske lov af 21. april 1987 om bestemmelser for udsendelse af radio- og fjernsynsprogrammer, om radio- og fjernsynslicens og om støtte til pressen (*Staatsblad*, nr. 249 af 4.6.1987, i det følgende benævnt »Mediawet« [medieloven]).

3 Mediawet tager sigte på at indføre et alsidigt og ikke-kommercielt udbud af radio- og fjernsynsprogrammer. I Mediawet's artikel 31 og 34 bestemmes det, at sendetid til programmer i landsdækkende radio og fjernsyn tildeles af det organ, Commissariaat voor de Media, der fører tilsyn med anvendelsen af Mediawet. Størstedelen af sendetiden tildeles lytter- og fjernseerorganisationerne, som er foreninger med status af juridiske personer, der repræsenterer de vigtigste åndelige strømninger i Nederlandene.

4 Principielt har radio- og fjernsynsinstitutionerne fuld frihed til selv at producere udsendelser. De er imidlertid forpligtet til — i mindre omfang ved fjernsynsudsendelser end ved radioudsendelser — at benytte de tekniske faciliteter (optagelsesstudier, dekorationsværksteder, teknikere osv.), der stilles til rådighed af et nederlandsk aktieselskab, Nederlands Omroepproduktie Bedrijf (herefter benævnt »NOB«).

5 Denne forpligtelse fremgår af Mediawet's artikel 61, der er affattet således:

»For at sikre opretholdelse af produktionsfaciliteter er institutioner, der har opnået sendetid til landsdækkende radio og fjernsyn, forpligtet til hver år at bruge alle de beløb, der i henhold til artikel 101 og 102 stilles til deres rådighed til produktion af radioprogrammer, og en ved bekendtgørelse fastsat procentdel af de beløb, der stilles til deres rådighed til produktion af fjernsynsprogrammer, hos NOB.«

6 Mediawet's artikel 101 og 102, som der henvises til, vedrører i det væsentlige de licensbeløb, som lytterne og fjernseerne skal betale, og som Commissariaat voor de Media stiller til rådighed for radio- og fjernsynsinstitutionerne.

7 I Mediawet's artikel 154 bestemmes det endvidere, at den i artikel 61 nævnte procentdel udgør 75%.

8 Den anden foranstaltning, Kommissionen har rejst indsigelse mod, fremgår af Mediawet's artikel 66, der vedrører fordeling af radio- og fjernsynsprogrammer fra udlandet gennem kabelanlæg i Nederlandene. Artiklen indeholder følgende bestemmelser:

»1. Den, der forestår driften af et kabelanlæg, kan

a) fordele programmer, som udsendes af en udenlandsk radio- eller fjernsynsinstitution ved hjælp af en radio- eller fjernsynssender, og som det meste af tiden kan modtages direkte i en rimelig kvalitet på det sted, hvor kabelanlægget befinder sig, ved hjælp af en på dette sted almindelig individuel antenne,

b) fordele andre end de i litra a) nævnte programmer, som udsendes som radio- eller fjernsynsprogrammer af en udenlandsk radio- eller fjernsynsinstitution eller en sammenslutning af sådanne institutioner i overensstemmelse med den dér gældende lovgivning. Såfremt der forekommer reklameindslag i programmerne, er udsendelse af disse indslag kun tilladt på betingelse af, at de bringes af en særskilt juridisk person, at reklameindslagene klart er genkendelige som sådanne, klart adskiller sig fra andre programdele og ikke udsendes om søndagen, at sendetiden for reklamer højst udgør fem procent af den samlede sendetid, at radio- eller fjernsynsinstitutionen overholder bestemmelserne i artikel 55, stk. 1, og at indtægterne fuldt ud anvendes til programvirksomhed. Såfremt disse betingelser ikke er opfyldt, er udsendelse af et sådant program dog også tilladt, såfremt reklameindslagene ikke specielt henvender sig til det nederlandske publikum.

...

2. Med henblik på anvendelsen af bestemmelserne i stk. 1, litra b), anses et reklameindslag i hvert fald for specielt at henvende sig til det nederlandske publikum, når det udsendes under eller i tilslutning til en programdel eller en helhed af programdele med nederlandske undertekster eller en programdel på nederlandsk.

3. Ministeren kan meddele dispensation fra forbuddet i stk. 1, litra b), for så vidt angår radio- eller fjernsynsprogrammer, som udsendes i Belgien og henvender sig til det nederlandsktalende publikum i Belgien.«

9 I henhold til den i artiklen nævnte bestemmelse i Mediawet's artikel 55, stk. 1, må »institutioner, der har fået tildelt sendetid«, principielt ikke »medvirke til, at tredjemand opnår fortjeneste«.

10 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Anvendelsesområdet for EØF-Traktatens artikel 59

11 Kommissionen har gjort gældende, at de to foranstaltninger, Kongeriget Nederlandene har truffet, er i strid med det princip om fri udveksling af tjenesteydelser, der er opstillet i Traktatens artikel 59. Heroverfor har den nederlandske regering gjort gældende, at foranstaltningerne fuldt ud er begrundede.

12 Da tvisten således rejser spørgsmål om anvendelsesområdet for artikel 59, må der foretages en afgrænsning af denne artikels rækkevidde.

13 Artikel 59, stk. 1, bestemmer, at restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, gradvis skal afskaffes i løbet af overgangsperioden, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse.

14 I denne forbindelse er det Domstolens faste praksis (jf. senest dommene af 26.2.1991 i sag C-154/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 659, præmis 12, sag C-180/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 709, præmis 15 og sag C-198/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 727, præmis 16), at Traktatens artikel 59 først og fremmest stiller krav om afskaffelse af enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grund af hans nationalitet eller på grund af, at tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor ydelsen præsteres.

15 Som Domstolen har udtalt i dom af 26. april 1988 (sag 352/85, Bond van Adverteerders, Sml. s. 2085, præmis 32 og 33), er nationale bestemmelser, hvorefter tjenesteydelser ikke behandles ens, uanset deres oprindelse, kun forenelige med fællesskabsretten, hvis de kan henføres under en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse som Traktatens artikel 56. Det fremgår af samme dom (præmis 34), at økonomiske hensyn ikke kan betragtes som hensyn til den offentlige orden i artikel 56's forstand.

16 Da der ikke er foretaget en harmonisering af bestemmelserne for tjenesteydelser eller er indført ækvivalensregler, kan der endvidere forekomme begrænsninger af den frihed, Traktaten tilsikrer på dette område, som følge af, at nationale bestemmelser, der gælder for alle, som er etableret i den pågældende medlemsstat, bringes i anvendelse på tjenesteydere, som er etableret i en anden medlemsstat, og som allerede skal rette sig efter forskrifterne i denne stats lovgivning.

17 Ifølge fast praksis (jf. senest de allerede nævnte domme af 26.2.1991 i sagerne Kommissionen mod Frankrig, præmis 15, Kommissionen mod Italien, præmis 18, og Kommissionen mod Grækenland, præmis 18) falder sådanne restriktioner ind under artikel 59, når anvendelsen af den nationale lovgivning på udenlandske tjenesteydere ikke er begrundet i tvingende almene hensyn, eller de krav, lovgivnin-

gen stiller, allerede tilgodeses af de for disse tjenesteydere gældende regler i den stat, hvor de er etableret.

18 Til de tvingende almene hensyn, Domstolen allerede har anerkendt, hører anvendelse af erhvervsfaglige regler til beskyttelse af modtagerne af tjenesteydelserne (dom af 18.1.1979, forenede sager 110/78 og 111/78, Van Wesemael, Sml. s. 35, præmis 28), beskyttelse af den intellektuelle ejendomsret (dom af 18.3.1980, sag 62/79, Coditel, Sml. s. 881), beskyttelse af arbejdstagere (dom af 17.12.1981, sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305, præmis 19, dom af 3.2.1982, forenede sager 62/81 og 63/81, Seco, Sml. s. 223, præmis 14, og dom af 27.3.1990, sag C-113/89, Rush Portuguesa, Sml. I, s. 1417, præmis 18), beskyttelse af forbrugerne (domme af 4.12.1986, sag 220/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3663, præmis 20, sag 252/83, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 3713, præmis 20, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 30, sag 206/84, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 3817, præmis 20, og de ovenfor nævnte domme af 26.2.1991 i sagerne Kommissionen mod Italien, præmis 20, samt Kommissionen mod Grækenland, præmis 21), sikring af den nationale historiske og kunstneriske arv (dom af 26.2.1991 i den ovenfor nævnte sag, Kommissionen mod Italien, præmis 20) samt interessen i en dybere forståelse af et lands arkæologiske, historiske og kunstneriske værdier og den størst mulige udbredelse af kendskabet til et lands kunst og kultur (domme af 26.2.1991 i de ovenfor nævnte sager, Kommissionen mod Frankrig, præmis 17, og Kommissionen mod Grækenland, præmis 21).

19 Endelig er det fast praksis, at anvendelsen af nationale regler på tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater, skal være egnet til at nå det mål, der forfølges med reglerne, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at målet nås; det må med andre ord kræves, at samme resultat ikke kan nås ved hjælp af mindre indgribende regler (jf. senest domme af 26.2.1991 i de ovenfor nævnte sager, Kommissionen mod Frankrig, præmis 14 og 15, Kommissionen mod Italien, præmis 17 og 18, samt Kommissionen mod Grækenland, præmis 18 og 19).

20 På baggrund af de nævnte principper skal der for det første tages stilling til den pligt, der i Mediawet's artikel 61 pålægges de nederlandske radio- og fjernsynsinstitutioner til at benytte NOB's tekniske faciliteter til produktion af radio- og fjernsynsprogrammer, og for det andet til de betingelser, der i Mediawet's artikel 66 opstilles for udsendelse i Nederlandene af reklameindslag i radio- og fjernsynsprogrammer, der sendes fra andre medlemsstater.

Pligten til udelukkende eller til dels at benytte NOB's tekniske faciliteter til produktion af radio- eller fjernsynsprogrammer

21 Kommissionen har rejst indsigelse mod Mediawet's artikel 61 under henvisning til, at bestemmelsen dels forhindrer virksomheder i andre medlemsstater i at tilbyde landsdækkende radio- og fjernsynsinstitutioner i Nederlandene deres tjenesteydelser i forbindelse med produktion af radioprogrammer, dels begrænser virksomhedernes muligheder for at tilbyde de nævnte institutioner deres tjenesteydelser i forbindelse med produktion af fjernsynsprogrammer til 25%.

22 Indledningsvis bemærkes, at den ved Mediawet's artikel 61 indførte ordning rent faktisk fører til en restriktion, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, jf. Traktatens artikel 59.

23 Den forpligtelse, der pålægges alle landsdækkende radio- og fjernsynsinstitutioner i en medlemsstat til udelukkende eller til dels at benytte de tekniske faciliteter, en indenlandsk virksomhed tilbyder, forhindrer institutionerne i — eller begrænser i hvert fald deres muligheder for — at gøre brug af tjenesteydelser fra virksomheder i andre medlemsstater. Forpligtelsen har dermed en beskyttende virkning for en virksomhed, som præsterer tjenesteydelser, og som er etableret i medlemsstaten, og er i samme omfang til skade for tilsvarende virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater.

24 Den nederlandske regering har gjort gældende, at de restriktive virkninger af denne præferenceordning gør sig gældende i samme omfang for andre servicevirksomheder i Nederlandene end NOB som for virksomheder i andre medlemsstater.

25 Dette forhold kan imidlertid ikke indebære, at præferenceordningen for NOB falder uden for anvendelsesområdet for Traktatens artikel 59. Desuden er det, for at traktatbestemmelsen skal finde anvendelse, ikke nødvendigt, at alle virksomheder i en medlemsstat stilles gunstigere end udenlandske virksomheder. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende præferenceordning er til fordel for en indenlandsk tjenesteyder.

26 Den nederlandske regering har endvidere anført, at man har måttet sikre en harmonisk overgang fra den tidligere gældende ordning for radio og fjernsyn, hvorefter de nødvendige tekniske faciliteter til programproduktionen hørte under det offentlige, til en ordning med fri konkurrence. Det var af afgørende betydning at værne om det, der allerede var opnået på det kulturelle område, og at undgå, at NOB gik konkurs, idet dette ville føre til et stort antal afskedigelser. Under retsmødet har den nederlandske regering imidlertid meddelt, at den omtvistede forpligtelse blev afskaffet med virkning fra den 1. januar 1991 for så vidt angår produktion af fjernsynsprogrammer, og at den med virkning fra den 1. januar 1992 vil blive afskaffet for så vidt angår produktion af radioprogrammer.

27 Med hensyn til argumentet om, at det er nødvendigt, at den frie konkurrence på dette område indføres gradvis, bemærkes, at den i Traktaten fastsatte overgangsperiode udløb den 31. december 1969, og at påbuddene i Traktatens artikel 59 er blevet umiddelbart og ubetinget anvendelige ved overgangsperiodens udløb (jf. den ovenfor nævnte dom af 18.1.1979, Van Wesemael, præmis 26). En national lovgivningsmyndighed kan derfor ikke indføre nye tidsfrister.

28 For så vidt angår de for nylig indførte ændringer af præferenceordningen bemærkes, at de ikke kan føre til en anden bedømmelse. For det første gælder forpligtelsen i henhold til Mediawet fortsat med hensyn til produktion af radioprogrammer, og for det andet er det fast praksis (jf. senest domme af 30.5.1991, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2567, præmis 31, og sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 35), at genstanden for en i medfør af Traktatens artikel 169 anlagt sag fastlægges i Kommissionens begrundede udtalelse, og at det selv i tilfælde af, at traktatbruddet er blevet bragt til ophør efter udløbet af den i henhold til artikel 169, stk. 2, fastsatte frist, har betydning, at sagen fortsættes med henblik på at fastlægge grundlaget for det ansvar, en medlemsstat som følge af sit traktatbrud vil kunne have pådraget sig i forhold til andre medlemsstater, Fællesskabet eller private.

29 Den nederlandske regering har endvidere gjort gældende, at artikel 59 kan fraviges, når det er begrundet i almene hensyn. Efter regeringens opfattelse er de restriktioner, der her er tale om, begrundet i tvingende hensyn i forbindelse med den nederlandske kulturpolitik på radio- og fjernsynsområdet. Formålet med denne po-

litik er at sikre ytringsfriheden for de forskellige samfundsmæssige, kulturelle, religiøse og åndelige strømninger i Nederlandene, således som denne skal kunne give sig udslag i pressen og gennem radio og fjernsyn. NOB har ved at stille tekniske faciliteter til rådighed for de forskellige landsdækkende radio- og fjernsynsinstitutioner gjort det muligt at opretholde et alsidigt og ikke kommercielt udbud af radio- og fjernsynsprogrammer. NOB skal også varetage opgaver på kulturområdet, f.eks. opretholdelse af en samling af lydoptagelser, et filmarkiv samt et kor og orkestre. Kulturpolitiske hensyn som disse må efter regeringens opfattelse betragtes som almene hensyn, som kan begrunde restriktioner, selv af økonomisk karakter.

30 Opfattet på denne måde kan en kulturpolitik ganske vist udgøre et tvingende alment hensyn, som kan begrunde restriktioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser. Der er således en sammenhæng mellem opretholdelsen af et alsidigt udbud af radio- og fjernsynsprogrammer, som den nederlandske politik skal sikre, og den ret til ytringsfrihed, som artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder garanterer, og som er en af de grundrettigheder, fællesskabsretsordenen skal beskytte (dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold, Sml. s. 491, præmis 13).

31 Ved at forpligte de landsdækkende radio- og fjernsynsinstitutioner, der repræsenterer de forskellige samfundsmæssige, kulturelle, religiøse og åndelige strømninger i det nederlandske samfund, til at lade en nederlandsk virksomhed producere alle eller en del af deres udsendelser, går Kongeriget Nederlandene imidlertid videre end nødvendigt for at nå det tilsigtede mål, at beskytte ytringsfriheden. Det kan nemlig ikke gøre udbuddet af radio- og fjernsynsprogrammer i en medlemsstat mindre alsidigt, at de enkelte indenlandske radio- og fjernsynsinstitutioner har mulighed for at henvende sig til tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater. Som Kommissionen med rette har anført, er det, hvis disse institutioner har en reel interesse i at benytte NOB, ikke nødvendigt at pålægge dem en forpligtelse dertil.

32 Hertil kommer — som den nederlandske regering selv har anerkendt — at de kulturelle opgaver, NOB varetager, fuldt ud finansieres af det offentlige. De vedkommer derfor ikke radio- og fjernsynsinstitutionernes forpligtelse til at bruge alle eller en del af deres midler hos NOB og kan derfor ikke tjene som begrundelse for forpligtelsen.

33 Den nederlandske regering har endvidere henvist til Traktatens artikel 90, hvoraf den drager den slutning, at medlemsstaterne inden for deres geografiske område kan holde visse former for erhvervsmæssig virksomhed uden for den frie konkurrence. For nederlandsk radio og fjernsyns vedkommende må et monopol være begrundet i de ovenfor anførte almene hensyn, nemlig dels opretholdelsen af alsidigheden i medierne, dels radio- og fjernsynsinstitutionernes interesse i at råde over tekniske faciliteter af høj kvalitet, og endelig den omstændighed, at NOB påtager sig urentable kulturelle opgaver.

34 I denne henseende er det tilstrækkeligt at henvise til, at det fremgår af dommen af 19. marts 1991 (sag C-202/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1223, præmis 22), at Traktatens artikel 90 ganske vist forudsætter, at der eksisterer virksomheder med visse særlige og eksklusive rettigheder, men at det ikke følger deraf, at samtlige særlige og eksklusive rettigheder er forenelige med Traktaten. Dette skal afgøres på grundlag af de forskellige regler, som artikel 90, stk. 1, henviser til.

35 Heraf følger, at spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan holde bestemte tjenesteydelser uden for den frie konkurrence, er ensbetydende med, at det må afgøres, om de således indførte restriktioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser, kan være begrundet i de almene hensyn, som er omtalt i det foregående (præmis 17 og 18).

36 Som allerede nævnt (i præmis 31 og 32) er der i det foreliggende tilfælde ingen hensyn, der begrunder den præferenceordning, de nederlandske myndigheder har indført for NOB's vedkommende.

37 Herefter må det fastslås, at Kongeriget Nederlandene ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Traktatens artikel 59, idet det forpligter de institutioner, der har opnået sendetid til landsdækkende radio og fjernsyn, til at bruge alle de beløb, der stilles til deres rådighed til produktion af radioprogrammer, og en ved bekendtgørelse fastsat procentdel af de beløb, der stilles til deres rådighed til produktion af fjernsynsprogrammer, hos Nederlands Omroepproduktie Bedrijf.

Betingelserne for, at reklameindslag i radio- og fjernsynsprogrammer, der udsendes fra andre medlemsstater, kan udsendes i Nederlandene

38 Indledningsvis bemærkes, at de betingelser, der i Mediawet's artikel 66, stk. 1, litra b), andet punktum, opstilles for adgangen til i Nederlandene at udsende reklameindslag i radio- og fjernsynsprogrammer, der sendes fra andre medlemsstater, indebærer en restriktion, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser i to henseender. For det første er de til hinder for, at bestyrere af kabelanlæg i en medlemsstat fordeler radio- eller fjernsynsprogrammer, der udsendes af radio- eller fjernsynsinstitutioner, som er etableret i andre medlemsstater, og som ikke opfylder betingelserne. For det andet begrænser betingelserne de nævnte radio- eller fjernsynsinstitutioners muligheder for i deres programmer at optage reklameindslag — nemlig fra annoncører i den medlemsstat, hvor udsendelserne modtages — som specielt henvender sig til publikum i denne medlemsstat.

39 Som Kommissionen med rette har anført, indeholder Mediawet's artikel 66 to forskellige kategorier af betingelser. For det første betingelser vedrørende radio- eller fjernsynsinstitutionernes struktur: Institutionerne skal lade en særskilt juridisk person bringe reklameindslagene, de skal fuldt ud anvende indtægterne fra reklameindslag til programvirksomheden, og de må ikke medvirke til, at tredjemand opnår fortjeneste. De øvrige betingelser vedrører selve reklameindslagene: De skal klart være genkendelige som sådanne, og de skal klart adskille sig fra andre programdele, de må højst udgøre 5% af sendetiden, og de må ikke udsendes om søndagen. Disse to kategorier af betingelser vil i det følgende blive behandlet hver for sig.

A — *De betingelser vedrørende institutionernes struktur, som gælder for radio- og fjernsynsinstitutioner i andre medlemsstater*

40 Den nederlandske regering har gjort gældende, at de betingelser vedrørende radio- og fjernsynsinstitutionernes struktur, som gælder for institutioner i andre medlemsstater, er de samme som dem, de nederlandske radio- og fjernsynsinstitutioner skal opfylde. Kravet om, at reklameindslag skal bringes af en uafhængig juridisk person, svarer efter den nederlandske regerings opfattelse til det forbud, der efter Mediawet gælder mod, at indenlandske institutioner udsender kommercielle reklameindslag. Dette er forbeholdt Stichting Etherreclame (herefter benævnt »STER«). Kravet om, at en udenlandsk radio- eller fjernsynsinstitution ikke må medvirke til, at tredjemand opnår fortjeneste, skal sikre, at radio og fjernsyn bevarer den ikke-kommercielle karakter, som Mediawet tilsigter at opretholde for de landsdæk-

kende radio- og fjernsynsinstitutioners vedkommende. Endelig har kravet om, at indtægterne fra reklameindslag skal anvendes til programvirksomhed, til formål at give radio- og fjernsynsinstitutioner fra andre medlemsstater muligheder, der mindst svarer til dem, der foreligger efter den nederlandske ordning, hvor størstedelen af udgifterne til radio- og fjernsynsvirksomhed dækkes af reklameindtægter fra STER.

41 Som begrundelse for disse restriktioner har den nederlandske regering anført, at de skal forhindre, at annoncørerne får for stor indflydelse på programmernes indhold, idet dette vil kunne bringe regeringens kulturpolitik på radio- og fjernsynsområdet i fare.

42 Det må dog konstateres, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem en sådan kulturpolitik og betingelserne vedrørende de udenlandske radio- og fjernsynsinstitutioners struktur. For at sikre et alsidigt udbud af radio- og fjernsynsprogrammer er det således på ingen måde nødvendigt at pålægge radio- og fjernsynsinstitutioner i andre medlemsstater en forpligtelse til at tilpasse sig den nederlandske model, såfremt de ønsker at udsende programmer med reklameindslag, der henvender sig til det nederlandske publikum. Til sikring af den alsidighed, den nederlandske regering ønsker at opretholde, kan den udmærket nøjes med at udstede passende regler om, hvilken struktur landets egne radio- og fjernsynsinstitutioner skal have.

43 Betingelser vedrørende udenlandske radio- og fjernsynsinstitutioners struktur kan derfor ikke anses for at være objektivt nødvendige med henblik på at tilgodese almene hensyn i forbindelse med opretholdelse af et alsidigt, landsdækkende udbud af radio- og fjernsynsprogrammer.

B — *Betingelserne vedrørende reklameindslagene*

44 I modsætning til det standpunkt, Kommissionen har indtaget, har den nederlandske regering gjort gældende, at hverken forbuddet mod at udsende reklameindslag på bestemte dage, begrænsningen af indslagenes varighed eller påbuddet

om, at reklameindslagene skal være genkendelige som sådanne og skal adskille sig fra de øvrige programdele, er diskriminerende, da der gælder de samme restriktioner for tjenesteydelser, som udføres af STER. Til støtte herfor har den nederlandske regering henvist til Mediawet's artikel 39, hvoraf det fremgår, at Commissariaat voor de Media tildeler STER en del af den sendetid, der er til rådighed for landsdækkende radio og fjernsyn. Dette skal ske på en sådan måde, at de nederlandske radio- og fjernsynsinstitutioners programmer ikke afbrydes. Endelig følger det af bestemmelsen, at der ikke tildeles sendetid for reklamer om søndagen.

45 I denne forbindelse må det indledningsvis fremhæves, at det kan være begrundet i tvingende almene hensyn at begrænse adgangen til at udsende reklamer, f.eks. i form af forbud mod at reklamere for bestemte produkter eller på bestemte dage, begrænsning af reklameindslagenes varighed eller hyppighed, eller begrænsninger, der skal forhindre, at lytterne eller seerne forveksler kommercielle reklamer med andre programdele. Sådanne begrænsninger kan foretages for at beskytte forbrugerne mod alt for mange kommercielle reklamer eller for, ud fra en kulturpolitisk målsætning, at sikre, at programmerne er af en vis kvalitet.

46 Endvidere bemærkes, at de pågældende begrænsninger kun angår markedet for reklameindslag, der specielt henvender sig til det nederlandske publikum. Det var også kun dette marked, der var omfattet af reklameforbuddet i henhold til Kabelregeling, som gav anledning til de præjudicielle spørgsmål i Bond van Adverteerders-sagen (dom af 26.4.1988, jf. ovenfor). Selv om reklameindslagene vedrører produkter, som sælges i Nederlandene, gælder begrænsningerne kun, såfremt indslagene udsendes i forbindelse med programmer på nederlandsk eller programmer med nederlandske undertekster. Desuden kan forbuddet ophæves, for så vidt angår programmer på nederlandsk, som udsendes i Belgien, og som henvender sig til det nederlandsktalende publikum i Belgien.

47 I modsætning til, hvad der var tilfældet i henhold til Kabelregeling, forholder det sig i henhold til de her omhandlede bestemmelser i Mediawet ikke længere således, at alle indtægter fra reklameindslag, der specielt henvender sig til det nederlandske publikum, er forbeholdt STER. Men som følge af reguleringen af adgangen til at udsende reklameindslag, indebærer bestemmelserne i Mediawet en begrænsning af den konkurrence, STER kan blive udsat for på dette marked fra udenlandske radio- og fjernsynsinstitutioners side. Bestemmelserne medfører da også — ganske vist i mindre omfang end efter Kabelregeling — at der værnes om STER's indtæg-

ter, og de har dermed samme formål som de tidligere gældende bestemmelser. Som Domstolen har fastslået i dommen af 26. april 1988 (Bond van Adverteerders, jf. ovenfor, præmis 34), kan dette formål ikke begrunde restriktioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser.

48 Herefter må det fastslås, at Kongeriget Nederlandene ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Traktatens artikel 59, idet det forbyder bestyrere af kabelanlæg i Nederlandene at fordele radio- eller fjernsynsprogrammer med reklameindslag, som specielt henvender sig til det nederlandske publikum, og som udsendes af radio- eller fjernsynsinstitutioner i en anden medlemsstat, når bestemte betingelser vedrørende disse institutioners struktur eller vedrørende de reklameindslag, der indgår i deres programmer og henvender sig til det nederlandske publikum, ikke er opfyldt.

Sagens omkostninger

49 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kongeriget Nederlandene har ikke overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-Traktatens artikel 59, idet det forpligter de institutioner, der har opnået sendetid til landsdækkende radio og fjernsyn, til at bruge alle de beløb, der stilles til deres rådighed til produktion af radioprogrammer, og en ved bekendtgørelse fastsat procentdel af de beløb, der stilles til deres rådighed til produktion af fjernsynsprogrammer, hos Nederlands Omroepproduktie Bedrijf, og idet det forbyder bestyrere af kabelanlæg i Nederlandene at fordele radio-**

eller fjernsynsprogrammer med reklameindslag, som specielt henvender sig til det nederlandske publikum, og som udsendes af en radio- eller fjernsynsinstitution i en anden medlemsstat, når bestemte betingelser vedrørende disse institutioners struktur eller vedrørende de reklameindslag, der indgår i deres programmer og henvender sig til det nederlandske publikum, ikke er opfyldt.

2) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.**

Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. juli 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

G. F. Mancini
Afdelingsformand
fungerende præsident