RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-353/89 *

I — Antefatti e contesto normativo

A — *Oggetto della domanda*

La domanda fa riferimento a due misure, l'una indipendente dall'altra, di cui alla stessa legge olandese 21 aprile 1987 relativa alla disciplina del finanziamento dei programmi radiofonici e televisivi, del canone audiovisivo e del sostegno per gli organi di stampa (*Staatsblad* n. 249, 1987, in prosieguo: la « Mediawet »), entrata in vigore il 1° gennaio 1988.

La Commissione censura due aspetti di questa legge: l'obbligo per gli enti di radiodiffusione nazionali di rivolgersi ad un'impresa nazionale per la realizzazione dei loro programmi radiofonici e televisivi, e le condizioni imposte per la ritrasmissione di messaggi pubblicitari contenuti in programmi radiofonici o televisivi provenienti da altri Stati membri.

B — *Regime instaurato dalla Mediawet*

Nei Paesi Bassi, la maggior parte del tempo di trasmissione disponibile per la radiodiffusione nazionale è suddiviso tra organismi detti « omroepverenigingen ».

Queste « omroepverenigingen » sono associazioni di ascoltatori o telespettatori aventi personalità giuridica ed il cui compito è di garantire una programmazione che rifletta le componenti sociali, culturali, religiose o spirituali dei Paesi Bassi. Una « omroepvereniging » viene ritenuta rappresentativa se conta almeno 150 000 membri.

Lo spazio per le trasmissioni viene assegnato alle singole « omroepverenigingen » secondo il numero dei loro membri.

Le « omroepverenigingen » hanno, in linea di principio, piena libertà quanto alla loro programmazione. Esse possono acquistare programmi realizzati nei Paesi Bassi o in altri paesi ovvero realizzare autonomamente i propri programmi.

In tal caso, le « omroepverenigingen » che hanno spazi di trasmissione sulla rete nazionale sono tenute a far ricorso ai mezzi tecnici (studi di registrazione, di scenografia, tecnici, orchestra, ecc.) di una società per azioni di diritto olandese, il Nederlandse Omroepproduktie Bedrijf (in prosieguo: il « Bedrijf »). Tali mezzi tecnici vengono posti a disposizione delle associazioni ad una tariffa controllata dai poteri pubblici. La Mediawet dispone che le « omroepvereni-

* Lingua processuale: l'olandese.

gingen » devono affidare al Bedrijf la realizzazione di tutti i loro programmi radiofonici; quanto alla realizzazione di programmi televisivi, si devono rivolgere al Bedrijf solo per una determinata percentuale del loro fabbisogno.

Più esattamente, l'art. 61 della Mediawet recita:

« Per mantenere i mezzi di produzione destinati alla realizzazione dei programmi, gli enti di radiodiffusione che fruiscono di tempi di trasmissione sulla rete nazionale devono spendere ogni anno presso il Bedrijf tutte le somme messe a loro disposizione a norma degli artt. 101 e 102 quanto alla realizzazione dei programmi radio, ed una percentuale fissata con decreto quanto alla realizzazione dei programmi televisivi ».

Peraltro, a norma dell'art. 154, « fino alla prima fissazione della percentuale in applicazione dell'art. 61, detta percentuale è pari al 75% ».

I mezzi finanziari necessari per la realizzazione dei programmi nazionali delle « omroepverenigingen » provengono in parte da sovvenzioni pubbliche ed in parte dai proventi della pubblicità audiovisiva.

Tuttavia, le « omroepverenigingen » non possono inserire nei loro programmi messaggi pubblicitari provenienti da terzi. Il monopolio della diffusione di detti messaggi è riservato ad una fondazione, la Stichting Etherreclame (in prosieguo: la « STER »).

La STER, indipendente dalle « omroepverenigingen« , non realizza i messaggi pubblicitari. Questi vengono forniti dai pubblicitari stessi. La STER si limita di fatto a vendere spazi pubblicitari. I proventi della STER vengono utilizzati in parte per sovvenzionare le associazioni di radiodiffusione e in parte per il sostegno dell'informazione stampata.

Nei Paesi Bassi, la maggior parte dei programmi radiofonici o televisivi può essere ricevuta nelle case solo attraverso reti di distribuzione via cavo.

I distributori sono tenuti a trasmettere i programmi delle radio e delle televisioni nazionali. Peraltro, essi sono autorizzati a trasmettere programmi stranieri. Tuttavia, escluse le ipotesi in cui detti programmi possono essere captati mediante una comune antenna individuale, l'art. 66 della Mediawet ne autorizza la ritrasmissione, qualora contengano pubblicità commerciale specificamente rivolta al pubblico olandese, solo se due ordini di condizioni vengono soddisfatti.

Le prime condizioni si riferiscono ai messaggi pubblicitari in sé: essi devono essere riconoscibili in quanto tali; non possono poi superare il 5% del tempo complessivo di trasmissione e non possono essere diffusi di domenica.

Le altre si riferiscono all'emittente: essa non deve perseguire un fine di lucro; non può procurare profitti a terzi; deve affidare la gestione della pubblicità ad una persona giuridica diversa dal fornitore dei programmi.

Più in particolare, l'art. 66 stabilisce:

« 1. L'esercente di una rete di distribuzione via cavo può:

a) diffondere i programmi trasmessi da un ente di radiodiffusione straniero mediante un'emittente di radiodiffusione e che possono essere captati direttamente nella zona servita dalla rete via cavo mediante una comune antenna individuale durante la maggior parte del tempo ed in condizioni di qualità accettabili;

b) diffondere programmi diversi da quelli di cui alla lett. a) che vengono trasmessi, conformemente alla disciplina loro applicabile nel paese d'origine, da un ente straniero in quanto programmi radio. Qualora detti programmi contengano messaggi pubblicitari, la diffusione di questi ultimi è autorizzata solo se provengono da una persona giuridica distinta, se sono ben riconoscibili in quanto tali, del tutto distinti da altre parti del programma, se non vengono diffusi di domenica, se il tempo di trasmissione utilizzato per la diffusione dei messaggi pubblicitari non supera il 5% del tempo complessivo, se l'ente di diffusione soddisfa i requisiti dell'art. 55, n. 1, e se i proventi sono interamente destinati alla realizzazione dei programmi. Tuttavia, qualora non ricorrano le condizioni enunciate, la diffusione di tali programmi è comunque autorizzata se i messaggi pubblicitari in essi contenuti non si rivolgono specificamente al pubblico olandese;

2. Ai fini dell'applicazione della disposizione del n. 1, lett. b), un messaggio pubblicitario si considera in ogni caso specificamente destinato al pubblico olandese se viene diffuso durante o immediatamente dopo una parte di programma o un insieme coerente di parti di programma in cui compaiono sottotitoli in olandese o vi sono parti in olandese.

3. Il ministro può autorizzare deroghe al divieto sancito dal n. 1, lett. b), per programmi diffusi in Belgio e destinati al pubblico di lingua olandese in Belgio. »

C — *Gli antefatti della controversia*

1. *Sull'obbligo, assoluto o parziale, di ricorrere agli strumenti tecnici del Bedrijf per la realizzazione dei programmi di radiodiffusione o di televisione*

Con lettera 21 dicembre 1987, la *Commissione* comunicava al governo del Regno dei Paesi Bassi che, riservando al Bedrijf tutti gli ordinativi degli enti olandesi di diffusione radiofonica ed il 75% degli ordinativi degli enti televisivi olandesi, esso era venuto meno agli obblighi impostigli dagli artt. 30, 52 e 57 del Trattato CEE.

In detta lettera, la Commissione rilevava che, a norma della direttiva 22 dicembre 1969, 70/50/CEE (GU 1970, L 13), devono considerarsi come misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, in contrasto con l'art. 30 del Trattato CEE, le misure che « favoriscono i prodotti nazionali o accordano loro una preferenza » (art. 2, n. 2, ultima frase) e che « incitano all'acquisto dei soli prodotti nazionali, impongono tale acquisto oppure gli accordano una preferenza » [art. 2, n. 3, lett. k)].

Essa pertanto riteneva che la Mediawet limitasse per le imprese degli altri Stati membri le possibilità di:

— fruire della libera circolazione delle merci, di cui all'art. 30 del Trattato CEE, poiché dette imprese non possono più fornire nessun programma sonoro agli enti olandesi di radiodiffusione e possono fornire loro solo un quantitativo limitato di programmi televisivi;

— fruire della libertà di stabilimento, di cui all'art. 52 del Trattato, poiché è per loro più difficile stabilirsi nei Paesi Bassi onde svolgervi le loro attività;

— esercitare la libera prestazione di servizi, di cui all'art. 59 del Trattato, poiché dette imprese non possono fornire nessun servizio di diffusione radiofonica agli enti olandesi e possono loro fornire unicamente una parte limitata dei servizi televisivi.

Con lettera 29 aprile 1988, il *Regno dei Paesi Bassi* rispondeva che l'obbligo di rivolgersi al Bedrijf per la realizzazione di trasmissioni nulla aveva a che fare con la libera circolazione delle merci e pertanto non rientrava nella sfera d'applicazione dell'art. 30 del Trattato CEE. Le attività del Bedrijf consistono nella prestazione di servizi: la sua funzione essenziale è di porre a disposizione degli enti di radiodiffusione mezzi tecnici, ad esempio studi e personale. Peraltro, gli enti di radiodiffusione sono liberi di acquistare, sia nel paese che all'estero, i supporti materiali di produzioni già realizzate, quali film, cassette, nastri magnetici, ecc.

Il Regno dei Paesi Bassi aggiungeva che l'art. 61 della Mediawet non era poi incompatibile con l'art. 52 del Trattato CEE. A suo parere, la Mediawet non pone alcun ostacolo allo stabilimento di imprese che offrano servizi analoghi a quelli offerti dal Bedrijf. L'obbligo di ricorrere al Bedrijf riguarda solo le organizzazioni costituite al livello nazionale, non già le organizzazioni di radiodiffusione regionali e locali. Queste ultime possono rivolgersi alle imprese di loro scelta per la realizzazione delle loro trasmissioni. Le organizzazioni nazionali hanno d'altronde identica facoltà per un massimo del 25% delle loro risorse finanziarie. Tutto sommato, quand'anche vi fossero ostacoli alla libertà di stabilimento, essi inciderebbero senza discriminazioni sulle imprese olandesi diverse dal Bedrijf e sulle imprese straniere.

Il Regno dei Paesi Bassi sottolineava poi che l'obbligo sancito dall'art. 61 della Mediawet, che è solo temporaneo, non poteva influire affatto sulla libera circolazione dei servizi. Esso non determina quindi nessuna discri-

minazione tra le imprese olandesi diverse dal Bedrijf e le imprese del settore audiovisivo degli altri Stati membri che intendano offrire i loro servizi nei Paesi Bassi. Le imprese o le organizzazioni di radiodiffusione diverse da quelle costituite al livello nazionale possono poi ricorrere ai mezzi tecnici delle società di loro scelta.

Infine, il governo olandese riteneva che l'art. 90 del Trattato CEE consentisse agli Stati membri, che agiscono per considerazioni non economiche d'interesse generale, di eliminare talune attività economiche dalla sfera della libera concorrenza e di concedere ad una o più società il diritto esclusivo di esercitarle. Tra tali considerazioni d'interesse generale rientrano, nel caso di specie, la necessità di concedere mezzi di qualità al minimo costo agli enti di radiodiffusione che rappresentano le diverse tendenze della società olandese e quella di mantenere mezzi materiali in cui si concretizza la politica culturale condotta dal governo olandese: orchestra, cori, fonoteca, archivi visivi.

Il 27 gennaio 1989, la *Commissione*, non ritenendosi soddisfatta di questa risposta, emanava un parere motivato.

L'argomentare del Regno dei Paesi Bassi sull'art. 30 non convinceva la Commissione. A suo parere, l'obbligo imposto alle organizzazioni nazionali di radiodiffusione di spendere presso il Bedrijf il 75% od il 100% delle loro risorse finanziarie limita le possibilità di acquistare opere audiovisive da imprese straniere.

La Commissione accoglieva invece gli argomenti dedotti dalle autorità olandesi per escludere l'applicazione dell'art. 52 del Trattato.

Infine, la Commissione ribadiva che l'obbligo di cui all'art. 61 della Mediawet era in contrasto con l'art. 59 del Trattato.

Pertanto, la Commissione concludeva nel senso che, riservando ad un'impresa olandese, del tutto o parzialmente, gli ordini effettuati dagli enti nazionali olandesi di radiodiffusione, il Regno dei Paesi Bassi era venuto meno agli obblighi impostigli dagli artt. 30 e 59 del Trattato CEE.

Essa invitava il *Regno dei Paesi Bassi* ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato entro 30 giorni.

Il 4 luglio 1989, il *Regno dei Paesi Bassi* rispondeva chiedendo alla Commissione di dimostrare comprensione. Esso spiegava che si trattava di misure di tutela temporanea intese a consentire al Bedrijf di riorganizzarsi per potersi adattare ai mutamenti del mercato. Esso assicurava che la politica dei Paesi Bassi era di giungere ad una rapida soppressione del sistema di ricorso obbligatorio ai mezzi tecnici del Bedrijf. Esso faceva presente che l'obbligo di cui trattasi sarebbe stato portato al 50% per il 1° gennaio 1990 ed azzerato per il 1° gennaio 1991. Vi erano tuttavia difficoltà politiche.

Il 17 novembre 1989, la *Commissione* ha proposto il presente ricorso per inadempimento.

2. *Sulle condizioni imposte per la ritrasmissione di messaggi pubblicitari contenuti nei programmi radiotelevisivi trasmessi da altri Stati membri*

Per la Commissione, il motivo della controversa restrizione è puramente economico. Riducendo l'accesso delle emittenti degli altri Stati membri al mercato pubblicitario olandese, la normativa di cui trattasi protegge gli enti di radiodiffusione olandesi.

Con lettera 10 febbraio 1988, la *Commissione* comunicava alle autorità olandesi che le norme che limitano la diffusione via cavo nei Paesi Bassi di programmi radiofonici e televisivi provenienti da altri Stati membri erano incompatibili con l'art. 59 del Trattato.

Il *governo olandese* rispondeva con lettera 22 aprile 1988.

Esso sosteneva che il fatto di limitare la diffusione via cavo di programmi di altri Stati membri che non possono essere captati direttamente e che contengono messaggi pubblicitari specificamente destinati al pubblico olandese non è in contrasto con le disposizioni dell'art. 59 del Trattato CEE.

A parere della Commissione, il provvedimento adottato dal governo olandese limita le possibilità per le emittenti degli altri Stati membri di ottenere proventi sul mercato olandese della pubblicità e incide negativamente, in modo discriminatorio, sulla libera circolazione dei programmi di radiodiffusione sonora e televisiva. Infatti, mediante i proventi della STER che in ultima analisi sono loro destinati, le emittenti olandesi fruiscono dei benefici finanziari derivanti dalla pubblicità rivolta al pubblico olandese, mentre le emittenti degli altri Stati membri non hanno accesso a tale fonte di proventi. Inoltre, le stesse imprese olandesi vedrebbero ridotte le possibilità di chiedere alle emittenti di altri Stati membri di diffondere messaggi pubblicitari destinati in particolare al pubblico olandese.

A suo parere, in primo luogo l'art. 59 non è applicabile nel caso di specie. Innanzitutto, non v'è nessun profilo transfrontaliero: la diffusione di messaggi pubblicitari cui si riferisce l'art. 66 della Mediawet è un fatto limitato all'interno di un solo Stato membro, i Paesi Bassi. A sostegno di questa posizione, esso faceva riferimento alla sentenza 18 marzo 1980, Debauve (causa 52/79, Racc. pag. 833). Questa prestazione di servizio sfugge poi all'applicazione dell'art. 59 per un altro motivo: non v'è corrispettivo. Infatti, lo spettatore o l'ascoltatore olandese non paga canone all'emittente straniera.

Peraltro, i criteri circa il contenuto pubblicitario hanno un effetto discriminatorio a danno dei programmi importati: questi possono infatti essere ritrasmessi solo se la normativa del paese da cui provengono corrisponde alla normativa olandese.

In secondo luogo, qualora si ritenesse applicabile l'art. 59, il governo olandese sosteneva che le disposizioni di cui è causa erano ispirate a preoccupazioni d'interesse generale e non avevano carattere discriminatorio. A tale proposito, esso ha fatto riferimento alla sentenza 4 dicembre 1986, Commis-

sione/Germania (causa 205/84, Racc. pag. 3755), sull'attività delle imprese di assicurazione. Il regime olandese impone agli enti stranieri di radiodiffusione di assoggettarsi, in misura limitata, alle condizioni vigenti nei Paesi Bassi, o altrimenti di astenersi dal trasmettere pubblicità specificamente destinata al pubblico olandese.

In terzo luogo, il governo olandese sottolineava che dette restrizioni trovavano altresì giustificazione nella giurisprudenza della Corte che consente ad uno Stato membro di adottare disposizioni onde evitare qualsivoglia esercizio abusivo del diritto alla libera prestazione di servizi (causa 33/74, Van Binsbergen, Racc. 1974, pag. 1299).

In quarto luogo, il governo olandese sosteneva, qualora le disposizioni controverse fossero considerate discriminatorie, che detta discriminazione trovava giustificazione alla luce delle disposizioni dell'art. 56 del Trattato. A tale proposito, ha fatto rinvio alla sentenza della Corte 11 luglio 1985, Cinéthèque (cause riunite 60/84 e 61/84, Racc. pag. 2605), che avrebbe riconosciuto che le finalità di politica culturale degli Stati membri possono giustificare taluni provvedimenti restrittivi, anche se determinati aspetti economici assumono del pari un certo rilievo.

In quinto luogo, esso sosteneva che la normativa era conforme al criterio di proporzionalità: essa non è più restrittiva del necessario e lascia, in tutti i casi in cui è possibile farlo, la più grande libertà di trasmettere programmi stranieri.

La *Commissione* riteneva che le spiegazioni fornite dal Regno dei Paesi Bassi sui punti considerati non fossero più soddisfacenti di quelle relative alla prima censura; essa emanava pertanto il già citato parere motivato 27 gennaio 1989.

In detto parere, essa non riteneva si dovesse tornare sugli argomenti che le autorità olandesi avevano esposto nella risposta in data 22 aprile 1988, dato che in seguito la Corte, nella sentenza 26 aprile 1988 (causa 352/85, Bond van Adverteerders, Racc. pag. 2085), ha riconosciuto il carattere transfrontaliero dei vari servizi che comporta la radiodiffusione e l'aspetto lucrativo di tali prestazioni.

Per il resto, la Commissione deduceva argomenti che ha riproposto nel ricorso.

Nella risposta 4 luglio 1989, il *governo olandese* faceva presente che, considerata la sentenza della Corte nella causa Bond van Adverteerders, aveva deciso di tener conto delle obiezioni della Commissione e di procedere ad un adattamento dell'art. 66 della Mediawet al fine di abolire le condizioni imposte alle emittenti straniere, vale a dire l'obbligo di far gestire la pubblicità da una persona giuridica indipendente, la destinazione obbligatoria dei proventi della pubblicità ed il divieto di perseguire un fine di lucro. Esso faceva tuttavia riferimento a difficoltà d'ordine politico.

Il 17 novembre 1989, la *Commissione* ha proposto il presente ricorso per inadempimento.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, essa ha chiesto al go-

verno olandese di produrre taluni documenti. Il governo olandese ha ottemperato nel termine assegnatogli.

II — Conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che:

— riservando, del tutto o in parte, ad un'impresa olandese gli ordinativi degli enti nazionali olandesi di radiodiffusione e

— limitando la trasmissione nei Paesi Bassi dei programmi provenienti dagli altri Stati membri che contengono pubblicità commerciale specificamente destinata al pubblico olandese,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 59 del Trattato CEE;

— condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

Il *Regno dei Paesi Bassi* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso della Commissione inteso a far dichiarare che l'obbligo imposto agli enti nazionali di radiodiffusione di rivolgersi per i propri ordinativi, del tutto o in parte, al Nederlands Omroepproduktie Bedrijf è in contrasto con l'art. 59 del Trattato CEE:

— in via principale, in quanto detto obbligo non è in contrasto con l'art. 59 del Trattato CEE;

— in via subordinata, in quanto la posizione privilegiata attribuita al Bedrijf mediante il controverso obbligo di destinazione trova giustificazione alla luce dell'art. 90, n. 1, del Trattato CEE;

— respingere il ricorso della Commissione quanto al regime di cui all'art. 66 relativo alla diffusione di programmi trasmessi da un ente di radiodiffusione straniero e contenenti i messaggi pubblicitari specificamente destinati al pubblico olandese, in quanto tale disciplina non è in contrasto con l'art. 59 del Trattato;

— condannare la Commissione alle spese.

III — Argomenti delle parti

1. *Sull'obbligo, assoluto o parziale, di ricorrere agli strumenti tecnici del Bedrijf per la realizzazione dei programmi di radiodiffusione o di televisione*

La *Commissione* ritiene che la provvisorietà della situazione attuale non consenta al governo olandese di sottrarsi al disposto dell'art. 59. Essa fa notare che il periodo transitorio previsto dal Trattato è terminato il 31 dicembre 1969. Il legislatore nazionale non è quindi autorizzato a stabilire un

nuovo termine. Pertanto, la Commissione sostiene che l'art. 61 della Mediawet va valutato di per sé, senza tener conto della natura temporanea degli obblighi da esso sanciti.

Per questo stesso motivo, la circostanza che l'obbligo di fare realizzare dal Bedrijf i programmi televisivi era assoluto ai sensi della normativa precedentemente in vigore mentre nella Mediawet tale obbligo ha portata limitata non basta a giustificare l'attuale disciplina.

La Commissione sottolinea che l'art. 61 della Mediawet è discriminatorio. Riservando al Bedrijf la maggior parte degli ordinativi per le trasmissioni televisive e tutti quelli per le trasmissioni radiofoniche, la Mediawet garantisce ad un prestatore di servizi nazionale la copertura d'una grandissima parte del fabbisogno nazionale. La Commissione paragona questa situazione a quella del provvedimento irlandese che obbligava gli importatori di prodotti petroliferi a rifornirsi in parte presso una raffineria ubicata nel territorio nazionale, provvedimento su cui la Corte si è pronunciata nella sentenza 10 luglio 1984, Campus Oil (causa 72/83, Racc. pag. 2727). Benché in quella causa si trattasse della libera circolazione delle merci, la Commissione ritiene che sia opportuno trasporre alle prestazioni di servizi la valutazione effettuata dalla Corte: vale a dire che un provvedimento del genere « ha un effetto protezionistico a favore della produzione nazionale e sfavorisce, nella stessa misura, i produttori di altri Stati membri ». La Commissione ritiene altresì che nei Paesi Bassi l'obbligo per le « omroepverenigingen » di rivolgersi al Bedrijf riduca le possibilità per i prestatori stranieri di offrire i propri servizi.

L'importanza della concorrenza è tanto più grande e la restrizione tanto più grave in quanto non vi sono altre imprese nei Paesi Bassi, al di fuori del Bedrijf, che possano offrire detti servizi.

La Commissione aggiunge che restrizioni discriminatorie della libera prestazione dei servizi possono giustificarsi solo per i motivi di cui all'art. 56 del Trattato, fra i quali non compare la politica culturale.

Nella sentenza 30 aprile 1974, Sacchi (causa 155/73, Racc. pag. 409), cui il governo olandese fa riferimento, la Corte ha sì ritenuto che gli Stati membri possano, per considerazioni di pubblico interesse, di natura non economica, sottrarre al gioco della concorrenza talune attività economiche. Tuttavia, a parere della Commissione tale riferimento non è pertinente. Infatti, l'interesse generale nei Paesi Bassi non è in contrasto con la concorrenza in quanto tale, poiché una concorrenza limitata è comunque consentita dalla Mediawet.

La Commissione sostiene poi che non v'è nessun legame tra l'obbligo di cui trattasi e l'interesse a che il sistema di radiodiffusione possa fruire di strumenti tecnici di qualità. Anzitutto, se il Bedrijf avesse dei concorrenti, l'offerta di servizi agli enti di radiodiffusione sarebbe più ampia. Se poi gli enti di radiodiffusione hanno un reale interesse a rivolgersi al Bedrijf, lo faranno anche in assenza di un obbligo giuridico. Ha senso imporre loro tale obbligo solo se v'è il rischio che si rivolgano ad altri. L'obbligo di ricorrere al Bedrijf ha per unica finalità quella di mantenere in vita quest'impresa: pertanto, esso non presenta interesse generale.

Il fatto che, peraltro, il Bedrijf abbia compiti culturali in quanto mantiene una fonoteca, archivi di film od un'orchestra non assume alcun rilievo, giacché tali attività sono finanziate dallo Stato e possono quindi proseguire dopo l'abolizione dell'obbligo di cui all'art. 61.

Poiché, quindi, l'obbligo di cui è causa non serve nessun interesse generale, invano il governo olandese ne deduce il carattere proporzionato al detto interesse generale ed alle finalità della politica culturale.

Il *governo olandese* sostiene anzitutto che la situazione attuale è provvisoria e deriva dalla preoccupazione di garantire una transizione armonica dal vecchio sistema, in cui i mezzi tecnici necessari per la realizzazione di programmi di radiodiffusione appartenevano al settore pubblico, ad un sistema in cui vigano pienamente le regole del mercato. Il processo verso l'autonomia del Bedrijf può realizzarsi in modo accettabile solo se viene scaglionato nel tempo: occorre, da un canto, evitare il fallimento di tale ente e licenziamenti in blocco e, dall'altro, preservare le esperienze culturali del periodo precedente, come il pluralismo della società olandese. Senza un periodo transitorio il Bedrijf poteva incontrare serie difficoltà finanziarie, tali da determinarne la scomparsa, impedendosi così l'accesso degli enti di radiodiffusione ai suoi mezzi tecnici e compromettendosi la continuità del sistema.

Il governo olandese dichiara che il periodo transitorio terminerà entro breve tempo e che ha deciso di proporre agli Stati generali di abolire l'obbligo di cui all'art. 61 della Mediawet dal 1° gennaio 1991, per le trasmissioni televisive, e dal 1° gennaio 1992, per le trasmissioni radiofoniche.

Esso prende poi posizione sulla compatibilità con l'art. 59 del Trattato dei vantaggi attualmente concessi al Bedrijf. Alla Commissione, che ha sostenuto che la situazione odierna non può considerarsi come periodo transitorio poiché questo è terminato il 31 dicembre 1969 per quanto riguarda l'art. 59 del Trattato CEE, il governo olandese risponde che questa tesi disconosce la situazione di fatto. La Mediawet va intesa non già come un complesso di misure protezionistiche bensì come un elemento di un processo di progressiva liberalizzazione. Essa consente alle « omroepverenigingen » di soddisfare sul libero mercato il 25% del loro fabbisogno di strumenti tecnici televisivi e così inizia ad imprimere un impulso a detto mercato.

Poiché, dunque, l'obbligo di cui trattasi ha natura temporanea, a torto la Commissione lo pone sullo stesso piano dell'obbligo irlandese sanzionato dalla Corte nella citata sentenza Campus Oil. Quest'obbligo, con cui si imponeva agli importatori di prodotti petroliferi di rifornirsi parzialmente presso una raffineria nazionale, aveva carattere permanente. Tutto considerato, la sentenza Campus Oil verteva sulla libera circolazione delle merci, non già sulla libera circolazione dei servizi.

Peraltro, il governo olandese fa valere che, per costante giurisprudenza, deroghe all'art. 59 sono legittime qualora siano giustificate dal pubblico interesse e trovino applicazione

senza discriminazioni (sentenza 17 dicembre 1981, Webb, punto 17 della motivazione, causa 279/80, Racc. pag. 3305).

Il pubblico interesse, che ricomprende la politica culturale, esige che il settore audiovisivo resti pluralista e non commerciale. A tale proposito, il governo olandese rinvia alla sentenza 11 luglio 1985, Cinéthèque, citata. In detta sentenza, la Corte ha dichiarato che restrizioni alla messa in commercio di film registrati su videocassetta erano ammissibili qualora avessero come unico obiettivo quello di incoraggiare lo sfruttamento finanziario delle opere cinematografiche nelle sale di proiezione. La sentenza dimostra in primis che tra gli interessi che possono giustificare provvedimenti restrittivi vanno annoverate finalità di politica culturale. Ne discende poi che simili provvedimenti possono avere natura economica.

L'importanza del Bedrijf nell'ambito della politica culturale olandese risiede nel fatto che esso pone a disposizione delle « omroepverenigingen » strumenti tecnici ad un costo controllato dalle autorità pubbliche.

Ebbene, la sopravvivenza del Bedrijf può essere garantita provvisoriamente unicamente mediante il suo monopolio. Proprio l'interesse generale, stando così le cose, rende necessari i provvedimenti transitori. Altre misure, quali un aumento dei canoni di radiodiffusione, sono escluse poiché il pubblico interesse impone altresì « di contenere l'importo del canone di radiodiffusione che devono versare i cittadini olandesi ».

Inoltre, il Bedrijf ha compiti specifici d'interesse generale, come il mantenimento di una fonoteca, la conservazione di archivi di film o la direzione di un'orchestra e di cori. Questi compiti sono sì interamente finanziati dallo Stato; essi però consentono del pari la realizzazione di trasmissioni di elevata qualità. Pertanto è molto difficile distinguerli dai compiti relativi alla messa a disposizione delle « omroepverenigingen » degli strumenti tecnici.

Per tali motivi, il governo olandese ritiene che l'obbligo di utilizzare i mezzi tecnici del Bedrijf sia proporzionato allo scopo perseguito.

In via subordinata, il governo olandese sostiene che la posizione privilegiata del Bedrijf trova giustificazione alla luce dell'art. 90 del Trattato CEE. Esso si fonda sulla sentenza 30 aprile 1974, Sacchi, già citata, per affermare che gli Stati membri possono, per considerazioni d'interesse pubblico, non economiche, sottrarre alla libera concorrenza talune attività economiche, come la realizzazione di programmi radiotelevisivi, concedendo un monopolio a determinate imprese.

Esso ne deduce che l'esistenza di un monopolio parziale per un'impresa cui uno Stato membro conceda diritti esclusivi non è di per sé incompatibile con le disposizioni del Trattato.

Nell'ipotesi del Bedrijf, il fatto di sottrarre alla libera concorrenza talune attività trova giustificazione nell'interesse generale. A tale proposito, il governo olandese fa riferimento agli stessi motivi di interesse generale che deduceva, in via principale, per giustifi-

care le restrizioni alla libera prestazione di servizi, vale a dire: la continuità del sistema di radiodiffusione, il mantenimento del pluralismo nei mezzi di comunicazione, l'interesse degli enti di radiodiffusione all'accesso a mezzi tecnici di qualità e l'espletamento da parte del Bedrijf di compiti d'ordine culturale non lucrativi.

A parere del governo olandese, la Commissione sostiene a torto che tale restrizione della concorrenza ha per unico scopo quello di prolungare la sopravvivenza del Bedrijf.

Del pari a torto, a suo parere, la Commissione ritiene che sottrarre solo in parte taluni servizi al gioco della concorrenza dimostri che il pubblico interesse non è in contrasto con la concorrenza. Infatti, l'art. 90 ammette non solo il monopolio assoluto ma anche le posizioni di parziale privilegio.

2. *Sulle condizioni imposte per la ritrasmissione nei Paesi Bassi di messaggi pubblicitari contenuti in programmi radiofonici o televisivi trasmessi da altri Stati membri*

Secondo la *Commissione*, le restrizioni imposte alla ritrasmissione via cavo dei programmi televisivi degli altri Stati membri contenenti pubblicità specificamente destinata al pubblico olandese sono in contrasto con l'art. 59 del Trattato.

La Commissione opera anzitutto una distinzione tra le condizioni imposte alle emittenti (che non devono avere fini di lucro, non possono procurare profitti a terzi e devono affidare la gestione della pubblicità ad una persona giuridica indipendente) e le condizioni relative alla pubblicità (che non può eccedere il 5% del tempo di trasmissione, dev'essere chiaramente identificabile e distinta dal resto del programma e non può essere trasmessa di domenica).

Le condizioni per le emittenti straniere possono sembrare identiche a quelle imposte agli enti nazionali di radiodiffusione. Tuttavia, la Commissione rileva che, estendendo alle emittenti straniere il sistema applicabile alle emittenti nazionali, la Mediawet rende impossibili i compiti delle prime: le emittenti straniere possono trasmettere i propri programmi solo se stabilite in uno Stato membro la cui normativa è analoga a quella vigente nei Paesi Bassi. A parere della Commissione, una volta garantito che il sistema nazionale rispecchia adeguatamente le componenti della società olandese senza inquinamento pubblicitario e pertanto assicura il pluralismo, qualunque programma straniero, a prescindere dalla pubblicità in esso contenuta, può solo arricchire il pluralismo di cui fruisce il pubblico olandese. Nella medesima ottica, se la pubblicità televisiva è consentita nei Paesi Bassi, essa dev'esserlo altresì per chi risiede in altri Stati membri senza che si pretenda poi che costui rinunci ad ogni profitto.

Quanto alle condizioni relative alla pubblicità, esse sono indistintamente applicabili. Ciò non toglie, a giudizio della Commissione, che esse vadano giustificate da considerazioni di pubblico interesse, come la tutela dello spettatore o dell'ascoltatore dagli eccessi della pubblicità. Orbene, la Commissione fa notare che dette condizioni non vanno più rispettate se la pubblicità non è specificamente destinata al pubblico olandese e ne deduce che esse hanno per unico scopo quello di proteggere il mercato olan-

dese della pubblicità a vantaggio del sistema nazionale di radiodiffusione e contro la concorrenza straniera.

Infine, la Commissione sottolinea le differenze tra la causa presente e la causa Van Binsbergen, sentenza 3 dicembre 1974 (causa 33/74, Racc. pag. 1299), cui fa riferimento il governo olandese. Questa giurisprudenza trova ragione nella preoccupazione di preservare l'applicabilità di norme professionali a tutela dei destinatari del servizio. Essa è intesa a garantire che un prestatore dei servizi stabilito all'estero non si sottragga alle norme cui è soggetto il prestatore stabilito nel paese, come ad esempio, le norme in tema di organizzazione, di qualifiche, di deontologia, di controllo, di responsabilità. Nessuna analoga preoccupazione si rinviene alla base dell'art. 66 della Mediawet. Il divieto di cui alla Mediawet non è limitato alle ipotesi riconosciute dalla Corte. Inoltre, la sentenza Van Binsbergen riguardava un prestatore di servizi stabilito in uno Stato membro e la cui attività si svolgeva « per intero o principalmente sul territorio di un altro Stato membro ». Una situazione del genere non si riscontra nel caso di specie: le emittenti straniere non hanno per scopo fondamentale quello di sollecitare i favori del pubblico olandese.

In sintesi, a giudizio della Commissione i criteri di cui all'art. 66, n. 1, lett. b), della Mediawet o sono discriminatori e non rientrano nella sfera dell'ordine pubblico, ovvero non hanno natura discriminatoria, nel qual caso non possono però giustificarsi alla luce del pubblico interesse. La Commissione rileva che le condizioni poste dalla Mediawet hanno come unico fine quello di chiudere alla concorrenza straniera il mercato olandese della pubblicità audiovisiva. Per la salvaguardia di una finalità culturale non ci si può avvalere di un simile strumento protezionistico.

Il *Regno dei Paesi Bassi* sostiene che il ricorso va respinto.

Anzitutto esso mette a confronto la Mediawet con la disciplina precedentemente in vigore, la Kabelregeling.

In primis esso osserva che la Mediawet ha ribadito i principi fondamentali del sistema olandese di radiodiffusione che, alla stessa stregua dell'informazione stampata quotidiana, è garante della libertà d'espressione come dell'identità culturale olandese. Esso afferma che la politica olandese mira a consentire alle varie componenti sociali, culturali, religiose e spirituali esistenti nei Paesi Bassi di esprimersi. Questo sistema osta a che l'accesso ai mezzi di comunicazione dipenda da considerazioni commerciali. A tal fine la Mediawet impone agli enti di radiodiffusione specifiche condizioni (numero dei membri, programmi offerti, divieto di qualunque pubblicità, ecc.).

Per quanto riguarda la ritrasmissione di programmi di radiodiffusione stranieri e l'utilizzo delle reti via cavo, il governo olandese evidenzia talune differenze tra la Mediawet e la Kabelregeling. Diversamente da quest'ultima, la Mediawet non vieta i sottotitoli. In essa non si è poi riproposto il divieto assoluto di diffusione di programmi contenenti pubblicità rivolta specificamente al pubblico olandese. D'ora in poi la Mediawet autorizza gli esercenti di reti via cavo a ritrasmettere programmi pubblicitari di questo tipo, purché ricorrano i requisiti di cui all'art. 66 della legge. Essi sono intesi a garantire le finalità del sistema olandese, in quanto finiscono con l'imporre alle emittenti

straniere le esigenze realmente essenziali del sistema olandese.

Il governo olandese osserva quindi che il disposto dell'art. 66, n. 1, lett. b), seconda frase, della Mediawet trova applicazione del pari quanto agli enti olandesi di radiodiffusione. Esso sottolinea che detti enti sono inoltre soggetti a condizioni, relative all'ottenimento di tempi di trasmissione ed alla composizione dei programmi, che non vengono imposte agli enti stranieri.

Di conseguenza, esso contesta che le condizioni cumulative previste da detto articolo possano condurre in pratica allo stesso risultato cui condurrebbe un divieto assoluto per le emittenti straniere di trasmettere programmi destinati al pubblico olandese. A sostegno della sua tesi, esso constata che un canale di televisione commerciale, RTL Véronique, e due canali di radio commerciali, Radio 10 e Sky Radio, che fanno capo ad emittenti straniere, soddisfano i requisiti di cui all'art. 66 e sono trasmessi senza restrizioni via cavo nei Paesi Bassi.

Esso passa poi in rassegna tutte le condizioni previste dalla Mediawet.

Quanto al primo requisito — i messaggi pubblicitari devono essere prodotti da una persona giuridica distinta dal produttore dei programmi — il governo olandese sostiene che esso è inteso ad impedire ai produttori di pubblicità d'influire sul contenuto dei programmi. Nel sistema nazionale tale obiettivo è a fondamento della separazione voluta tra le organizzazioni di radiodiffusione e la STER. Il governo olandese non esige che tale distinzione sia operata dalla normativa vigente nello Stato membro di trasmissione. Basta che, nell'impresa di radiodiffusione interessata, l'ufficio di redazione e quello che vende spazi per la pubblicità siano giuridicamente distinti.

Circa il secondo requisito — i messaggi pubblicitari devono essere ben riconoscibili in quanto tali e del tutto distinti da altre parti del programma — il governo olandese rileva che lo si può rintracciare agli artt. 10 e 11 della direttiva del Consiglio 3 ottobre 1989, 89/552/CEE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (GU L 298, pag. 23) ed agli artt. 13 e 14 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla televisione transfrontaliera. Del pari, la Corte ha dichiarato che il divieto di trasmettere messaggi pubblicitari la domenica rappresenta un'esigenza obiettiva, (punto 37 della motivazione della sentenza 26 aprile 1988, Bond van Adverteerders).

Il quarto requisito — le emittenti straniere non devono procurare profitti a terzi — sarebbe poi inteso a garantire la natura non commerciale della radiodiffusione. Infatti, esso fa sì che non vengano stornate somme che vanno destinate al funzionamento della radiodiffusione. Il governo olandese afferma che questo requisito non è riferito « alla realizzazione da parte di terzi di normali profitti ».

Infine, quanto alla condizione relativa alla destinazione dei proventi pubblicitari, il governo olandese dichiara che sua finalità è « di offrire alle emittenti straniere possibilità quanto meno simili a quelle esistenti per il sistema olandese ». Nel sistema nazionale, la maggior parte dei proventi pubblicitari della STER copre le spese di funzionamento della radiodiffusione; il restante è destinato a sostegno dell'informazione stampata. Quest'ultima destinazione viene imposta solo nell'ambito del sistema nazionale dei Paesi Bassi, per cui le emittenti straniere si trovano in realtà addirittura avvantaggiate.

Il governo olandese ricorda che la Corte ha dichiarato che, tenuto conto della natura particolare di talune prestazioni di servizi, come la trasmissione di messaggi televisivi, sono compatibili con il Trattato condizioni specifiche giustificate dall'interesse generale se a carico di qualsiasi persona od impresa stabilita nel territorio dello Stato membro di ricezione (sentenza 18 marzo 1980, Debauve, già citata).

Gli Stati membri dispongono poi di un ampio potere discrezionale nella valutazione non solo di quanto è indispensabile o auspicabile nell'interesse generale, ma anche dei mezzi più adatti a servire l'interesse generale. A giudizio del governo olandese, l'interesse generale richiede il mantenimento di un sistema di radiodiffusione pluralistico e che non abbia carattere commerciale.

Esso aggiunge che, per giurisprudenza costante della Corte, uno Stato membro è legittimato ad adottare disposizioni affinché la libertà garantita dell'art. 59 del Trattato CEE non venga sfruttata da un prestatore la cui attività si svolge del tutto o in parte nel territorio del detto Stato e che cerchi di sfuggire alle norme specifiche che ne disciplinerebbero la situazione se si fosse stabilito nel detto territorio (sentenza 3 dicembre 1974, Van Binsbergen, già citata; 4 dicembre 1986, Commissione/Germania, già citata; 27 settembre 1989, van de Bijl, causa 130/88, Racc. pag. 3039).

Tuttavia, esso conclude annunciando che prevede di modificare l'art. 66 della Mediawet per non imporre più requisiti particolari alle emittenti straniere che inseriscono nei loro programmi messaggi pubblicitari destinati in particolare al pubblico olandese. Esso aggiunge comunque che tale progetto non è affatto dettato dalla sensazione che l'attuale art. 66 della Mediawet sia in contrasto col Trattato CEE.

IV — Quesito posto dalla Corte al governo olandese

Ottemperando alla richiesta della Corte, il governo olandese le ha trasmesso il progetto di legge sulla radiodiffusione commerciale depositato dinanzi al Parlamento olandese il 18 maggio 1990.

Quanto allo stadio in cui trovasi il progetto, il governo olandese ha fornito le precisazioni riportate nella relazione d'udienza nel procedimento Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e a./Commissariaat voor de Media (causa C-288/89, Racc. 1991, pag. I-4007).

R. Joliet
giudice relatore