DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
5. oktober 1994 *

I sag C-23/93,

angående en anmodning, som Nederlandenes Raad van State, Afdeling Rechtspraak, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

TV10 SA

mod

Commissariaat voor de Media,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens bestemmelser om tjenesteydelser,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne R. Joliet (refererende dommer), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse og M. Zuleeg,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— TV10 SA ved advokaterne M. van Empel og A. J. H. W. M. Versteeg, Amsterdam

— Commissariaat voor de Media ved advokat G. H. L. Weesing, Amsterdam

— den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget

— den franske regering ved sous-directeur P. Pouzoulet og secrétaire des affaires étrangères J.-L. Falconi, direction des affaires juridiques, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved juridisch adviseur A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent H. Étienne og P. van Nuffel, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. april 1994 af TV10 SA, af Commissariaat voor de Media, af den franske regering, af den nederlandske

regering ved assistent-juridisch adviseur J. W. de Zwaan, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. juni 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved mellemafgørelse af 11. maj 1992 indgået til Domstolen den 26. januar 1993 har Raad van State, Afdeling Rechtspraak (Nederlandene), i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser med henblik på at kunne afgøre, om det er foreneligt med fællesskabsretten, at der i bestemmelser, som er gældende i én medlemsstat, opstilles begrænsninger for, hvilken virksomhed der må udøves af radio- og fjernsynsinstitutioner, som er etableret i andre medlemsstater.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under behandlingen af en sag, som et luxembourgsk aktieselskab ved navn TV10 (herefter benævnt »TV10«) — som er en kommerciel radio- og fjernsynsinstitution, etableret i Luxembourg — har anlagt mod den nederlandske tilsynsmyndighed for radio- og fjernsynsvirksomhed, Commissariaat voor de Media. Sagen drejer sig om anvendelsen af en række bestemmelser i 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, herefter benævnt »Mediawet«).

3 Indledningsvis bemærkes, at der i henhold til Mediawet gælder særskilte bestemmelser, dels for udsendelse af radio- og fjernsynsprogrammer fra Nederlandene, dels for fordeling af programmer, der sendes fra udlandet.

4 Med hensyn til udsendelse af radio- og fjernsynsprogrammer fra Nederlandene bestemmes det i Mediawet's artikel 31, at Commissariaat voor de Media tildeler sendetid til landsdækkende radio- og fjernsynsudsendelser til radio- og fjernsynsinstitutionerne. I henhold til Mediawet's artikel 14 udgøres disse institutioner af lytter- og fjernseerforeninger, som har status som juridiske personer, og som er oprettet med det formål at repræsentere samfundsmæssige, kulturelle, religiøse eller åndelige strømninger, som nærmere fastlagt i foreningernes vedtægter. Institutionerne skal tilbyde et varieret programudbud. I øvrigt indeholder Mediawet's artikel 99-102 bestemmelser om finansiering, som skal sikre, at de indenlandske radio- og fjernsynsinstitutioner bevarer deres alsidige og ikke-kommercielle karakter.

5 Med hensyn til udsendelse af udenlandske radio- og fjernsynsprogrammer, som fordeles gennem kabelanlæg, indeholdt Mediawet's artikel 66 i den affattelse, der var gældende på det relevante tidspunkt, 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.«

6 Det er oplyst, at TV10 rent faktisk blev etableret i Luxembourg, og at selskabet tog skridt til at påbegynde sin udsendelsesvirksomhed i overensstemmelse med den luxembourgske lovgivning. Det fik således de luxembourgske myndigheders tilladelse til at udsende sine programmer over Astra-satellitten, hvorfra de skulle trans-

mitteres til Nederlandene. Commissariaat voor de Media har imidlertid fremhævet, at TV10's daglige ledelse i betydeligt omfang blev varetaget af nederlandske statsborgere, og at programmerne skulle fordeles gennem kabelanlæg, hovedsagelig i Luxembourg og Nederlandene. Commissariaat voor de Media har endvidere oplyst, at TV10 kun indgik kontrakt med virksomheder, der driver kabelanlæg i Luxembourg og Nederlandene, men ikke i andre fællesskabslande. Selve udsendelsen af programmerne skulle ske fra Luxembourg, hvor også indkøb og tekstning af udenlandske programmer skulle finde sted, og hvor ledelsen og slutredaktionen skulle udføres. Det publikum, udsendelserne skulle rettes til, var imidlertid det nederlandske, størstedelen af de medarbejdere, der blev ansat med henblik på TV10's programmer, kom fra Nederlandene, og reklameindslag blev produceret i Nederlandene.

7 På denne baggrund indtog Commissariaat voor de Media det standpunkt i en afgørelse af 28. september 1989, at TV10 havde etableret sig i Luxembourg med det formål at unddrage sig de nederlandske bestemmelser om indenlandske radio- og fjernsynsinstitutioner. Herefter fastslog Commissariaat voor de Media, at TV10 ikke kunne betragtes som en udenlandsk radio- og fjernsynsinstitution efter Mediawet's artikel 66, stk. 1, og at selskabets programmer derfor ikke kunne fordeles gennem kabelanlæg i Nederlandene.

8 Efter at denne afgørelse var truffet, besluttede TV10 sig til ikke at udsende programmer. I medfør af Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (den nederlandske lov om retsplejen i forvaltningsretlige sager vedrørende myndighedsafgørelser) anlagde selskabet imidlertid sag ved Raad van State, Afdeling Rechtspraak, med påstand om ophævelse af afgørelsen.

9 I sin mellemafgørelse af 11. maj 1992 tilsluttede Raad van State sig indledningsvis Commissariaat voor de Media's opfattelse af forholdene, idet retten herved lagde til grund, at TV10 havde etableret sig i Luxembourg i den åbenbare hensigt at unddrage sig Mediawet's bestemmelser, og at TV10 ikke kunne betragtes som en udenlandsk radio- og fjernsynsinstitution efter lovens artikel 66. Raad van State udtalte

desuden, at den afgørelse, Commissariaat voor de Media havde truffet, ikke var i strid med lighedsprincippet, at den ikke var i strid med artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som anerkender retten til ytringsfrihed, og at den heller ikke var i strid med samme konventions artikel 14, som forbyder forskelsbehandling med hensyn til de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder.

10 I sin afgørelse udtalte Raad van State endvidere — under henvisning til dommen af 3. december 1974 i Van Binsbergen-sagen (sag 33/74, Sml. s. 1299) og dommen af 18. marts 1980 i Debauve-sagen (sag 52/79, Sml. s. 833) — at en medlemsstat har ret til at træffe foranstaltninger, der skal forhindre, at traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser udnyttes af en tjenesteyder, hvis virksomhed er helt eller fortrinsvis rettet mod denne stats territorium, med sigte på at unddrage sig de faglige regler, som ville gælde for ham, såfremt han var etableret på statens territorium. I betragtning af dommen af 10. juli 1986 i Segers-sagen (sag 79/85, Sml. s. 2375) stillede Raad van State imidlertid sig selv det spørgsmål, hvorledes det skulle »bedømmes, at en radio- og fjernsynsinstitution, som er oprettet efter en anden medlemsstats lovgivning, og som formelt er etableret i denne anden medlemsstat, udøver virksomhed fra den anden medlemsstat«.

11 På denne baggrund fandt Raad van State det nødvendigt at forelægge følgende to præjudicielle spørgsmål:

» 1) Er der tale om tjenesteydelser af en grænseoverskridende karakter, der er fællesskabsretlig relevant, såfremt en radio- eller fjernsynsinstitution, som ikke kan få adgang til fordeling af udsendelser gennem kabelanlæg i medlemsstat A, udsender programmer fra medlemsstat B i den åbenbare hensigt — hvilket fremgår af objektive forhold — derved at unddrage sig gældende lovgivning i den medlemsstat, som udsendelserne primært, men ikke udelukkende, er rettet til?

2) Er det tilladt i henhold til fællesskabsretten — også under hensyn til artikel 10, jf. artikel 14, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder — at den medlemsstat, hvori

programmerne modtages, opstiller begrænsninger for udførelsen af de i spørgsmål 1) omtalte tjenesteydelser, når begrænsningerne består i, at radio- og fjernsynsinstitutionen, selv om den har valgt et etableringssted i en anden medlemsstat, betragtes som en ikke-udenlandsk institution og af den grund ikke får adgang til fordeling af sine programmer gennem kabelanlæg i medlemsstaten, så længe den ikke opfylder de betingelser herfor, som gælder for indenlandske radio- og fjernsynsinstitutioner, hvilket sker under henvisning til, at institutionen ved at etablere sig i en anden medlemsstat søger at unddrage sig bestemmelser, som gælder i den medlemsstat, hvor programmerne modtages, og som har til formål at sikre, at der i medlemsstaten opretholdes et alsidigt og ikke-kommercielt udbud af radio- og fjernsynsprogrammer?«

Anvendelsen af reglerne om tjenesteydelser

12 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om begrebet »tjenesteydelser« i traktatens artikel 59 og 60 omfatter det forhold, at de, der forestår driften af kabelanlæg i en medlemsstat, fordeler fjernsynsprogrammer, som udsendes af en radio- og fjernsynsinstitution, der er etableret i en anden medlemsstat, også selv om institutionen har etableret sig i den anden medlemsstat med det formål at unddrage sig den lovgivning, som i den stat, hvor programmerne modtages, gælder for indenlandske radio- og fjernsynsinstitutioner.

13 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen i dom af 30. april 1974 (sag 155/73, Sacchi, Sml. s. 409, præmis 6) allerede har fastslået, at fjernsynsudsendelser som sådanne henhører under traktatens regler om tjenesteydelser. I Debauve-dommen, jf. ovenfor, præmis 8, har Domstolen endvidere præciseret, at der ikke er grund til at behandle fordeling af fjernsynsudsendelser gennem kabelanlæg på anden måde.

14 I Debauve-dommen bemærkede Domstolen dog, at traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser ikke kan anvendes på aktiviteter, hvis samtlige deres relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat. Om dette er

tilfældet, afhænger af konstateringer af faktiske forhold, som det tilkommer den nationale ret at foretage. I det foreliggende tilfælde har Raad van State imidlertid fastslået, at TV10 er oprettet i overensstemmelse med luxembourgsk lovgivning, at selskabet har sit hjemsted i Storhertugdømmet Luxembourg, og at det havde til hensigt at udsende programmer, som var rettet til Nederlandene.

15 Den omstændighed, at TV10 ifølge den forelæggende ret har etableret sig i Storhertugdømmet Luxembourg for at unddrage sig den nederlandske lovgivning, udelukker ikke, at selskabets udsendelser kan betragtes som tjenesteydelser efter traktaten. Dette spørgsmål er nemlig uafhængigt af spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger en medlemsstat har ret til at træffe for at forhindre, at en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, unddrager sig den førstnævnte stats lovgivning. Denne problemstilling har den forelæggende ret rejst i sit andet præjudicielle spørgsmål.

16 Det første spørgsmål må herefter besvares med, at begrebet »tjenesteydelser« i traktatens artikel 59 og 60 omfatter det forhold, at de, der forestår driften af kabelanlæg i en medlemsstat, fordeler fjernsynsprogrammer, som udsendes af en radio- og fjernsynsinstitution, der er etableret i en anden medlemsstat, også selv om institutionen har etableret sig i den anden medlemsstat med det formål at unddrage sig den lovgivning, som i den stat, hvor programmerne modtages, gælder for indenlandske radio- og fjernsynsinstitutioner.

Lovligheden af bestemte begrænsninger i den frie udveksling af tjenesteydelser

17 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat sidestiller en radio- og fjernsynsinstitution,

som er oprettet efter en anden medlemsstats lovgivning og er etableret i denne anden medlemsstat, men hvis virksomhed helt eller fortrinsvis er rettet mod den førstnævnte medlemsstats område, med en indenlandsk radio- og fjernsynsinstitution, når etableringen har fundet sted, for at institutionen derved kan unddrage sig de regler, der ville være gældende for den, hvis den var etableret i den førstnævnte medlemsstat.

18 Indledningsvis bemærkes — som Domstolen har udtalt i domme af 25. juli 1991 (sag C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Sml. I, s. 4007, præmis 22 og 23, og sag C-353/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4069, præmis 3, 29 og 30) og i dom af 3. februar 1993 (sag C-148/91, Veronica Omroep Organisatie, Sml. I, s. 487, præmis 9) — at Mediawet tager sigte på at indføre et alsidigt og ikke-kommercielt udbud af radio- og fjernsynsprogrammer og dermed indgår som et led i en kulturpolitik, som på radio- og fjernsynsområdet skal sikre ytringsfriheden for de forskellige samfundsmæssige, kulturelle, religiøse og åndelige strømninger i Nederlandene.

19 Det følger endvidere af de tre nævnte domme, at sådanne kulturpolitiske målsætninger er almene hensyn, som en medlemsstat lovligt kan tilgodese, når den udsteder bestemmelser om, hvilken struktur landets egne radio- og fjernsynsinstitutioner bør have.

20 Som Domstolen i øvrigt allerede har udtalt med hensyn til traktatens artikel 59 om fri udveksling af tjenesteydelser, kan man ikke nægte en medlemsstat ret til at træffe foranstaltninger, der skal forhindre, at de i traktaten garanterede friheder udnyttes af en tjenesteyder, hvis virksomhed er helt eller fortrinsvis rettet mod denne stats territorium med sigte på at unddrage sig de regler, som ville gælde for ham, såfremt han var etableret på nævnte stats territorium (jf. Van Binsbergen-dommen)

21 Heraf følger, at en medlemsstat kan betragte en radio- og fjernsynsinstitution, som etablerer sig i en anden medlemsstat med det formål dér at udføre tjenesteydelser, der er rettet mod den førstnævnte stats område, som en indenlandsk radio- og fjernsynsinstitution, idet en sådan foranstaltning skal forhindre, at institutioner, som etablerer sig i en anden medlemsstat, gennem udøvelse af de i traktaten sikrede friheder kan unddrage sig de forpligtelser, der følger af medlemsstatens lovgivning, i det foreliggende tilfælde de forpligtelser, som skal tjene til at opretholde et alsidigt og ikke-kommercielt programindhold.

22 Herefter kan det ikke betragtes som uforeneligt med traktatens artikel 59 og 60 at sidestille sådanne institutioner med indenlandske institutioner.

23 Den forelæggende ret har imidlertid rejst det spørgsmål, om en sådan sidestilling ikke indebærer, at retten til ytringsfrihed i henhold til artikel 10 og 14 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder bringes i fare.

24 Hertil bemærkes, at grundrettighederne, herunder de rettigheder, som sikres ved den nævnte konvention, efter Domstolens faste praksis hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte (jf. bl.a. dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 41, og dommen i ovennævnte sag Kommissionen mod Nederlandene).

25 I den sidstnævnte dom (præmis 30) har Domstolen imidlertid antaget, at opretholdelsen af den alsidighed, som den nederlandske politik på radio- og fjernsynsområdet skal sikre, skal beskytte meningsforskelligheder og dermed den ytringsfrihed, som konventionen netop har til formål at beskytte.

26 Herefter må det andet spørgsmål besvares med, at traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat sidestiller en radio- og fjernsynsinstitution, som er oprettet efter en anden medlemsstats lovgivning og er etableret i denne anden medlemsstat, men hvis virksomhed helt eller fortrinsvis er rettet mod den førstnævnte medlemsstats område, med en indenlandsk radio- og fjernsynsinstitution, når etableringen har fundet sted, for at institutionen derved kan unddrage sig de regler, der ville være gældende for den, hvis den var etableret i den førstnævnte medlemsstat.

Sagens omkostninger

27 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den franske og den nederlandske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Nederlandenes Raad van State, Afdeling Rechtspraak, ved mellemafgørelse af 11. maj 1992, for ret:

1) Begrebet »tjenesteydelser« i EØF-traktatens artikel 59 og 60 omfatter det forhold, at de, der forestår driften af kabelanlæg i en medlemsstat, fordeler

fjernsynsprogrammer, som udsendes af en radio- og fjernsynsinstitution, der er etableret i en anden medlemsstat, også selv om institutionen har etableret sig i den anden medlemsstat med det formål at unddrage sig den lovgivning, som i den stat, hvor programmerne modtages, gælder for indenlandske radio- og fjernsynsinstitutioner.

2) EØF-traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat sidestiller en radio- og fjernsynsinstitution, som er oprettet efter en anden medlemsstats lovgivning og er etableret i denne anden medlemsstat, men hvis virksomhed helt eller fortrinsvis er rettet mod den førstnævnte medlemsstats område, med en indenlandsk radio- og fjernsynsinstitution, når etableringen har fundet sted, for at institutionen derved kan unddrage sig de regler, der ville være gældende for den, hvis den var etableret i den førstnævnte medlemsstat.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 1994.

R. Grass

Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida

Formand for Femte Afdeling