ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
5 oktober 1994 *

In zaak C-23/93,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Afdeling rechtspraak van de Nederlandse Raad van State, in het aldaar aanhangig geding tussen

TV10 SA

en

Commissariaat voor de Media,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de bepalingen van het EEG-Verdrag inzake het verrichten van diensten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, R. Joliet (rapporteur), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: L. Hewlett, administrateur

* Procestaal: Nederlands.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— TV10 SA, vertegenwoordigd door M. van Empel en A. J. H. W. M. Versteeg, advocaten te Amsterdam,

— het Commissariaat voor de Media, vertegenwoordigd door G. H. L. Weesing, advocaat te Amsterdam,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door Ph. Pouzoulet, onderdirecteur van de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en J.-L. Falconi, secretaris buitenlandse zaken bij de directie juridische zaken van hetzelfde ministerie, als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. Etienne, juridisch hoofdadviseur, en P. Van Nuffel, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van TV10 SA, het Commissariaat voor de Media, de Franse regering, de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door

J. W. de Zwaan, assistent-juridischadviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie ter terechtzitting van 14 april 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 juni 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij tussenuitspraak van 11 mei 1992, ingekomen bij het Hof op 26 januari 1993, heeft de Afdeling rechtspraak van de Nederlandse Raad van State krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten, teneinde zich een oordeel te vormen over de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een regeling van een Lid-Staat die de activiteiten van in andere Lid-Staten gevestigde omroeporganisaties beperkt.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen de naamloze vennootschap naar Luxemburg recht TV10 (hierna: „TV10"), een in Luxemburg gevestigde commerciële omroepinstelling, en de in Nederland met het toezicht op het omroepbedrijf belaste instelling, het Commissariaat voor de Media, over de toepassing van de wet van 21 april 1987 houdende regels betreffende de verzorging van radio-en televisieprogramma's, de omroepbijdrage en de steunverlening aan persorganen (Stb. 1987, 249; hierna: „Mediawet").

3 De Mediawet bevat een aparte regeling voor de omroep van Nederlandse oorsprong en voor de verspreiding van programma's uitgezonden vanuit het buitenland.

4 Met betrekking tot de Nederlandse omroep bepaalt artikel 31 Mediawet, dat het Commissariaat voor de Media zendtijd toewijst aan omroepinstellingen voor de uitzending van programma's voor landelijke radio-en televisieomroep. Deze instellingen zijn volgens artikel 14 rechtspersoonlijkheid bezittende verenigingen van radioluisteraars of televisiekijkers, die zijn opgericht teneinde een bepaalde, in hun statuten aangeduide, maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke stroming te vertegenwoordigen. Zij moeten een gevarieerd programma aanbieden. Bovendien schrijft de Mediawet een wijze van financiering voor, die erop is gericht de pluriformiteit en het niet-commerciële karakter van de nationale omroepinstellingen te waarborgen (artikelen 99-102).

5 Met betrekking tot de uitzending van buitenlandse omroepprogramma's per kabel bepaalde artikel 66 Mediawet in de ten tijde van de feiten geldende redactie:

„1) De beheerder van een draadomroepinrichting kan:

a) de programma's uitzenden die door een buitenlandse omroepinstelling door middel van een omroepzender zijn uitgezonden en rechtstreeks ter plaatse van de draadomroepinrichting met een daar gebruikelijke individuele antenne gedurende het grootste deel van de tijd met redelijke kwaliteit kunnen worden ontvangen;

b) andere dan de onder a) bedoelde programma's uitzenden die in overeenstemming met de daar geldende wetgeving door een buitenlandse omroepinstelling of een samenstel van deze instellingen als omroepprogramma's worden uitgezonden (...)."

6 Blijkens het dossier heeft TV10 zich daadwerkelijk in Luxemburg gevestigd en was zij voornemens om overeenkomstig de Luxemburgse wetgeving uitzendingen te verzorgen. Zo heeft zij van de Luxemburgse autoriteiten een machtiging verkregen om haar programma's te verspreiden via de satelliet Astra, die ze zou doorzenden

naar Nederland. Het Commissariaat voor de Media beklemtoont echter, dat de dagelijkse leiding van TV10 voor een belangrijk deel in handen van Nederlanders is en dat de programma's van TV10 bestemd zijn voor ontvangst via kabelnetten, voornamelijk in Luxemburg en Nederland. TV10 heeft immers slechts een overeenkomst gesloten met beheerders van draadomroepinrichtingen in Luxemburg en Nederland, en niet in andere landen van de Europese Gemeenschap. Het wijst er voorts op, dat de uitzending van de programma's, de inkoop en ondertiteling van buitenlandse programma's, de beleidsbepaling en de eindregie weliswaar in Luxemburg plaatsvindt, maar dat de voornaamste doelgroep het Nederlandse publiek is, dat het grootste deel van de aangetrokken medewerkers voor de diverse programma's van TV10 afkomstig is uit Nederland en dat de reclameboodschappen in Nederland worden geproduceerd.

7 Hieruit heeft het Commissariaat voor de Media in een besluit van 28 september 1989 geconcludeerd, dat TV10 zich in Luxemburg heeft gevestigd met de bedoeling om de in Nederland voor binnenlandse omroep geldende wetgeving te ontgaan. Het heeft bijgevolg beslist, dat TV10 niet kan worden aangemerkt als buitenlandse omroepinstelling in de zin van artikel 66, lid 1, Mediawet en dat haar programma's derhalve in Nederland niet via de kabel kunnen worden uitgezonden.

8 Na dit besluit heeft TV10 besloten geen programma's uit te zenden. Zij heeft evenwel een beroep tot nietigverklaring tegen dit besluit ingesteld bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

9 In zijn tussenuitspraak van 11 mei 1992 bevestigt de Raad om te beginnen de analyse van het Commissariaat voor de Media en is met het Commissariaat van oordeel, dat TV10 zich in Luxemburg heeft gevestigd met de kennelijke bedoeling om de Mediawet te ontgaan en dat zij niet kan worden aangemerkt als buitenlandse

omroepinstelling in de zin van artikel 66 van deze wet. De Raad is verder van oordeel, dat het besluit van het Commissariaat niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel of met artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat het recht van vrije meningsuiting waarborgt, dan wel artikel 14 van dit Verdrag, dat discriminatie ten aanzien van de in dit Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden verbiedt.

10 De Raad van State overweegt vervolgens op grond van de arresten van het Hof van 3 december 1974 (zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299) en 18 maart 1980 (zaak 52/79, Debauve, Jurispr. 1980, blz. 833) onder meer, dat een Lid-Staat het recht heeft maatregelen te nemen om te verhinderen dat de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten door een dienstverrichter wiens werkzaamheid geheel of voornamelijk op zijn grondgebied is gericht, worden gebruikt om zich te onttrekken aan de beroepsregels die, ware hij op het grondgebied van die Lid-Staat gevestigd, op hem van toepassing zouden zijn. In verband met het arrest van 10 juli 1986 (zaak 79/85, Segers, Jurispr. 1986, blz. 2375) vraagt de Raad zich echter af, „hoe te dezen moet worden geoordeeld met betrekking tot activiteiten die vanwege een naar het recht van een andere Lid-Staat opgerichte en formeel in die Lid-Staat gevestigde omroepinstelling plaatsvinden vanuit die andere Lid-Staat".

11 Derhalve heeft hij het noodzakelijk geoordeeld, de volgende twee prejudiciële vragen te stellen:

„1) Is er, ingeval een omroeporganisatie die in Lid-Staat A niet voor toelating tot de draadomroepinrichting in aanmerking komt, uitzendingen verzorgt vanuit Lid-Staat B met de, uit objectieve omstandigheden af te leiden, kennelijke bedoeling zich daardoor te onttrekken aan de wettelijke regelingen van de Lid-Staat waarop de uitzendingen primair doch niet uitsluitend zijn gericht, sprake van diensten met een gemeenschapsrechtelijk relevant grensoverschrijdend karakter?

2) Zijn beperkingen door de Lid-Staat van ontvangst ten aanzien van het verrichten van de in vraag 1 bedoelde diensten, die daaruit bestaan dat de

omroeporganisatie, hoewel zij een vestigingsplaats in een andere Lid-Staat heeft gekozen, als niet-buitenlandse omroeporganisatie wordt aangemerkt en op die grond met haar programma's geen toegang krijgt tot de nationale draadomroepinrichting zolang zij niet voldoet aan de voor binnenlandse omroeporganisaties geldende toelatingseisen — dit met een beroep op het feit dat deze omroeporganisatie met de vestiging in een andere Lid-Staat voorschriften van de Lid-Staat van ontvangst tracht te ontduiken welke beogen het pluriforme en a-commerciële karakter van het nationale omroepbestel in stand te houden — toelaatbaar ingevolge het gemeenschapsrecht, mede in aanmerking genomen artikel 10 juncto artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden?"

Toepasselijkheid van de regels inzake het verrichten van diensten

12 De eerste vraag van de nationale rechter houdt in of, wanneer in een Lid-Staat gevestigde exploitanten van kabelnetten televisieprogramma's verspreiden die worden aangeboden door een in een andere Lid-Staat gevestigde omroepinstelling, er sprake is van „dienstverrichting" in de zin van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, ook indien deze instelling zich aldaar heeft gevestigd met de bedoeling zich te onttrekken aan de in de Lid-Staat van ontvangst voor nationale omroepinstellingen geldende wetgeving.

13 Alvorens op deze vraag in te gaan, herinnert het Hof eraan, dat het in het arrest van 30 april 1974 (zaak 155/73, Sacchi, Jurispr. 1974, blz. 409, r. o. 6) reeds heeft uitgemaakt dat de uitzending van televisieberichten als zodanig onder de verdragsbepalingen inzake diensten valt. In het arrest Debauve (reeds aangehaald, r. o. 8) heeft het gepreciseerd, dat er geen reden is om het doorgeven van dergelijke berichten via kabeltelevisie verschillend te behandelen.

14 In hetzelfde arrest Debauve heeft het Hof evenwel erop gewezen, dat de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten niet van toepassing kunnen zijn op activiteiten die zich in al hun relevante aspecten in één enkele Lid-Staat afspe-

len. Of dit in een concreet geval moet worden aangenomen, hangt af van de feitelijke omstandigheden die door de nationale rechter worden vastgesteld. In casu heeft de Raad van State vastgesteld, dat TV10 is opgericht overeenkomstig de Luxemburgse wetgeving, dat zij haar zetel in het Groothertogdom Luxemburg heeft en dat zij voornemens was uit te zenden naar Nederland.

15 Het feit dat TV10 zich volgens de nationale rechter in het Groothertogdom Luxemburg heeft gevestigd om de Nederlandse wetgeving te ontduiken, sluit niet uit dat haar uitzendingen als diensten in de zin van het Verdrag kunnen worden aangemerkt. Het oordeel hierover staat namelijk los van de vraag, welke maatregelen een Lid-Staat mag nemen om ontduiking van zijn interne wetgeving door een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter te verhinderen. Deze problematiek nu vormt het onderwerp van de tweede vraag van de nationale rechter.

16 Derhalve dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat, wanneer in een Lid-Staat gevestigde exploitanten van kabelnetten televisieprogramma's verspreiden die worden aangeboden door een in een andere Lid-Staat gevestigde omroepinstelling, er sprake is van „dienstverrichting" in de zin van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, ook indien deze instelling zich aldaar heeft gevestigd met de bedoeling om zich te onttrekken aan de in de Lid-Staat van ontvangst voor nationale omroepinstellingen geldende wetgeving.

Rechtmatigheid van bepaalde beperkingen op het vrij verrichten van diensten

17 Met de tweede vraag wil de nationale rechter weten, of de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten aldus moeten worden uitgelegd, dat zij

eraan in de weg staan dat een Lid-Staat een naar het recht van een andere Lid-Staat opgerichte en in deze staat gevestigde omroepinstelling, wier activiteiten evenwel geheel of hoofdzakelijk zijn gericht op het grondgebied van de eerste staat, gelijk stelt met een nationale omroepinstelling, ingeval die vestiging heeft plaatsgevonden om zich te onttrekken aan de regels die op deze instelling van toepassing zouden zijn, wanneer zij op het grondgebied van de eerste staat was gevestigd.

18 Zoals het Hof opmerkte in zijn arresten van 25 juli 1991 (zaak C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Jurispr. 1991, blz. I-4007, r. o. 22 en 23, en zaak C-353/89, Commissie/Nederland, ibid., blz. I-4069, r. o. 3, 29 en 30) en in het arrest van 3 februari 1993 (zaak C-148/91, Veronica Omroep Organisatie, Jurispr. 1993, blz. I-487, r. o. 9), strekt de Mediawet ertoe, een pluriform en niet-commercieel radio-en televisieomroepbestel in het leven te roepen, en sluit zij daarmee aan bij een cultuurbeleid dat gericht is op het behoud, in de omroepsector, van de vrijheid van meningsuiting van de diverse maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen in Nederland.

19 Uit deze drie arresten volgt voorts, dat dergelijke doelstellingen van cultuurbeleid zijn aan te merken als doelstellingen van algemeen belang, die een Lid-Staat mag nastreven door aan het statuut van zijn eigen omroepinstellingen een passende vorm te geven.

20 Anderzijds heeft het Hof in verband met artikel 59 EEG-Verdrag betreffende het vrij verrichten van diensten overwogen, dat een Lid-Staat niet het recht kan worden ontzegd maatregelen te treffen om te verhinderen dat de door het Verdrag gewaarborgde vrijheden door een dienstverrichter wiens werkzaamheid geheel of voornamelijk op zijn grondgebied is gericht, worden gebruikt om zich te onttrekken aan de regels die, ware hij op het grondgebied van die Lid-Staat gevestigd, op hem van toepassing zouden zijn (cf. arrest Van Binsbergen, reeds aangehaald).

21 Hieruit volgt, dat een Lid-Staat een radio-en televisieomroepinstelling die zich in een andere Lid-Staat vestigt om aldaar diensten te verrichten bestemd voor zijn grondgebied, als nationale omroepinstelling kan aanmerken, aangezien met deze maatregel wordt verhinderd dat die instellingen zich dankzij de uitoefening van de door het Verdrag gegarandeerde vrijheden kunnen onttrekken aan de uit de nationale wetgeving voortvloeiende verplichtingen, in casu die betreffende de pluriforme en niet-commerciële inhoud van de programma's.

22 Onder deze omstandigheden kan de gelijkstelling van dergelijke instellingen met nationale omroepinstellingen niet onverenigbaar worden geacht met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag.

23 De nationale rechter heeft zich echter afgevraagd, of deze gelijkstelling niet het recht op vrijheid van meningsuiting in gevaar brengt, dat wordt gewaarborgd door de artikelen 10 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

24 Volgens vaste rechtspraak vormen de fundamentele rechten, waaronder die welke door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens worden gewaarborgd, een integrerend deel van de algemene rechtsbeginselen welker eerbiediging het Hof verzekert (zie met name de arresten van 18 juni 1991, zaak C-260/89, ERT, Jurispr. 1991, blz. I-2925, r. o. 41, en 25 juli 1991, Commissie/Nederland, reeds aangehaald).

25 In laatstgenoemd arrest (r. o. 30) heeft het Hof geoordeeld, dat de met het Nederlandse omroepbeleid beoogde handhaving van de pluriformiteit is gericht op het behoud van de meningsverscheidenheid en daarmee van de vrijheid van meningsuiting, die voormeld Verdrag juist wil beschermen.

26 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten aldus moeten worden uitgelegd, dat zij niet eraan in de weg staan dat een Lid-Staat een naar het recht van een andere Lid-Staat opgerichte en in deze staat gevestigde omroepinstelling, wier activiteiten evenwel geheel of hoofdzakelijk zijn gericht op het grondgebied van de eerste staat, gelijk stelt met een nationale omroepinstelling, ingeval die vestiging heeft plaatsgevonden om zich te onttrekken aan de regels die op deze instelling van toepassing zouden zijn, wanneer zij op het grondgebied van de eerste staat was gevestigd.

Kosten

27 De kosten door de Duitse, de Franse en de Nederlandse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de Afdeling rechtspraak van de Nederlandse Raad van State bij tussenuitspraak van 11 mei 1992 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Wanneer in een Lid-Staat gevestigde exploitanten van kabelnetten televisieprogramma's verspreiden die worden aangeboden door een in een

andere Lid-Staat gevestigde omroepinstelling, is er sprake van „dienstverrichting" in de zin van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, ook indien deze instelling zich aldaar heeft gevestigd met de bedoeling om zich te onttrekken aan de in de Lid-Staat van ontvangst voor nationale omroepinstellingen geldende wetgeving.

2) De bepalingen van het EEG-Verdrag inzake het vrij verrichten van diensten moeten aldus worden uitgelegd, dat zij niet eraan in de weg staan dat een Lid-Staat een naar het recht van een andere Lid-Staat opgerichte en in deze staat gevestigde omroepinstelling, wier activiteiten evenwel geheel of hoofdzakelijk zijn gericht op het grondgebied van de eerste staat, gelijk stelt met een nationale omroepinstelling, ingeval die vestiging heeft plaatsgevonden om zich te onttrekken aan de regels die op deze instelling van toepassing zouden zijn, wanneer zij op het grondgebied van de eerste staat was gevestigd.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 oktober 1994.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J. C. Moitinho de Almeida