ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
5 de Outubro de 1994 *

No processo C-23/93,

que tem por objecto um pedido submetido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela Secção Jurisdicional do Raad van State (Países Baixos), destinado a obter, no litígio pendente neste este órgão jurisdicional entre

TV10 SA

e

Commissariaat voor de Media,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação das disposições do Tratado CEE relativas às prestações de serviços,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, R. Joliet (relator), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: L. Hewlett, administradora

* Língua do processo: neerlandês.

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da TV10 SA, por M. van Empel e A. J. H. W. M. Versteeg, advogados em Amesterdão,

— em representação do Commissariaat voor de Media, por G. H. L. Weesing, advogado em Amesterdão,

— em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente,

— em representação do Governo francês, por P. Pouzoulet, subdirector da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e J.-L. Falconi, secretário dos Negócios Estrangeiros da mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo neerlandês, por A. Bos, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por H. Etienne, consultor jurídico principal, e P. Van Nuffel, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da TV10 SA, do Commissariaat voor de Media, do Governo francês, do Governo neerlandês, representado por J. W. De Zwaan, consultor jurí-

dico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, e da Comissão, na audiência de 14 de Abril de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Junho de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 11 de Maio de 1992, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 26 de Janeiro de 1993, a Secção Jurisdicional do Raad van State (Países Baixos) apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação das disposições do mesmo Tratado relativas à livre prestação de serviços, com o fim de apreciar a compatibilidade com o direito comunitário de uma regulamentação de um Estado-membro que impõe restrições às actividades de organismos de radiodifusão estabelecidos noutros Estados-membros.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a sociedade anónima de direito luxemburguês TV10 (a seguir «TV10»), organismo comercial de radiodifusão com sede no Luxemburgo, à instituição encarregada da vigilância da exploração da radiodifusão nos Países Baixos, o Commissariaat voor de Media, a propósito da aplicação de disposições da lei neerlandesa de 21 de Abril de 1987, que regula o fornecimento de programas de radiodifusão e de televisão, as taxas de radiotelevisão e as medidas de auxílio aos órgãos de imprensa (*Staatsblad* n.° 249 de 4.6.1987, a seguir a «Mediawet»).

3 Deve realçar-se, a título liminar, que a Mediawet estabelece regimes distintos para a radiodifusão de origem neerlandesa e para a difusão de programas emitidos a partir do estrangeiro.

4 No que respeita à radiodifusão neerlandesa, o artigo 31.° da Mediawet determina que o tempo de antena das emissões de radio e de televisão na rede nacional é atribuído pelo Commissariaat voor de Media a organismos de radiodifusão. Segundo o artigo 14.° desta lei, tais organismos são associações de ouvintes ou de telespectadores, dotadas de personalidade jurídica e constituídas com o fim de representar uma corrente social, cultural, religiosa ou espiritual, que é precisada nos seus estatutos. Devem garantir uma programação variada. A Mediawet, nos seus artigos 99.° a 102.°, determina, além disso, um modo de financiamento destinado a garantir o pluralismo e a natureza não comercial dos organismos nacionais de radiodifusão.

5 No que respeita à difusão de programas audiovisuais estrangeiros distribuídos por cabo, o artigo 66.° da Mediawet determinava, na sua redacção em vigor à época dos factos:

«1. O explorador de uma rede de teledistribuição pode:

a) transmitir os programas que são emitidos por um organismo de radiodifusão estrangeiro através de um emissor de radiodifusão e que, na maior parte do tempo, podem ser captados directamente na zona servida pela rede de cabo, por meio de uma antena individual normal, em condições de qualidade geralmente satisfatórias;

b) transmitir programas que não sejam os visados na alínea a) e que sejam emitidos por um organismo de radiodifusão estrangeiro ou por um grupo de tais organismos como programas de radiodifusão, em conformidade com a legislação aplicável no país de emissão...».

6 Resulta do processo que a TV10 se estabeleceu efectivamente no Luxemburgo e começou a emitir de acordo com a legislação luxemburguesa. Assim, obteve das autoridades deste país autorização para difundir os seus programas por intermédio do satélite Astra, que os envia para o território neerlandês. O Commissariaat voor

de Media sublinha, no entanto, que a gestão diária da TV10 é efectuada, em larga medida, por cidadãos neerlandeses, e que os programas da TV10 se destinam a ser difundidos pelas redes de teledistribuição principalmente no Luxemburgo e nos Países Baixos. Sustenta, por outro lado, que a TV10 só celebrou contratos com exploradores de redes de teledistribuição no Luxemburgo e nos Países Baixos, e não noutros Estados da Comunidade Europeia. O Commissariaat voor de Media realça ainda que, embora a emissão de programas, a aquisição, a legendagem de programas estrangeiros, a direcção e a *régie* final sejam efectuadas no Luxemburgo, o público visado é o público neerlandês, que a maior parte dos colaboradores recrutados para os diferentes programas da TV10 provêm dos Países Baixos e que as mensagens publicitárias são realizadas nos Países Baixos.

7 Daqui deduziu o Commissariaat voor de Media, numa decisão de 28 de Setembro de 1989, que a TV10 se tinha instalado no Luxemburgo com o fim de eludir a legislação neerlandesa aplicável aos organismos nacionais. Do que concluiu que não podia ser considerada um organismo de radiodifusão estrangeiro, na acepção do artigo 66.°, n.° 1, da Mediawet, e que, portanto, os seus programas não podiam ser transmitidos por cabo para os Países Baixos.

8 Na sequência desta decisão, a TV10 decidiu não emitir qualquer programa. Interpôs, no entanto, ao abrigo da Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (lei relativa aos recursos contra as decisões administrativas), um recurso de anulação desta decisão para a Secção Jurisdicional do Raad van State.

9 No seu acórdão de 11 de Maio de 1992, o Raad van State começa por confirmar a análise do Commissariaat voor de Media e considera, como este, que a TV10 se estabeleceu no Luxemburgo com a manifesta intenção de se subtrair à Mediawet e que não pode ser considerada um organismo de radiodifusão estrangeiro, na

acepção do artigo 66.° desta lei. Considera ainda que a decisão do Commissariaat não viola nem o princípio da igualdade nem o artigo 10.° da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, que consagra o direito à liberdade de expressão, nem o artigo 4.° da mesma convenção, que proíbe as discriminações relativas aos direitos e liberdades que nela são garantidos.

10 O Raad van State refere-se seguidamente aos acórdãos de 3 de Dezembro de 1974, van Binsbergen (33/74, Recueil, p. 1299), e de 18 de Março de 1980, Debauve (52/79, Recueil, p. 833), para sublinhar, em especial, que um Estado-membro tem o direito de adoptar medidas que se oponham a que um prestador de serviços cuja actividade é inteira ou principalmente dirigida para o seu território utilize as disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços para se subtrair ao cumprimento das regras profissionais que lhe seriam aplicáveis se estivesse estabelecido no território desse Estado-membro. No entanto, tendo presente o acórdão de 10 de Julho de 1986, Segers (79/85, Colect., p. 2375), o Raad van State questiona-se «sobre o modo como devem ser julgadas as actividades exercidas a partir de um Estado-membro por um organismo de radiodifusão constituído de acordo com o direito desse Estado-membro e oficialmente estabelecido nesse Estado».

11 Entendeu assim necessário apresentar duas questões prejudiciais. As questões estão assim redigidas:

«1) As emissões que um organismo de radiodifusão, a quem tenha sido negado acesso à rede de teledistribuição no Estado-membro A, efectue a partir do Estado-membro B para deliberadamente, conforme se deduz dos factos objectivos, se subtrair à regulamentação do Estado-membro, para o qual são principal mas não exclusivamente destinadas as emissões, constituem serviços dotados de carácter transfronteiriço relevante à luz do direito comunitário?

2) Tendo em conta as disposições conjugadas dos artigos 10.° e 14.° da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades

Fundamentais, as restrições impostas pelo Estado-membro destinatário às prestações de serviços referidas na primeira questão, pelas quais um organismo de radiodifusão, embora tenha optado por se estabelecer noutro Estado-membro, não é considerado estrangeiro e, por essa razão, aos seus programas é vedado o acesso à rede nacional de teledistribuição enquanto esse organismo não preencher os requisitos de acesso aplicáveis às organizações da radiodifusão nacionais — por, ao estabelecer-se noutro Estado-membro, procurar eludir as imposições do Estado-membro destinatário que visam manter o carácter pluralista e não lucrativo do sistema de radiodifusão nacional —, são compatíveis com o direito comunitário?»

Quanto à aplicabilidade das regras relativas às prestações de serviços

12 Pela sua primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber, no essencial, se a expressão «prestações de serviços», referida nos artigos 59.° e 60.° do Tratado, abrange a difusão, por meio de exploradores de redes por cabo estabelecidos num Estado-membro, de programas televisivos criados por um organismo de radiodifusão estabelecido noutro Estado-membro, mesmo no caso de tal organismo aí se ter estabelecido com a finalidade de se subtrair à legislação aplicável no Estado de recepção aos organismos nacionais de radiodifusão.

13 Antes de entrar no exame desta questão, o Tribunal de Justiça recorda que já declarou, no seu acórdão de 30 de Abril de 1974, Sacchi (155/73, Recueil, p. 409, n.° 6), que a emissão de mensagens televisivas releva, enquanto tal, das regras do Tratado relativas às prestações de serviços. No acórdão Debauve, já referido, o Tribunal de Justiça precisou que não havia qualquer razão para reservar um tratamento diferente à transmissão de tais mensagens por via da teledistribuição.

14 No mesmo acórdão Debauve, o Tribunal observou, no entanto, que as disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços não podem aplicar-se às actividades cujos elementos pertinentes se acantonam, inteiramente, no território de um só

Estado-membro. A questão de saber se esse caso se verifica depende do apuramento da matéria de facto, que é da competência do órgão jurisdicional nacional. Ora, no caso vertente, o Raad van State concluiu que a TV10 foi constituída de acordo com a legislação luxemburguesa, que tem a sede social no Grão-Ducado do Luxemburgo e que tinha a intenção de emitir para os Países Baixos.

15 A circunstância de, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a TV10 se ter estabelecido no Grão-Ducado do Luxemburgo com o fim de escapar à legislação neerlandesa, não exclui que as suas emissões possam ser consideradas serviços na acepção do Tratado. Com efeito, esta questão é distinta da questão de saber quais as medidas que um Estado-membro está autorizado a tomar para impedir o prestador de serviços estabelecido noutro Estado-membro de contornar a sua legislação interna. Este outro problema é, com efeito, o objecto da segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio.

16 Deve, pois, responder-se à primeira questão no sentido de que a expressão «prestação de serviços», referida nos artigos 59.° e 60.° do Tratado, abrange a difusão, por intermédio de exploradores de redes por cabo estabelecidos num Estado-membro, de programas televisivos criados por um organismo de radiodifusão estabelecido noutro Estado-membro, mesmo no caso de tal organismo aí se ter estabelecido com a finalidade de se subtrair à legislação aplicável no Estado de recepção aos organismos nacionais de radiodifusão.

Quanto à questão da legitimidade de certas restrições à livre prestação de serviços

17 Pela sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se as disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a que um Estado-membro assimile a

um organismo de radiodifusão nacional um organismo da radiodifusão constituído segundo a legislação de outro Estado-membro e estabelecido neste Estado, mas cujas actividades sejam inteira ou principalmente dirigidas para o território do primeiro Estado-membro, quando tal estabelecimento ocorreu com o fim de permitir a esse organismo subtrair-se às regras que lhe seriam aplicáveis no caso de se ter estabelecido no território do primeiro Estado.

18 Deve começar por se recordar que, como o Tribunal de Justiça já realçou nos seus acórdãos de 25 de Julho de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, Colect., p. I-4007, n.os 22 e 23), e Comissão/Países Baixos (C-353/89, Colect., p. I-4069, n.os 3, 29 e 30), e de 3 de Fevereiro de 1993, Veronica Omroep Organisatie (C-148/91, Colect., p. I-487, n.° 9), a Mediawet pretende instituir um sistema de radiodifusão e de televisão de carácter pluralista e não comercial e se insere assim numa política cultural que tem por fim proteger, no sector audiovisual, a liberdade de expressão das diferentes componentes, nomeadamente sociais, culturais, religiosas ou filosóficas existentes nos Países Baixos.

19 Resulta, além disso, destes três acórdãos que tais objectivos de política cultural constituem objectivos de interesse geral que o Estado-membro pode legitimamente prosseguir elaborando de modo apropriado o estatuto dos seus próprios organismos de radiodifusão.

20 Deve ainda notar-se que o Tribunal de Justiça já afirmou, a propósito do artigo 59.° do Tratado, relativo à livre prestação de serviços, que não se pode negar a um Estado-membro o direito de tomar as medidas destinadas a impedir que as liberdades garantidas pelo Tratado sejam utilizadas por um prestador cuja actividade seja inteira ou principalmente dirigida para o seu território com vista a subtrair-se às regras que lhe seriam aplicáveis no caso de estar estabelecido no território de tal Estado (v. o acórdão Van Binsbergen, já referido).

21 Daqui decorre que um Estado-membro pode considerar como organismo nacional de radiodifusão um organismo de rádio e de televisão que se instale noutro Estado-membro com o fim de aí prestar serviços destinados ao seu território, uma vez que tal medida tem por objectivo impedir que, ao abrigo do exercício das liberdades garantidas pelo Tratado, os organismos que se estabelecem noutro Estado-membro possam subtrair-se abusivamente às obrigações que decorrem da legislação nacional, no caso vertente as que se destinam a garantir o conteúdo pluralista e não comercial dos programas.

22 Nestas condições, não se pode considerar incompatível com as disposições dos artigos 59.° e 60.° do Tratado a assimilação de tais organismos a organismos nacionais.

23 O órgão jurisdicional nacional colocou, no entanto, a questão de saber se esta assimilação não poria em perigo o direito à liberdade de expressão que os artigos 10.° e 14.° da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais garantem.

24 A este respeito, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, os direitos fundamentais, entre os quais figuram os que são garantidos pela referida convenção, fazem parte integrante dos princípios gerais de direito cujo cumprimento o Tribunal de Justiça garante (v., nomeadamente, o acórdão de 18 de Junho de 1991, ERT, C-260/89, Colect., p. I-2925, n.° 41, e o acórdão Comissão/Países Baixos, já referido).

25 Ora, no acórdão Comissão/Países Baixos, já referido (n.° 30), o Tribunal de Justiça considerou que a manutenção do pluralismo que a política audiovisual neerlandesa pretende garantir se destina a preservar a diversidade de opiniões e, portanto, a liberdade de expressão que a referida convenção pretende precisamente proteger.

26 Nestas condições, deve responder-se à segunda questão que as disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a que um Estado-membro assimile a um organismo da radiodifusão nacional um organismo de radiodifusão constituído segundo a legislação doutro Estado-membro e estabelecido neste Estado, mas cujas actividades sejam inteira ou principalmente dirigidas para o território do primeiro Estado-membro, quando tal estabelecimento teve lugar com o fim de permitir a esse organismo subtrair-se às normas que lhe seriam aplicáveis no caso de se ter estabelecido no território do primeiro Estado.

Quanto às despesas

27 As despesas efectuadas pelos Governos alemão, francês, e neerlandês, e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pela Secção Jurisdicional do Raad van State (Países Baixos), por despacho de 11 de Maio de 1992, declara:

1) **A expressão «prestação de serviços», referida nos artigos 59.° e 60.° do Tratado, abrange a difusão, por intermédio de exploradores de redes por cabo**

estabelecidos num Estado-membro, de programas televisivos criados por um organismo de radiodifusão estabelecido noutro Estado-membro, mesmo no caso de tal organismo aí se ter estabelecido com a finalidade de se subtrair à legislação aplicável no Estado de recepção aos organismos nacionais de radiodifusão.

2) **As disposições do Tratado CEE relativas à livre prestação de serviços devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a que um Estado-membro assimile a um organismo de radiodifusão nacional um organismo de radiodifusão constituído segundo a legislação doutro Estado-membro e estabelecido neste Estado, mas cujas actividades sejam inteira ou principalmente dirigidas para o território do primeiro Estado-membro, quando tal estabelecimento teve lugar com o fim de permitir a esse organismo subtrair-se às normas que lhe seriam aplicáveis no caso de se ter estabelecido no território do primeiro Estado.**

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Outubro de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida