DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
av den 5 oktober 1994*

I mål C-23/93

har nederländska Raad van State, Afdeling Rechtspraak, till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

TV10 SA

och

Commissariaat voor de Media.

Begäran avser tolkningen av EEG-fördragets bestämmelser om tillhandahållande av tjänster.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. C. Moitinho de Almeida, samt domarna R. Joliet (referent), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse och M. Zuleeg,

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: L. Hewlett, byrådirektör,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

— TV10 SA, genom advokaterna M. van Empel och A.J.H.W.M.Versteeg, Amsterdam,

— Commissariaat voor de Media, genom advokaten G. H. L. Weesing, Amsterdam,

* Rättegångsspråk: nederländska.

— den tyska regeringen, genom E. Röder, ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud,

— den franska regeringen, genom P. Pouzoulet, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och genom J.-L. Falconi, secrétaire des affaires étrangères, utrikesministeriets rättsavdelning, båda i egenskap av ombud,

— den nederländska regeringen, genom juridiske rådgivaren A. Bos, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske chefsrådgivaren H. Étienne och P. van Nuffel, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttrandena, avgivna vid sammanträde den 14 april 1994, av TV10 SA, Commissariaat voor de Media, den franska regeringen, den nederländska regeringen, företrädd av J. W. de Zwaan, biträdande juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, och av kommissionen, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 16 juni 1994,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 11 maj 1992, som inkom till domstolen den 26 januari 1993, har Raad van State, Afdeling Rechtspraak (i Nederländerna), i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt två frågor om tolkningen av de bestämmelser i fördraget som rör friheten att tillhandahålla tjänster, för att kunna avgöra om en nationell reglering är förenlig med gemenskapsrätten när den föreskriver inskränkningar i verksamheten för de programföretag som är etablerade i andra medlemsstater.

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en tvist mellan det luxemburgska aktiebolaget TV10 (nedan kallat "TV10"), som är ett kommersiellt programföretag etablerat i Luxemburg, och Commissariaat voor de Media, som är tillsynsmyndighet för sändningsverksamheten i Nederländerna. Tvisten rör tillämpningen av de bestämmelser i den nederländska lagen av den 21 april 1987 som reglerar sändning av radio- och TV-program, radio- och TV-licenser samt presstöd (Staatsblad nr 249 av den 4.6.1987, nedan kallad "Mediawet").

3 Det skall inledningsvis påpekas att enligt Mediawet gäller två olika regelsystem, ett för sändningar av nederländskt ursprung och ett för sändningar av program som sänds från utlandet.

4 Beträffande nederländska sändningar föreskrivs i artikel 31 i Mediawet att sändningstid för radio- och TV-sändningar på det rikstäckande nätet skall tilldelas programföretagen av Commissariaat voor de Media. Enligt artikel 14 i den lagen skall dessa företag vara sammanslutningar av radiolyssnare eller TV-tittare, ha status som juridisk person och vara bildade i syfte att representera en social, kulturell, religiös eller filosofisk inriktning, som skall preciseras i deras stadgar. De skall säkerställa ett varierat programutbud. Artiklarna 99–102 i Mediawet föreskriver dessutom en finansieringsmetod som syftar till att säkerställa de nationella programföretagens allsidiga och icke-kommersiella karaktär.

5 Beträffande sändning av utländska audiovisuella program via kabel föreskrev artikel 66 i Mediawet, i dess lydelse vid den aktuella tidpunkten, följande:

"1. Ett kabelnätföretag kan:

a) sända program som sänds av ett utländskt programföretag med hjälp av en radiosändare och som, för det mesta, kan mottas direkt med tillfredsställande kvalitet inom det område som omfattas av kabelnätet med hjälp av en vanlig individuell antenn,

b) sända andra program än de som anges i punkt a och som sänds av ett utländskt programföretag eller en sammanslutning av sådana företag i överensstämmelse med den lagstiftning som är tillämplig i sändningslandet..."

6 Det framgår av handlingarna i målet att TV10 faktiskt är etablerat i Luxemburg och att det vidtagits åtgärder för att börja sända i enlighet med luxemburgsk lagstiftning. Företaget erhöll tillstånd från myndigheterna i det landet att sända sina program via satelliten Astra, som sänder dem till det nederländska territoriet. Commissariaat voor de Media har dock påpekat att det dagliga arbetet vid TV10 till stor del sköts av nederländska medborgare och att företagets program är avsedda att sändas via kabel-TV-näten, huvudsakligen i Luxemburg och Nederländerna. Commissariaat voor de Media har vidare påpekat att TV10 endast slutit avtal med kabelnätföretag i Luxemburg och i Nederländerna och inte i någon annan av europeiska gemenskapens medlemsstater. Commissariaat voor de Media har dessutom hävdat att även om sändningen av programmen, inköp, textning av utländska program, ledning och slutlig redigering sker i Luxemburg, så är målgruppen den nederländska allmänheten, de flesta av de medarbetare som rekryterats för TV10:s olika program kommer från Nederländerna och reklaminslagen är producerade i Nederländerna.

7 Commissariaat voor de Media har av detta dragit slutsatsen, i ett beslut av den 28 september 1989, att TV10 har etablerats i Luxemburg i syfte att slippa iaktta den nederländska lagstiftningen som är tillämplig på nationella programföretag, att det därför inte skall betraktas som ett utländskt programföretag i den mening som avses i artikel 66.1 i Mediawet och att dess program därför inte får sändas via kabel i Nederländerna.

8 Till följd av detta beslut har TV10 beslutat att inte sända något program. Företaget har dock, med stöd av "Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen" (lag om rättsmedel mot förvaltningsbeslut), väckt talan vid Raad van State, Afdeling Rechtspraak, om ogiltigförklaring av det ifrågavarande beslutet.

9 I sin dom av den 11 maj 1992 delade Raad van State först och främst Commissariaat voor de Medias bedömning och ansåg liksom den myndigheten att TV10 hade etablerats i Luxemburg i den uppenbara avsikten att slippa iaktta Mediawet och att företaget inte kan betraktas som ett utländskt programföretag i den mening som avses i artikel 66 i den lagen. Raad van State fann dessutom att Commissariaat voor de Medias beslut varken stred mot likhetsprincipen eller mot artikel 10 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som erkänner rätten till yttrandefrihet, eller artikel 14 i samma konvention som förbjuder diskriminering avseende de rättigheter och friheter som garanteras i konventionen.

10 Raad van State underströk vidare, med hänvisning till EG-domstolens domar av den 3 december 1974 i mål 33/74 Van Binsbergen (Rec. s. 1299) och av den 18 mars 1980 i mål 52/79 Debauve (Rec. s. 833), att en medlemsstat har rätt att anta bestämmelser som skall förhindra att fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster utnyttjas av en person som tillhandahåller tjänster, vars verksamhet helt eller huvudsakligen är riktad mot den ifrågavarande statens territorium, i syfte att undslippa de yrkesregler som skulle vara tillämpliga på honom om han var etablerad inom den statens territorium. Med beaktande av domstolens dom av den 10 juli 1986 i mål 79/85, Segers (Rec. s. 2375), har emellertid Raad van State undrat över "hur man skall bedöma verksamhet som utövas från en annan medlemsstat av ett programföretag som bildats enligt en annan medlemsstats lagstiftning och som officiellt är etablerat i den medlemsstaten".

11 Raad van State fann det därför nödvändigt att ställa två frågor till domstolen, med följande lydelse:

"1. Kan man tala om tjänster av gränsöverskridande karaktär, i gemenskapsrättslig mening, när ett programföretag som inte kan komma i fråga för att få tillgång till kabelnätet i medlemsstat A, sänder program från medlemsstat B i den uppenbara avsikten – vilket framgår av de objektiva förhållandena – att på detta sätt slippa iaktta lagstiftningen i den medlemsstat till vilken programmen huvudsakligen, men inte uteslutande, riktar sig?

2. Tillåter gemenskapsrätten, även med beaktande av bestämmelserna i artiklarna 10 och 14 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, att den medlemsstat som sändningarna riktar sig till inskränker tillhandahållandet av de tjänster som avses i första frågan på så sätt att programföretaget, trots att det har valt att etablera sig i en annan medlemsstat, inte betraktas som ett utländskt programföretag och av den anledningen för sina program nekas tillträde till det nationella kabelnätet så länge det inte uppfyller de villkor för att få tillträde som gäller för de nationella programföretagen, med motiveringen att programföretaget genom att etablera sig i den andra medlemsstaten försöker kringgå de bestämmelser som den medlemsstat som sändningarna riktar sig till har antagit i syfte att bibehålla en allsidig och icke-kommersiell nationell sändningsverksamhet?"

Tillämpligheten av regler om tillhandahållande av tjänster

12 Den nationella domstolens första fråga går i huvudsak ut på om begreppet "tillhandahållande av tjänster" i artiklarna 59 och 60 i fördraget omfattar sändning, med hjälp av kabelnätföretag som är etablerade i en medlemsstat, av TV-program som erbjuds av ett programföretag som är etablerat i en annan medlemsstat, även om detta företag har etablerats där i syfte att slippa iaktta den lagstiftning som i den mottagande staten är tillämplig på nationella programföretag.

13 Innan domstolen granskar denna fråga skall det påpekas att den redan har fastslagit, i dom av den 30 april 1974 i mål 155/73 Sacchi, punkt 6 (Rec. s. 409), att TV-sändningar som sådana omfattas av fördragets regler om tillhandahållande av tjänster. I den ovannämnda domen i målet Debauve, punkt 8, har domstolen preciserat att det inte finns någon anledning att behandla sådana sändningar annorlunda då de sänds via kabel-TV.

14 I domen i Debauve-målet påpekade dock domstolen att fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster inte är tillämpliga på verksamheter som till alla väsentliga delar är begränsade till en enda medlemsstat. Det är den nationella domstolen som utifrån de faktiska omständigheterna skall avgöra om så är fallet. I föreliggande fall har Raad van State fastställt att TV10 bildats i enlighet med luxemburgsk lagstiftning, att det har sitt säte i Storhertigdömet Luxemburg och att det hade för avsikt att sända program riktade till Nederländerna.

15 Den omständigheten att TV10, enligt den nationella domstolen, har etablerats i Storhertigdömet Luxemburg i syfte att slippa iaktta den nederländska lagstiftningen utesluter inte att dess sändningar kan anses utgöra tjänster i fördragets mening. Denna fråga skiljer sig nämligen från frågan om vilka åtgärder en medlemsstat har rätt att vidta för att hindra att den som tillhandahåller tjänster som är etablerad i en annan medlemsstat kringgår den förstnämnda statens lagstiftning. Detta andra problem är föremål för den nationella domstolens andra fråga.

16 Svaret på den första frågan blir därför att begreppet "tillhandahållande av tjänster" i artiklarna 59 och 60 i fördraget omfattar sändning, med hjälp av kabelnätföretag som är etablerade i en medlemsstat, av TV-program som erbjuds av ett programföretag som är etablerat i en annan medlemsstat, även om detta programföretag har etablerat sig där i syfte att slippa iaktta den

lagstiftning som i den mottagande staten är tillämplig på nationella programföretag.

Frågan om vissa inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster är lagliga

17 Den nationella domstolens andra fråga går i huvudsak ut på om fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster skall tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att med ett nationellt programföretag likställa ett programföretag som har bildats enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat och som har etablerats i den staten, men vars verksamhet helt eller huvudsakligen riktar sig till den förstnämnda medlemsstatens territorium, när denna etablering har skett i syfte att göra det möjligt för företaget att slippa iaktta de regler som skulle ha tillämpats på det om det hade etablerats inom den förstnämnda medlemsstatens territorium.

18 I detta hänseende finns det anledning att först påminna om, vilket domstolen har fastslagit i sina domar av den 25 juli 1991 i mål C-288/89 Collectieve Antennevoorziening Gouda, punkterna 22 och 23 (Rec. s. I-4007) och i mål C-353/89 Kommissionen mot Nederländerna, punkterna 3, 29 och 30 (Rec. s. I-4069), liksom i dom av den 3 februari 1993 i mål C-148/91 Veronica Omroep Organisatie, punkt 9 (Rec. s. I-487), att Mediawet syftar till att införa en allsidig och icke-kommersiell radio- och TV-verksamhet och ingår därmed i en kulturpolitik som syftar till att inom den audiovisuella sektorn säkerställa yttrandefriheten för de olika åsikter, särskilt sociala, kulturella, religiösa eller filosofiska, som förekommer i Nederländerna.

19 Det följer dessutom av dessa tre domar att dessa kulturpolitiska syften utgör sådana hänsyn till allmänintresset som en medlemsstat lagligen kan tillgodose genom att utforma lämpliga regler för sina egna programföretag.

20 Domstolen har för övrigt redan påpekat, i fråga om artikel 59 i fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster, att man inte kan förvägra en medlemsstat rätten att anta bestämmelser som skall förhindra att de genom fördraget garanterade friheterna utnyttjas av en person som tillhandahåller tjänster, vars verksamhet helt eller huvudsakligen är riktad mot den ifrågavarande statens territorium, i syfte att slippa iaktta de yrkesregler som skulle vara tillämpliga på honom om han var etablerad inom den statens territorium (se dom i ovannämnda mål Van Binsbergen).

21 Härav följer att en medlemsstat kan betrakta ett programföretag som etablerar sig i en annan medlemsstat i syfte att där tillhandahålla tjänster avsedda för den förstnämnda statens territorium som ett nationellt programföretag, eftersom denna åtgärd har till syfte att förhindra att de företag som etablerar sig i en annan medlemsstat otillbörligen, genom att utnyttja de friheter som garanteras i fördraget, kan undandra sig de skyldigheter som följer av den nationella lagstiftningen, i det föreliggande fallet de som syftar till att säkerställa ett allsidigt och icke-kommersiellt programinnehåll.

22 Under dessa förhållanden kan det inte anses oförenligt med artiklarna 59 och 60 i fördraget att likställa dessa företag med nationella företag.

23 Den nationella domstolen har frågat om detta likställande kan äventyra rätten till yttrandefrihet som garanteras genom artiklarna 10 och 14 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

24 I detta hänseende finns det anledning att erinra om att enligt fast rättspraxis är de grundläggande rättigheterna, bland dem de som garanteras genom ovannämnda konvention, en integrerad del av de rättsprinciper som domstolen skall garantera iakttagandet av (se bl.a. dom av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT, punkt 41, Rec. s. I-2925, och ovannämnda dom i målet kommissionen mot Nederländerna).

25 I domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna (punkt 30) fastslog domstolen att bibehållandet av den allsidighet som den nederländska politiken på det audiovisuella området skall säkerställa, syftar till att bibehålla mångfalden när det gäller åsikter och därmed yttrandefriheten som nämnda konvention just har till syfte att skydda.

26 Under dessa omständigheter blir svaret på den andra frågan att fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster skall tolkas så att de inte utgör hinder för en medlemsstat att med ett nationellt programföretag likställa ett programföretag som har bildats enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat och som är etablerat i den staten, men vars verksamhet helt eller huvudsakligen riktar sig mot den förstnämnda medlemsstatens territorium, när denna etablering har skett för att göra det möjligt för det företaget att slippa iaktta de regler som skulle ha tillämpats på det om det hade varit etablerat inom den förstnämnda statens territorium.

Rättegångskostnader

27 De kostnader som har förorsakats den tyska, den franska och den nederländska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

– angående de frågor som genom beslut av den 11 maj 1992 förts vidare av Raad van State, Afdeling Rechtspraak – följande dom:

1) **Begreppet "tillhandahållande av tjänster" i artiklarna 59 och 60 i fördraget omfattar sändning, med hjälp av kabelnätföretag som är etablerade i en medlemsstat, av TV-program som erbjuds av ett programföretag som är etablerat i en annan medlemsstat, även om detta programföretag har etablerat sig där i syfte att slippa iaktta den lagstiftning som i den mottagande staten är tillämplig på nationella programföretag.**

2) **EEG-fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster skall tolkas så att de inte utgör hinder för en medlemsstat att med ett nationellt programföretag likställa ett programföretag som har bildats enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat och som är etablerat i den staten, men vars verksamhet helt eller huvudsakligen riktar sig mot den förstnämnda medlemsstatens territorium, när denna etablering har skett för att göra det möjligt för det företaget att slippa iaktta de regler som skulle ha tillämpats på det om det hade varit etablerat inom den förstnämnda statens territorium.**

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 oktober 1994.

R. Grass
Justitiesekreterare

J.C. Moitinho de Almeida
Ordförande på femte avdelningen