II

(Säädökset, joita ei tarvitse julkaista)

KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 26 päivänä kesäkuuta 1997,

yksinoikeudesta lähettää televisiomainoksia Flanderissa

(Ainoastaan ranskan- ja hollanninkieliset tekstit ovat todistusvoimaisia)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(97/606/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 90 artiklan 3 kohdan,

on antanut Belgian viranomaisille ja yksityiselle televisioyhtiölle Vlaamse Televisie Maatschappij NV:lle mahdollisuuden esittää huomautuksensa komission väitteistä, jotka koskevat televisiomainonnan monopolia Flanderissa,

sekä katsoo seuraavaa:

I. TOSISEIKAT

Kyseessä oleva valtion toimenpide

(1) Tämä päätös koskee Belgian kuningaskunnan flaamilaisen yhteisön yksityisomistuksessa olevalle yhtiölle Vlaamse Televisie Maatschappij NV:lle (jäljempänä 'VTM') myöntämää monopolia, joka kattaa koko flaamilaiselle yhteisölle suunnatun televisiomainonnan.

Flaamilainen tiedotusvälineitä koskeva lainsäädäntö on yhteensovitettu flaamilaisen yhteisön hallituksen 25 päivänä tammikuuta 1995 antamalla asetuksella, sellaisena kuin se on ratifioituna 23 päivänä helmikuuta 1995 annetulla flaamilaisen yhteisön neuvoston asetuksella (jäljempänä 'koonnelma') ([1]). Konnelmalla yhteensovitetaan ääni- ja televisio-ohjelmien lähettämistä radio- ja televisioverkossa sekä yksityisten televisioyhtiöiden hyväksymistä koskevan 28 päivänä tammikuuta 1987 annetun asetuksen (jäljempänä '1987 annettu asetus') ([2]), mainontaan ja sponsorointiin radiossa ja televisiossa liittyvää sääntelyä koskevan 12 päivänä kesäkuuta 1991 annetun asetuksen (jäljempänä '1991 annettu asetus') ([3]) sekä radio- ja televisioverkkoja ja niiden hyödyntämistä sekä televisio-ohjelmien tuotannon ja jakelun edistämistä koskevan 4 päivänä huhtikuuta 1994 annetun asetuksen säännökset (jäljempänä '1994 annettu kaapeliasetus') ([4]).

Koonnelman 80 artiklan 2 kohdan mukaisesti flaamilainen hallitus voi antaa vain yhdelle julkiselle tai toimiluvan saaneelle televisioyhtiölle, jonka toiminta kattaa koko flaamilaisen yhteisön alueen, luvan välittää kaupallisia ja muita mainoksia. Tämä koonnelman säännös on peräisin 12 päivänä kesäkuuta 1991 annetusta asetuksesta, jonka 3 artiklaan sisältyi samanlainen säännös.

Koonnelman 41 artiklan 1 kohdan mukaisesti flaamilainen hallitus voi antaa ainoastaan yhdelle yksityiselle yritykselle luvan televisiolähetyksiin, jotka on suunnattu koko flaamilaisen yhteisön alueelle. Tämä koonnelman säännös on peräisin vuonna 1987 annetun asetuksen 7 artiklan 1 kohdan a

([1]) Belgian virallinen lehti *Moniteur belge*, 30.5.1995.

([2]) *Moniteur belge*, 19.3.1987.
([3]) *Moniteur belge*, 14.8.1991.
([4]) *Moniteur belge*, 4.6.1994.

alakohdasta. Kyseisen asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa edellytettiin tällaisen yksityisen televisioyhtiön olevan yksityinen osakeyhtiö, jonka pääomasta vähintään 51 prosenttia kuuluisi niiden hollanninkielisten päivä- ja viikkolehtien kustantajille, joiden kotipaikka on Flanderissa tai Brysselissä. Konnelman 44 artiklan 1 kohtaan ei jätetty edellytystä osakkaiden kotipaikan sijainnista, mutta säilytettiin edellytys, jonka mukaan hollanninkielisten päivä- ja viikkolehtien kustantajien on omistettava vähintään 51 prosenttia pääomasta. Konnelman 39 artiklan 2 kohtaan sisällytettiin vuonna 1987 annettuun asetukseen kuuluva säännös, jonka mukaan yksityisen televisioyhtiön kotipaikan pitäisi sijaita Flanderissa tai Brysselissä.

(2) Näiden säännösten perusteella ainoastaan sellainen yksityinen yhtiö, jonka kotipaikka sijaitsee Flanderissa tai Brysselissä ja jonka pääomasta vähintään 51 prosenttia on hollanninkielisten lehtien kustantajien hallussa, voi saada luvan lähettää Flanderissa sellaisia televisiomainoksia, jotka lähetetään tältä alueelta ja jotka on suunnattu koko flaamilaisen yhteisön alueelle.

Tammikuun 28 päivänä 1987 annetun asetuksen valmistelu parlamentissa sekä flaamilaisen hallituksen edustajien lausunnot osoittavat, että mainostelevisiomonopolin myöntämisen tarkoituksena oli suojella olemassa olevia flaamilaisia lehtitaloja. Parlamentin istuntopöytäkirjoihin sisältyvän kulttuuriministerin virallisen lausunnon mukaan asetus oli tarpeen antaa, jotta estettäisiin ulkomaisten toiminnan harjoittajien pääsy flaamilaisille televisiotoiminnan markkinoille [1]. Ministerin mukaan tällainen suojelu, jonka tarkoituksena oli säilyttää kaikki televisiomainonnan tulot flaamilaisilla lehtitaloilla, olisi tehnyt mahdolliseksi korvata lehtitalojen kärsimät mainostulojen menetykset: VTM:lle myönnetyllä yksinoikeudella tavoiteltiin siis kulttuurillista päämäärää, eli lehdistön moniarvoisuuden säilyttämistä.

Kyseessä oleva yritys

(3) VTM on yksityinen hollanninkielinen televisioyhtiö, joka toimii Flanderissa. Vuonna 1987 annettuun asetukseen perustuvalla 19 päivänä marraskuuta 1987 tehdyn flaamilaisen hallituksen päätöksellä VTM vahvistettiin ainoaksi yksityiseksi televisioyhtiöksi, jonka toiminta suuntautuu koko flaamilaisen yhteisön alueelle. Tämä yksinoikeus myönnettiin 18 vuoden ajaksi.

Joulukuun 3 päivänä 1987 annetulla kuninkaallisella asetuksella (jonka flaamilainen hallitus vahvisti vuonna 1991 annettuun asetukseen perustuvalla 11 päivänä joulukuuta 1991 tehdyllä päätöksellä) VTM sai luvan sisällyttää ohjelmiinsa kaupallisia mainoksia 18 vuoden ajan.

Edellä mainittujen säännösten sekä asian kannalta merkityksellisten koonnelman säännösten perusteella VTM on ainoa yksityinen televisioyhtiö, jolle flaamilainen hallitus on antanut luvan lähettää televisio-ohjelmia ja televisiomainoksia koko flaamilaisen yhteisön alueella Flanderissa. Toisella flaamilaisella televisioyhtiöllä, jonka toiminta suuntautuu koko flaamilaisen yhteisön alueelle, julkisella radio- ja televisioyhtiöllä BRTN:llä, joka on flaamilaisen yhteisön perustama ja jonka pääoma on sen hallussa, ei ole lupaa lähettää televisiomainoksia. VTM:lle myönnetty monopoli jatkuu vuoteen 2005.

(4) VTM:n perusti vuonna 1987 yhdeksän osakasta, joilla kaikilla on etuyhteyksiä flaamilaiseen lehdistöön ja joiden kunkin pääomaosuus on noin 11,1 prosenttia.

Tällä hetkellä Vlaamse Media Holding (VMH) -yhtiön hallussa on 55,55 prosenttia VTM:n osakkeista. VMH muodostuu seuraavista osakkaista: De Persgroep NV (50 %) ja Roularta Media Group NV (50 %).

Muita VTM:n osakkaita ovat Tijdschriften Uitgevers Maatschappij NV, Tijdschriften Vereining Vlaanderen NV ja Perexma NV, jotka ovat kaikki hollantilaisen mediayhtymän Vereinigde Nederlandse Uitgeverijen (VNU) tytäryhtiöitä. Kaikki VTM:n osakkaat toimivat osittain tai kokonaan flaamilaisen lehdistön alalla. Ainoastaan De Persgroep NV kustantaa päivälehtiä, muut toimivat aikakauslehtien markkinoilla.

Suurin ja kolmanneksi suurin flaamilainen lehtitalo, eli Vlaamse Uitgevers Maatschappij NV ja Concentra Holding NV, eivät ole VTM:n osakkaita. Belgialaisen lehdistön valvontaelimen CIM:n mukaan ainoan VTM:n osakkaana olevan päivälehtien kustantajan osuus flanderilaisen lukijakunnan markkinoista on 28,3 prosenttia [2].

[1] Tiedotusvälineitä käsittelevän flaamilaisen parlamentin valiokunnan kertomus N:o 152, 28.11.1996, s. 3 – 4, sekä flaamilaisen yhteisön neuvoston 17 päivänä joulukuuta 1986 pidetyn täysistunnon pöytäkirjat, s. 325.

[2] Centre Information Médias, vuosia 1995 – 1996 koskevat tiedot.

Kyseessä olevat palvelut

(5) Talouden toimiala, jota tämä päätös koskee, on koko flaamilaiselle yleisölle suunnattujen televisiomainosten ala.

Televisio on erittäin tärkeä mainosväline Euroopan unionissa. Perinteisesti seurattuna mainonnan kehityksen mittarina on pidetty ilmoittajien tekemien bruttoinvestointien kehitystä. Laajalevikkisiin tiedotusvälineisiin (televisio, lehdistö, radio, elokuvateatterit ja julisteet) tehdyt mainosinvestoinnit ovat kehittyneet Belgiassa vuosina 1989 – 1993 seuraavasti: 1989: 648 miljoonaa ecua, 1990: 709 miljoonaa ecua, 1991: 756 miljoonaa ecua, 1992: 849 miljoonaa ecua, 1993: 908 miljoonaa ecua, 1994: 951 miljoonaa ecua. Vuonna 1994 Belgiassa mainontaan tehdyt kokonaisinvestoinnit, eli 951 miljoonaa ecua, jakautuivat seuraavasti: TV 351,5 miljoonaa ecua, sanoma- ja aikakauslehdet 404 miljoonaa ecua, radio 88,2 miljoonaa ecua, elokuvateatterit 10,1 miljoonaa ecua, julisteet 97,3 miljoonaa ecua [1].

Investoinnit televisiomainoksiin ovat kehittyneet Belgiassa seuraavasti: 1989: 192 miljoonaa ecua, 1990: 253 miljoonaa ecua, 1991: 253 miljoonaa ecua, 1992: 281 miljoonaa ecua, 1993: 303 miljoonaa ecua, 1994: 351,5 miljoonaa ecua. Näiden mainosinvestointien osuus investoinneista joukkotiedotusvälineisiin oli 29,5 – 35,5 prosenttia vuosina 1989 – 1993. Vuosina 1991 – 1993 tämä markkinaosuus pysyi melko vakaana, lähellä 33:a prosenttia. Vuosina 1994 ja 1995 osuus nousi 34,5 ja 35,2 prosenttiin [2]. Flanderissa nämä investoinnit olivat noin 186 miljoonaa ecua vuonna 1993 ja 211 miljoonaa ecua vuonna 1994. Flanderin 11 alueellista televisiokanavaa sai näistä investoinneista [3] 1,5 prosentin osuuden vuonna 1993 ja 5 prosenttia vuonna 1994. VTM sai 98,5 prosenttia vuonna 1993 ja 95 prosenttia vuonna 1994 eli 183 miljoonaa ecua vuonna 1993 ja 201 miljoonaa ecua vuonna 1994. Flaamilaiset kanavat saivat yhteensä markkinaosuuden, joka oli mainosinvestoinneissa mitattuna 34,3 prosenttia vuonna 1993, josta VTM:n osuus oli 33,8 prosenttia, ja 36,3 prosenttia vuonna 1994, josta VTM:n osuus oli 34,5 prosenttia.

(6) Ottaen huomioon, että yli 90 prosenttia flaamilaisen yhteisön kotitalouksista kuuluu televisioverkkoon, kotitaloudet voivat vastaanottaa näiden kahden flaamilaisen televisioyhtiön (BRTN ja VTM) lähetysten lisäksi Belgian ranskankielisten televisiokanavien ohjelmaa sekä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden televisioasemien kaapeliverkon kautta lähettämiä televisio-ohjelmia.

Kuten komissio jo totesi yhteisöjen tuomioistuimessa käsitellyssä asiassa C-211/91 komissio vastaan Belgia [4], vaikka oletettaisiin, että muista jäsenvaltioista peräisin olevat televisio-ohjelmat merkitsevät tietynlaista kilpailua flaamilaisille ohjelmille, kyseiset asemat eivät flaamilaisen yleisön näkökulmasta korvaa flaamilaisia yleisradiokanavia BRTN:ää ja VTM:ää tai alankomaalaisia asemia, koska huomattava osa tästä yleisöstä on kiinnostunut ainoastaan hollanniksi lähetettävästä ohjelmasta, kuten markkinaosuudet Flanderissa tammi-kesäkuussa 1995 osoittavat (parhaimpaan katseluaikaan kello 19 – 22): VTM 43 prosenttia, VT4 3,5 prosenttia, BRTN 26,5 prosenttia, alankomaalaiset julkisen palvelun kanavat 6,2 prosenttia, muut kuin hollanninkieliset kanavat RTBF-1 0,8 prosenttia ja Eurosport 0,7 prosenttia. Muiden ei-hollanninkielisten kanavien eli TF1:n, RTL:n ja BBC:n osuuksista parhaimpaan katseluaikaan ei ole kerätty tietoja (näiden kanavien osuudet vuonna 1994 olivat 0,9 %, 0,7 % ja 0,6 %) [5]. Vaikka flaamilaisessa yhteisössä kaapelitelevisioverkkoon liittyneiden kotitalouksien prosentuaalinen osuus on suuri, se ei poista flaamilaisten televisionkatsojien kiinnostuksen puutetta muiden kuin hollanninkielisten lähetysten seuraamiseen.

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että muita kuin hollanninkielisiä ohjelmia lähettävät televisioasemat korvaavat vain harvoin flaamilaiset televisiokanavat.

(7) Belgian hollanninkieliset kansalaiset ovat kiinnostuneempia alankomaalaisista televisiokanavista kuin ei-hollanninkielisistä ulkomaisista kanavista. Kuten edellä jo mainittiin, vuonna 1995 (tammi-kesäkuu, paras katseluaika: klo 19 – 22) kaikkien alankomaalaisten julkisen palvelun televisiokanavien yhteensä saama katselijaosuus Flanderissa oli 6,2 prosenttia markkinoista, kun taas VTM:n osuus oli yli 43 prosenttia ja BRTN:n osuus 26,5 prosenttia [6]. Koska alankomaalaisten kanavien televisiomainonta ei ole suunnattu yksinomaan tai ensisijaisesti Belgian kansalaisille, nämä kanavat eivät korvaa flaamilaista VTM-televisiokanavaa mainostelevisiopalvelun osalta (BRTN ei tule kysymykseen, koska se ei lähetä televisiomainoksia). Mainosmarkkinat ovat vielä tällä hetkellä kansalliset pääasiassa mainosajan tarjoamiselle rajat ylittävällä tasolla asetettujen rajoitusten vuoksi. Tästä syystä kilpailuedellytykset ovat erilaiset Belgiassa ja Alankomaissa.

[1] *Vuotuinen tilastokatsaus: Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe.* Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 1995, s. 279, 282.
[2] MediaMarkt 1996.
[3] *Vuotuinen tilastokatsaus: Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe.* Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 1994, s. 267
[4] Kok. 1992, s. I-6757, I-6763.
[5] *Vuotuinen tilastokatsaus: Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe.* Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 1995, s. 171.
[6] Sama kuin edellä.

Belgiassa ainoastaan VTM:llä on lupa lähettää televisiomainoksia ja harjoittaa siihen liittyvän mainosajan myyntitoimintaa. Alankomaissa julkisen palvelun kanavien mainosajan myynnistä vastaava yksikkö STER ei ota huomioon sitä vaikutusta, joka näiden kanavien lähettämillä mainoksilla voi olla Flanderissa. Flaamilaista yleisöä ei siis liitetä STERin käyttämiin mittareihin, joiden perusteella se laskee mainosajan myyntihinnat (1). VTM ei puolestaan myy mainosaikaa Alankomaihin, sillä sen ohjelmia ei välitetä kaapelitse siellä. Lisäksi Belgian ja Alankomaiden välillä esiintyy eroja mainonnan sääntelyssä. Lapsille suunnatut mainokset ovat kiellettyjä nimenomaan Flanderissa. Lisäksi Flanderissa on kiellettyä lähettää mainoksia lastenohjelmia edeltävän tai seuraavan viiden minuutin aikana. Esitetyt mainokset ja niiden yhdistelmät määräytyvät tavallisesti kohteena olevan yleisön mieltymysten perusteella. Tästä seuraa, että Belgian ja Alankomaiden alueet on katsottava kahdeksi erilliseksi mainosmarkkina-alueeksi.

(8) VTM mainitsi vastauksessaan, että televisiokanavat Eurosport ja Superchannel lähettävät flaamilaiselle yleisölle suunnattuja televisiomainoksia. Belgian viranomaiset täsmensivät 14 päivänä syyskuuta 1995 päivätyssä kirjeessään, että televisiokanavat, MTV, CNN, TF1 ja RTL välittävät myös flaamilaiselle yleisölle suunnattuja televisiomainoksia. On kuitenkin huomautettava, etteivät Belgian viranomaiset eikä VTM ole ilmoittaneet, kuinka suuri osuus näillä kanavilla esitettyjen mainosten kokonaismäärästä on suunnattu flaamilaiselle yleisölle. Kuten jo edellä mainittiin, vuonna 1994 TF1-kanavan markkinaosuus katsojista oli 0,9 prosenttia ja RTL-kanavan osuus oli 0,7 prosenttia Flanderissa (2).

Muut tähän asiaan liittyvät menettelyt

(9) Tämän päätöksen 1 kappaleessa mainitut vuonna 1987 annetun flaamilaisen asetuksen 8 artiklan säännökset, jotka koskevat 51 prosentin pääomaosuuden varaamista uudesta yksityisestä yhtiöstä sellaisten hollanninkielisten päivä- ja viikkolehtien kustantajille, joiden kotipaikka sijaitsee hollanninkielisellä alueella tai kaksikielisellä Brysselin pääkaupunkialueella, ovat komission 8 päivänä elokuuta 1991 Belgian kuningaskuntaa vastaan EY:n perustamissopimuksen 52 artiklasta johtuvien velvoitteiden laiminlyönnin vuoksi nostaman kanteen kohteena. Komissio puuttui samassa kanteessa myös erityisesti asetuksen 3 artiklan yhteensopivuuteen palvelujen vapaata tarjoamista koskevien yhteisön sääntöjen kanssa. Tämän artiklan säännösten mukaan muiden jäsenvaltioiden televisio-ohjelmia sai lähettää kaapeliverkkojen kautta ainoastaan siinä tapauksessa, että kysymys oli yhdellä tai useammalla alkuperämaan kielellä esitetyistä ohjelmista; lisäksi yksityisten ulkomaisten yleisradioyhtiöiden ohjelmilta vaadittiin ennakkolupa flaamilaiselta hallitukselta, jonka oli mahdollista määrätä asiaa koskevista ehdoista.

Pitää paikkansa, että vuoden 1994 kaapeliasetus kumosi muiden jäsenvaltioiden televisio-ohjelmien osalta ehdon, joka koski lähettämistä alkuperämaan kielellä. Sitä vastoin uudet säännökset pitivät voimassa ennakkolupajärjestelmän hollanninkielisellä alueella. On korostettava, että näitä säännöksiä käsiteltiin uudelleen yhteisöjen tuomioistuimessa asian komissio vastaan Belgia yhteydessä. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa C-11/95 (komissio v. Belgia) 10.9.1996 antamassaan tuomiossa (3), että säilyttämällä ennakkolupajärjestelmän Belgian kuningaskunta laiminlöi televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3 päivänä lokakuuta 1989 annetusta neuvoston direktiivistä 89/552/ETY (4) johtuvia velvoitteitaan. Nämä säännökset eivät ole tämän menettelyn kohteena.

Kuten aikaisemmin mainittiin, koonnelman 44 artiklan 1 kohdassa poistetaan ehto, joka edellyttää osakkaiden kotipaikan olevan Flanderissa tai Brysselissä, mutta säilytetään ehto, joka edellyttää 51 prosentin pääomaosuuden varaamista VTM:stä hollanninkielisten lehtien kustantajille. Nämä säännökset olivat perustellun lausunnon aiheena, josta ilmoitettiin Belgian viranomaisille 15 päivänä toukokuuta 1997.

(1) Kuten ilmeni komission asiassa IV/M.533 RTL/Veronica/Endemol tekemän päätöksen osana laatimasta televisiomainosten maantieteellisiä markkinoita koskevassa analyysissä (EYVL L 134, 5.6.1996, s. 32).

(2) *Vuotuinen tilastokatsaus: Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe.* Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 1995, s. 171.

(3) Kok. 1996, s. I-4115.

(4) EYVL L 298, 17.10.1989, s. 23.

(10) Koska yhtiö VT4 Ltd (jäljempänä 'VT4') arvioi, että televisiomainonnan monopoli Flanderissa suosii yksityistä televisioyhtiötä VTM:ää ja aiheuttaa näin ollen haittaa ulkomaisille televisioyhtiöille, se teki valituksen asiasta komissiolle. VT4:n ainoa osakas on luxemburgilainen Scandinavian Broadcasting System SA (SBS), joka on sijoittautunut Lontooseen ja perustettu Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaisesti ja jonka pääasiallista liiketoimintaa on televisio-ohjelmien lähettäminen. VT4 sai 13 päivänä syyskuuta 1994 Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisilta toimiluvan lähettää ohjelmiaan satelliitin välityksellä *("non-domestic satellite broadcasting licence")*. VT4 on lähettänyt televisio-ohjelmiaan 1 päivästä helmikuuta 1995 tämän toimiluvan perusteella.

VT4:n ohjelmat on suunnattu flaamilaiselle yleisölle, ne on joko nauhoitettu tai tekstitetty Hollannin kielellä.

Televisiosignaali siirretään satelliitin välityksellä Yhdistyneestä kuningaskunnasta. On huomattava, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ilmoittivat komissiolle 17 päivänä lokakuuta 1995 päivätyssä kirjeessään, että VT4 kuuluu Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaan direktiivin 89/522/ETY 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Komissio kehotti Belgian hallitusta 13 päivänä heinäkuuta 1995 päivätyllä kirjeellä toimittamaan täsmennyksiä flaamilaisen televisiomainonnan monopolia koskevan lainsäädännön yhteensopivuudesta palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön sääntöjen kanssa. Belgian hallituksen 14 päivänä syyskuuta 1995 päivätyssä kirjeessä esitetystä vastauksesta käy ilmi, että lainsäädännössä ei kielletä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita televisiokanavia lähettämästä flaamilaiselle yleisölle suunnattuja mainoksia ja että näin ollen se on perustamissopimuksen 59 artiklan mukainen.

Belgian toimivaltaiset viranomaiset eivät kuitenkaan katsoneet, että VT4 voitaisiin katsoa toisen jäsenvaltion hyväksymäksi televisioyhtiöksi, koska viranomaisten mukaan kysymyksessä on flaamilainen yhtiö, joka on sijoittautunut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jotta se välttyisi flaamilaisen yhteisön lainsäädännön soveltamiselta. Toisaalta viranomaisten mukaan VT4 ei kuulu kaapeliasetuksen 10 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan soveltamisalaan, jossa velvoitetaan kaapelilähetystoiminnan harjoittajat lähettämään yksityisen hyväksytyn televisioyhtiön koko flaamilaisen yhteisön alueelle suunnattuja ohjelmia, koska VTM on ainoa hyväksytty yksityinen televisioyhtiö. Näistä syistä VT4:n pääsy flaamilaiseen kaapeliverkkoon kiellettiin ministeriön päätöksellä [1]. Belgian korkein hallinto-oikeus lykkäsi tätä päätöstä ja pyysi ennakkopäätöstä yhteisöjen tuomioistuimelta niiden perusteiden osalta, joiden pohjalta määritellään yleisradioyhtiöt, jotka kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan neuvoston direktiivissä 89/522/ETY tarkoitetulla tavalla. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti 5.6.1997 annetussa tuomiossaan [2], että tapaus, jossa televisioyhtiö on sijoittautunut useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, kuuluu sen jäsenvaltion toimivaltaan, jonka alue muodostaa yhtiön toiminnan keskuksen. Tuomioistuin katsoi myös, että pelkästään sen seikan perusteella, että kaikki lähetykset on suunnattu yksinomaan flaamilaiselle yleisölle ei voida todistaa, että VT4:n ei voitaisi katsoa sijoittautuneen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

II. OIKEUDELLINEN ARVIO

Perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohta

(11) Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa perustamissopimuksen määräysten kanssa. Vaikka perustamissopimuksen 90 artiklassa oletetaankin, että on olemassa yrityksiä, joilla on tiettyjä erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikki erityis- ja yksinoikeudet olisivat välttämättä perustamissopimuksen mukaisia [3]. Yhteensopivuutta on arvioitava niiden perustamissopimusten eri määräysten suhteen, joihin 90 artiklan 1 kohdassa viitataan.

VTM on yksityinen yritys, jolle flaamilainen hallitus on myöntänyt yksinoikeuden lähettää koko flaamilaisen yhteisön alueelle suunnattuja televisiomainoksia. Tämä oikeus perustuu valtion aloitteeseen, eli vuonna 1991 annetun flaamilaisen asetuksen ja erityisesti sen 3 artiklan 2 kohdan, sellaisena kuin se on korvattuna edellä mainitun koonnelman 80 artiklan 2 kohdalla, ja vuonna 1987 annetun asetuksen ja erityisesti sen 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan, sellaisena kuin se on korvattuna koonnelman 41 artiklan 1 kohdalla, säännösten yhdistelmään.

[1] Kulttuurikysymyksistä ja Brysseliä koskevista asioista vastaavan flaamilaisen ministerin päätös, 16.1.1995.
[2] Ei vielä julkaistu.
[3] Katso asia C-320/91, Corbeau, tuomio 19.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2563).

(12) Perustamissopimuksen 52 artiklassa vaaditaan rajoitusten poistamista, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle.

VTM:n flaamilaiselle yleisölle suunnattua televisiomainontaa koskeva monopoli merkitsee sitä, että suljetaan pois toisesta jäsenvaltiosta olevat toiminnan harjoittajat, jotka haluaisivat sijoittautua Flanderiin tai perustaa sinne toimipaikan välittääkseen Belgian televisioverkossa flaamilaiselle yleisölle suunnattuja televisiomainoksia.

Se seikka, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan ilman syrjintää sekä Belgiaan sijoittautuneisiin yrityksiin (VTM:ää lukuun ottamatta) että muista jäsenvaltioista lähtöisin oleviin yrityksiin, ei poista VTM:ää suosivaa etuusjärjestelyä perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamisalasta.

Tässä tapauksessa se tosiseikka, että televisiomainonta on varattu yhdelle yritykselle, joka sattuu olemaan belgialainen yritys, johtaa siihen, että televisiomainonnan markkinoiden tai ainakin markkinoiden merkittävän osuuden tulot koituvat kansantalouden hyödyksi. Tässä suhteessa onkin selkeästi kysymys protektionismista. Myöntämällä laillinen monopolitoimilupa pyrittiin syrjintään, mikä käy selkeästi ilmi asiaa koskevista tiedoista, eli toisten jäsenvaltioiden kansalaiset suljettiin pois markkinoilta vuonna 1987 annetussa asetuksessa säädettyjen ehtojen perusteella, ja flaamilaisen neuvoston hallitus ilmaisi selkeästi halunsa perustaa yksi monopoliasemasta nauttiva yhtiö ja asettaa se flaamilaisen lehdistön määräysvaltaan sekä estää ulkomaisten televisioyhtiöiden pääsy flaamilaiseen audiovisuaaliseen järjestelmään.

Kuten aikaisemmin mainittiin, Belgian hallituksen 14 päivänä syyskuuta 1995 päivätystä kirjeestä käy ilmi, että yksinoikeutta koskevat säännökset eivät estä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta televisioyhtiötä lähettämästä hollanninkielistä ohjelmaa ja mainoksia, jotka on suunnattu koko flaamilaiselle yleisölle. On kuitenkin selkeätä, että tällainen televisioyhtiö kärsii vakavasta kilpailuhaitasta verrattuna VTM:ään, sillä sen on pakko toimia etäällä sekä flaamilaisesta katsojakunnastaan että mainostajien markkinoista.

Vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovelletaan ilman syrjintää VTM:ää lukuun ottamatta belgialaisiin ja muista maista oleviin toiminnan harjoittajiin, on kuitenkin todettava kysymyksessä olevan toimenpiteet, jotka ovat peiteltyä syrjintää ja joiden vaikutukset ovat protektionistisia. Tällaiset vaikutukset olisivat hyväksyttäviä, jos ne osoittautuvat oikeutetuiksi erityisen merkittävien yleistä etua koskevien syiden perusteella, jos ne soveltuvat tavoitteiden saavuttamiseen ja elleivät ne ylitä sitä, mikä on tavoitteen saavuttamisen kannalta välttämätöntä [1].

(13) Kun edellä mainittua asiaa C-211/91 käsiteltiin yhteisöjen tuomioistuimessa, Belgian viranomaiset vetosivat perusteluun, jonka mukaan VTM:n mainostuloja käytetään osittain lehdistön hyväksi korvaamalla radio- ja televisiomainonnan aloittamisesta aiheutuneita tappioita, ja tätä kautta niiden on tarkoitus ylläpitää flaamilaisen lehdistön moniarvoisuutta. Flaamilainen hallitus vetosi siis kulttuuripoliittisiin syihin oikeuttaakseen monopoliaseman myöntämisen VTM:lle televisiomainosten lähettämiseen. Helmikuun 11 päivänä 1997 päivätyssä vastauksessaan komission 10 päivänä tammikuuta 1997 päivättyyn kirjeeseen hallitus katsoi kuitenkin sekä VTM:n nykyrakenteen että tällä välin sekä tiedotusvälineissä että flaamilaisessa lehdistössä (sulautumat ja liittoutumat) tapahtuneen kehityksen valossa, että toimenpide ei enää sovellu tällaisen yleistä etua koskevan päämäärän toteuttamiseen. Näistä syistä flaamilainen hallitus epäilee, että toimenpiteeseen voitaisiin soveltaa perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan poikkeusmääräyksiä.

VTM käyttää kuitenkin edelleen tällaisia perusteluja. VTM:n mukaan mainostulojen siirtäminen flaamilaisten sanomalehtien kustantajille on merkittävä näkökohta, joka liittyy suoraan VTM:n monopoliin ja siis sille myönnettyyn julkisen palvelun tehtävään. Tämä tehtävän toinen osa-alue liittyy siihen täydentävään rooliin, joka sillä on flaamilaisessa tiedotusvälineiden järjestelmässä suhteessa julkiseen yhtiöön BRTN:ään ja paikallistelevisioihin ja joka merkitsee erityisesti yleisen tiedonvälityspalvelun turvaamista riippumattomalla tavalla sekä opetus- ja viihdeohjelmien lähettämistä.

Komissio myöntää, että kulttuuripolitiikka ja ilmaisuvapauteen liittyvän moniarvoisuuden ylläpitäminen voivat olla merkittäviä yleistä etua koskevia syitä, joilla voidaan oikeuttaa sijoittautumisvapauden rajoittaminen. Se katsoo kuitenkin, että kulttuuripoliittisia päämääriä voidaan tavoitella ainoastaan sellaisten keinojen avulla, jotka eivät rajoita perustamissopimuksessa turvattuja vapauksia enempää kuin on välttämätöntä. Kyseessä olevassa

[1] Katso asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4186).

tapauksessa näitä päämääriä ei saa tavoitella keinoilla, jotka poistavat kaiken sen kilpailun, jota kansalliseen yhtiöön voi kohdistua niiden tiedotusvälineiden taholta, jotka haluaisivat sijoittautua Belgiaan välittääkseen mainoksia kaapeliverkoissa, ja jotka estävät täten täysin 52 artiklan vaikutuksen.

Komissio katsoo, että kyseisessä tapauksessa flaamilaisen lehdistön moniarvoisuuden ylläpitoon tähtäävän kulttuuripolitiikan tavoitteiden ja VTM:lle Flanderissa myönnetyn yksityisen televisiomainonnan monopolin välillä ei ole tarvittavaa yhteyttä. Ensiksikään koonnelmassa ei taata, että kaikilla hollanninkielisten lehtien kustantajilla olisi poikkeuksetta oikeus päästä VTM:n osakkaaksi tai osallistua voitonjakoon. Niiden kustantajien osalta, jotka eivät ole osallistuneet VTM:n muodostamiseen — kuten vuoden 1987 jälkeen flaamilaisen lehdistön markkinoille tulleet — ei laissa säädetä minkäänlaisesta oikeudesta osallistua VTM:n voitonjakoon. VTM:lle myönnetty yksinoikeus suosii näin ollen ainoastaan yhtä kustantajaryhmää muiden kustannuksella. Etuoikeutetuille kustantajille taataan lailla vahvistettu tulo monopoliasemasta, mikä antaa niille mahdollisuuden kilpailla tehokkaammin mahdollisten kilpailijoiden kanssa tai uusien flaamilaisten lehtien markkinoille tulijoiden kanssa mukaan luettuna kilpailijat muista jäsenvaltioista. Lisäksi ei ole millään lailla taattu sitä, että osakkaat käyttäisivät VTM:n mainostulot, jotka jaetaan osakkaiden hallussa oleviin pääomaosuuksiin perustuvien prosenttiosuuksien mukaan, sanomalehtiensä tukemiseen mahdollisten rahoitusvaikeuksien helpottamiseksi. Näitä tuloja voidaan siis yhtä hyvin käyttää toimintaan, johon ei liity minkäänlaisia kulttuuripoliittisia päämääriä ja jolla ei ole mitään tekemistä flaamilaisten lehdistön tukemisen kanssa. VTM:n monopoliasema näyttää siis toimivan väitettyä flaamilaisen lehdistön moniarvoisuuden turvaamista koskevan päämäärän vastaisesti.

Toiseksi koonnelmassa vahvistetut edellytykset, jotka koskevat flaamilaisen hallituksen hyväksymän Flanderin ainoan yksityisen televisioyhtiön rakennetta, eli 51 prosentin osuuden varaamista VTM:n pääomasta hollanninkielisten lehtien kustantajille, ovat tehoton keino esitetyn kulttuurillisen pääoman tavoittelemiseen, koska ei ole poissuljettua, että VTM:n pääoma ja erityisesti 51 prosentin varattu osuus voisi keskittyä yhden ainoan osakkaan omistukseen tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ylläpitämisen kustannuksella. Alunperin VTM koostui yhdeksästä osakkaasta, mutta tällä hetkellä yritys on ainoastaan viiden osakkaan hallussa [1].

Yleisradioasemien elinkelpoisuuden osalta ei ole perusteltua uskoa, että flaamilaisessa yhteisössä yksityinen televisioasema voisi säilyttää elinkelpoisuutensa ainoastaan, jos sillä on televisiomainonnan monopoliasema. Lisäksi se seikka, että VTM perusti vuonna 1995 toisen mainoksia lähettävän televisiokanavan, osoittaa, että se uskoo useamman kuin yhden yksityisen kanavan kannattavuuteen Flanderissa.

Päätelmänä komissio katsoo, että VTM:n mainostulojen monopolisointi ei ole perusteltua merkittävistä yleistä etua koskevista syistä. Turvatakseen moniarvoisuuden säilymisen flaamilainen hallitus voisi käyttää muita tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, jotka aiheuttaisivat vähemmän esteitä taloudelliselle yhdentymiselle.

(14) Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa määrätään poikkeuksesta perustamissopimuksen määräysten soveltamiseen niiden yritysten osalta, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, siltä osin kuin määräysten soveltaminen estäisi oikeudellisesti tai tosiasiallisesti yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

Belgian viranomaiset eivät ole vedonneet 90 artiklan 2 kohdan poikkeukseen. Joka tapauksessa VTM ei näytä vastaavan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista. Koonnelman 41 artiklan mukaan VTM:llä on ainoastaan lupa toimittaa koko flaamilaisen yhteisön alueelle suunnattuja televisiolähetyksiä. Koonnelman säännöksissä VTM:lle asetetut velvoitteet taata tasapainoinen ohjelmatarjonta, osallistua flaamilaisen yleisön yleiseen kehittämiseen, säilyttää journalistiset tavoitteet ja olla lähettämättä yleisen moraalin tai turvallisuuden vastaisia ohjelmia eivät myöskään ole todisteita siitä, että flaamilaiset viranomaiset olisivat antaneet VTM:lle yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamista koskevan tehtävän. Nämä VTM:n ohjelmasisältöä koskevat säännökset ovat yleisluontoisia, eikä niiden perusteella voi päätellä, että flaamilainen yhteisö olisi antanut VTM:lle tehtäväksi toteuttaa sen kulttuuripoliittisia tavoitteita. On tehtävä ero luvansaantiehtojen, joita yksityisen televisioyhtiön on täytettävä yleisen edun nimissä (kuten VTM:n sovellettavat ehdot) ja valtion yksityiselle yritykselle antaman

[1] Kuten 9 kappaleessa esitettiin, nämä ehdot olivat 15 päivänä toukokuuta 1997 esitetyn perustellun lausunnon aiheena.

yleistä etua koskevan tehtävän välillä. Komissio katsoo tässä suhteessa, että koonnelmassa myönnetään julkisen palvelun television tehtävä BRTN:lle, jonka pääoma on flaamilaisen yhteisön hallussa. BRTN kuuluu sille myönnetyn julkisen palvelun televisioyhtiön tehtävän vuoksi julkista palvelua koskevien erityisvaatimusten soveltamisalaan; tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi flaamilaisen hallituksen virallisten tiedonantojen välittäminen, poliittisten puolueiden ohjelmien välittäminen sekä keskustelufoorumin antaminen aatteellisille yhdistyksille. VTM:ään ei sovelleta mitään näistä edellytyksistä. Äskettäin koonnelmaan tehdyssä tarkistuksessa [1] BRTN:n (jonka nimi muutetaan VRT:ksi) julkisen palvelun velvoitteet on esitetty yksityiskohtaisesti. VRT:n on esimerkiksi tarkoitus tehdä flaamilaisten viranomaisten kanssa sopimus, jossa täsmennetään edelleen VRT:n julkisen palvelun tehtävää.

Vaikka katsottaisiinkin, että VTM:llä olisi julkisen palvelun tehtävä, sen turvaamiseksi käyttöön otetut keinot eli tämän päätöksen kohteena olevat yksinoikeudet vaikuttavat suhteettomasti ja yhteisön edun vastaisella tavalla kauppaan aina siinä määrin, että ne mitätöivät 52 artiklan määräysten vaikutuksen; muiden jäsenvaltioiden televisioyhtiöiden sijoittautuminen Flanderiin helpottaisi tehokkaan kilpailun syntymistä televisiomainonnan markkinoilla tällä alueella. Näiden yhtiöiden katsojakunnan ja mainostajien maantieteellinen läheisyys sallisi yhtiöille helpommissa ja vähemmän kustannuksia aiheuttavissa olosuhteissa toimimisen.

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan kanssa, sovellettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, yhteensopimattomia ovat radio- ja televisiolähetyksiä, mainontaa, sponsorointia ja kaapelitelevisiota koskevien flaamilaisten sääntöjen koonnelman 80 artiklan 2 kohta ja 41 artiklan 1 kohta, joissa säädetään, että flaamilainen hallitus voi antaa ainoastaan yhdelle yksityiselle televisioyhtiölle luvan lähettää koko flaamilaisen yhteisön alueelle suunnattua ohjelmaa ja välittää tälle yhteisölle suunnattuja kaupallisia ja muita mainoksia (tässä tapauksessa kysymys on yksityisestä televisioyhtiöstä Vlaamse Televisie Maatschappij NV:stä), sekä 19 päivänä marraskuuta 1987 tehty flaamilaisen hallituksen päätös ja 3 päivänä joulukuuta 1987 annettu kuninkaallinen asetus (sellaisena kuin se on vahvistettuna 11 päivänä joulukuuta 1991 tehdyllä flaamilaisen hallituksen päätöksellä), joissa VTM vahvistettiin ainoaksi yksityiseksi televisioyhtiöksi, joka saa lähettää koko flaamilaisen yhteisön alueelle suunnattua ohjelmaa, ja sille myönnettiin lupa liittää ohjelmiinsa kaupallisia mainoksia.

2 artikla

Belgian viranomaisten on lopetettava 1 artiklassa tarkoitettu rikkominen ja ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi saamisesta päätöksen täytäntöönpanemiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Belgian kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 26 päivänä kesäkuuta 1997.

Komission puolesta

Karel VAN MIERT

Komission jäsen

[1] BRTN:n muuttamista julkisoikeudelliseksi osakeyhtiöksi koskeva 29 päivänä huhtikuuta 1997 annettu asetus, *Moniteur belge*, 1.5.1997.