II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 26 giugno 1997

a norma dell'articolo 90, paragrafo 3 del trattato CE riguardante il diritto esclusivo di trasmettere pubblicità televisiva nelle Fiandre

(I testi in lingua francese e olandese sono i soli facenti fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(97/606/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 90, paragrafo 3,

dopo aver dato alle autorità belghe e alla società privata di telediffusione Vlaamse Televisie Maatschappij NV l'opportunità di pronunciarsi sugli addebiti contestati dalla Commissione in merito al monopolio della pubblicità televisiva nelle Fiandre,

considerando quanto segue:

I. I FATTI

Il provvedimento statale

(1) La presente decisione riguarda il monopolio concesso alla società privata Vlaamse Televisie Maatschappij NV («VTM») dalla Comunità fiamminga del Belgio in materia di pubblicità televisiva diretta all'insieme del pubblico della Comunità fiamminga.

La legislazione fiamminga sui mass media è stata coordinata mediante il decreto dell'esecutivo della Comunità fiamminga del 25 gennaio 1995, ratificato dal decreto del Consiglio della Comunità fiamminga del 23 febbraio 1995 (qui di seguito: il («Codice») [1]. Il Codice coordina le disposizioni del decreto del 28 gennaio 1987 riguardante la ritrasmissione di programmi radiofonici e televisivi sulle reti di distribuzione radio e di teledistribuzione e l'autorizzazione delle società televisive non pubbliche (qui di seguito «il decreto del 1987») [2], del decreto del 12 giugno 1991 recante regolamentazione della pubblicità e dello sponsoring alla radio e alla televisione (qui di seguito «il decreto del 1991») [3] nonché del decreto del 4 maggio 1994 relativo alle reti di radio e di teledistribuzione e all'autorizzazione richiesta per lo stabilimento e l'esercizio di tali reti e relativo alla promozione della diffusione e della produzione di programmi televisivi (qui di seguito: «il decreto cavo del 1994») [4].

A norma dell'articolo 80, secondo comma del Codice, il governo fiammingo può autorizzare uno solo degli organismi di telediffusione, da lui posseduti o autorizzati i cui programmi sono rivolti all'insieme della Comunità fiamminga, a diffondere pubblicità commerciale e non commerciale. Questa disposizione del Codice trae origine dal decreto del 12 giugno 1991 il cui articolo 3 conteneva una disposizione identica.

A norma dell'articolo 41, paragrafo 1 del Codice, un solo organismo privato di telediffusione può essere autorizzato dal governo fiammingo ad emettere a destinazione dell'insieme della Comunità fiamminga. Tale disposizione trova origine nell'arti-

[1] Moniteur belge del 30. 5. 1995.

[2] Moniteur belge del 19. 3. 1987.
[3] Moniteur belge del 14. 8. 1991.
[4] Moniteur belge del 4. 6. 1994.

colo 7, paragrafo 1, lettera a del decreto del 1987. Per quanto riguarda la struttura di questo organismo privato di telediffusione, l'articolo 8, paragrafo 1 del decreto del 1987 disponeva, in particolare, che esso doveva avere lo statuto di società privata e che il suo capitale doveva essere sottoscritto per almeno il 51 % da editori di quotidiani e periodici di espressione neerlandese aventi la sede sociale nelle Fiandre o a Bruxelles. L'articolo 44, paragrafo 1 del Codice non ha mantenuto il requisito della localizzazione della sede sociale dell'azionariato, ma ha conservato quello relativo alla sottoscrizione di almeno il 51 % del capitale da parte di editori di quotidiani o periodici di espressione neerlandese. L'articolo 39, paragrafo 2 del Codice ha mantenuto la disposizione del decreto del 1987 relativa alla localizzazione nelle Fiandre o a Bruxelles della sede sociale dell'organismo privato di telediffusione.

(2) Dal gioco combinato di queste disposizioni risulta che una sola società privata avente la sede sociale nelle Fiandre o a Bruxelles e posseduta per almeno il 51 % da editori di espressione neerlandese, può essere autorizzata ad emettere pubblicità televisiva nelle Fiandre, a partire da tale territorio e a destinazione dell'insieme della Comunità fiamminga.

Dai lavori parlamentari relativi al decreto del 28 gennaio 1987 e dalle dichiarazioni dei rappresentanti dell'esecutivo fiammingo, che vi sono menzionate, risulta che lo scopo perseguito mediante la concessione di un monopolio di pubblicità televisiva era quello di proteggere gli editori della stampa fiamminga esistenti. Infatti, secondo le dichiarazioni ufficiali del ministro della Cultura riportate nei lavori parlamentari, il decreto doveva essere adottato per impedire l'ingresso di operatori stranieri sul mercato televisivo fiammingo [1]. Tale protezione, intesa a riservare la totalità dei proventi pubblicitari televisivi alla stampa fiamminga, avrebbe permesso a quest'ultima, secondo il ministro, di compensare le sue perdite di entrate pubblicitarie. L'esclusiva conferita a VTM sarebbe stata perciò motivata da una finalità culturale, ossia la salvaguardia del pluralismo nel settore della stampa.

L'impresa

(3) VTM è una società di telediffusione privata di espressione neerlandese stabilita nelle Fiandre. Con decisione del governo fiammingo del 19 novembre 1987, adottata in base al decreto del 1987, VMT è stata riconosciuta come unica società di telediffusione privata abilitata a diffondere i suoi programmi all'insieme della Comunità fiamminga. Tale autorizzazione esclusiva è stata concessa per la durata di 18 anni.

Con regio decreto del 3 dicembre 1987 (confermato dalla decisione del governo fiammingo dell'11 dicembre 1991, adottata in base al decreto del 1991) VTM è stata autorizzata ad inserire pubblicità commerciale nei suoi programmi per un periodo di 18 anni.

Dagli atti citati nonché dalle disposizioni pertinenti del Codice risulta che VTM è l'unica società di telediffusione privata autorizzata dal governo fiammingo a diffondere nelle Fiandre programmi televisivi e a trasmettere pubblicità televisiva destinata all'insieme della Comunità fiamminga. L'altra società di televisione fiamminga che si rivolge all'insieme della Comunità fiamminga, la società pubblica di radiotelediffusione «BRTN», organizzata dalla Comunità fiamminga che ne detiene il capitale, non è infatti autorizzata a trasmettere pubblicità televisiva. Il monopolio concesso a VTM si estende fino al 2005.

(4) VTM è stata costituita nel 1987 da nove soci che detenevano interessi nella stampa fiamminga e che hanno sottoscritto ciascuno una quota dell'11,1 % del capitale.

Attualmente il 55,5 % delle azioni di VTM è detenuto dalla società Vlaamse Media Holding (VMH). La VMH è composta dei seguenti azionisti: De Persgroep NV (50 %) e Roularta Media Group NV (50 %).

Gli altri azionisti VTM sono Tijdschriften Uitgevers Maatschappij NV, Tijdschriften Vereiniging Vlaanderen NV e Perexma NV, tutte filiali del gruppo olandese Verenigde Nederlandse Uitgeverijen (VNU) operante nel campo dei mass media. Tutti gli azionisti di VTM sono attivi, parzialmente o per la totalità, nel settore della stampa fiamminga. Solo De Persgroep NV è un editore di quotidiani mentre gli altri operano sul mercato dei periodici.

Il primo e il terzo più importante gruppo della stampa fiamminga, ossia Vlaamse Uitgevers Maatschapij NV e Concentra Holding NV, non sono azionisti di VTM. Secondo la CIM, l'agenzia belga della stampa, l'unico editore di quotidiani azionista di VTM dispone di una quota di mercato di lettori nelle Fiandre del 28,3 % [2].

[1] Relazione della Commissione parlamentare fiamminga sui mass media, n. 152 del 28 novembre 1996, pag. 3 e pag. 4 nonché resoconto della sessione plenaria del Consiglio della Comunità fiamminga del 17 dicembre 1986, pag. 325.

[2] Centre Information Medias, dati 1995-1996.

Il servizio in questione

(5) L'attività economica che forma oggetto della presente decisione è quella delle emissioni televisive di pubblicità destinate al pubblico fiammingo.

Nell'Unione europea la televisione è un supporto pubblicitario di notevole importanza. L'indicatore classico utilizzato per seguire lo sviluppo della pubblicità è quello della valutazione degli investimenti lordi realizzati dagli inserzionisti. Gli investimenti pubblicitari nei mass media (televisione, stampa, radio, cinema e affissioni) nel periodo 1989-1993 sono stati valutati come segue nel Belgio: 1989: 648 milioni di ECU; 1990: 709 milioni di ECU; 1991: 756 milioni di ECU; 1992: 849 milioni di ECU; 1993: 908 milioni di ECU; 1994: 951 milioni di ECU. Per l'anno 1994 la ripartizione degli investimenti pubblicitari nel Belgio, pari complessivamente a 951 milioni di ECU, è la seguente: TV: 351,5 milioni di ECU; giornali e periodici: 404 milioni di ECU; radio: 88,2 milioni di ECU; cinema: 10,1 milioni di ECU; affissioni: 97,3 milioni di ECU [1].

Gli investimenti pubblicitari televisivi in Belgio hanno avuto la seguente evoluzione: 1989: 192 milioni di ECU; 1990: 253 milioni di ECU; 1991: 253 milioni di ECU; 1992: 281 milioni di ECU; 1993: 303 milioni di ECU; 1994: 351,5 milioni di ECU. Essi hanno rappresentato, in termini di percentuale degli investimenti mass media, fra il 29,5 % e il 35,5 % negli anni 1989-1993. Durante gli anni 1991-1993, questa quota di mercato si è più o meno attestata intorno al 33 %. Negli anni 1994-1995 essa ha raggiunto rispettivamente il 34,5 % e il 35,2 % [2]. Nelle Fiandre, tali investimenti sono ammontati nel 1993 a 186 milioni di ECU e nel 1994 a 211 milioni di ECU. Gli 11 canali televisivi regionali nelle Fiandre [3] hanno ricevuto nel 1993 l'1,5 % e nel 1994 il 5 % di questi investimenti. VTM ne ha ricevuto il 98,5 % nel 1993 e il 95 % nel 1994, ossia 183 milioni di ECU nel 1993 e 200 milioni di ECU nel 1994. L'insieme delle emittenti fiamminghe ha ottenuto una quota di mercato, in termini di investimenti pubblicitari, del 34,3 % nel 1993, di cui il 33,8 % è andato a VTM, e del 36,3 % nel 1994, di cui il 34,5 % è stato acquisito da VTM.

(6) Poiché oltre il 90 % delle utenze nella Comunità fiamminga sono raccordate ad un servizio di teledistribuzione, esse possono ricevere sia le emissioni dei due organismi di radiodiffusione fiamminghi (BRTN e VTM) e dei canali televisivi belgi francofoni, sia, via cavo, i programmi televisivi provenienti da emittenti stabilite in altri Stati membri.

Anche ammettendo che i programmi televisivi provenienti da altri Stati membri facciano una certa concorrenza ai programmi fiamminghi, come già indicato dalla Commissione nella procedura dinanzi alla Corte di giustizia nella causa C-211/91, Commissione/Belgio [4], tali emittenti non sono sostituibili, dal punto di vista del pubblico fiammingo, alle stazioni fiamminghe BRTN e VTM o alle stazioni olandesi poiché una parte preponderante di questo pubblico si disinteressa delle emissioni diffuse in una lingua diversa dal neerlandese, come dimostrano le quote di mercato per il periodo gennaio/giugno 1995 (ore di grande ascolto: 19:00-22:00) nelle Fiandre: VTM: 43,3 %; VT4: 3,5 %; BRTN: 26,5 %; canali pubblici olanesi: 6,2 %; canali televisivi non neerlandofoni RTBF-1; 0,8 % e Eurosport: 0,7 %. Nessun dato è stato repertoriato per il periodo di riferimento per i canali non neerlandofoni TF1, RTL e BBC1 (i quali hanno rappresentato nel 1994 rispettivamente lo 0,9 %, 0,7 % e 0,6 % del mercato) [5]. L'assenza d'interesse dei telespettatori fiamminghi per i programmi televisivi trasmessi in una lingua diversa dal neerlandese non è contraddetta dall'elevata percentuale di utenze raccordate alla teledistribuzione nella Comunità fiamminga.

In conclusione, tenuto conto di quanto precede, la Commissione considera che le emittenti che diffondono programmi televisivi in una lingua diversa dal neerlandese sono poco sostituibili ai canali di televisione fiamminghi.

(7) Per quanto riguarda le emittenti olandesi, esse godono da parte dei cittadini belghi neerlandofoni di un maggiore interesse che le emittenti straniere non neerlandofone. Come già indicato, per l'anno 1995 [periodo gennaio/giugno, ore di grande ascolto (19.00-22.00)], la quota di mercato di audience per l'insieme delle emittenti pubbliche olandesi nelle Fiandre ammonta al 6,2 %, mentre la quota di mercato di VTM supera il 43 % e quella della BRTN rappresenta il 26,5 % [6]. Tuttavia, poiché la pubblicità televisiva diffusa dai canali olandesi non è integralmente o principalmente destinata ai cittadini belgi, tali emittenti non sono neanche esse sostituibili alla emittente fiamminga VTM per quanto riguarda il servizio della pubblicità televisiva (la BRTN non entra in linea di conto poiché non trasmette pubblicità televisiva). Il

[1] *Annuaire statistique. Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe.* Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 1995, pag. 279 e pag. 282.
[2] MediaMarkt 1996.
[3] *Annuaire statistique. Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe.* Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 1994, pag. 267.
[4] Raccolta 1992, pag. I-6757, pag. I-6763.
[5] *Annuaire statistique. Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe.* Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 1995, pag. 171.
[6] Idem.

mercato della pubblicità è attualmente ancora un mercato nazionale, a motivo essenzialmente delle restrizioni all'offerta di spazio pubblicitario a livello transfrontaliero. Ne consegue che le condizioni di concorrenza variano dal Belgio ai Paesi Bassi. Nel Belgio, soltanto VTM è autorizzata a trasmettere pubblicità televisiva e a vendere i relativi spazi pubblicitari. Nei Paesi Bassi, l'organismo incaricato della vendita di spazi pubblicitari per conto delle emittenti pubbliche olandesi, lo STER, non tiene conto dell'impatto che possono avere i messaggi pubblicitari distribuiti da tali emittenti nelle Fiandre. L'audience fiamminga non rientra dunque nei parametri utilizzati dallo STER per calcolare i prezzi di vendita degli spazi pubblicitari [1]. Da parte sua, VTM non vende spazi pubblicitari nei Paesi Bassi dove i suoi programmi non sono distribuiti via cavo. Inoltre, esistono differenze normative in materia di pubblicità fra il Belgio e i Paesi Bassi. In particolare, sono vietati nelle Fiande i messaggi pubblicitari destinati ai minori e i messggi pubblicitari trasmessi nei cinque minuti che precedono o seguono un programma destinato ai minori. Infine, va rilevato che la gamma dei messaggi pubblicitari proposti e la loro combinazione sono generalmente determinati dalle preferenze del pubblico a cui si rivolgono. Ne consegue che i territori belga e olandese sono da considerare due mercati della pubblicità distinti.

(8) Nella sua risposta, VTM ha indicato che i canali televisivi Eurosport e Superchannel trasmettono pubblicità televisiva destinata al pubblico fiammingo. Le autorità belghe hanno precisato nella loro lettera del 14 settembre 1995 che i canali televisivi MTV, CNN, TFI e RTL trasmettono anch'essi pubblicità destinata al pubblico fiammingo. Da notare che né le autorità belghe né VTM hanno specificato il volume dei programmi pubblicitari trasmessi da questi canali e destinati al pubblico fiammingo rispetto ai programmi pubblicitari complessivi diffusi da tali canali. Come già menzionato, le quote di mercato di ascolto dei canali TF1 e RTL per l'anno 1994 nelle Fiandre hanno rappresentato rispettivamente il 9 % e lo 0,7 % [2].

Procedimenti connessi

(9) Le disposizioni dell'articolo 8 del decreto fiammingo del 1987, menzionate al considerando 1, e riguardanti la riserva del 51 % del capitale della nuova società privata a favore di editori di quotidiani e periodici di lingua neerlandese, stabiliti nella regione neerlandofona o nella regione bilingue di Bruxelles capitale, hanno formato oggetto di un ricorso della Commissione, in data 8 agosto 1991, contro il Regno del Belgio per violazione degli obblighi previsti dall'articolo 52 del trattato CEE. Nello stesso ricorso la Commissione ha inoltre contestato in particolare la compatibilità dell'articolo 3 del decreto con le norme comunitarie in materia di libera prestazione di servizi. In base alle disposizioni di tale articolo, i programmi televisivi degli altri Stati membri potevano essere trasmessi via cavo solo nella lingua o in una delle lingue del paese di origine; inoltre i programmi dei radiodistributori stranieri privati dovevano essere preventivamente autorizzati dall'esecutivo fiammingo, il quale poteva imporre determinate condizioni.

È vero che il decreto sul cavo del 1994 ha abrogato, per i programmi televisivi provenienti dagli altri Stati membri, la condizione che essi fossero diffusi nella lingua del paese d'origine. Per contro, le nuove disposizioni mantengono il regime di autorizzazione preventiva per i programmi diffusi nella regione fiamminga. Va sottolineato che tali disposizioni hanno formato oggetto di una nuova procedura della Commissione contro il Belgio dinanzi alla Corte di giustizia. Con sentenza del 10 dicembre 1996, nella causa C-11/95, Commissione/Belgio [3], la Corte ha dichiarato che, mantenendo il regime di autorizzazione preventiva, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù della direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989 [4], relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive. Tali disposizioni non formano oggetto del presente procedimento.

Come già menzionato, l'articolo 44, paragrafo 1 del Codice ha soppresso la condizione della localizzazione della sede dei soci nelle Fiandre o a Bruxelles, ma ha mantenuto la riserva del 51 % del capitale di VTM a favore di editori di quotidiani e periodici di lingua neerlandese. Tali disposizioni formano oggetto di un parere motivato che è stato notificato alle autorità belghe il 15 maggio 1997.

[1] Come risulta dall'analisi del mercato geografico della pubblicità televisiva effettuata dalla Commissione nella sua decisione 96/346/CE riguardante il caso IV/M.553 RTL/Veronica/ Endemol (GU L 134 del 5. 6. 1996, pag. 32).

[2] *Annuaire statistique. Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe.* Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 1995, pag. 171.

[3] Raccolta 1996, I-4115.

[4] GU L 298 del 17. 10. 1989, pag. 23.

(10) Considerando che il monopolio della pubblicità televisiva nelle Fiandre favorisce la società televisiva privata VTM, a scapito delle società televisive straniere, la società VT4 Ltd («VT4») ha presentato una denuncia alla Commissione. VT4 il cui azionista unico è la società lussemburghese Scandinavian Broadcasting System SA (SBS), è una società di diritto britannico stabilita a Londra la cui attività principale è la trasmissione di programmi televisivi. Il 13 settembre 1994, VTA ha ottenuto dalle autorità britanniche una licenza per la distribuzione dei suoi programmi tramite satellite («non-domestic satellite broadcasting licence»). Dal 1° febbraio 1995, VT4 trasmette i suoi programmi televisivi sotto questa licenza.

I programmi di VT4 sono diretti al pubblico fiammingo: essi sono o registrati o corredati di sottotitoli in neerlandese.

Il segnale televisivo è inviato verso il satellite a partire dal territorio del Regno Unito. Da notare che, con lettera del 17 ottobre 1995, le autorità britanniche hanno informato la Commissione che VT4 è soggetta alla giurisdizione del Regno Unito ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1 della direttiva 89/552/CEE.

Inoltre, con lettera del 13 luglio 1995, la Commissione aveva invitato il governo belga a fornirle ulteriori chiarimenti circa la compatibilità della normativa fiamminga sul monopolio della pubblicità televisiva con le regole comunitarie in materia di libera circolazione dei servizi. Dalla risposta fornita dal governo belga con lettera del 14 settembre 1995 risulta che tale legislazione, così come è formulata, non vieta alle emittenti televisive stabilite in altri Stati membri di diffondere messaggi pubblicitari diretti al pubblico fiammingo ed è pertanto conforme all'articolo 59 del trattato.

Le autorità fiamminghe competenti hanno tuttavia escluso che VT4 possa essere considerata come un'emittente televisiva autorizzata da un altro Stato membro, perché, a loro dire, si tratta di un ente fiammingo che si è stabilito nel Regno Unito per eludere l'applicazione della normativa della Comunità fiamminga. D'altra parte, secondo le autorità fiamminghe. VT4 non rientrerebbe nel campo di applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, 2° del decreto sulla televisione via cavo che impone al cablo- distributore di trasmettere i programmi della società televisiva non pubblica autorizzata a rivolgersi all'insieme della Comunità fiamminga, essendo VTM in effetti l'unico organismo privato autorizzato. Per questi motivi, VT4 si è visto rifiutare, mediante decreto ministeriale, l'accesso alla rete via cavo fiamminga [1]. Tale decreto è stato sospeso dal Consiglio di Stato belga che ha in seguito sottoposto alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale sui criteri per determinare gli orgnanismi di radiodiffusione soggetti alla competenza di uno Stato membro ai sensi della direttiva 89/552/CEE. Con sentenza del 5 giugno 1997 [2], la Corte ha dichiarato che quando un organismo di radiodiffusione televisiva è stabilito in più Stati membri, esso è soggetto alla giurisdizione dello Stato membro sul cui territorio ha il centro delle sue attività. La Corte ha rilevato inoltre che il solo fatto che tutte le emissioni siano esclusivamente destinate al pubblico fiammingo non permette di dimostrare che VT4 non possa essere considerata stabilita nel Regno Unito.

II. VALUTAZIONE GIURIDICA

Articolo 90, paragrafo 1

(11) L'articolo 90, paragrafo 1 del trattato CE dispone che gli Stati membri hanno l'obbligo di non emanare né mantenere, nei confronti delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del trattato. L'esistenza di un diritto esclusivo concesso ad un'impresa non è in quanto tale incompatibile con le regole del trattato. Tuttavia, se l'articolo 90 del trattato ammette l'esistenza di imprese titolari di taluni diritti speciali o esclusivi, ciò non significa che tutti i diritti speciali o esclusivi siano necessariamente compatibili con il trattato [3]. Tale compatibilità deve essere valutata sotto il profilo delle varie norme cui rinvia l'articolo 90, paragrafo 1.

VTM è un'impresa privata a cui la Comunità fiamminga ha accortado il diritto esclusivo di diffondere pubblicità televisiva destinata all'insieme del pubblico fiammingo. Questo diritto discende da una misura di Stato, ossia dalle disposizioni del decreto fiammingo del 1991, in particolare l'articolo 3, comma 2, sostituito dall'articolo 80 comma 2 del citato Codice, in collegamento con il decreto del 1987, in particolare l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), sostituito dall'articolo 41, 1° del Codice.

[1] Decreto del ministro fiammingo degli Affari culturali e bruxellesi del 16 gennaio 1995.
[2] Non ancora pubblicata.
[3] Cfr. Corte di giustizia, sentenza 19 maggio 1993, causa C-320/91 (Corbeau), Raccolta 1993, pag. I-2563.

(12) L'articolo 52 del trattato CE esige la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di un Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

Il diritto esclusivo di VTM di trasmettere pubblicità televisiva destinata al pubblico fiammingo equivale ad escludere qualsiasi operatore di un altro Stato membro interessato a stabilirsi o a creare una sede secondaria nelle Fiandre allo scopo di trasmettere, sulla rete di teledistribuzione belga, messaggi pubblicitari televisivi destinati al pubblico fiammingo.

Il fatto che le disposizioni in causa si applichino indistintamente sia alle imprese, diverse da VTM, stabilite in Belgio, sia alle imprese originarie di altri Stati membri, non è di natura tale da escludere dal campo di applicazione dell'articolo 52 del trattato il regime preferenziale di cui beneficia VTM.

In effetti, riservando la pubblicità televisiva ad una sola impresa, che nella fattispecie è un'impresa nazionale, la totalità o almeno una parte preponderante del mercato della pubblicità televisiva va a beneficio dell'economia nazionale. Si tratta incontestabilmente di una finalità e di un effetto protezionistici. La finalità discriminatoria perseguita con la concessione del monopolio legale a VTM, risulta manifestamente dalle circostanze del caso, ossia l'esclusione fin dall'origine di tutti i cittadini degli altri Stati membri a motivo delle condizioni imposte nel decreto del 1987, e la volontà, chiaramente affermata dai rappresentanti dell'esecutivo e del Consiglio fiammingo, di pervenire alla costituzione di una società beneficiaria del monopolio e soggetta al controllo della stampa fiamminga, e di escludere l'accesso di organismi televisivi stranieri al sistema audiovisivo fiammingo.

Come già menzionato dalla lettera del governo belga del 14 settembre 1995, risulta che le disposizioni relative al diritto esclusivo non impediscono ad una società televisiva stabilita in un altro Stato membro di trasmettere programmi in lingua olandese nonché pubblicità destinata all'insieme del pubblico fiammingo. Resta tuttavia il fatto che detta società televisiva subirebbe un grave pregiudizio concorrenziale nei riguardi di VTM poiché sarebbe costretta ad operare a distanza dai suoi utenti fiamminghi e dal mercato dei suoi inserzionisti.

Anche se le misure in questione sono indistintamente applicabili agli operatori non belgi e agli operatori belgi diversi da VTM, si tratta innegabilmente di misure che costituiscono una forma dissimulata di discriminazione avente effetti protezionistici. Tali effetti dovrebbero essere accettati se le misure sono giustificate per motivi imperiosi d'interesse generale se sono atte a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e limitate a quanto strettamente necessario a tal fine [1].

(13) Nell'ambito della già citata causa C-211/91 dinanzi alla Corte di giustizia, le autorità belghe avevano sostenuto che gli introiti pubblicitari di VTM erano devoluti parzialmente alla stampa, a titolo di compensazione forfetaria per i minori introiti dovuti all'introduzione della pubblicità commerciale alla radio e alla televisione, ed erano perciò destinati alla salvaguardia del pluralismo nella stampa fiamminga. In origine il governo fiammingo invocava perciò motivi di politica culturale per giustificare la concessione a VTM del diritto esclusivo di trasmettere pubblicità televisiva. Oggi invece esso considera, nella sua lettera dell'11 febbraio in risposta alla lettera della Commissione del 10 gennaio 1997 — sia alla luce dell'attuale struttura di VTM che a seguito dell'evoluzione intervenuta nei mass-media e nella stampa fiamminga (fusione e alleanze) — che la misura in questione non è più idonea per conseguire tale finalità d'interesse generale. Per questi motivi il governo fiammingo dubita che una tale misura possa beneficiare delle disposizioni di deroga dell'articolo 90, paragrafo 2 del trattato.

Tali argomenti continuano tuttavia ad essere addotti da VTM la quale considera l'attribuzione degli introiti pubblicitari agli editori della stampa fiamminga un aspetto fondamentale, direttamente legato al suo monopolio, del compito d'interesse generale di cui sarebbe stata investita. Un altro aspetto di questo compito risiederebbe nel ruolo complementare svolto da VTM nel sistema generale fiammingo dei mass-media rispetto all'organismo pubblico BRTN e alle televisioni locali, consistente in particolare nell'assicurare un servizio d'informazione generale in maniera indipendente e la diffusione di programmi educativi e di svago.

La Commissione ammette che una politica culturale e la salvaguardia del pluralismo, che è legato alla libertà di espressione, possano costituire esigenze imperative d'interesse generale atte a giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento. Tuttavia essa considera che gli obiettivi di politica culturale possono essere perseguiti soltanto con mezzi che non limitino più del necessario le libertà previste dal trattato. Ciò significa, nella presente fattispecie, che tali obiettivi non possono

[1] Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 1995, causa C-55/94 (Gebhard), Raccolta 1995, pag. I-4186.

essere perseguiti con mezzi che equivalgono ad eliminare l'eventuale concorrenza nei riguardi dell'organismo nazionale da parte di organismi interessati a stabilirsi in Belgio per trasmettere i loro messaggi pubblicitari sulle reti di cablodistribuzione, privando in tal modo di qualsiasi effetto l'articolo 52.

Infatti, la Commissione considera che, nel caso di specie, non sussiste necessariamente un nesso fra l'asserito obiettivo di politica culturale della salvaguardia di una stampa fiamminga pluralista, da un lato, e la concessione a VTM di un monopolio della televisione commerciale privata nelle Fiandre, dall'altro. In primo luogo, il Codice non garantisce a tutti gli editori della stampa fiamminga, senza distinzioni di sorta, il diritto di diventare azionisti di VTM o di beneficiare di un ristorno sui suoi utili. Per gli editori che non hanno partecipato alla costituzione di VTM — come quelli entrati sul mercato della stampa fiamminga dopo il 1987 — la legge non ha previsto alcun diritto di partecipare agli utili prodotti da VTM. L'esclusiva conferita a VTM favorisce pertanto un unico gruppo di editori a detrimento degli altri. Gli editori privilegiati si vedono garantire un reddito monopolistico, consacrato dalla legge, che permette loro di competere più efficacemente con eventuali concorrenti o nuovi operatori sul mercato della stampa fiamminga, anche provenienti da altri Stati membri. Inoltre, non è affatto garantito che gli introiti pubblicitari di VTM, che sono ripartiti fra gli azionisti in funzione delle loro rispettive quote di capitale, siano destinati da questi ultimi a sostegno delle loro testate che si trovassero eventualmente in difficoltà finanziarie. Tali proventi potrebbero infatti essere anche utilizzati per attività prive di qualsiasi finalità culturale, non aventi alcun nesso con il sostegno alla stampa. Il monopolio di cui gode VTM sembra perciò operare contro l'obiettivo asserito della salvaguardia del pluralismo nella stampa fiamminga.

In secondo luogo, le condizioni stabilite dal Codice relativamente alla struttura dell'unica società televisiva privata nelle Fiandre riconosciuta dall'esecutivo fiammingo, ossia la riserva del 51 % del capitale di VTM agli editori della stampa neerlandofona, constituiscono un mezzo inefficace per la realizzazione della asserita finalità culturale poiché non è escluso che il capitale di VTM, in particolare la quota riservata del 51 %, possa concentrarsi nelle mani di un unico azionista a detrimento della salvaguardia del pluralismo nel campo dei mass-media. Invece dei nove azionisti originari, VTM ne conta infatti oggi soltanto cinque [1].

[1] Come illustrato al considerando 9, tali condizioni formano oggetto del parere motivato del 15 maggio 1997.

Per quanto riguarda la sopravvivenza degli organismi di radiodiffusione televisiva, non vi è motivo di credere che nella Comunità fiamminga un ente televisivo privato possa sopravvivere soltanto se gode di un monopolio di pubblicità televisiva. Del resto, il fatto che VTM abbia lanciato nel 1995 un secondo canale televisivo che diffonde messaggi pubblicitari indica che VTM crede nella profittabilità di più di un canale privato nelle Fiandre.

In conclusione, la Commissione non ritiene che la monopolizzazione degli introiti pubblicitari di VTM sia giustificata da esigenze imperative di interesse generale. Per garantire il pluralismo che intende salvaguardare, il governo fiammingo protrebbe ricorrere a misure appropriate che siano meno pregiudizievoli all'integrazione economica.

(14) Le disposizioni dell'articolo 90, paragrafo 2, prevedono una deroga all'applicazione delle regole del trattato a favore delle imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale qualora l'applicazione di tali norme osti all'adempimento in linea di diritto e di fatto della specifica missione loro affidata.

La deroga dell'articolo 90, paragrafo 2, non è stata invocata dalle autorità belghe. In ogni caso, VTM non risulta investita della gestione di un servizio d'interesse economico generale. Infatti, in base all'articolo 41 del Codice, VTM è unicamente autorizzata ad organizzare trasmissioni televisive dirette alla Comunità fiamminga. Le disposizioni del Codice che impongono a VTM di assicurare l'equilibrio della sua programmazione, di contribuire allo sviluppo generale del pubblico fiammingo, di mantenere un'obiettività giornalistica e di non diffondere programmi contrari alla morale pubblica o alla sicurezza, non costituiscono elementi di prova attestanti che VTM sarebbe stata investita dalle autorità fiamminghe della gestione di un servizio d'interesse economico generale. Tali disposizioni, riguardanti il contenuto dei programmi di VTM, sono di natura molto generale e non permettono affatto di concludere che la Comunità fiamminga abbia affidato a VTM il compito di realizzare una delle sue politiche culturali. Bisogna fare distinzione fra le condizioni di autorizzazione che una società televisiva privata deve soddisfare in nome dell'interesse generale (del tipo di quelle applicate a VTM), da un lato, e l'attribuzione, da parte dello Stato, di compiti d'interesse generale ad una impresa privata, dall'altro. La Commissione rileva, a questo riguardo, che il Codice affida espressamente alla BRTN, il cui capitale è detenuto dalla Comunità fiamminga, il compito di adempiere alla funzione di «società di televisione

pubblica». Oltre alla missione di «società di televisione pubblica» la BRTN è stata incaricata di compiti specifici di servizio pubblico, come la diffusione di comunicati ufficiali del governo fiammingo, la diffusione dei programmi dei partiti politici, nonché la concessione di tribune ad associazioni filosofiche. Nessuna di queste prescrizioni si applica a VTM. In un recente emendamento del Codice [1] gli obblighi di servizio pubblico della BRTN (che assumerà la nuova denominazione VRT) sono stati ulteriormente specificati ed è previsto l'obbligo per la VRT di stipulare un contratto di gestione con le autorità fiamminghe in cui sarà ulteriormente elaborata la sua missione di servizio pubblico.

Infine, anche volendo ammettere l'esistenza di una missione di servizio pubblico affidata a VTM, i mezzi adottati per adempiere tale missione, ossia i diritti esclusivi che formano oggetto della presente decisione, incidono sugli scambi in maniera sproporzionata e contraria all'interesse della Comunità tanto da svuotare di qualsiasi contenuto l'efficacia dell'articolo 52, mentre l'insediamento nelle Fiandre di enti televisivi di altri Stati membri faciliterebbe l'introduzione di una concorrenza efficace in materia di pubblicità televisiva in questo territorio. In effetti, la prossimità geografica degli utenti e degli inserzionisti permetterebbe a tali organismi di operare in condizioni più agevoli e meno onerose,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'articolo 80, comma 2, e l'articolo 41, 1° del Codice delle regole fiamminghe relative alla radio e telediffusione, alla pubblicità, alla sponsorizzazione e al cavo, che prevedono che il governo fiammingo può autorizzare un solo ente privato di telediffusione a trasmettere i suoi programmi all'insieme della Comunità fiamminga e a diffondere, a destinazione di tale Comunità, pubblicità commerciale e non commerciale, — nel caso di specie, la società televisiva privata Vlamse Televisie Maatschappij NV —, nonché la decisione dell'esecutivo fiammingo del 19 novembre 1987 e il regio decreto del 3 dicembre 1987 (confermato da una decisione dell'esecutivo fiammingo dell'11 dicembre 1991) — con cui VTM è stata riconosciuta come unica società di televisione privata autorizzata a rivolgersi all'insieme della Comunità fiamminga e ad inserire pubblicità commerciale nei suoi programmi — sono incompatibili con il combinato disposto dell'articolo 90, paragrafo 1, e dell'articolo 52 del trattato CE.

Articolo 2

Le autorità belghe sono tenute a porre fine all'infrazione descritta all'articolo 1 e ad informare la Commissione, entro il termine di due mesi dalla notifica della presente decisione, delle misure adottate a tal fine.

Articolo 3

Il Regno del Belgio è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 26 giugno 1997.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione

[1] Decreto del 29 aprile 1997 relativo alla trasformazione della BRTN in una società per azioni di diritto pubblico, Moniteur belga del 1° maggio 1997.