

DOMSTOLENS DOM

10. september 1996 *

I sag C-222/94,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Christopher Docksey og Berend Jan Drijber, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

Den Franske Republik ved directeur adjoint Edwige Belliard og secrétaire des affaires étrangères Jean-Louis Falconi, begge Udenrigsministeriets Direction des affaires juridiques, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

intervenient,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af Barristers Stephen Richards og Rhodri Thompson, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radio-spredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23) ved ikke at have gennemført direktivet korrekt,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet og G. Hirsch samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (refererende dommer), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm og L. Sevón,

generaladvokat: C. O. Lenz

jutitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 27. februar 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Det Forenede Kongeriges regering ved John E. Collins, bistået af Stephen Richards og Rhodri Thompson, af den franske regering ved secrétaire des affaires étrangères Philippe Martinet, Udenrigsministeriets Direction des affaires juridiques, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved Christopher Docksey og Berend Jan Drijber,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. april 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. juli 1994 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23, herefter »direktivet«) ved ikke at have gennemført direktivet korrekt.
 - 2 Kommissionen har gjort gældende, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet
 - ved for så vidt angår tv-udsendelser via satellit at have indført de i section 43 i Broadcasting Act 1990 opstillede kriterier for afgørelsen af, hvilke satellit-tv-institutioner der hører under Det Forenede Kongeriges myndighed, og ved i forbindelse med udøvelsen af denne myndighed at anvende forskellige regler for indenlandske satellitprogrammer og udenlandske satellitprogrammer,
- og
- ved at udøve kontrol med de udsendelser, der sendes af en tv-institution, der hører under en anden medlemsstats myndighed, når udsendelserne sendes på et udenlandsk satellit-program eller tilbydes offentligheden i form af et program, hvortil der kræves licens, eller ved lokal fordeling.

Direktivet

3 Direktivets artikel 2 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne skal hver især sikre, at alle udsendelser ved tv-radiospredning, der sendes

— af tv-radiospredningsorganer, som hører under deres myndighed, eller

— af tv-radiospredningsorganer, der benytter en frekvens eller satellitkapacitet, som den pågældende medlemsstat har givet tilladelse til at benytte, eller en forbindelse, der udgår fra denne medlemsstat til en satellit, uden dog at høre under nogen medlemsstats myndighed,

er i overensstemmelse med lovgivningen om udsendelser bestemt for offentligheden i den pågældende medlemsstat.

2. Medlemsstaterne skal sikre modtagefrihed og må ikke hindre retransmission på deres område af fjernsynsudsendelser fra andre medlemsstater af grunde, der falder inden for de ved dette direktiv samordnede områder. De kan midlertidigt suspendere retransmission af fjernsynsudsendelser, hvis følgende forhold foreligger:

a) en fjernsynsudsendelse fra en anden medlemsstat er en åbenlys, væsentlig og alvorlig overtrædelse af artikel 22

- b) tv-radiospredningsorganet har i løbet af de foregående tolv måneder allerede overtrådt samme bestemmelse mindst to gange
- c) den berørte medlemsstat har skriftligt underrettet tv-radiospredningsorganet samt Kommissionen om de påståede overtrædelser og om, at den agter at begrænse retransmissionen, hvis en sådan overtrædelse gentages
- d) konsultationer med transmissionsstaten og Kommissionen har ikke ført til en mindelig ordning inden 15 dage efter underretningen i litra c), og den påståede overtrædelse fortsætter.

Kommissionen drager omsorg for, at ophævelsen er forenelig med fællesskabsretten. Den kan anmode den pågældende medlemsstat om straks at bringe en suspension, der strider imod fællesskabsretten, til ophør. Denne bestemmelse er ikke til hinder for anvendelsen af procedurer, forholdsregler eller sanktioner over for de pågældende overtrædelser i den medlemsstat, under hvis myndighed det pågældende tv-radiospredningsorgan hører.

3. Dette direktiv finder ikke anvendelse på udsendelser, der udelukkende er bestemt til modtagelse i tredjelande, og som ikke direkte eller indirekte modtages i en eller flere medlemsstater.«

- 4 Direktivets artikel 3 bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne kan for så vidt angår de tv-radiospredningsorganer, som hører under deres myndighed, indføre strengere eller mere detaljerede bestemmelser på de områder, der er omfattet af dette direktiv.

2. Medlemsstaterne skal på hensigtsmæssig måde inden for rammerne af deres lovgivning sørge for, at de tv-radiospredningsorganer, der hører under deres myndighed, overholder bestemmelserne i dette direktiv.«

- 5 I henhold til direktivets artikel 25 skal medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 3. oktober 1991 og straks underrette Kommissionen herom.

Europarådets konvention om grænseoverskridende fjernsyn

- 6 Artikel 2, 3, 5 og 27 i Europarådets konvention af 5. maj 1989 om grænseoverskridende fjernsyn (herefter »konventionen«) har følgende ordlyd (O. a. : Domstolens oversættelse):

»Artikel 2: Anvendte udtryk

I denne konvention forstås ved:

- a. 'spredning': førstegangsudsendelse via radioanlæg, kabel eller enhver form for satellit i kodet eller ukodet form af tv-programmer, der skal kunne modtages af almenheden. Kommunikationstjenester på individuel basis er ikke omfattet

- b. ...

c. 'tv-foretagende': en fysisk eller juridisk person, som sammensætter tv-programmer, der skal kunne modtages af almenheden, og spreder disse eller lader dem sprede af tredjemand i deres helhed uden nogen form for ændring

d. 'program': alle de udsendelser, der sendes af et tv-foretagende i litra c)'s forstand

...«

»Artikel 3: Anvendelsesområde

Denne konvention finder anvendelse på ethvert program, der spredes eller videregives af institutioner eller ved hjælp af tekniske installationer, der hører under en kontraherende parts jurisdiktion, det være sig kabel-, radio- eller satellitanlæg, og som direkte eller indirekte kan modtages i et eller flere andre kontraherende lande.«

»Artikel 5: Udsendelsesstaternes forpligtelser

1. Hver enkelt udsendelsesstat skal med passende midler og gennem sine kompetente myndigheder drage omsorg for, at alle programmer, der spredes af institutioner eller ved hjælp af tekniske installationer, som hører under dens jurisdiktion, som omhandlet i artikel 3, er i overensstemmelse med denne konventions bestemmelser.

2. Ved udsendelsesstaten forstås i denne konvention:

- a. for så vidt angår spredning via radioanlæg: den kontraherende stat, hvor førstegangsudsendelsen finder sted
- b. for så vidt angår spredning via satellit:
 - i. den kontraherende stat, hvor up-link-senderen er placeret
 - ii. den kontraherende stat, som giver tilladelse til at benytte en frekvens eller en satellitkapacitet, når up-link-senderen er placeret i en stat, der ikke er part i denne konvention
 - iii. den kontraherende stat, hvori tv-foretagendet har hjemsted, såfremt ansvaret ikke er fastlagt efter nr. i og ii.

...«

»Artikel 27: Andre internationale aftaler eller overenskomster

1. De kontraherende stater, som er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, anvender i deres indbyrdes forhold Fællesskabets regler og anvender således kun reglerne i denne konvention, i det omfang der ikke findes fællesskabsbestemmelser om et bestemt spørgsmål.

...«

National ret

- 7 Broadcasting Act 1990 (herefter »loven«) regulerer bl. a. uafhængige institutioners fjernsynsvirksomhed i Det Forenede Kongerige.
- 8 I henhold til lovens section 13 er det forbudt at sende andre tv-programmer end BBC's og Welsh Authority's, medmindre Independent Television Commission (»ITC«) har givet tilladelse eller udstedt licens hertil.
- 9 Lovens section 16(2)(g) og (h) gennemfører de i direktivets artikel 4 og 5 opstillede betingelser med hensyn til europæiske programmer fra uafhængige producenter.
- 10 I section 43 skelnes der mellem to former for »satellit-programmer«, nemlig indenlandske og udenlandske satellit-programmer, der begge betragtes som »tv-programmer« og derfor kun kan spredes på grundlag af en licens. Bestemmelsen opstiller også kriterierne for, hvilke tv-udsendelser der henhører under de to former for programmer:

— I henhold til section 43(1) er et indenlandsk satellit-program (»domestic satellite service«, herefter »DSS«) et tv-program, der sendes via satellit fra et sted i Det Forenede Kongerige på en frekvens, der er tildelt Det Forenede Kongerige, og med henblik på at kunne modtages af almenheden i Det Forenede Kongerige.

— I henhold til section 43(2) er et udenlandsk satellit-program (»non-domestic satellite service«, herefter »NDSS«) et tv-program, der sendes via satellit

a) fra et sted i Det Forenede Kongerige med henblik på at kunne modtages af almenheden i Det Forenede Kongerige eller i en medlemsstat på anden måde end på en tildelt frekvens, eller

b) fra et sted uden for Det Forenede Kongerige og en medlemsstat med henblik på at kunne modtages af almenheden i Det Forenede Kongerige eller i en medlemsstat, når udsendelserne leveres af en person i Det Forenede Kongerige, som har den redaktionelle kontrol over programindholdet.

11 Der er fastsat særlige regler i lovens section 44 for udstedelse af licenser til DSS og i section 45 for udstedelse af licenser til NDSS. I henhold til section 44(3) gælder de i section 16(2)(g) og (h) opstillede betingelser vedrørende europæiske programmer også for DSS. Dette er derimod i henhold til section 45(2) ikke tilfældet for så vidt angår NDSS.

12 Lovens section 47(2) indeholder de nærmere regler for tilladelse til »programmer, hvortil der kan gives tilladelse«. Section 79(2) drejer sig om tilladelse til »lokal fordeling«, som udelukkende eller delvis består i viderespredning af udenlandske satellitprogrammer (i deres helhed og uden ændringer).

Sagens forløb

13 Ved skrivelse af 3. november 1992 gav Kommissionen udtryk for, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat sine forpligtelser ved ikke at have gennemført direktivet fuldstændigt og korrekt, og den opfordrede kongeriget til at fremsætte sine bemærkninger.

- 14 Ved skrivelse af 10. februar 1993 fremsatte Det Forenede Kongeriges regering sine bemærkninger til de forskellige punkter i åbningsskrivelsen.
- 15 Den 30. september 1993 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Det Forenede Kongerige til inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af udtalelsen at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at bringe tilsidesættelsen af forpligtelserne i henhold til direktivet til ophør.
- 16 Ved skrivelse af 25. januar 1994 besvarede Det Forenede Kongerige den begrundede udtalelse.

Sagens genstand

- 17 Det andet led i Kommissionens påstand går bl. a. ud på, at Det Forenede Kongerige i lovens section 79(2) i strid med direktivets artikel 2, stk. 2, har fastsat regler om kontrol med udsendelser, der sendes af en tv-institution, som hører under en anden medlemsstats myndighed, når udsendelserne sendes på et udenlandsk satellitprogram eller tilbydes offentligheden ved lokal fordeling.
- 18 Det Forenede Kongerige har i sit svarskrift gjort gældende, at lovens section 79(2) ganske vist gælder for udsendelse af udenlandske programmer via satellit, men at det fremgår af section 79(5) og gennemførelsesbestemmelserne i Broadcasting (Foreign Satellite Programmes — Specified Countries) Order 1991 (SI 1991, nr. 2124), at section 79(2) ikke finder anvendelse på programmer, der sendes via satellit fra andre medlemsstater.
- 19 På baggrund af disse bemærkninger har Kommissionen under retsmødet frafaldet dette klagepunkt.

Manglende overholdelse af direktivets artikel 2, stk. 1

- 20 Det fremgår af stævningen, at Kommissionen over for Det Forenede Kongerige har fremført fire klagepunkter, som går ud på, at direktivets artikel 2, stk. 1, ikke er overholdt ved lovens section 43, idet denne bestemmelse

- opstiller andre kriterier end etableringskriteriet for afgørelsen af, hvilke tv-institutioner der hører under Det Forenede Kongeriges myndighed
- opstiller et andet irrelevant kriterium i denne henseende, nemlig modtagelseskriteriet
- ikke lader udsendelser fra tredjelande, der hører under Det Forenede Kongeriges myndighed, være undergivet sidstnævntes lovgivning og
- fastsætter forskellige regler for NDSS og DSS.

- 21 Den franske regering har tilsluttet sig de betragtninger, Kommissionen har fremført som grundlag for disse klagepunkter.

Kriterierne for afgørelsen af, hvilke tv-institutioner der hører under Det Forenede Kongeriges myndighed

Fortolkningen af direktivets artikel 2, stk. 1

- 22 I henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, skal medlemsstaterne hver især sikre, at de tv-radiospredningsorganer, som hører under deres myndighed, eller som de i

medfør af bestemmelsens andet led har kompetence over for med hensyn til de udsendte programmer, overholder lovgivningen om udsendelser bestemt for offentligheden i den pågældende medlemsstat. Ifølge artikel 3, stk. 2, skal medlemsstaterne endvidere sørge for, at de tv-radiospredningsorganer, der hører under deres myndighed, overholder bestemmelserne i direktivet.

- 23 Det fremgår af sagens akter, at Kommissionen og Det Forenede Kongerige har forskellig opfattelse af, hvorledes begrebet »myndighed« i udtrykket »tv-radiospredningsorganer, som hører under [en medlemsstats] myndighed« i direktivets artikel 2, stk. 1, første led, skal fortolkes.
- 24 Kommissionen har anført, at de tv-radiospredningsorganer, som hører under en medlemsstats myndighed i bestemmelsens forstand, er de organer, der er etableret i den pågældende medlemsstat. Den finder således ikke, at reglerne i lovens section 43 er i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 2, eftersom de opstiller andre kriterier.
- 25 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at den kompetente medlemsstat i direktivets artikel 2, stk. 1's forstand er den stat, fra hvis område tv-udsendelsen sendes.
- 26 Det må konstateres, at direktivet ikke indeholder nogen udtrykkelig definition af ordene »tv-radiospredningsorganer, som hører under deres myndighed«.
- 27 Det skal således først undersøges, om ordlyden af artikel 2, stk. 1, giver grundlag for en fortolkning, der støtter den ene af parternes opfattelse.

- 28 Det Forenede Kongerige har anført, at dets fortolkning, som går ud på, at den kompetente medlemsstat i direktivets artikel 2, stk. 1's forstand er den, fra hvis område udsendelsen sendes, støttes af bestemmelsens andet led, hvorefter den medlemsstat, der har kompetence til at sikre, at lovgivningen om udsendelserne overholdes, er den medlemsstat, der giver tilladelse til at benytte en frekvens eller en satellitkapacitet, eller hvor forbindelsen til en satellit (up-link-senderen) er placeret.
- 29 Det må imidlertid fastslås, at hvis det eneste kriterium for afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er kompetent i direktivets artikel 2, stk. 1's forstand, var det sted, hvorfra udsendelsen sendes, ville bestemmelsens andet led — som det med rette er anført af Kommissionen — være uden indhold.
- 30 Det Forenede Kongerige har endvidere anført, at der ikke består en indbyrdes rangfølge mellem de to led i direktivets artikel 2, stk. 1, men at der snarere er tale om en tvedeling.
- 31 Det skal hertil blot bemærkes, at det klart fremgår af bestemmelsens ordlyd, at et radiospredningsorgan ikke både kan høre under en medlemsstats myndighed som omhandlet i første led og samtidig være omfattet af andet led, som kun vedrører organer, der ikke hører under nogen medlemsstats myndighed.
- 32 Det Forenede Kongerige har endelig gjort gældende, at direktivets artikel 2, stk. 1, andet led, vedrører spredning af udsendelser via satellit, hvorfor bestemmelsens første led vedrører jordbaseret spredning af udsendelser via radioanlæg.
- 33 Hertil bemærkes, at dette argument hviler på en antagelse af, at begrebet »myndighed« har en forskellig betydning i de to led. Som anført af generaladvokaten i

punkt 41 i forslaget til afgørelse, kan argumentet ikke tiltrædes. Eftersom det andet led kun vedrører den situation, at radiospredningsorganet ikke hører under en anden medlemsstats myndighed som omhandlet i første led, forudsættes det i andet led, at medlemsstaterne i medfør af første led kan være kompetente i de tilfælde, der nævnes i andet led.

- 34 Da den af Det Forenede Kongerige anlagte fortolkning ikke er i overensstemmelse med ordlyden af artikel 2, stk. 1, skal det undersøges, om Kommissionens opfattelse kan tiltrædes.
- 35 Formålet med direktivets artikel 2, stk. 1, er at opnå, at en medlemsstat skal sikre, at alle tv-udsendelser, der sendes af tv-radiospredningsorganer, over for hvilke medlemsstaten kan udøve de i bestemmelsen omhandlede beføjelser, er i overensstemmelse med lovgivningen om udsendelser bestemt for offentligheden i den pågældende medlemsstat, herunder direktivets egne bestemmelser, jf. artikel 3, stk. 2.
- 36 En medlemsstats kompetence til at sikre, at dens regler overholdes, beror på dens beføjelser for så vidt angår de aktiviteter, der udøves på dens område, og, subsidiært, for så vidt angår personer eller efter omstændighederne genstande — såsom kunstige satellitter — der har tilknytning til medlemsstaten, selv om de befinder sig uden for dennes område.
- 37 Artikel 2, stk. 1, andet led, omhandler den situation, at en medlemsstat dels kan udøve sin kompetence for så vidt angår brugen af en satellit, dels er stedlig kompetent for så vidt angår brugen af en up-link-forbindelse placeret i den pågældende medlemsstat til en satellit, der ikke hører under dens myndighed.

- 38 Andet led sigter dog kun til udøvelse af en sådan kompetence, såfremt ingen anden medlemsstat er kompetent i medfør af bestemmelsens første led.
- 39 En medlemsstat B kan kun være kompetent i den i andet led omhandlede situation, hvis den i medfør af første led kan udøve en personel kompetence over for de tv-radiospredningsorganer, der ønsker at benytte en frekvens eller en satellitkapacitet, som har tilknytning til en medlemsstat A, eller en up-link-forbindelse placeret på dennes område til en satellit, der ikke hører under medlemsstat A's myndighed.
- 40 En gennemgang af artikel 2, stk. 1, viser således, at det i første led anvendte begreb en medlemsstats myndighed skal forstås således, at det nødvendigvis omfatter en personel kompetence over for tv-radiospredningsorganerne.
- 41 Denne fortolkning bekræftes af ordlyden af direktivets artikel 2, stk. 1, første led, for så vidt som der heri sigtes til tv-radiospredningsorganer, der er undergivet en medlemsstats myndighed, uden at der i denne forbindelse henvises til det sted, hvorfra de sender deres udsendelser.
- 42 En personel kompetence for en medlemsstat over for et tv-radiospredningsorgan kan imidlertid kun være baseret på dettes tilknytning til medlemsstatens retsorden, hvilket er hovedindholdet i etableringsbegrebet i EF-traktatens artikel 59, stk. 1, som efter sin ordlyd forudsætter, at tjenesteyderen og modtageren af en tjenesteydelse er »bosat« i to forskellige medlemsstater.

Europarådets konvention

- 43 Det Forenede Kongerige har endvidere gjort gældende, at dets fortolkning af ordene »tv-radiospredningsorganer, som hører under deres myndighed« i direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 2, i det væsentlige er baseret på konventionens artikel 5, stk. 2, hvorefter udsendelsesstaten — der skal drage omsorg for, at programmer, der spredes af institutioner eller ved hjælp af tekniske installationer, som hører under dens jurisdiktion, som omhandlet i artikel 3, er i overensstemmelse med konventionen — er den stat, hvor up-link-senderen er placeret, eller som giver tilladelse til at benytte en frekvens eller en satellitkapacitet, når up-link-senderen er placeret i en stat, der ikke er part i konventionen.
- 44 Det Forenede Kongerige har anført, at Fællesskabet ganske vist ikke selv er part i konventionen, men at der vil være skabt en absurd situation, hvis Fællesskabet gennem direktivet har villet fastsætte regler for spredning af udsendelser inden for Fællesskabet, der radikalt adskiller sig fra de regler, medlemsstaterne har vedtaget inden for rammerne af konventionen.
- 45 Det må imidlertid på baggrund af en sammenligning mellem henholdsvis direktivets og konventionens ordlyd, opbygning og formål konstateres, at denne argumentation ikke kan tiltrædes.
- 46 Det fremgår for det første af konventionens artikel 5, at den stat, der har kompetence til at sikre, at reglerne om programmerne overholdes, er udsendelsesstaten. Ifølge konventionens artikel 2 forstås ved »spredning« førstegangsendelse via radioanlæg, kabel eller enhver form for satellit i kodet eller ukodet form af tv-programmer, der skal kunne modtages af almenheden. For så vidt angår spredning via radioanlæg, bestemmer artikel 5, stk. 2, litra a), at udsendelsesstaten er den kontraherende stat, hvor førstegangsendelsen finder sted. Med hensyn til spredning via satellit bestemmer artikel 5, stk. 2, litra b), at udsendelsesstaten er den kontraherende stat, hvor up-link-senderen er placeret (nr. i), eller den kontrahe-

rende stat, som giver tilladelse til at benytte en frekvens eller en satellitkapacitet, når up-link-senderen er placeret i en stat, der ikke er part i denne konvention (nr. ii).

- 47 Det følger heraf, at konventionen med henblik på afgørelsen af, hvilken stat der har kompetence til at sikre, at reglerne om programmerne overholdes, i det væsentlige er baseret på kriterier vedrørende spredningen. Kun i forbindelse med spredning via satellit, i tilfælde hvor ansvaret ikke kan fastlægges i medfør af artikel 5, stk. 2, litra b), nr. i og ii, henvises der til tv-foretagendets hjemsted (nr. iii). Som anført af generaladvokaten i punkt 51 i forslaget til afgørelse, er nr. iii subsidiær i forhold til konventionens artikel 5, stk. 2, litra b), nr. i og ii.
- 48 Ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, første led, er den medlemsstat, der har kompetence til at sikre, at reglerne om programmerne overholdes, derimod den medlemsstat, under hvis myndighed tv-radiospredningsorganet hører. Direktivet anvender kun kriterier knyttet til spredningen, såfremt tv-radiospredningsorganet ikke hører under nogen anden medlemsstats myndighed, jf. artikel 2, stk. 1, andet led.
- 49 Det følger heraf, at direktivets artikel 2, stk. 1, og konventionens artikel 5, stk. 2, anvender forskellige kriterier for fastlæggelsen af, hvilken medlemsstat der skal sikre, at reglerne om tv-udsendelser overholdes. Som det med rette er fremført af Kommissionen, står denne indholdsmæssige forskel i forbindelse med en forskel mellem direktivets og konventionens formål. Mens direktivet ifølge anden betragtning sigter mod virkeliggørelsen af det indre marked med hensyn til tv-tjenesteydelser, har konventionen ifølge dennes artikel 1 til formål at fremme grænseoverskridende spredning og viderespredning af tv-programmer.
- 50 Det er desuden ubestridt, at Rådet havde fuldt kendskab til indgåelsen af konventionen, da det vedtog direktivet, hvilket i øvrigt fremgår af fjerde betragtning til

direktivet. Som anført af generaladvokaten i punkt 54 i forslaget til afgørelse, blev direktivforslaget, som blev udarbejdet i 1986, imidlertid ikke ændret med henblik på at tilpasse det til konventionens bestemmelser. Det følger heraf, at fællesskabslovgiver med vedtagelsen af direktivet valgte at regulere tv-området på anden måde end sket ved konventionen.

- 51 Man kan følgelig ikke anføre konventionen som et argument imod, at den i direktivets artikel 2, stk. 1, indeholdte henvisning til den stat, hvis myndighed tv-radiospredningsorganet hører under, skal forstås således, at der sigtes til den stat, hvori organet er etableret.
- 52 Det Forenede Kongerige har endelig påpeget konsekvenserne af en fortolkning af direktivets artikel 2, stk. 1, der ikke er i overensstemmelse med konventionens artikel 5, stk. 2. En sådan fortolkning vil klart placere hver enkelt medlemsstat i en umulig situation, idet staten vil være nødsaget til at tilsidesætte enten sine folkeretlige forpligtelser eller sine fællesskabsretlige forpligtelser.
- 53 Det skal hertil blot bemærkes, at konventionens artikel 27, stk. 1, udtrykkeligt fastslår, at medlemsstaterne anvender fællesskabsretten og således kun anvender konventionens regler, i det omfang der ikke findes fællesskabsbestemmelser på det pågældende område.

Etableringskriteriets hensigtsmæssighed

- 54 Der skal herefter tages stilling til forskellige argumenter fra Det Forenede Kongeriges side vedrørende hensigtsmæssigheden af at fortolke direktivets artikel 2, stk. 1, således, at den stat, hvis myndighed tv-radiospredningsorganet hører under, er den stat, hvori organet er etableret.

- 55 Det er rigtigt, at en sådan fortolkning af direktivets artikel 2, stk. 1, kan give anledning til vanskeligheder, hvilket Kommissionen i øvrigt udtrykkeligt har anerkendt under retsmødet.
- 56 Når en medlemsstat støder på vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv, skal den imidlertid forelægge disse for Kommissionen, med henblik på at denne i nært samarbejde med de berørte medlemsstater kan finde en passende løsning. Under alle omstændigheder kan det forhold, at der kan påvises praktiske problemer i forbindelse med anvendelsen af det kriterium, som fastlæggelsen af den kompetente medlemsstat i medfør af direktivets artikel 2, stk. 1, er baseret på, ikke i sig selv berettige en medlemsstat til at erstatte det med et andet kriterium efter eget valg.
- 57 Under henvisning til Domstolens dom af 26. november 1975 i sagen Coenen m.fl. (sag 39/75, Sml. s. 1547) og af 25. juli 1991 i sagen Factortame m.fl. (sag C-221/89, Sml. I, s. 3905) har Det Forenede Kongerige desuden anført, at et radiospredningsorgan kan være etableret i mere end en medlemsstat, og at et sådant organ både bør kunne støtte ret på direktivets bestemmelser for så vidt angår udsendelser, der sendes fra det land, hvor det primært er etableret, og for så vidt angår udsendelser, der sendes fra det land, hvor det har en sekundær etablering. Der er således risiko for, at flere medlemsstater kan være kompetente over for samme radiospredningsorgan.
- 58 Hertil bemærkes, at det af Det Forenede Kongerige valgte kriterium kan medføre kompetenceafgrænsningsproblemer, der ifølge kongeriget kun kan løses ved indgåelse af internationale aftaler mellem medlemsstaterne. Etableringskriteriet kan ganske vist også give anledning til vanskeligheder, men Kommissionen har — uden at blive modsagt af Det Forenede Kongerige — anført, at medlemsstaterne kan finde en løsning ved at fortolke kriteriet således, at etableringsstedet er det sted, hvor radiospredningsorganet har midtpunktet for sin virksomhed, dvs. det sted, hvor det træffer sine beslutninger vedrørende programpolitikken og den endelige sammensætning af programmerne, uden at der er behov for yderligere retsregler med henblik på at undgå risikoen for dobbelt kontrol.

- 59 Det Forenede Kongerige har endvidere gjort gældende, at etableringskriteriet indebærer en risiko for misbrug, idet et radiospredningsorgan kan flytte sit hjemsted til en anden medlemsstat for at undgå, at en medlemsstats regler finder anvendelse.
- 60 Det bemærkes herved, at den fortolkning af etableringskriteriet, Kommissionen har foreslået (jf. præmis 58 i denne dom), i betydelig grad formindsker den af Det Forenede Kongerige nævnte risiko for misbrug, og at det kriterium, som Det Forenede Kongerige har gjort sig til talsmand for, under alle omstændigheder indebærer en tilsvarende, om ikke større, risiko for misbrug.
- 61 Det følger heraf, at lovens section 43, for så vidt som den opstiller andre kriterier end etableringskriteriet for afgørelsen af, hvilke organer der hører under Det Forenede Kongeriges myndighed, ikke er i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 2.
- 62 Der må herefter gives Kommissionen medhold i dette klagepunkt.

Kriteriet baseret på modtagelsen af programmerne

- 63 Kommissionen har anført, at lovens section 43 ikke er i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 1, for så vidt som der anvendes et kriterium baseret på modtagelsen af programmerne. Det pågældende kriterium er ifølge Kommissionen uden relevans for afgørelsen af, under hvis myndighed et radiospredningsorgan hører i henhold til direktivet.
- 64 Det skal hertil blot bemærkes, at Domstolen i præmis 61 i denne dom allerede har fastslået, at de i lovens section 43 opstillede kriterier ikke er i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 2.

- 65 Der må herefter gives Kommissionen medhold i dette klagepunkt.

Det forhold, at udsendelser, der sendes fra tredjelande, men hører under Det Forenede Kongeriges myndighed, ikke er undergivet dette lands lovgivning

- 66 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at loven ikke indebærer, at udsendelser, der sendes fra tredjelande ved hjælp af en frekvens, som er tildelt Det Forenede Kongerige, med henblik på at kunne modtages af almenheden i en anden medlemsstat, er i overensstemmelse med lovgivningen om udsendelser bestemt for offentligheden i Det Forenede Kongerige.
- 67 Det Forenede Kongerige har anført, at der kun ville blive tale om en tilsidesættelse af direktivets artikel 2, stk. 1, andet led, i den — fuldstændig urealistiske — situation, at Det Forenede Kongerige skulle tildele en radiospredningsvirksomhed i et tredjeland en frekvens uden at føre kontrol med virksomhedens programmer.
- 68 Det skal hertil blot bemærkes, at Det Forenede Kongerige, selv om der er tale om et hypotetisk tilfælde, ikke har bestridt, at loven ikke er i overensstemmelse med direktivet i så henseende.
- 69 Der må herefter gives Kommissionen medhold i dette klagepunkt.

Det forhold, at der anvendes forskellige regler for NDSS og DSS

- 70 Kommissionen har gjort gældende, at sontringen i lovens section 43 mellem DSS og NDSS — ud over at være baseret på andre kriterier end radiospredningsorganets etableringssted — ikke er i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 1, idet bestemmelsen indeholder mindre strenge regler for NDSS end for DSS.

- 71 Kommissionen har nærmere anført, at lovens section 16(2)(g) og (h) i medfør af section 44(3) finder anvendelse på DSS, men derimod ikke på NDSS. Det står ifølge Kommissionen fast, at lovens section 16(2) sigter mod at gennemføre direktivets artikel 4 og 5.
- 72 Såvel Kommissionen som Det Forenede Kongerige har imidlertid erklæret, at spørgsmålet om, hvorvidt sidstnævnte faktisk har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4 og 5 for så vidt angår NDSS, er genstand for en anden procedure i henhold til traktatens 169.
- 73 Da Det Forenede Kongerige ikke har bestridt, at der anvendes mindre strenge regler på NDSS end dem, der gælder for DSS, skal der i forbindelse med nærværende sag kun tages stilling til, om direktivets artikel 2, stk. 1, er til hinder herfor.
- 74 En medlemsstat kan ganske vist i medfør af direktivets artikel 3, stk. 1, indføre strengere regler på de områder, der er reguleret ved direktivet, men ifølge artikel 2, stk. 1, skal alle udsendelser, der sendes af tv-radiospredningsorganer, som hører under den pågældende medlemsstats myndighed, eller over for hvilke medlemsstaten har kompetence i medfør af bestemmelsens andet led, være i overensstemmelse med lovgivningen om udsendelser bestemt for offentligheden i den pågældende medlemsstat.
- 75 Der må herefter gives Kommissionen medhold i dette klagepunkt.

Manglende overholdelse af direktivets artikel 2, stk. 2

- 76 Kommissionen har endelig gjort gældende, at lovens section 44 og 45 om udstedelse af licenser til DSS og NDSS ikke er i overensstemmelse med direktivets

artikel 2, stk. 2, for så vidt som definitionen af DSS og NDSS i lovens section 43 omfatter radiospredningsorganer, der hører under andre medlemsstaters myndighed, således at der opstår mulighed for dobbelt kontrol.

- 77 Det Forenede Kongerige har ikke bestridt, at lovens section 43 gælder for alle radiospredningsorganer, der sender udsendelser fra Det Forenede Kongeriges område.
- 78 Det må således fastslås, at lovens section 43, for så vidt som der heri anvendes andre kriterier end etableringskriteriet i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, i strid med direktivets artikel 2, stk. 2, også omfatter radiospredningsorganer, der hører under andre medlemsstaters myndighed, fordi de er etableret i disse lande.
- 79 Der må herefter gives Kommissionen medhold i dette klagepunkt.
- 80 Det må således fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 2, ved for så vidt angår tv-udsendelser via satellit at have indført de i section 43 i Broadcasting Act 1990 opstillede kriterier for afgørelsen af, hvilke satellit-tv-institutioner der hører under Det Forenede Kongeriges myndighed, ved i forbindelse med udøvelsen af denne myndighed at anvende forskellige regler for indenlandske satellitprogrammer og udenlandske satellitprogrammer og ved at udøve kontrol med udsendelser, der sendes af et tv-radiospredningsorgan, der hører under en anden medlemsstats myndighed, når udsendelserne sendes på et udenlandsk satellitprogram eller tilbydes offentligheden i form af et program, som kun kan udsendes i henhold til en licens.

Sagens omkostninger

- 81 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgte har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Den Franske Republik, der er indtrådt i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 2, Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed ved for så vidt angår tv-udsendelser via satellit at have indført de i section 43 i Broadcasting Act 1990 opstillede kriterier for afgørelsen af, hvilke satellit-tv-institutioner der hører under Det Forenede Kongeriges myndighed, ved i forbindelse med udøvelsen af denne myndighed, at anvende forskellige regler for indenlandske satellit-programmer og udenlandske satellit-programmer og ved at udøve kontrol med udsendelser, der sendes af et tv-radiospredningsorgan, der hører under en anden medlemsstats myndighed, når udsendelserne sendes på et udenlandsk satellitprogram eller tilbydes offentligheden i form af et program, som kun kan udsendes i henhold til en licens.

- 2) Det Forenede Kongerige betaler sagens omkostninger.

3) Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Edward	Puissochet	
Hirsch	Mancini	Moitinho de Almeida	Kapteyn	
Gulmann	Murray	Jann	Ragnemalm	Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. september 1996.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident