

DOMSTOLENS DOM
av den 3 februari 1993*

I mål C-148/91

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

Vereniging Veronica Omroep Organisatie

och

Commissariaat voor de Media.

Begäran avser tolkningen av artiklarna 59 och 67 i EEG-fördraget, av rådets första direktiv av den 11 maj 1960 för genomförandet av artikel 67 i fördraget (EGT 1960, 43, s. 921, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och av rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i fördraget (EGT L 178, s. 5, fransk version; svensk specialutgåva, del 10, volym 01).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg och J. L. Murray samt domarna G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse och D. A. O. Edward,

generaladvokat: G. Tesauro,

justitiesekreterare: H. von Holstein, biträdande justitiesekreterare,

* Rättegångsspråk: nederländska.

som beaktat de skriftliga yttrandena från

- Vereniging Veronica Omroep Organisatie, genom advokaten R. A. A. Duk, Haag,
- Commissariaat voor de Media, genom advokaten G. H. L. Weesing, Amsterdam,
- den nederländska regeringen, genom T. P. Hofstee, t.f. generalsekreterare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- europeiska gemenskapernas kommission, genom B. Smulders och P. van Nuffel, vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttrandena, avgivna vid sammanträde den 6 oktober 1992, av Vereniging Veronica Omroep Organisatie, av den nederländska regeringen, företrädd av J. W. De Zwaan, juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, och av kommissionen,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 18 november 1992,

meddelar följande

dom

- 1 Genom beslut av den 27 maj 1991, som inkom till domstolen den 3 juni 1991, har nederländska Raad van State, Afdeling Rechtspraak, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt fem frågor som rör tolkningen av fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster och kapitalrörelser för att kunna avgöra huruvida en nationell reglering som föreskriver inskränkningar för programföretagens verksamhet är förenlig med gemenskapsrätten.
- 2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en tvist mellan den nederländska organisationen Veronica Omroep Organisatie (nedan kallad "Veronica"), som är ett icke-kommersiellt programföretag etablerat i Nederländerna, och

Commissariaat voor de Media, som är tillsynsmyndighet för radio- och TV-verksamhet, angående de inskränkningar som föreskrivs i artikel 57.1 i den nederländska lagen av den 21 april 1987 som anger regler för sändning av radio- och TV-program, radio- och TV-licenser samt presstödet (Staatsblad nr 249 av den 4 juni 1987, nedan kallad "Mediawet"). Veronica har gjort gällande att dessa inskränkningar strider mot artiklarna 59 och 67 i fördraget, mot rådets första direktiv av den 11 maj 1960 för genomförandet av artikel 67 i fördraget (EGT 1960, 43, s. 921, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och mot rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i fördraget (EGT L 178, s. 5, fransk version; svensk specialutgåva, del 10, volym 01).

- 3 Sålunda framgår av artikel 31 i Mediawet tilldelar Commissariaat voor de Media programföretag sändningstid för radio- och TV-sändningar på det nederländska rikstäckande nätet. Enligt artikel 14 i den lagen skall dessa företag, som har status som juridisk person, vara sammanslutningar av radiolyssnare och TV-tittare bildade i syfte att representera vissa sociala, kulturella, religiösa och filosofiska inriktningar som anges i deras stadgar. De skall ha som enda eller åtminstone huvudsakliga uppgift att producera program för sändning och de skall således sträva efter att uppfylla den nederländska allmänhetens behov på det sociala, kulturella, religiösa eller filosofiska området. Artikel 57.1, som ifrågasatts, föreskriver följande: "Företag som har tilldelats sändningstid skall utöver sin programverksamhet inte utöva annan verksamhet än sådan som föreskrivs i denna lag eller som tillåts av Commissariaat voor de Media." Artikel 57.4 föreskriver vidare att inkomsterna av den ifrågasatta verksamheten skall användas för att producera företagets program. Slutligen skall, enligt artikel 101, programföretagen huvudsakligen finansieras genom subventioner som fördelas av Commissariaat voor de Media. Dessa subventioner består av licenser som betalas av lyssnare och tittare och av inkomster från reklam.
- 4 I förevarande fall har Commissariaat voor de Media i huvudsak gjort gällande att Veronica har agerat i strid med artikel 57.1 i Mediawet genom att bidra till att det i Storhertigdömet Luxemburg har skapats en kommersiell radio- och TV-sändare vars sändningar är avsedda att mottas i Nederländerna och genom att ge den faktiskt stöd. Commissariaat voor de Media har till stöd för sin talan åberopat tre omständigheter. För det första, att ordföranden och sekreteraren i Veronicas styrelse har upprättat en plan för verksamheten och givit juridiska råd i syfte att bilda ett aktiebolag enligt luxemburgsk rätt, RTL-Véronique, med uppgift att driva en kommersiell TV-station i Luxemburg och producera program som via kabel kan sändas i Neder-

länderna. Veronica har åtagit sig att bära kostnaderna för dessa tjänster. För det andra, att Veronica har accepterat att gå i borgen för en checkräkningskredit som RTL-Véronique har beviljats av ett bankinstitut. För det tredje, att Veronica har avtalat med ett annat företag om att ställa finansiella medel till dess förfogande för att bilda ett nytt bolag som skulle förvärva en minoritetsandel av kapitalet i RTL-Véronique.

- 5 Den nationella domstolen har ansett att det rör sig om verksamhet som är förbjuden enligt artikel 57.1 i Mediawet. Den har emellertid ställt sig frågan om dessa förbud är förenliga med gemenskapsrätten.
- 6 Den nationella domstolen har därför ansett att det är nödvändigt att ställa fem tolkningsfrågor med följande lydelse:
 - ”1. Skall bestämmelserna om fri rörlighet för kapital, särskilt artikel 67 i EEG-fördraget, såsom den har genomförts genom rådets direktiv av den 11 maj 1960, inklusive senare ändringar, och genom rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988, tolkas så att det föreligger en förbjuden inskränkning i den fria rörligheten för kapital när en nationell reglering som artikel 57.1 i Mediawet innebär restriktioner för ett radio- och TV-företag, som godkänts på grundval av denna nationella reglering, att investera kapital i ett radio- och TV-företag som har etablerats eller skall etableras i en annan medlemsstat och för att detta godkända radio- och TV-företag ställer säkerhet för ett radio- och TV-företag som är etablerat i en annan medlemsstat?
 2. Skall bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster, särskilt artikel 59 i EEG-fördraget, tolkas så att det – i den mån de åtgärder som beskrivs i fråga 1 inte skall anses vara kapitalrörelser – föreligger en förbjuden inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster när en nationell reglering som artikel 57.1 i Mediawet innebär restriktioner för ett radio- och TV-företag, som godkänts på grundval av denna nationella reglering, att investera kapital i ett radio- och TV-företag som har etablerats eller skall etableras i en annan medlemsstat och för att detta godkända radio- och TV-företag ställer säkerhet för ett radio- och TV-företag som är etablerat i en annan medlemsstat?
 3. Skall bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster, särskilt artikel 59 i EEG-fördraget, tolkas så att det föreligger en förbjuden inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster när en nationell reglering som artikel 57.1 i Mediawet innebär restriktioner för ett

radio- och TV-företag, som har bildats eller skall bildas i enlighet med denna nationella reglering, att vidta åtgärder som syftar till att bilda ett radio- och TV-företag som skall etableras i en annan medlemsstat och att därefter hjälpa det genom att upprätta en verksamhetsplan och genom att tillhandahålla juridiska tjänster?

4. Skall det vid tillämpningen av bestämmelserna i fördraget om fri rörlighet för kapital och frihet att tillhandahålla tjänster, när det gäller bedömningen av om en nationell reglering som innebär en inskränkning i kapitalrörelserna eller friheten att tillhandahålla tjänster är tillåten, inte enbart ställas krav på att den inte är diskriminerande utan även att den är berättigad av hänsyn till allmänintresset och att den inte är oproportionerlig i förhållande till sitt syfte?
 5. Om fråga 4 besvaras jakande, kan syften som skall säkerställa en allsidig och icke-kommersiell radio- och TV-verksamhet i så fall utgöra grund för ett sådant berättigande?"
- 7 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.
- 8 Genom de tre första frågorna vill Raad van State i huvudsak utvärdera om fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital och frihet att tillhandahålla tjänster skall tolkas så att de utgör hinder för att lagstiftningen i en medlemsstat förbjuder ett programföretag som är etablerat i den staten att investera kapital i ett sändningsföretag som är etablerat eller skall etableras i en annan medlemsstat och att ställa en bankgaranti för detta företag eller att utarbeta en verksamhetsplan och att ge juridisk rådgivning till ett TV-bolag som skall bildas i en annan medlemsstat.
- 9 Det skall inledningsvis erinras om, vilket domstolen har fastslagit i sina domar av den 25 juli 1991 i mål C-353/89 kommissionen mot Nederländerna, punkterna 3, 29 och 30 (Rec. s. I-4069) och i mål C-288/89 Collectieve Antennevoorziening Gouda, punkterna 22 och 23 (Rec. s. I-4007), att Mediawet syftar till att införa en allsidig och icke-kommersiell radio- och TV-verksamhet och utgör således en del av kulturpolitiken inom den audiovisuella sektorn som skall säkerställa yttrandefriheten för de olika

åsikter, särskilt sociala, kulturella, religiösa eller filosofiska, som förekommer i Nederländerna.

- 10 Det framgår dessutom av dessa två domar (se punkterna 41 och 42 respektive 23 och 24) att sådana kulturpolitiska syften utgör hänsyn till allmänintresset som en medlemsstat lagligen kan tillgodose genom att utforma lämpliga regler för sina egna programföretag.
- 11 Artikel 57.1 i Mediawet bidrar till att genomföra dessa syften. Artikeln föreskriver således ett förbud mot att nationella programföretag utövar verksamhet som är främmande för de uppgifter som de åläggs genom lagen eller som enligt Commissariaat voor de Medias mening hotar lagens syften. Den hindrar således att finansiella medel som de nationella programföretagen förfogar över för att säkerställa mångfalden inom den audiovisuella sektorn inte används för andra rent kommersiella syften.
- 12 Det skall slutligen påpekas, vilket domstolen redan har fastslagit, att när det gäller artikel 59 i fördraget kan en medlemsstat inte förvägras rätten att anta bestämmelser som skall förhindra att de friheter som garanteras genom fördraget utnyttjas av en person som tillhandahåller tjänster och vars verksamhet helt eller huvudsakligen är riktad mot den ifrågavarande statens territorium, i syfte att undslippa de yrkesregler som skulle vara tillämpliga på honom om han var etablerad inom den statens territorium (dom av den 3 december 1974 i mål 33/74 Van Binsbergen, punkt 13, Rec. s. 1299).
- 13 Genom att förbjuda nationella programföretag att hjälpa till att bilda kommersiella radio- och TV-bolag i utlandet med syfte att där tillhandahålla tjänster som skall mottas i Nederländerna, förhindrar den nederländska lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen att dessa företag vid utövandet av de friheter som garanteras genom fördraget otillbörligt kan undandra sig de skyldigheter avseende ett allsidigt och icke-kommersiellt programinnehåll som följer av den nationella lagstiftningen.
- 14 Under dessa omständigheter kan kravet att nationella programföretag inte skall utöva annan verksamhet än den som föreskrivs i lagen eller som Commissariaat voor de Media har godkänt, inte anses oförenliga med artiklarna 59 och 67 i fördraget.
- 15 Den nationella domstolens tre första frågor skall således besvaras enligt följande. Fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital och frihet att tillhandahålla tjänster skall tolkas så att de inte utgör hinder för att en

medlemsstats lagstiftning förbjuder ett programföretag som är etablerat i den staten att investera kapital i ett sändningsföretag som är etablerat eller skall etablera sig i en annan medlemsstat och att ställa en bankgaranti för detta företag eller att utarbeta en verksamhetsplan och att ge juridisk rådgivning till ett TV-bolag som skall bildas i en annan medlemsstat, när dessa åtgärder syftar till att skapa en kommersiell TV-station vars sändningar särskilt är avsedda att mottas inom den första medlemsstatens territorium och när dessa förbud är nödvändiga för att garantera att det audiovisuella system som införs genom den lagstiftningen bevarar sin allsidiga och icke-kommersiella karaktär.

- 16 Mot bakgrund av svaret på de tre första frågorna saknas det anledning att besvara den fjärde och den femte frågan huruvida det är befogat med vissa inskränkningar i den fria rörligheten för kapital och friheten att tillhandahålla tjänster.

Rättegångskostnader

- 17 De kostnader som har förorsakats Nederländernas regering och kommissionen, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 27 maj 1991 förts vidare av Raad van State i Nederländerna – följande dom:

Fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital och frihet att tillhandahålla tjänster skall tolkas så att de inte utgör hinder för att en medlemsstats lagstiftning förbjuder ett programföretag som är etablerat i den staten att investera kapital i ett sändningsföretag som är etablerat eller skall etablera sig i en annan medlemsstat och att ställa en bankgaranti för detta företag eller att utarbeta en verksamhetsplan och att ge juridisk rådgivning till ett TV-bolag

som skall bildas i en annan medlemsstat, när dessa åtgärder syftar till att skapa en kommersiell TV-station vars sändningar särskilt är avsedda att mottas inom den första medlemsstatens territorium och när dessa förbud är nödvändiga för att garantera att det audiovisuella system som införs genom den lagstiftningen bevarar sin allsidiga och icke-kommersiella karaktär.

Due	Kakouris	Rodríguez Iglesias	Zuleeg
Murray		Mancini	Joliet
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Grévisse	Edward

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 februari 1993.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande