

PRESUDA SUDA

5. listopada 1994.(*)

„Sloboda pružanja usluga – Nacionalno zakonodavstvo koje je namijenjeno održavanju pluralističke, nekomercijalne radiotelevizijske mreže”

U predmetu C-23/93,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Odsjek za upravne žalbe pri Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

TV10 SA

i

Commissariaat voor de Media,

o tumačenju odredaba Ugovora o EEZ-u o pružanju usluga,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. C. Moitinho de Almeida, predsjednik vijeća, R. Joliet (izvjestitelj), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse i M. Zuleeg, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz,

tajnik: L. Hewlett, administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za TV10 SA, M. van Empel i A. J. H. W. M. Versteeg, članovi odvjetničke komore u Amsterdamu,
- za Commissariaat voor de Media, G. H. L. Weesing, član odvjetničke komore u Amsterdamu,
- za njemačku vladu, E. Röder, *Ministerialrat* u Saveznome ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, P. Pouzoulet, zamjenik direktora u Upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i J.-L. Falconi, tajnik za vanjske poslove u Upravi za pravne poslove istog ministarstva, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, A. Bos, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,

- za Komisiju Europskih zajednica, H. Etienne, glavni pravni savjetnik, i P. Van Nuffel, član pravne službe, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja TV10 SA, Commissariaat voor de Media, francuske vlade, nizozemske vlade, koju zastupa J. W. De Zwaan, pomoćnik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, i Komisije na raspravi održanoj 14. travnja 1994.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. lipnja 1994.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 11. svibnja 1992., koje je Sud zaprimio 26. siječnja 1993., Odsjek za upravne žalbe pri Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u dva prethodna pitanja o tumačenju odredaba Ugovora o slobodi pružanja usluga kako bi ocijenio je li propis države članice kojim se ograničavaju djelatnosti radiotelevizijskih kuća s poslovnim nastanom u drugim državama članicama u skladu s pravom Zajednice.
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru spora između TV10, društva s ograničenom odgovornošću osnovanog u skladu s luksemburškim pravom (dalje u tekstu: TV10) koje je komercijalna radiotelevizijska kuća s poslovnim nastanom u Luksemburgu, i Commissariaat voor de Media, nadzornog tijela za emitiranje u Nizozemskoj, u vezi s primjenom odredaba nizozemskog Zakona od 21. travnja 1987. o uređenju emitiranja radijskih i televizijskih programa, radijskih i televizijskih naknada i subvencija za tisak (Staatsblad br. 249 od 4. lipnja 1987., dalje u tekstu: Mediawet).
- 3 Mediawetom su utvrđena dva različita režima za emitiranje nizozemskog podrijetla i za prijenos programâ koji se emitiraju iz inozemstva.
- 4 U pogledu nizozemskog emitiranja člankom 31. Mediaweta propisano je da vrijeme emitiranja radijskih i televizijskih programa u nacionalnoj mreži radiotelevizijskim kućama dodjeljuje Commissariaat voor de Media. U skladu s člankom 14. Mediaweta radiotelevizijske kuće udruženja su slušatelja ili gledatelja koja imaju pravnu osobnost i koja su osnovana kako bi zastupala određena društvena, kulturna, vjerska ili filozofska uvjerenja utvrđena u njihovim statutima. One su dužne osigurati raznolik program. Člancima od 99. do 102. Mediaweta nadalje je propisan način financiranja u svrhu održavanja pluralističkog i nekomercijalnog karaktera nacionalnih radiotelevizijskih kuća.
- 5 U pogledu prijenosa stranih audiovizualnih programa kabelskom mrežom člankom 66. Mediaweta, u verziji koja je bila snazi u vrijeme nastanka činjenica, predviđeno je:

„1. Operator kabelaške mreže smije:

(a) prenositi programe koje s pomoću radiotelevizijskog odašiljača emitira strana radiotelevizijska kuća i koji se većinu vremena mogu primati izravno na području koje je pokriveno kabelaškom mrežom s pomoću uobičajene pojedinačne antene u uvjetima zadovoljavajuće kvalitete;

(b) prenositi programe koji nisu navedeni u točki (a) i koje emitira strana radiotelevizijska kuća ili skupina stranih radiotelevizijskih kuća kao radiotelevizijske programe u skladu sa zakonodavstvom koje je na snazi u zemlji emitiranja [...]”.
[neslužbeni prijevod]

- 6 Iz spisa proizlazi da je TV10 stvarno imao poslovni nastan u Luksemburgu i da je počeo emitirati u skladu s luksemburškim zakonodavstvom. Stoga je od tijela te države pribavio dozvolu za prijenos svojih programa preko satelita Astra kojim su se usmjeravali na nizozemsko područje. Međutim, Commissariaat voor de Media napomenuo je da je svakodnevno upravljanje TV10 u velikoj mjeri u rukama nizozemskih državljana i da su njegovi programi ponajprije namijenjeni za prijenos kabelaškim mrežama u Luksemburgu i Nizozemskoj. Nadalje navodi da je TV10 sklopio ugovore samo s operatorima kabelaške mreže u Luksemburgu i Nizozemskoj, ali ne i s onima u drugim državama Europske zajednice. Commissariaat voor de Media isto je tako naveo da iako se emitiranje programa, kupnja i titlovanje stranih programa, uređivanje i završno uređivanje provode u Luksemburgu, ciljane je publika nizozemska publika, većina zaposlenika koji rade na različitim programima TV10 dolazi iz Nizozemske i reklamni oglasi napravljeni su u Nizozemskoj.
- 7 Na temelju toga Commissariaat voor de Media utvrdio je u svojoj odluci od 28. rujna 1989. da TV10 ima poslovni nastan u Luksemburgu kako bi izbjegao nizozemsko zakonodavstvo koje se primjenjuje na nacionalne kuće. Zaključio je da se TV10 ne može smatrati stranom radiotelevizijskom kućom u smislu članka 66. stavka 1. Mediaweta i da se njegovi programi stoga u Nizozemskoj ne mogu prenositi kabelom.
- 8 Nakon te odluke TV10 je odlučio da više neće emitirati nijedan program. Međutim, u skladu s Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (Zakon o upravnoj nadležnosti za odluke tijela) podnio je tužbu za poništenje te odluke pred Odsjekom za upravne žalbe pri Raad van State (Državno vijeće).
- 9 Svojom presudom od 11. svibnja 1992. Raad van State (Državno vijeće) prvo je potvrdio analizu Commissariaat voor de Media i složio se s njegovim stajalištem da je TV10 uspostavio poslovni nastan u Luksemburgu s očitom namjerom da izbjegne Mediawet te da se ne može smatrati stranom radiotelevizijskom kućom u smislu članka 66. tog zakonodavstva. Nadalje je ocijenio da Commissariaat svojom odlukom nije povrijedio načelo jednakosti, ni članak 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kojim je zajamčeno pravo na slobodu izražavanja ni članak 14. te Konvencije kojim se zabranjuje diskriminacija u pogledu prava i sloboda koje su njome zajamčene.
- 10 Raad van State (Državno vijeće) uputio je na presude od 3. prosinca 1974., Van Binsbergen (33/74, Zb., str. 1299.), i od 18. ožujka 1980., Debauve (52/79, Zb., str. 833.), te osobito naveo da država članica ima pravo donijeti mjere kojima sprečava

pružatelja usluga čije su djelatnosti potpuno ili uglavnom usmjerene na njezino državno područje da iskoristi odredbe Ugovora o slobodi pružanja usluga kako bi izbjegao profesionalna pravila koja bi se na njega primjenjivala da ima poslovni nastan na državnom području te države članice. Međutim, s obzirom na presudu od 10. srpnja 1986., Segers (79/85, Zb., str. 2375.), Raad van State (Državno vijeće) pita se kako ocijeniti „djelatnosti koje iz druge države članice obavlja radiotelevizijska kuća koja je osnovana u skladu s pravom te druge države članice i formalno ima poslovni nastan u toj državi”. [neslužbeni prijevod]

11 Stoga je smatrao nužnim uputiti dva prethodna pitanja. Ona glase:

- „1. Je li riječ o pružanju prekograničnih usluga u smislu prava Zajednice ako radiotelevizijska kuća koja nema pravo pristupa kabelskoj mreži u državi članici A prenosi programe iz države članice B s očitom namjerom, kao što se može zaključiti iz objektivnih okolnosti, da izbjegne zakonodavstvo države članice u koju se programi prenose najvećim dijelom, ali ne i isključivo?
2. Uzimajući u obzir, među ostalim, odredbe članaka 10. i 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, jesu li u skladu s pravom Zajednice ograničenja koja država članica primateljica nameće u pogledu pružanja usluga opisanih u prvom pitanju i na temelju kojih se smatra da radiotelevizijska kuća unatoč tome što je odlučila uspostaviti poslovni nastan u drugoj državi članici nije strana radiotelevizijska kuća i stoga je njezinim programima uskraćen pristup nacionalnoj kabelskoj mreži ako nisu u skladu s uvjetima pristupa koji se primjenjuju na domaće radiotelevizijske kuće, uz obrazloženje da radiotelevizijska kuća s poslovnim nastanom u drugoj državi članici nastoji izbjeći odredbe države članice primateljice koje su namijenjene održavanju pluralističkog i nekomercijalnog karaktera nacionalnog sustava emitiranja?”

Primjenjivost pravila o slobodi pružanja usluga

- 12 Svojim prvim pitanjem nacionalni sud u biti pita je li konceptom „pružanja usluga” iz članaka 59. i 60. Ugovora obuhvaćen prijenos, preko operatora kabelske mreže s poslovnim nastanom u jednoj državi članici, televizijskih programa koje nudi radiotelevizijska kuća s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, čak i ako je ta kuća tamo uspostavila poslovni nastan kako bi izbjegla zakonodavstvo koje se u državi primateljici primjenjuje na nacionalne radiotelevizijske kuće.
- 13 Prije ispitivanja tog pitanja Sud podsjeća da je u presudi od 30. travnja 1974., Sacchi (155/73, Zb., str. 409., t. 6.), već presudio da je emitiranje televizijskih signala kao takvo obuhvaćeno pravilima Ugovora koja se odnose na pružanje usluga. U točki 8. gore navedene presude Debauve Sud je naveo da nema razloga da se drukčije postupa s prijenosom takvih signala kabelskom televizijom.
- 14 Međutim, u presudi Debauve Sud je napomenuo da se odredbe Ugovora o slobodi pružanja usluga ne mogu primijeniti na djelatnosti čiji su relevantni elementi ograničeni unutar jedne države članice. Je li to tako u određenom slučaju ovisi o činjeničnim utvrđenjima koja nacionalni sud treba ustanoviti. U ovom je slučaju Raad van State (Državno vijeće) utvrdio da je TV10 osnovan u skladu s luksemburškim

pravom, da se sjedište društva nalazi u Velikom Vojvodstvu Luksemburg i da je njegova namjera emitiranje u Nizozemskoj.

- 15 Okolnost da je, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, TV10 uspostavio poslovni nastan u Velikom Vojvodstvu Luksemburg radi izbjegavanja nizozemskog zakonodavstva ne isključuje to da se njegova emitiranja mogu smatrati uslugama u smislu Ugovora. Naime, to je pitanje odvojeno od pitanja koje mjere država članica smije poduzeti radi sprečavanja pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi da zaobiđe njezino unutarnje zakonodavstvo. Potonji problem predmet je drugog pitanja suda koji je uputio zahtjev.
- 16 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da je konceptom „pružanja usluga” iz članaka 59. i 60. Ugovora obuhvaćen prijenos, preko operatora kableske mreže s poslovnim nastanom u jednoj državi članici, televizijskih programa koje nudi radiotelevizijska kuća s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, čak i ako je ta kuća tamo uspostavila poslovni nastan kako bi izbjegla zakonodavstvo koje se u državi primateljici primjenjuje na nacionalne radiotelevizijske kuće.

Zakonitost određenih ograničenja slobode pružanja usluga

- 17 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe Ugovora o slobodi pružanja usluga tumačiti u smislu da se njima državu članicu sprečava da s nacionalnom radiotelevizijskom kućom izjednači radiotelevizijsku kuću koja je osnovana u skladu s pravom druge države članice i ima poslovni nastan u toj državi, ali čije su djelatnosti potpuno ili uglavnom usmjerene na državno područje prve države članice, ako je ta radiotelevizijska kuća tamo uspostavila poslovni nastan kako bi mogla izbjeći pravila koja bi se na nju primjenjivala da ima poslovni nastan na državnom području prve države.
- 18 U tom pogledu na početku valja podsjetiti da je Sud u presudama od 25. srpnja 1991., *Collectieve Antennevoorziening Gouda* (C-288/89, Zb., str. I-4007., t. 22. i 23.) i *Komisija/Nizozemska* (C-353/89, Zb., str. I-4069., t. 3., 29. i 30.) te u presudi od 3. veljače 1993, *Veronica Omroep Organisatie* (C-148/91, Zb., str. I-487., t. 9.), utvrdio da je *Mediawet* namijenjen uspostavljanju pluralističkog i nekomercijalnog sustava za radijsko i televizijsko emitiranje te stoga čini dio kulturne politike čiji je cilj zaštititi u audiovizualnom sektoru u Nizozemskoj slobodu izražavanja različitih komponenata, osobito društvenih, kulturnih, vjerskih i filozofskih.
- 19 Iz tih triju presuda isto tako proizlazi da su ciljevi takve kulturne politike ciljevi od općeg interesa koje država članica može zakonito ostvariti tako da na odgovarajući način oblikuje statute svojih radiotelevizijskih kuća.
- 20 Isto tako, Sud je u vezi s člankom 59. Ugovora o slobodi pružanja usluga već presudio da se državi članici ne može uskratiti pravo da donese mjere kojima sprečava pružatelja usluga čija je djelatnost potpuno ili uglavnom usmjerena na njezino državno područje da ostvari slobode zajamčene Ugovorom kako bi izbjegao pravila koja bi se na njega primjenjivala da ima poslovni nastan na državnom području te države (vidjeti gore navedenu presudu *Van Binsbergen*).

- 21 Iz navedenoga proizlazi da država članica nacionalnom radiotelevizijskom kućom može smatrati radiotelevizijsku kuću koja je uspostavila poslovni nastan u drugoj državi članici radi pružanja usluga na državnom području prve države jer je cilj te mjere spriječiti kuće s poslovnim nastavnim u drugoj državi članici da na temelju ostvarivanja sloboda zajamčenih Ugovorom mogu nezakonito izbjeći obveze proizišle iz nacionalnog zakonodavstva, u ovom slučaju obveze koje su namijenjene osiguravanju pluralističkog i nekomercijalnog sadržaja programâ.
- 22 U tim se okolnostima ne može smatrati da izjednačavanje tih kuća s nacionalnim kućama nije u skladu s odredbama članaka 59. i 60. Ugovora.
- 23 Međutim, nacionalni sud postavio je pitanje je li tim izjednačavanjem ugroženo pravo na slobodu izražavanja koje je zajamčeno člancima 10. i 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.
- 24 U tom pogledu valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da temeljna prava, uključujući ona zajamčena gore navedenom konvencijom, čine sastavni dio općih načela prava čije poštovanje osigurava Sud (vidjeti osobito presudu od 18. lipnja 1991., ERT, C-260/89, Zb., str. I-2925., t. 41., i gore navedenu presudu Komisija/Nizozemska).
- 25 Međutim, u gore navedenoj presudi Komisija/Nizozemska (t. 30.) Sud je utvrdio da je cilj održavanja pluralizma koji se nastoji zaštititi nizozemskom medijskom politikom očuvanje raznolikosti mišljenja, a time i slobode izražavanja koja se upravo nastoji zaštititi tom konvencijom.
- 26 U tim okolnostima na drugo pitanje valja odgovoriti da odredbe Ugovora o slobodi pružanja usluga treba tumačiti u smislu da se njima državu članicu ne sprečava da s nacionalnom radiotelevizijskom kućom izjednači radiotelevizijsku kuću koja je osnovana u skladu s pravom druge države članice i ima poslovni nastan u toj državi, ali čije su djelatnosti potpuno ili uglavnom usmjerene na državno područje prve države članice, ako je ta radiotelevizijska kuća tamo uspostavila poslovni nastan kako bi mogla izbjeći pravila koja bi se na nju primjenjivala da ima poslovni nastan na državnom području prve države.

Troškovi

- 27 Troškovi njemačke, francuske i nizozemske vlade te Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenoga,

SUD (peto vijeće),

odlučujući o pitanjima koja je rješenjem od 11. svibnja 1992. uputio Odsjek za upravne žalbe pri Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlučuje:

1. **Konceptom „pružanja usluga” iz članka 59. i 60. Ugovora o EEZ-u obuhvaćen je prijenos, preko operatora kableske mreže s poslovnim nastanom u jednoj državi članici, televizijskih programa koje nudi radiotelevizijska kuća s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, čak i ako je ta kuća tamo uspostavila poslovni nastan kako bi izbjegla zakonodavstvo koja se u državi primateljici primjenjuje na nacionalne radiotelevizijske kuće.**

2. **Odredbe Ugovora o EEZ-u o slobodi pružanja usluga treba tumačiti u smislu da se njima državu članicu ne sprečava da s nacionalnom radiotelevizijskom kućom izjednači radiotelevizijsku kuću koja je osnovana u skladu s pravom druge države članice i ima poslovni nastan u toj državi, ali čije su djelatnosti potpuno ili uglavnom usmjerene na državno područje prve države članice, ako je ta radiotelevizijska kuća tamo uspostavila poslovni nastan kako bi mogla izbjeći pravila koja bi se na nju primjenjivala da ima poslovni nastan na državnom području prve države.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 5. listopada 1994.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski