

PRESUDA SUDA

3. veljače 1993. (*)

„Sloboda pružanja usluga – Sloboda kretanja kapitala – Nacionalno zakonodavstvo kojim se nastoji održati pluralistička i nekomercijalna radiodifuzijska mreža”

U predmetu C-148/91,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio pravni odjel Nederlandse Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), u postupku koji se pred njim vodi između

Vereniging Veronica Omroep Organisatie

i

Commissariaat voor de Media,

o tumačenju članaka 59. i 67. Ugovora o EEZ-u i Prve direktive Vijeća od 11. svibnja 1960. za provedbu članka 67. Ugovora (SL 1960, 43, str. 921.) i Direktive Vijeća 88/361/EEZ od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora (SL L 178, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg i J. L. Murray, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse i D. A. O. Edward, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Veronica Omroep Organisatie, R. A. A. Duk, odvjetnik u Hagu,
- za Commissariaat voor de Media, G. H. L. Weesing, odvjetnik u Amsterdamu,
- za nizozemsku vladu, T. P. Hofstee, glavni tajnik, v. d. ministra vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, B. Smulders i P. van Nuffel, članovi pravne službe, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja koja su iznijeli Vereniging Veronica Omroep Organisatie, nizozemska vlada koju zastupa J. W. De Zwaan, zamjenik pravnog savjetnika pri Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, i Komisija, na raspravi održanoj 6. listopada 1992.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. studenoga 1992.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 27. svibnja 1991. koje je Sud zaprimio 3. lipnja 1991. pravni odjel *Nederlandse Raad van State des Pays-Bas* (Državno vijeće) je na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u uputio pet prethodnih pitanja o tumačenju odredaba Ugovora o slobodi pružanja usluga i kretanja kapitala radi ocjene usklađenosti s pravom Zajednice nacionalnog propisa koji nameće ograničenja za djelatnosti organizacija za radiodifuziju.
- 2 Ta su pitanja upućena u okviru spora između udruge nizozemskog prava *Veronica Omroep Organisatie* (u daljnjem tekstu: *Veronica*), nekomercijalne organizacije za radiodifuziju sa sjedištem u Nizozemskoj i tijela zaduženog za nadzor obavljanja djelatnosti radiodifuzije, *Commissariaat voor de Media*, u pogledu ograničenja iz članka 57. stavka 1. nizozemskog zakona od 21. travnja 1987. koji uređuje emitiranje radijskih i televizijskih programa, radiotelevizijsku pristojbu i mjere potpora medijskim agencijama (*Staatsblad* br. 249 od 4. lipnja 1987., u daljnjem tekstu: *Mediawet*). *Veronica* smatra da se ta ograničenja protive člancima 59. i 67. Ugovora kao i Prvoj direktivi Vijeća od 11. svibnja 1960. za provedbu članka 67. Ugovora (SL 1960, 43, str. 921.) i Direktivi Vijeća 88/361/EEZ od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora (SL L 178, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.).
3. Kako proizlazi iz članka 31. *Mediaweta*, *Commissariaat voor de Media* organizacijama za radiodifuziju određuje vrijeme emitiranja radijskih i televizijskih emisija na nizozemskoj nacionalnoj mreži. U skladu s člankom 14. tog zakona te su organizacije udruge slušatelja ili gledatelja koje su osnovane u cilju predstavljanja određene društvene, kulturne, religijske ili duhovne struje navedene u njihovom statutu i koje imaju pravnu osobnost. Njihov je glavni, ili barem pretežiti cilj proizvodnja radiodifuzijskih programa kojima nastoje zadovoljiti društvene, kulturne, religijske ili duhovne potrebe nizozemske publike. Što se tiče članka 57. stavka 1. koji je u ovom predmetu sporan, on određuje: „Osim u okviru proizvodnje svojih programa, organizacije koje su dobile vrijeme emitiranja ne mogu obavljati druge djelatnosti osim onih koje predviđa ovaj zakon ili koje je odobrio *Commissariaat voor de Media*.” U skladu s člankom 57. stavkom 4. prihodi od tih djelatnosti moraju se namijeniti proizvodnji programa organizacije. Naposljetku, prema članku 101., organizacije za radiodifuziju najvećim se dijelom financiraju subvencijama koje

dodjeljuje Commissariaat voor de Media. Te se subvencije financiraju pristojbama koje plaćaju slušatelji ili gledatelji kao i prihodima od komercijalnog oglašavanja.

- 4 U ovom slučaju Commissariaat voor de Media u biti prigovara Veronici da je povrijedila članak 57. stavak 1. Mediaweta jer je doprinijela da se u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu osnuje komercijalna postaja za radiodifuzijsko emitiranje s namjerom dosega do Nizozemske i zbog toga što joj je dala materijalnu potporu. U prilog tog prigovora Commissariaat voor de Media navodi tri činjenice. Najprije su predsjednik i tajnik upravnog odbora Veronice izradili plan, tzv. *businessplan* (poslovni plan) (u daljnjem tekstu: *businessplan*) i dali pravne savjete da bi se osnovalo dioničko društvo u skladu s luksemburškim pravom, RTL-Véronique, u cilju obavljanja djelatnosti komercijalne televizijske postaje u Luksemburgu i proizvodnje emisija koje se kabelski mogu emitirati u Nizozemskoj. Troškove za te usluge snosila je Veronica. Zatim je Veronica prihvatila biti jamac za zajam za obrtna sredstva koji je bankarska ustanova odobrila RTL-Véronique. Naposljetku, Veronica se s jednim drugim društvom dogovorila da će mu dati financijska sredstva da bi se osnovalo novo društvo koje će imati manjinski udjel u kapitalu RTL-Véronique.
- 5 Nacionalni sud smatrao je da je ovdje riječ o djelatnostima koje su zabranjene člankom 57. stavkom 1. Mediaweta. On se ipak pitao jesu li te zabrane spojive s pravom Zajednice.
- 6 Stoga je smatrao nužnim postaviti pet prethodnih pitanja. Ta pitanja glase kako slijedi:
 - „1. Trebaju li se odredbe o slobodi kretanja kapitala, osobito članak 67. Ugovora o EEZ-u, kako je proveden Direktivom Vijeća Europskih zajednica od 11. svibnja 1960., uključujući i njezine izmjene, kao i Direktivom Vijeća 88/361/EEZ od 24. lipnja 1988., tumačiti tako da nacionalni propis kao što je onaj iz članka 57. stavka 1. Mediaweta predstavlja zabranjeno ograničenje slobode kretanja kapitala u slučaju kada iz tog nacionalnog propisa slijedi da restriktivnim odredbama podliježe sudjelovanje radiotelevizijske organizacije, odobrene na temelju tog nacionalnog propisa, u kapitalu radiotelevizijske organizacije koja ima ili će imati sjedište u drugoj državi članici, kao i izdavanje jamstava od strane te odobrene organizacije u korist radiotelevizijske organizacije sa sjedištem u drugoj državi članici?
 2. Ako se te transakcije ne moraju smatrati kretanjima kapitala kako je opisano u pitanju pod točkom 1., trebaju li se odredbe o slobodi pružanja usluga, a osobito članak 59. Ugovora o EEZ-u, tumačiti tako da znače da se radi o zabranjenom ograničenju slobode pružanja usluga u slučaju kada nacionalni propis kao onaj iz članka 57. stavka 1. Mediaweta, iz kojega slijedi da restriktivnim odredbama podliježe sudjelovanje radiotelevizijske organizacije, odobrene na temelju tog nacionalnog propisa, u kapitalu radiotelevizijske organizacije koja ima ili će imati sjedište u drugoj državi članici, kao i izdavanje jamstava u korist radiotelevizijske organizacije sa sjedištem u drugoj državi članici?
 3. Trebaju li se odredbe o slobodi pružanja usluga, a osobito članak 59. Ugovora o EEZ-u, tumačiti tako da nacionalni propis predstavlja zabranjeno ograničenje slobode pružanja usluga u slučaju kada iz tog nacionalnog propisa, kao što je

onaj iz članka 57. stavka 1. Mediaweta, slijedi da restriktivnim odredbama podliježu transakcije i radnje koje radiotelevizijska organizacija, koja ima ili će imati sjedište na osnovi nacionalnog zakonodavstva, poduzima djelomično u cilju osnivanja i promicanja radiotelevizijske organizacije u drugoj državi članici i potom joj osigurava pogodnosti, između ostalog, izradom *businessplana* (u daljnjem tekstu: poslovni plan) i davanjem pravnih savjeta?

4. U okviru primjene odredaba Ugovora o slobodi kretanja kapitala i slobodi pružanja usluga, da bi bio dopušten nacionalni propis koji sadrži ograničenje kretanja kapitala ili pružanja usluga, treba li on zadovoljavati ne samo zahtjev nediskriminacije već i uvjet da propis mora biti opravdan razlozima javnog interesa i da ne smije biti neproporcionalan cilju koji se njime želi postići?
5. U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje pod brojem 4., mogu li takvo opravdanje predstavljati ciljevi koji teže zadržavanju pluralističkog i nekomercijalnog audiovizualnog sustava?"
7. Za širi prikaz okolnosti spora u glavnom postupku, tjeka postupka te očitovanja koja su podnesena Sudu, upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.
8. Svojim prvim trima pitanjima *Nederlandse Raad van State* (Državno vijeće) u biti pita trebaju li se odredbe Ugovora o slobodi kretanja kapitala i slobodi pružanja usluga tumačiti tako da se tim odredbama protivi da zakonodavstvo države članice organizaciji za radiodifuziju koja ima sjedište u toj državi zabranjuje sudjelovati u kapitalu društva za radiodifuziju koje ima ili će imati sjedište u drugoj državi članici i izdati mu bankovnu garanciju ili izraditi poslovni plan i dati pravne savjete društvu za djelatnosti pružanja usluge televizije koje će se osnovati u drugoj državi članici.
9. Najprije valja podsjetiti da, kako je to Sud istaknuo u svojim presudama od 25. srpnja 1991., *Komisija/Nizozemska* (C-353/89, Zb., str. I-4069., t. 3., 29. i 30.) i *Collectieve Antennevoorziening Gouda* (C-288/89, Zb., str. I-4007, t. 22. i 23.), *Mediawet* želi uspostaviti pluralistički i nekomercijalni sustav radiodifuzije i televizije te se tako uključuje u kulturnu politiku koja ima za cilj audiovizualnom sektoru očuvati slobodu izražavanja različitih sastavnica, osobito socijalnih, kulturnih, religijskih ili filozofskih koje postoje u Nizozemskoj.
10. Osim toga iz tih dviju presuda proizlazi (vidjeti točke 41. i 42. odnosno točke 23. i 24.) da takvi ciljevi kulturne politike predstavljaju opći interes koji država članica može legitimno ostvarivati tako da na odgovarajući način izradi statut vlastitih organizacija za radiodifuziju.
11. Upravo u ostvarenju tih ciljeva sudjeluje članak 57. stavak 1. *Mediaweta*. Naime, taj članak ima za cilj nacionalnim organizacijama za radiodifuziju zabraniti obavljanje djelatnosti koje nisu u skladu sa zadaćama koje im dodjeljuje zakon ili koje po mišljenju *Commissariaat voor de Media* ugrožavaju ciljeve toga zakona. Tako taj članak osobito zabranjuje da se financijska sredstva, koja su nacionalnim organizacijama za radiodifuziju na raspolaganju kako bi im se omogućila zaštita pluralizma u audiovizualnom sektoru, odvrte od te namjene i koriste u čisto komercijalne svrhe.

- 12 Naposljetku valja napomenuti da je Sud, u pogledu članka 59. Ugovora, već istaknuo da se državi članici ne bi trebalo uskratiti pravo poduzimanja mjera s namjerom sprječavanja da pružatelj usluga čija bi djelatnost u potpunosti ili pretežito bila usmjerena prema vlastitom državnom području iskoristi slobode zajamčene Ugovorom radi zaobilazanja pravila koja bi se na njega primjenjivala u slučaju kada bi imao sjedište na državnom području te države (presuda od 3. prosinca 1974., Van Binsbergen, 33/74, Zb., str. 1299., t. 13.).
- 13 Kada nacionalnim organizacijama za radiodifuziju zabranjuje da pomognu u osnivanju komercijalnih društava za radio i televiziju u inozemstvu kako bi tamo pružala usluge namijenjene Nizozemskoj, nizozemsko zakonodavstvo o kojemu je riječ u glavnom postupku upravo dovodi do toga da, u cilju očuvanja izvršavanja sloboda zajamčenih Ugovorom, sprječava te organizacije da zlorabom prava pokušaju izbjeći obveze iz nacionalnog zakonodavstva koje se odnose na pluralistički, a ne na komercijalni sadržaj programa.
- 14 U tim okolnostima, zahtjev da nacionalne organizacije za radiodifuziju ne obavljaju druge djelatnosti osim onih predviđenih zakonom ili onih koje je odobrio Commissariaat voor de Media ne treba se smatrati nespojivim s odredbama iz članka 59. i članka 67. Ugovora.
- 15 Stoga nacionalnom sudu valja odgovoriti da se odredbe Ugovora o slobodi kretanja kapitala i slobodi pružanja usluga trebaju tumačiti tako da se tim odredbama ne protivi da zakonodavstvo države članice organizaciji za radiodifuziju sa sjedištem u toj državi zabrani sudjelovati u kapitalu društva za radiodifuziju koje ima ili će imati sjedište u drugoj državi članici i izdati mu bankovnu garanciju ili izraditi poslovni plan i dati pravne savjete društvu za djelatnosti pružanja usluge televizije koje će se osnovati u drugoj državi članici, u slučaju kada su te djelatnosti usmjerene prema osnivanju komercijalne televizijske postaje koja ima za cilj dosegnuti osobito državno područje prve države članice i kada su te zabrane nužne da bi se jamčilo pluralističko i nekomercijalno obilježje audiovizualnog sustava uvedenog tim zakonodavstvom.
- 16 S obzirom na odgovor koji je dan na prva tri pitanja, četvrto i peto pitanje o opravdanosti određenih ograničenja slobode kretanja kapitala i slobode pružanja usluga su bespredmetni.

Troškovi

- 17 Troškovi nizozemske vlade i Komisije, koje su Sudu podnijele očitovanja, 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 navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja je rješenjem od 27. svibnja 1991. uputio pravni odjel
Nederlandse Raad van State (Državno vijeće), odlučuje:

Odredbe Ugovora o slobodi kretanja kapitala i slobodi pružanja usluga trebaju se tumačiti tako da se tim odredbama ne protivi da zakonodavstvo države članice organizaciji za radiodifuziju sa sjedištem u toj državi zabrani sudjelovati u kapitalu društva za radiodifuziju koje ima ili će imati sjedište u drugoj državi članici i izdati mu bankovnu garanciju ili izraditi poslovni plan i dati pravne savjete društvu za djelatnosti pružanja usluge televizije koje će se osnovati u drugoj državi članici, u slučaju kada su te djelatnosti usmjerene prema osnivanju komercijalne televizijske postaje koja ima za cilj dosegnuti osobito državno područje prve države članice i kada su te zabrane nužne da bi se jamčilo pluralističko i nekomercijalno obilježje audiovizualnog sustava uvedenog tim zakonodavstvom.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 3. veljače 1993.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski