

HOTĂRÂREA CURȚII
25 iulie 1991*

Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e.a.
împotriva
Commissariaat voor de Media

(cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, formulată de Raad van State)

„Libertatea de a presta servicii – Condiții impuse pentru retransmiterea mesajelor publicitare conținute în programele de radio și televiziune emise din alte state membre”

Cauza C-288/89

În cauza C-288/89,

având drept obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, formulată de Secția contencios administrativ a Raad van State (Țările de Jos) și pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda și alții

și

Commissariaat voor de Media,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 59 din tratat,

CURTEA,

compusă din domnii G. F. Mancini, președinte de cameră, care îndeplinește funcția de președinte, T. F. O' Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, președinți de cameră, Sir Gordon Slynn, domnii C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse și M. Zuleeg, judecători,

avocat general: domnul G. Tesouro

grefier: domnul J.-G. Giraud

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

– în numele Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda și a celorlalți nouă reclamanți în acțiunea principală, de către B. H. ter Kuile și L. H. van Lennep, avocați în baroul din Haga,

– în numele Commissariaat voor de Media, de către G. H. L. Weesing, avocat în baroul din Amsterdam,

– în numele guvernului olandez, de domnul B. R. Bot, Secretar General la Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent,

* Limba de procedură: olandeza.

– în numele guvernului portughez, de către domnii Rui Assis Ferreira, șef de departament în cadrul Direcției Generale pentru comunicare socială, Luis Ines Fernandes, director al serviciului juridic din cadrul Direcției Generale a Comunităților Europene, și Antonio Goucha Soares, consilier juridic în cadrul serviciului juridic al Direcției Generale a Comunităților Europene, în calitate de agenți,

– în numele Comisiei Comunităților Europene, de către domnii René Barents și Guiliano Marengo, membri ai serviciului juridic, în calitate de agenți,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda și ale celor nouă reclamanți în acțiunea principală, ale guvernului olandez, reprezentat de J. W. de Zwaan și T. Heukels, în calitate de agenți, ale guvernului belgian, reprezentat de A. Berenboom, avocat în baroul din Bruxelles, și ale Comisiei, la ședința din 21 februarie 1991,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 18 aprilie 1991,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin decizia din 30 august 1989, primită la Curte la 19 septembrie 1989, Secția contencios administrativ a Raad van State a adresat trei întrebări preliminare referitoare la interpretarea dispozițiilor din Tratatul CEE privind libertatea de a presta servicii, în vederea aprecierii compatibilității cu dreptul comunitar a unei reglementări naționale de stabilire a unor condiții pentru transmiterea prin cablu a programelor de radio și de televiziune, emise din alte state membre, care conțin mesaje publicitare, destinate, în special, publicului olandez.

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între zece operatori de rețele de cablu și Commissariaat voor de Media, instituția însărcinată cu supravegherea exploatarea rețelei de cablu, în privința condițiilor pe care le impune, la transmiterea mesajelor publicitare, conținute în programele de radio sau de televiziune, emise din străinătate, legea olandeză din 21 aprilie 1987, care reglementează furnizarea de programe de radiodifuziune și de televiziune, taxele de radio și televiziune și subvențiile acordate organelor de presă (Staatsblad nr. 249 din 4 iunie 1987, denumită în continuare „Mediawet”). Operatorii de rețele de cablu consideră că aceste condiții contravin articolului 59 și următoarelor din Tratatul CEE.

3 Condițiile respective decurg din articolul 66 din Mediawet. Acesta dispune:

„ 1. Operatorul unei rețele de televiziune prin cablu poate:

a) să transmită programe, care sunt emise de un organism de radiodifuziune străin, prin intermediul unui emițător de radiodifuziune și care, majoritatea timpului, pot să fie captate direct în zona deservită de rețeaua de cablu, cu o antenă individuală normală, în condiții de calitate satisfăcătoare;

b) să transmită alte programe decât cele vizate la litera (a) și care sunt emise de către un organism străin de radiodifuziune sau de un ansamblu de astfel de organisme, ca programe de radiodifuziune, în conformitate cu legislația aplicabilă în țara de emisie. Dacă aceste

programe conțin mesaje publicitare, difuzarea lor nu este autorizată decât cu condiția ca aceste mesaje să fie produse de o persoană juridică distinctă, să poată fi identificate clar ca atare, să fie clar separate de alte părți ale programului și să nu fie difuzate duminica, durata acestor mesaje să nu depășească 5% din timpul de antenă utilizat, organismul de radiodifuziune să respecte dispozițiile de la articolul 55 alineatul (1) și veniturile să fie destinate în întregime producției de programe. Cu toate acestea, în cazul în care aceste condiții nu sunt îndeplinite, difuzarea unui astfel de program este autorizată, de asemenea, cu condiția ca mesajele publicitare pe care le conține să nu fie destinate în special publicului olandez;

...

2. În scopul aplicării dispoziției de la alineatul (1) litera (b), se consideră, în orice caz, că mesajele publicitare se adresează special publicului olandez, dacă acestea sunt difuzate în cursul, sau imediat după o parte a unui program, care presupune o subtitrare olandeză sau o parte a unui program în limba olandeză.

3. Ministrul nostru poate acorda o derogare de la interdicția prevăzută la alineatul (1) litera (b) în ceea ce privește programele de radiodifuziune, care sunt emise în Belgia și sunt destinate publicului vorbitor de limbă olandeză din Belgia.”

4 Conform articolului 55 alineatul (1) din Mediawet, în principiu, „organismele care au obținut timp de antenă nu pot să fie utilizate pentru a permite terților să obțină beneficii...”.

5 Prin decizia din 6 ianuarie 1988, Commissariaat voor de Media a impus o amendă fiecăruia dintre cei zece operatori de rețea de cablu, din motivul că aceștia au transmis programe emise de organisme de radiodifuziune străine, care conțineau mesaje publicitare, integral sau parțial în olandeză, care nu îndeplineau condițiile prevăzute la articolul 66 alineatul (1) litera (b), citat anterior.

6 Acești operatori ai rețelei de cablu au introdus o acțiune împotriva deciziei respective în fața Secției contencios administrativ a Raad van State, susținând că articolul 66 alineatul (1) litera (b), citat anterior, contravenea dispozițiilor de la articolele 56 și 59 din Tratatul CEE.

7 Această instanță a considerat că este necesar să adreseze trei întrebări referitoare la interpretarea articolului 59 și a următoarelor din tratat. Aceste întrebări sunt formulate după cum urmează:

„1) Articolul 59 din tratat trebuie să fie interpretat în sensul că există o restricție interzisă în privința libertății de a presta servicii, precum difuzarea, prin cablu, de către operatorii de rețele de cablu, a unor programe – care conțin sau nu mesaje publicitare – care le sunt oferite din străinătate prin cablu, unde sau satelit, în cazul în care o reglementare națională supune această metodă de difuzare unor condiții restrictive, precum cele enunțate la articolul 66 alineatul (1) *initio* și litera (b) a doua teză din Mediawet și care se aplică, în același fel, unor programe similare, difuzate de pe teritoriul național?

2) În cazul aplicării dispozițiilor din tratat referitoare la libertatea de a presta servicii, reglementarea națională menționată anterior trebuie nu doar să respecte interdicția de discriminare, ci trebuie să fie și justificată prin motive de interes general și să nu fie disproporționată în raport cu scopul pe care îl urmărește?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare, obiectivele care au legătură cu politica culturală și care vizează menținerea unui sistem de radio și televiziune pluralist și necomercial și protecția diversității opiniilor difuzate la radio, în televiziune și în presă, pot constitui o justificare în sensul citat anterior?"

8 Pentru o expunere mai detaliată a faptelor cauzei, a derulării procedurii, precum și a observațiilor părților, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar sunt reluate în cele ce urmează numai în măsura în care sunt necesare pentru raționamentul Curții.

Cu privire la sfera de aplicare a articolului 59 din tratat

9 Prin aceste întrebări, instanța națională dorește să afle dacă cerințele, precum cele impuse de Mediawet în privința transmiterii, de către operatori de cablu, a unor programe de radio sau de televiziune, emise de pe teritoriul altor state membre, sunt vizate de articolul 59 din tratat și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă acestea pot fi justificate.

10 În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență constantă (a se vedea, mai recent, hotărârile din 26 februarie 1991, Comisia/Franța, considerentul 12, C-154/89, Rec., p. I-659; Comisia/Italia, considerentul 15, C-180/89, Rec., p. I-709; și Comisia/Grecia, considerentul 16, C-198/89, Rec., p. I-727) că articolul 59 din tratat implică, în primul rând, eliminarea oricărei discriminări împotriva prestatorului pe baza naționalității sale sau a faptului că s-a stabilit într-un alt stat membru decât cel în care trebuie să fie executată prestarea.

11 Astfel cum a considerat Curtea în Hotărârea sa din 26 aprilie 1988, Bond Van Adverteerders, considerentele 32 și 33 (352/85, Rec., p. 2085), reglementările naționale care nu sunt aplicabile, fără distincție, prestărilor de servicii, indiferent de origine, nu sunt compatibile cu dreptul comunitar decât dacă acestea pot intra sub incidența unei dispoziții de derogare expresă, precum articolul 56 din tratat. Din această hotărâre (considerentul 34) rezultă, de asemenea, că obiectivele de natură economică nu pot constitui motive de ordine publică în sensul acestui articol.

12 În absența unei armonizări a normelor aplicabile serviciilor, sau chiar a unui regim de echivalență, obstacole pentru libertatea garantată de tratat în acest domeniu pot proveni, în al doilea rând, din aplicarea unor reglementări naționale, care afectează orice persoană stabilită pe teritoriul național, în cazul prestatorilor stabiliți pe teritoriul altui stat membru, care au deja obligația să îndeplinească cerințele legislației acestui stat.

13 Astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă (a se vedea, mai recent, hotărârile din 26 februarie 1991, Comisia/Franța, citată anterior, considerentul 15; Comisia/Italia, citată anterior, considerentul 18, și Comisia/Grecia, citată anterior, considerentul 18), astfel de restricții intră sub incidența articolului 59, din moment ce aplicarea legislației naționale în cazul prestatorilor străini nu este justificată prin motive imperioase de interes general, sau cerințele cuprinse în legislația respectivă sunt deja îndeplinite de normele impuse prestatorilor din statul membru în care aceștia sunt stabiliți.

14 În această privință, printre motivele imperioase de interes general, pe care Curtea le-a recunoscut deja, se numără normele profesionale, destinate să protejeze destinatarul serviciului (Hotărârea din 18 ianuarie 1979, Van Wesemael, considerentul 28, 110/78 și 111/78, Rec., p. 35); protejarea proprietății intelectuale (Hotărârea din 18 martie 1980, Coditel, 62/79, Rec., p. 881), protecția lucrătorilor (Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb, considerentul 19, 279/80, Rec., p. 3305; Hotărârea din 3 februarie 1982, Seco/Evi, considerentul 14, 62/81 și 63/81, Rec., p. 223; Hotărârea din 27 martie 1990, Rush

Portuguesa, considerentul 18, C-113/89, Rec., p. I-1417), protecția consumatorilor (Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Franța, considerentul 20, 220/83, Rec., p. 3663; Comisia/Danemarca, considerentul 20, 252/83, Rec., p. 3713; Comisia/Germania, considerentul 30, 205/84, Rec., p. 3755; Comisia/Irlanda, considerentul 20, 206/84, Rec., p. 3817; hotărârile din 26 februarie 1991, Comisia/Italia, citată anterior, considerentul 20, și Comisia/Grecia, citată anterior, considerentul 21), conservarea patrimoniului istoric și artistic național (Hotărârea din 26 februarie 1991, Comisia/Italia, citată anterior, considerentul 20), valorificarea bogățiilor arheologice, istorice și artistice și cea mai bună difuzare posibilă a cunoștințelor referitoare la patrimoniul artistic și cultural al unei țări (hotărârile din 26 februarie 1991, Comisia/Franța, citată anterior, considerentul 17, și Comisia/Grecia, citată anterior, considerentul 21).

15 În cele din urmă, conform unei jurisprudențe constante, aplicarea dispozițiilor naționale în cazul prestatorilor stabiliți în alte state membre trebuie să poată garanta realizarea obiectivului pe care acestea îl vizează și să nu depășească ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins; cu alte cuvinte, trebuie să nu fie posibilă obținerea aceluiași rezultat prin norme mai puțin coercitive (a se vedea, mai recent, hotărârile din 26 februarie 1991, Comisia/Franța, citată anterior, considerentele 14 și 15; Comisia/Italia, citată anterior, considerentele 17 și 18, Comisia/Grecia, citată anterior, considerentele 18 și 19).

16 În lumina acestor principii, este necesar să se analizeze dacă o dispoziție, precum cea de la articolul 66 alineatul (1) litera (b) din Mediawet, care, conform instanței naționale, nu este discriminatorie, conține restricții în privința libertății de a presta servicii și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă acestea pot fi justificate.

Cu privire la existența unor restricții referitoare la libertatea de a presta servicii

17 Este necesar să se constate, de la început, că cerințele, precum cele impuse la articolul 66 alineatul (1) litera (b) a doua teză din Mediawet, presupun o dublă restricție a libertății de a presta servicii. Pe de o parte, acestea împiedică operatorii rețelelor de televiziune prin cablu, stabiliți într-un stat membru, să transmită programe de radio sau de televiziune, oferite de emițători stabiliți în alte state membre, care nu îndeplinesc aceste condiții. Pe de altă parte, acestea limitează posibilitatea emițătorilor respectivi de a programa, în favoarea agenților de publicitate stabiliți, în special, în statul de recepție, mesaje destinate în special publicului din acest stat.

18 Este necesar să se răspundă la prima întrebare, adresată de instanța națională, că cerințele, precum cele enunțate la articolul 66 alineatul (1) litera (b) a doua teză din Mediawet, constituie restricții privind libertatea de a presta servicii vizate la articolul 59 din tratat.

Cu privire la posibilitatea justificării acestor restricții

19 Astfel cum a subliniat Comisia, în mod întemeiat, aceste condiții se încadrează în două categorii diferite. În primul rând, este vorba despre condițiile care se referă la structura emițătorilor: aceștia trebuie să încredințeze publicitatea unei persoane juridice independente de furnizorii de programe; aceștia trebuie, de asemenea, să utilizeze integral veniturile obținute din publicitate pentru a produce programe; aceștia nu pot să permită terților să obțină profit. În al doilea rând, există condiții care se referă la publicitatea însăși: aceasta trebuie să fie identificată în mod clar și separată de celelalte părți ale programului; nu poate să depășească 5% din timpul de antenă; nu trebuie să fie difuzată duminica.

20 Pentru a răspunde la a doua și a treia întrebare, adresate de instanța națională, prin care se dorește să se stabilească, în esență, dacă astfel de restricții pot să aibă o justificare, este necesar să se examineze separat aceste condiții.

A – În ceea ce privește condițiile referitoare la structura organismelor de radiodifuziune stabilite în alte state membre

21 Fiind vorba de condiții referitoare la structura organismelor de radiodifuziune stabilite în alte state membre, guvernul olandez explică faptul că acestea sunt identice cu cele pe care trebuie să le îndeplinească organismele olandeze de radiodifuziune. Astfel, cerința conform căreia mesajele publicitare trebuie să fie produse de o persoană juridică diferită de producătorii de programe, corespunde interdicției impuse de Mediawet organismelor naționale de a emite publicitate comercială, difuzarea acesteia fiind rezervată fundației pentru publicitatea televizată („Stichting Etherreclame”, denumită în continuare „STER”). Obligația impusă emițătorilor din alte state membre de a nu permite terților să obțină beneficii are ca scop garantarea caracterului necomercial al radiodifuziunii, caracter pe care Mediawet dorește să îl mențină în privința organismelor naționale de radiodifuziune. În cele din urmă, cerința referitoare la atribuirea veniturilor obținute din publicitate, care trebuie să fie rezervate producerii programelor, are ca scop să ofere emițătorilor din alte state membre mijloace care să fie cel puțin echivalente cu cele existente în sistemul național, în care cea mai mare parte a veniturilor din publicitate ale STER acoperă costurile de funcționare a posturilor de radio și de televiziune.

22 Guvernul olandez susține că aceste restricții sunt justificate prin imperativele care țin de politica culturală, pe care a pus-o în aplicare în sectorul audiovizual. Guvernul explică faptul că aceasta are ca scop asigurarea libertății de exprimare a diverselor componente, în special sociale, culturale, religioase sau filosofice din Țările de Jos, astfel încât aceasta să se poată manifesta în presă, la radio sau în televiziune. Or, acest obiectiv ar putea fi pus în pericol de influența excesivă a agenților de publicitate asupra elaborării programelor.

23 Înțelesă în acest sens, o politică culturală poate să constituie, cu siguranță, un motiv imperios de interes general, care să justifice o restricție privind libertatea de a presta servicii. Menținerea pluralismului, pe care această politică olandeză dorește să o asigure, este legată de libertatea de exprimare, astfel cum este protejată prin articolul 10 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care se numără printre drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică comunitară (Hotărârea din 14 mai 1974, Nold, considerentul 13, 4/73, Rec., p. 491).

24 Cu toate acestea, este necesar să se constate că nu există o legătură necesară între o astfel de politică culturală și condițiile referitoare la structura organismelor de radiodifuziune străine. Pentru a asigura pluralismul în sectorul audiovizual, nu este indispensabil ca legislația națională să impună organismelor de radiodifuziune stabilite în alte state membre să se alinieze la modelul olandez, în cazul în care acestea intenționează să difuzeze programe care conțin mesaje publicitare destinate publicului olandez. Pentru a garanta pluralismul pe care dorește să îl mențină, guvernul olandez poate foarte bine să se limiteze la elaborarea statutului propriilor sale organisme în mod adecvat.

25 Prin urmare, condițiile care afectează structura organismelor de radiodifuziune străine nu pot să fie considerate ca fiind necesare în mod obiectiv pentru a garanta interesul general, constituit de menținerea unui sistem național de radio și de televiziune care să asigure pluralismul.

B – În ceea ce privește condițiile referitoare la mesajele publicitare

26 Conform guvernului olandez și contrar punctului de vedere apărut de Comisie, nici interdicția de a difuza mesaje publicitare în anumite zile, nici limitarea duratei acestora, nici obligația identificării lor ca atare și separării lor de celelalte părți ale programelor nu au un caracter discriminatoriu. Serviciile furnizate de STER sunt supuse aceluiași restricții. Guvernul olandez a făcut trimitere, în această privință, la articolul 39 din Mediawet. Din acest text rezultă că Commissariaat voor de Media îi atribuie STER timp de antenă disponibil în rețeaua națională și că această alocare trebuie să se facă astfel încât programele organismelor naționale de radiodifuziune să nu fie întrerupte. În cele din urmă, în conformitate cu același articol, niciun timp de antenă nu este atribuit pentru zilele de duminică.

27 În această privință, este necesar să se sublinieze, în primul rând, faptul că pot fi justificate din motive imperioase de interes general restricțiile privind emiterea de mesaje publicitare, precum interdicția privind publicitatea pentru anumite produse sau în anumite zile, limitarea duratei sau a frecvenței mesajelor, sau restricții care au ca scop să permită ascultătorilor sau telespectatorilor să nu confunde publicitatea comercială cu alte părți ale programului. Astfel de restricții pot fi impuse, în scopul protejării consumatorilor împotriva excesului de publicitate comercială sau, în calitate de obiectiv al politicii culturale, pentru a menține o anumită calitate a programelor.

28 În continuare, este necesar să se sublinieze că restricțiile în cauză privesc doar piața mesajelor publicitare destinate special publicului olandez. Această piață era, de asemenea, singura vizată de interdicția privind publicitatea, conținută în Kabelregeling, care a dat naștere întrebărilor preliminare din cauza Bond Van Adverteerders (a se vedea Hotărârea din 26 aprilie 1988, citată anterior). Deși mesajele publicitare au legătură cu produsele care pot fi consumate în Țările de Jos, restricțiile se aplică numai în cazul în care aceste mesaje însoțesc programe în olandeză sau subtitrate în olandeză. Aceste restricții pot fi eliminate în ceea ce privește programele în olandeză, care sunt emise în Belgia și sunt destinate publicului belgian vorbitor de olandeză.

29 Spre deosebire de Kabelregeling, dispozițiile Mediawet, vizate de instanța națională, nu mai rezervă STER totalitatea veniturilor care provin din mesajele publicitare destinate special publicului olandez. Cu toate acestea, reglementând transmiterea acestor mesaje, acestea restricționează concurența cu care ar putea să se confrunte STER pe piața respectivă, din partea organismelor de radiodifuziune străine. Astfel, acestea reușesc, chiar dacă într-o măsură mai mică decât Kabelregeling, să protejeze veniturile STER și, prin urmare, urmăresc același obiectiv ca și reglementarea anterioară. Or, astfel cum s-a constatat în Hotărârea din 26 aprilie 1988, Bond Van Adverteerders, citată anterior, considerentul 34, acest obiectiv nu poate justifica restricțiile privind libertatea de a presta servicii.

30 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a doua și a treia întrebare, adresate de instanța națională, că restricțiile precum cele în cauză nu sunt justificate din motive imperioase de interes general.

Cu privire la cheltuielile de judecată

31 Cheltuielile efectuate de către guvernul olandez și de către Comisie, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de către Raad van State din Țările de Jos, prin decizia din 30 august 1989, hotărăște:

1) Condițiile, precum cele enunțate la articolul 66 alineatul (1) litera (b) a doua teză din Mediawet, constituie restricții privind libertatea de a presta servicii vizate la articolul 59 din Tratatul CEE.

2) Restricțiile precum cele în cauză nu sunt justificate prin motive imperioase de interes general.

Mancini	O'Higgins	Moitinho de Almeida	Rodriguez Iglesias
	Diez de Velasco	Slynn	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Grévisse	Zuleeg

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 25 iulie 1991.

Grefier
J.-G. Giraud

În calitate de președinte
G. F. Mancini
Președinte de Cameră