

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА

25 юли 1991 година\*

По дело C-288/89

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда на основание член 177 от Договора за ЕИО от административния апелативен отдел на Raad van State, (Нидерландия) в производството, висящо пред този съд между

**Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda и други**

и

**Commissariaat voor de Media**

относно тълкуването на член 59 от Договора,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. F. Mancini, председател на състав, в качеството му на председател на Съда, г-н T. F. O' Higgins, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н G. C. Rodríguez Iglesias, г-н M. Díez de Velasco, председатели на състав, Sir Gordon Slynn, г-н C. N. Kakouris, г-н R. Joliet, г-н F. A. Schockweiler, г-н F. Grévisse и г-н M. Zuleeg, съдии,

генерален адвокат: г-н G. Tesauero,

секретар: г-н J.-G. Giraud,

като има предвид становищата, представени:

- за Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda и деветимата други жалбоподатели по главното производство, от адв. B. H. ter Kuile и адв. L. H. van Lenner, avocats от колегията в Хага,

- за Commissariaat voor de Media, от адв. G. H. L. Weesing, avocat от колегията в Амстердам,

- за нидерландското правителство, от г-н B. R. Bot, генерален секретар на министерството на външните работи, в качеството на представител,

- за португалското правителство, от г-н Rui Assis Ferreira, началник на отдел в генералната дирекция за социална комуникация, г-н Luís Inês Fernandes, директор на правния отдел на генералната дирекция за Европейските общности, г-н и

---

\* Език на производството: нидерландски.

António Goucha Soares, правен съветник в правния отдел на генералната дирекция за Европейските общности, в качеството на представители,

- за Комисията на Европейските общности, от г-н René Barents и Giuliano Marengo, членове на нейния правен отдел, в качеството им на представители,

като взе предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните състезания по време на съдебното заседание от 21 февруари 1991 г., представени от Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda и деветимата други жалбоподатели по главното производство, нидерландското правителство, за което се явяват г-н J. W. De Zwaan и г-н T. Heukels, в качеството на представители, белгийското правителство, за което се явява адв. A. Berenboom, avocat от колегията в Брюксел, и Комисията,

след като изслуша становището на генералния адвокат по време на съдебното заседание от 18 април 1991 г.,

постанови настоящото

### **Решение**

1. С Решение от 30 август 1989 г., постъпило в Съда на 19 септември 1989 г., административният апелативен отдел на Raad van State (Държавен съвет), Нидерландия, отправя до Съда за преюдициално запитване три въпроса относно тълкуването на разпоредбите от Договора за ЕИО относно свободното предоставяне на услуги, за да прецени съвместимостта с правото на Общността на национално законодателство, което установява условия за предаването по кабел на радио и телевизионни програми, излъчвани от други държави-членки, които съдържат реклама, специално предназначена за нидерландското общество.

2. Тези въпроси са повдигнати в производство между десет оператори на кабелни мрежи и Commissariaat voor de Media, институцията, която отговаря за контрола на дейността на кабелните мрежи, във връзка с условията, наложени по силата на нидерландския закон от 21 април 1987 г., който регламентира доставянето на радио и телевизионни програми, такси за лиценз за радио и телевизия и субсидиите за пресата (Staatsblad № 249 от 4 юни 1987 г., наричан по-нататък „Mediawet”) относно предаването на реклама, която се съдържа в радио или телевизионни програми, излъчвани от чужбина. Операторите на кабелни мрежи считат, че тези условия противоречат на член 59 и последващите от Договора за ЕИО.

3. Въпросните условия се съдържат в член 66 от Mediawet, който предвижда следното:

„1) Операторът на една кабелна мрежа може:

а) да предава програми, които се излъчват от чуждестранен излъчващ орган посредством предавател за излъчване и които биха могли през повечето време да се получават пряко в областта, обслужвана от страна на кабелната мрежа, чрез обикновени отделни антени със сравнително добро ниво на качество;

б) да предава други програми, различни от упоменатите в буква а), които се излъчват от чуждестранен излъчващ орган или от група от подобни органи като излъчващи програми, в съответствие с действащото законодателство в страната на излъчване. Ако подобни програми съдържат реклами, те могат да бъдат излъчвани единствено, при условие че рекламите са продуцирани от отделно юридическо лице, могат да бъдат ясно установени като такива, могат ясно да се разграничат от други части и не се излъчват в неделните дни, при условие че продължителността на подобни реклами не надвишава 5 % от общото използвано ефирно време, при условие че излъчващият орган отговаря на условията, установени в член 55, параграф 1, и съвкупният приход се използва за производството на програми. Независимо от това, ако не са изпълнени тези условия, подобна програмата също така може да бъде предавана, при условие че съдържащите се в нея реклами не са специално предназначени за нидерландското общество;

...

2) За целите на прилагането на параграф 1, буква б), рекламите във всеки случай се приема, че са предназначени специално за нидерландската публика, ако те се излъчват по време или непосредствено след част от програмата или свързана група от програми, които съдържат субтитри на нидерландски или част от програмата на нидерландски език.

3) Нашият министър може да предостави освобождаване от забраната, която се съдържа в параграф 1, буква б), по отношение на програми, които се излъчват в Белгия, предназначени за публиката, която говори нидерландски в тази страна.”

4. Член 55, параграф 1 от Mediawet предвижда, че по принцип „органи, които са получили ефирно време, по всяко време могат да бъдат използвани за подпомагане на получаването на печалба от трета страна...”.

5. С Решение от 6 януари 1988 г. е наложена глоба от Commissariaat voor de Media на всеки от десетте оператори на кабелни мрежи въз основа на това, че те са предавали програми, излъчвани от чуждестранни излъчващи органи, които съдържат реклама, която изцяло или отчасти е на нидерландски език, което не отговаря на условията, установени в упоменатия по-горе член 66, параграф 1, буква б).

6. Операторите на кабелни мрежи обжалват това решение пред административния апелативен отдел на Raad van State въз основа на това, че член 66, параграф 1, буква б) от Mediawet противоречи на членове 56 и 59 от Договора за ЕИО.

7. Raad van State тогава решава, че е необходимо да отправи до Съда за преюдициално запитване три въпроса относно тълкуването на член 59 и последващите от Договора. Тези въпроси гласят следното:

„1. Трябва ли член 59 от Договора да се тълкува в смисъл, че може да се каже, че е налице незаконно ограничение спрямо свободното предоставяне на услуги, подобно на разпространението, чрез кабелни мрежи, от оператори на кабелни излъчващи организации на програми (с или без рекламиране) доставени на управителите от чужбина по кабел, по въздух или сателит, когато подобно разпространение на програми подлежи съгласно националните разпоредби на ограничения, подобни на тези, които се съдържат във второто изречение от член 66, параграф 1, буква б) от Mediewet, които се прилагат по същия начин спрямо подобни програми, излъчвани в рамките на съответната държава-членка?

2. Ако разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги се прилагат спрямо упоменатите по-горе национални разпоредби, трябва ли подобни разпоредби не само да съответстват на забраната за дискриминация, но също така да са оправдани на основания във връзка с обществен интерес и да са съразмерни на целта, която трябва да се постигне?

3. Ако отговорът на втория въпрос е положителен, могат ли цели с оглед на политиката във връзка с културата, предназначена да поддържа плуралистична и не комерсиална система на излъчване и/или да запазва разнообразието в мненията при излъчване и пресата, да съставляват подобно обосноваване?”

8. Прави се препратка към доклада от съдебното заседание за пълните подробности относно фактите, производството и становищата на страните, които по-нататък се споменават или обсъждат само доколкото е необходимо за доводите на Съда.

### **Относно приложното поле на член 59 от Договора**

9. С тези въпроси националният съд иска да установи дали условия, подобни на наложените по силата на Mediewet, спрямо предаването чрез оператори на кабелни мрежи на радио или телевизионни програми, излъчвани от територията на други държави-членки, са обхваната на член 59 от Договора и, ако това е така, дали те могат да бъдат обосновани.

10. В това отношение, Съдът няколкократно е заявявал (вж., Решения от 26 февруари 1991 г., Комисията/Франция, параграф 12, С-154/89, Recueil, стр. I-659, Комисията/Италия, параграф 15, С-180/89, Recueil, стр. I-709, Комисията/Гърция, параграф 16, С-198/89, Recueil, стр. I-727), че член 59 от Договора налага на първо място премахването на всякаква дискриминация срещу лице, което предоставя услуги на основание неговата националност или факта, че то е установено в друга държава-членка, различна от тази, в която се предоставя услугата.

11. Както Съдът поддържа в своето решение по дело 352/85 *Bond van Adverteerders*, 1988 г., *Recueil* 2085, в параграфи 32 и 33, националните разпоредби, които не се прилагат спрямо услугите без дискриминация по отношение на техния произход, са в съответствие с правото на Общността, само ако те могат да бъдат включени в обхвата на едно изрично изключение, подобно на това, което се съдържа в член 56 от Договора. От това решение също така става ясно (параграф 34), че икономическите цели не могат да съставляват основания за обществена политика по смисъла на член 56 от Договора.

12. При отсъствието на хармонизиране на разпоредбите, прилагани спрямо услугите, или дори на система за еквивалентност, ограничения спрямо свободата, гарантирана от Договора в тази област, могат да произтекат, на второ място, като следствие от прилагането на национални разпоредби, които засягат всяко лице, което е установено на националната територия, спрямо лица, които предоставят услуги, установени на територията на друга държава-членка, които вече трябва да отговарят на изискванията на законодателството на тази държава.

13. Както Съдът неколккратно заявява (вж., Решенията от 26 февруари 1991 г., Комисията/Франция, цитирано по-горе, параграф 15; Комисията/Италия, цитирано по-горе, параграф 18; и Комисията/Гърция, цитирано по-горе, параграф 18), подобни ограничения попадат в обхвата на член 59, ако прилагането на националното законодателство спрямо чуждестранните лица, които предоставят услуги, не е обосновано с важни причини във връзка с обществения интерес или ако изискванията, включени в това законодателство, вече са изпълнени от разпоредбите, наложени на тези лица в държавата-членка, в която те са установени.

14. В това отношение, важните причини във връзка с обществения интерес, които Съдът вече е признал, включват професионалните правила, предназначени да защитят получателите на услугата (Решение от 18 януари 1979 г., *Van Wesemael* параграф 28, 110/78 и 111/78, *Recueil*, стр. 35,); защита на интелектуална собственост (Решение от 18 март 1980 г., *Coditel*, 62/79, *Recueil*, стр. 881); защита на работниците (Решение от 17 декември 1981 г., *Webb*, параграф 19, 279/80, *Recueil*, стр. 3305, Решение от 3 февруари 1982 г., *Seco/EVI*, параграф 14, 62/81 и 63/81, *Recueil*, стр. 223,; Решение от 27 март 1990 г., *Rush Portuguesa*, параграф 18, C-113/89, *Recueil*, стр. I-1417,); защита на потребителите (Решение от 4 декември 1986 г., Комисията/Франция, параграф 20, 220/83, *Recueil*, стр. 3663,; Комисията/Дания, параграф 20, 252/83, *Recueil*, стр. 3713,; Комисията/Германия, параграф 30, 205/84, *Recueil*, стр. 3755; Комисията/Ирландия, параграф 20, 206/84, *Recueil*, стр. 3817, Решение от 26 февруари 1991 г., Комисията/Италия, цитирано по-горе, параграф 20, и Комисията/Гърция, цитирано по-горе, параграф 21), опазването на националното историческо и художествено наследство (Решение от 26 февруари 1991 г., Комисията/Италия, цитирано по-горе, параграф 20); използване на археологическото, историческото и художественото наследство на една страна и възможно най-широкото разпространение на познание относно художественото и културното наследство на една страна (Решение 26 февруари

1991 г., Комисията/Гърция, цитирано по-горе, параграф 17, и Комисията/Гърция, цитирано по-горе, параграф 21).

15. Накрая, както Съдът няколкократно е заявявал, прилагането на националните разпоредби спрямо доставчици на услуги, които са установени в други държави-членки, трябва да е такава, че да гарантира постигането на преследваната цел и не трябва да надхвърля това, което е необходимо за постигането на тази цел. С други думи, не трябва да е възможно да се постигне същият резултат чрез по-малко ограничителни правила (вж., Решенията от 26 февруари 1991 г., Комисията/Франция, цитирано по-горе, параграфи 14 и 15; Комисията/Италия, цитирано по-горе, параграфи 17 и 18; Комисията/Гърция, цитирано по-горе, параграфи 18 и 19).

16. В светлината на тези принципи трябва да се разглежда това дали една разпоредба, подобна на член 66, параграф 1, буква б) от *Mediawet*, която според националния съд не е дискриминираща, съдържа ограничения спрямо свободното предоставяне на услуги и, ако това е така, дали тези ограничения могат да бъдат оправдани.

#### **Относно наличието на ограничения спрямо свободното предоставяне на услуги**

17. Още от началото трябва да се отбележи, че условия, подобни на тези, които са наложени с второто изречение от член 66, параграф 1, буква б) от *Mediawet* съдържат двустранно ограничение спрямо свободното предоставяне на услуги. Първо, те препятстват операторите на кабелни мрежи, които са установени в една държава-членка, от това да предават радио или телевизионни програми, доставени от излъчващи оператори, установени в други държави-членки, които не отговарят на тези условия. Второ, те ограничават възможностите, които са предоставени на тези излъчващи органи, да обхванат в своите програми, по-специално, в полза на рекламодателите, установени в държавата, в която се получават програмите, като рекламират, единствено за публиката в тази държава.

18. Съответно, отговорът, който трябва да се даде на първия въпрос на националния съд, следва да бъде, че условия, подобни на тези, установени във второто изречение от член 66, параграф 1, буква б) от *Mediawet*, представляват ограничения спрямо свободното предоставяне на услуги, обхванати от член 59 от Договора.

#### **Относно възможността за обосноваване на тези ограничения**

19. Както Комисията правилно изтъква, тези условия попадат в две различни категории. Първо, налице са тези във връзка със структурата на излъчващите оператори: те трябва да поверят рекламирането на юридическо лице, което е независимо от доставчиците на програми; те трябва да използват всичките си приходи от реклама за продуцирането на програми; и не могат да допуснат

получаването на печалба от трети страни. Второ, налице са условия във връзка със самите реклами: те трябва да са ясно разпознаваеми като такива и да са отделени от останалите съставни части на програмата; не могат да надхвърлят 5 % от ефирното време; и не трябва да се излъчват в неделни дни.

20. За да се отговори на втория и третия въпроси на националния съд, които по същество са насочени към установяването на това дали подобни ограничения могат да бъдат обосновани, тези условия следва да бъдат разгледани по отделно.

*А - Условията във връзка със структурата на излъчващите органи, установени в други държави-членки*

21. Относно условията във връзка със структурата на излъчващите органи, които са установени в други държави-членки, нидерландското правителство обяснява, че те са идентични на условията, на които трябва да отговарят нидерландските излъчващи органи. Затова изискването, че рекламите трябва да се продуцират от юридическо лице, което е независимо от продуцентите на програмите, съответства на забраната, наложена от Mediawet спрямо излъчваната търговска реклама на националните органи, тъй като това е запазено за Stichting Etherreclame (фондация за телевизионна реклама) (наричана по-нататък „STER“). Задължението, наложено спрямо излъчващите органи в други държави-членки, което не позволява на трета страна да извлича печалба, е предназначено да гарантира не комерсиалното естество на излъчването, което Mediawet иска да поддържа за националните излъчващи органи. Накрая, целта на изискването във връзка с разпределянето на прихода от рекламиране, а именно, че той трябва да е запазен за продуцирането на програми, трябва да предостави на излъчващите органи в другите държави-членки средства, които са поне равностойни на тези, придобити съгласно националната система, където по-голямата част от приходите от реклама на STER покрива разходите по дейността на радиото и телевизията.

22. Нидерландското правителство поддържа, че тези ограничения са оправдани от нареждания по отношение на политиката във връзка с културата, която то е прилагало в аудио-визуалния сектор. То обяснява, че целта на тази политика е да се защити свободата на изразяване на различните, по-специално, социални, културни, религиозни и философски компоненти на Нидерландия, за да може тази свобода да се упражнява от пресата, по радиото или по телевизията. То заявява, че тази цел може да бъде застрашена чрез прекомерното влияние на рекламодателите над съдържанието на програмите.

23. Една политика във връзка с културата, разбирана в този смисъл, наистина може да съставлява първостепенно изискване във връзка с общия интерес, което обосновава ограничение спрямо свободата на предоставяне на услуги. Поддържането на плурализма, което тази нидерландска политика иска да защити, е свързано със свободата на изразяване, както се защитава по силата на член 10 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, което е едно от

основополагащите права, гарантирани от правния ред на Общността (Решение от 14 май 1974 г., Nold, параграф 13, 4/73, Recueil, стр. 491).

24. Но трябва да се отбележи, че няма задължително връзка между подобна политика във връзка с културата и условията за структурата на чуждестранните излъчващи органи. За да се гарантира плурализма в аудио-визуалния сектор не е задължително националното законодателство да изисква от излъчващите органи, които са установени в други държави-членки да се съобразят с нидерландския модел, ако те възнамеряват да излъчват програми, които съдържат реклами, предназначени за нидерландската публика. За да се гарантира плурализма, който то иска да поддържа, нидерландското правителство може много добре да се ограничи до формулирането на уставите на собствените си органи по подходящ начин.

25. Условията, които засягат структурата на чуждестранните излъчващи органи, не могат да се разглеждат като обективно необходими, за да се защити общия интерес при поддържането на национална радио и телевизионна система, която обезпечава плурализма.

#### *В - Условията във връзка с рекламата*

26. Противно на становището, предложено от Комисията, нидерландското правителство поддържа, че нито забраната спрямо излъчването на реклами в определени дни, ограничаването на тяхната продължителност или задължението те да се определят като такива и да се отделят от останалите съставни части на програмите е дискриминиращо. Предоставените от STER услуги подлежат на същите ограничения. В тази връзка, нидерландското правителство се позовава на член 39 от Mediawet. От тази разпоредба става ясно, че Commissariaat voor de Media предоставя на STER ефирно време, налично в националната мрежа, което трябва да се разпредели по такъв начин, че да не се прекъсват програмите на националните излъчващи органи. Освен това съгласно същата разпоредба ефирно време не може да се разпределя в неделни дни.

27. В това отношение, трябва да се отбележи, на първо място, че ограниченията спрямо излъчването на реклами, подобно на забраната на рекламиране на дадени продукти или в определени дни, ограничаването на продължителността или честотата на рекламирането или ограничения, които са предназначени да подпомогнат слушателите или зрителите да не объркат рекламата с други съставни части на програмата, могат да се обосноват с важни причини във връзка с общия интерес. Подобни ограничения могат да бъдат наложени, за да защитят потребителите срещу прекомерно рекламиране или, като цел на политиката във връзка с културата, за да се поддържа определено ниво на качество на програмата.

28. На следващо място, трябва да се отбележи, че въпросните ограничения се отнасят единствено до пазара на реклами, изрично предназначени за нидерландската публика. Този пазар също така е единственият пазар, обхванат от забраната за рекламиране, която се съдържа в Kabelregeling, което поражда



въпросите, отправени до Съда за преюдициално запитване по делото *Bond van Adverteerders* (цитирано по-горе). Дори ако рекламирането се отнася до продукти, които могат да бъдат консумирани в Нидерландия, ограниченията се прилагат само, ако рекламите съпътстват програми на нидерландски език или такива със субтитри на нидерландски език. Освен това, ограниченията могат да се вдигнат по отношение на програми на нидерландски език, излъчвани в Белгия и предназначени за белгийската публика, която говори нидерландски.

29. За разлика от *Kabelregeling*, разпоредбите на *Mediawet*, които се разглеждат в настоящото дело, вече не запазват за STER всичките приходи от реклама, които са специално предназначени за нидерландската публика. Но чрез установяването на правила относно излъчването на подобни реклами, те ограничават конкуренцията, на която може да бъде изложено STER на този пазар от чуждестранни излъчващи органи. Съответно последицата е, че те защитават приходите на STER - макар и в по-малка степен, отколкото *Kabelregeling* - и следователно преследват същата цел като предишното законодателство. Както Съдът заявява по делото *Bond van Adverteerders* (цитирано по-горе), в параграф 34, тази цел не може да обоснове ограничения спрямо свободното предоставяне на услуги.

30. Съответно, отговорът, който трябва да се даде на втория и третия въпроси на националния съд, следва да бъде, че ограниченията от разглежданото естество не се обосновават с първостепенни изисквания във връзка с общия интерес.

### **По съдебните разноски**

31. Разноските, направени от нидерландското правителство и Комисията на Европейските общности, които са представили становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството пред националната юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, отправени до него от административния апелативен отдел на *Raad van State*, Нидерландия с Решение от 30 август 1989 г., реши:

- 1) Условия, подобни на изложените във второто изречение от член 66, параграф 1, буква б) от *Mediawet*, представляват ограничения спрямо свободното предоставяне на услуги, обхванати от член 59 от Договора за ЕИО;**
- 2) Ограничения от разглежданото естество не са обосновани от първостепенни изисквания във връзка с общия интерес.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 25 юли 1991 година.

Подписи