

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

5. oktoober 1994\*

Teenuste osutamise vabadus – Siseriiklik seadusandlus pluralistliku, mittekommertsliku ringhäälinguvõrgu ülalhoidmiseks

[...]

Kohtuasjas C-23/93,

mille esemeks on EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Euroopa Kohtule esitatud Madalmaade Raad van State'i Afdeling Rechtspraak'i eelotsusetaotlus, millega soovitakse nimetatud kohtus pooleliiolevas menetluses järgmiste poolte vahel:

**TV10 SA**

ja

**Commissariaat voor de Media,**

saada eelotsust EMÜ asutamislepingu teenuste osutamist puudutavate sätete tõlgendamise küsimuses,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja esimees J. C. Moitinho de Almeida, kohtunikud R. Joliet (ettekandja), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grevísse ja M. Zuleeg,

kohtujurist: C. O. Lenz,

kohtusekretär: ametnik L. Hewlett,

olles läbi vaadanud kirjalikud märkused, millised esitasid:

– TV10 SA, esindaja: M. van Empel ja A. J. H. W. M. Versteeg, Amsterdam,

– Commissariaat voor de Media, G. H. L. Weesing, Amsterdam,

---

\* Kohtumenetluse keel: hollandi.

- Saksamaa valitsus, esindaja: liidu majandusministeeriumi Ministerialrat E. Röder,
- Prantsusmaa valitsus, esindajad: välisministeeriumi õigusosakonna juhataja asetäitja P. Pouzoulet ja sama ministeeriumi õigusosakonna välisasjade sekretär J.-L. Falconi,
- Madalmaade valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusnõunik A. Bos,
- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: komisjoni õigustalituse peaõigusnõunikud H. Etienne ja P. Van Nuffel,

arvestades suuliseks menetluseks koostatud ettekannet,

kuulanud 14. aprilli 1994. aasta istungil ära TV 10 SA, Commissariaat voor de Media, Prantsuse valitsuse, Hollandi valitsuse, keda esindas välisministeeriumi abiõigusnõunik J. W. De Zwaan ja komisjoni suulised märkused,

kuulanud 16. juuni 1994. aasta istungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

#### **otsuse**

#### **Põhjendused**

1. Oma 11. mai 1992. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 26. jaanuaril 1993, esitas Madalmaade Raad van State (riiginõukogu) Afdeling Rechtspraak (halduskaebuste osakond) Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kaks eelotsuseküsimust EMÜ asutamislepingu teenuste osutamist puudutavate sätete tõlgendamise kohta, hindamaks liikmesriikide muudes liikmesriikides asutatud ringhäälinguorganisatsioonide tegevust piiravate eeskirjade vastavust ühenduse õiguse sätetele.
2. Need küsimused tekkisid Luksemburgi õiguse alusel tegutseva aktsiaseltsi TV10, mis on Luxembourgis asutatud kommertsringhäälinguorganisatsioon ja Madalmaade ringhäälingu järelvalveorgani Commissariaat voor de Media vahelises kohtumenetluses, mille esemeks on 21. aprilli 1987. aasta Hollandi seaduse, millega reguleeritakse raadio- ja televisiooniprogrammide väljalaset, raadio ja televisiooni litsentsitasusid ning pressisubsiidiume (Staatsblad nr 249, 4. juuni 1987, edaspidi „Mediawet”) sätete rakendamine.
3. Mediawetis sätestatakse kaks erinevat reeglite kogu vastavalt Hollandi päritolu ringhäälingule ja välismaal eetrisse lastud programmide edastamiseks.

4. Mis puudutab Madalmaade ringhäälingut, siis näeb Mediaweti artikkel 31 ette, et eetriaega raadio- ja televisiooniprogrammidele riiklikus võrgus jagab ringhäälinguorganisatsioonidele Commissariaat voor de Media. Mediaweti artikli 14 kohaselt on ringhäälinguorganisatsioonid juriidilisest isikust kuulajate või vaatajate organisatsioonid, mis on asutatud esindama kindlaid, nende põhikirjas sätestatud, sotsiaalseid, kultuurilisi, religioosseid või filisoofilisi veendumusi. Nad peavad edastama mitmekülgset programmi. Mediaweti artiklites 99 ja 102 sätestatakse ka rahastamismeetod, mille eesmärk on ülal hoida riiklike ringhäälinguorganisatsioonide pluralistlikku ja mittekommertslikku iseloomu.

5. Viidates välismaiste audiovisuaalsete programmide edastamisele kaabelvõrgustiku abil, sätestati asjakohasel perioodil jõus olnud Mediaweti versiooni artiklis 66 alljärgnev:

“1. Kaabelvõrgustiku operaator võib:

a) ringhäälingusaatja abil edastada välismaise ringhäälinguorganisatsiooni poolt eetrisse lastud programme, mida enamikul juhtudest saab mõistliku kvaliteediga vastu võtta otseselt asjaomase kaabelvõrgustiku levialal tavalise üksikantenni abil;

b) vastavalt programme eetrisse laskva riigi jõusolevale seadusandlusele edastada välismaise ringhäälinguorganisatsiooni või -organisatsioonide poolt eetrisse lastud programme, mis ei ole punktis a mainitud programmid [...]”.

6. Kohtutoimiku materjalide kohaselt asutati TV10 Luksemburgis ning ta võttis tarvitusele meetmeid, et anda eetrisse programme vastavalt Luksemburgi õigusele. Seega sai TV10 Luksemburgi ametivõimudelt loa edastada oma programme läbi satelliidi Astra, mis suunab need Madalmaade territooriumile. Commissariaat voor de Media on siiski märkinud, et TV10 igapäevane juhtimine on suurel määral Madalmaade kodanike kätes ja et TV10 programmid on mõeldud edastamiseks kaabelvõrgustike abil peamiselt Luksemburgis ja Madalmaades. Commissariaat voor de Media on täiendavalt märkinud, et TV10 on sõlminud lepingud ainult Luksemburgi ja Hollandi ning mitte muude Euroopa Ühenduse riikide kaabelvõrgustiku operaatoritega. Commissariaat voor de Media on ka märkinud, et kuigi programmide eetrisse andmine, välismaiste programmide ost ja subtiitritega varustamine, lavastamine ja lõplik monteerimine toimub Luksemburgis, on sihtpublikuks Madalmaade avalikkus, enamik TV10 erinevate programmidega seotud töötajaid on pärit Madalmaadest ning reklaamid tehakse Madalmaades.

7. Nimetatud alustel väitis Commissariaat voor de Media oma 28. septembri 1989. aasta otsuses, et TV10 oli asutatud Luksemburgis, et pääseda Madalmaade seadusandlusest, mida kohaldatakse omamaistele organisatsioonidele. Commissariaat voor de Media otsustas, et TV10 ei saa käsitleda välismaise ringhäälinguorganisatsioonina Mediaweti artikli 66 lõike 1 tähenduses ja et selle programme ei saa seega Madalmaade kaabelvõrgustiku abil edastada.

8. Nimetatud otsusele järgnevalt otsustas TV10 programme mitte eetrisse anda. Siiski kaebas ta otsuse vastavalt Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingeni (seadus

haldusjurisdiktsiooni kohta ametivõimude otsuste üle) edasi Raad van State'i halduskaebuste osakonda.

9. Oma 11. mai 1992 aasta otsuses kinnitas Raad van State Commissariaat voor de Media analüüsi ning jagas viimase seisukohta, et TV10 oli asutatud Luksemburgis ilmse kavatsusega vältida Mediaweti ning et TV10 ei saa käsitada välismaise ringhäälinguorganisatsioonina Mediaweti artikli 66 tähenduses. Raad van State oli täiendavalt arvamusel, et Commissariaati otsus ei riku võrdõiguslikkuse põhimõtet ega inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni (edaspidi „Euroopa inimõiguste konventsioon”) artiklit 10, millega tagatakse sõnavabaduse õigus, samuti mitte nimetatud konventsiooni artiklit 14, millega keelustatakse diskrimineerimine nimetatud artikliga tagatud õiguste ja vabaduste osas.

10. Raad van State viitas kohtuotsustele kohtuasjades 33/74 *Van Binsbergen v. Bedrijfsvereniging voor de Metallnijverheid* (1974) EKL 1299 ja 52/79 *Procurer du Roi v. Debauve* (1980) EKL 833 ning väitis muuhulgas, et liikmesriigil on õigus võtta tarvitusele meetmeid, takistamaks teenuseid osutaval isikul, kelle tegevus on täies ulatuses või peamiselt suunatud tema territooriumile, kasutamast EMÜ asutamislepingu teenuste osutamist puudutavaid sätteid, eesmärgiga vältida erialaseid käitumisreegleid, mida talle kohaldataks, kui ta asuks asjaomases liikmesriigis. Kohtuotsuse valguses kohtuasjas 79/85 *Segers v. Bedrijfsvereniging voor Bank-en Verzekeringswezen, Groothandel en Vrije Beroepen* (1986) EKL 2375, ei olnud Raad van State siiski kindel, kuidas hinnata tegevusi, mida juhib muust liikmesriigist ringhäälinguorganisatsioon, mille ettevõtte on asutatud nimetatud muu liikmesriigi seadusandluse kohaselt ning asub ametlikult seal.

11. Seega pidas Raad van State vajalikuks taotleda Euroopa Kohtult eelotsust alljärgnevas kahes küsimuses:

“1. Kui ringhäälinguorganisatsioon, kes ei kõlba saamaks juurdepääsu kaabelvõrgustikule liikmesriigis A, edastab programme liikmesriigist B, objektiivsete asjaoludega tõendatud ilmse eesmärgiga vältida seeläbi seadusandlust liikmesriigis, kuhu programme peamiselt, aga mitte ainult, edastatakse, kas siis on tegemist teenuste osutamisega olulise piiriülese elemendiga ühenduse õiguse tähenduses?”

2. Kas piirangud, mida kohaldab vastuvõtjariik esimeses küsimuses kirjeldatud teenuste osutamisele ning millega ringhäälinguorganisatsiooni käsitletakse omamaise organisatsioonina hoolimata asjaolust, et see on asutatud muus liikmesriigis ning seega ei lubata nimetatud organisatsiooni programmidele juurdepääsu siseriiklikule kaabelvõrgustikule juhul, kui organisatsioon ei täida juurdepääsutingimusi, mida kohaldatakse omamaistele ringhäälinguorganisatsioonidele – toetudes asjaolule, et muus liikmesriigis asutatud ringhäälinguorganisatsioon üritab kõrvale hoida vastuvõtva liikmesriigi seadusandlusest pluralistliku, mittekommertsliku ringhäälinguvõrgu ülalhoidmiseks – vastavad ühenduse õiguse sätetele, arvestades muuhulgas ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni artiklitega 10 ja 14?”

### **Teenuste osutamise vabadust puudutavate eeskirjade kohaldatavus**

12. Oma esimese küsimusega tahab siseriiklik kohus sisuliselt teada, kas EMÜ asutamislepingu artiklites 59 ja 60 nimetatud teenuste osutamise mõiste katab ka ühes liikmesriigis asuvate kaabelvõrgustiku opraatorite abil televisiooniprogrammide edastamise, mida annab välja muus liikmesriigis asuv ringhäälinguorganisatsioon isegi juhul, kui nimetatud organisatsioon on seal asutatud, vältimaks seadusandlust, mida omamaistele ringhäälinguorganisatsioonidele vastuvõtjariigis kohaldatakse.

13. Enne nimetatud küsimuse arutamist märgib Euroopa Kohus, et on juba kohtuasja 155/73 *Sacchi* (1974) EKL 409, 6. punkt, sedastanud, et televisioonisignaalide edastamine kui selline jääb EMÜ asutamislepingu kohaldamisalasse teenuste osutamist puudutavate eeskirjade osas. Ülaloodud *Debauve* kohtuasja 8. punktis sedastas Euroopa Kohus, et ei ole põhjust käsitleda muudmoodi nimetatud signaalide edastamist kaabeltelevisiooni kaudu.

14. Samuti *Debauve* kohtuasjas märkis Euroopa Kohus, et EMÜ asutamislepingu teenuste osutamist puudutavaid sätteid ei saa kohaldada tegevustele, mille olulised elemendid jäävad vaid ühte liikmesriiki. Kirjeldatu kehtimine konkreetsel juhul sõltub tõsiasjadest, millised peab sedastama siseriiklik kohus. Käesoleval juhul on Raad van State sedastanud, et TV10 asutati Luksemburgi õiguse kohaselt, äriühingu alaline asukoht on Luksemburgi Suurhertsogiriigis ja et TV10 kavatses anda programme Madalmaade eestrisse.

15. Asjaolu, et Raad van State on arvamusel, et TV10 asutati Luksemburgi Suurhertsogiriigis, et pääseda Madalmaade seadusandlusest, ei takista selle saadete käsitlemist teenustena EMÜ asutamislepingu tähenduses. See on eraldiseisev küsimusest, milliseid meetmeid võib liikmesriik tarvitusele võtta, vältimaks muus liikmesriigis asuva teenusteosutaja kõrvalehoidmist omamaisest seadusandlusest. Viimatimainitud punkt on Raad van State'i teise küsimuse teema.

16. Vastus esimesele küsimusele peab seega olema, et EMÜ asutamislepingu artiklites 59 ja 60 nimetatud teenuste osutamise mõiste katab ka ühes liikmesriigis asuvate kaabelvõrgustiku opraatorite abil televisiooniprogrammide edastamise, mida annab välja muus liikmesriigis asuv ringhäälinguorganisatsioon isegi juhul, kui nimetatud organisatsioon on seal asutatud vältimaks seadusandlust, mida omamaistele ringhäälinguorganisatsioonidele vastuvõtjariigis kohaldatakse.

### **Teenuste osutamise vabaduse teatud piirangute seaduslikkus**

17. Oma teise küsimusega tahab siseriiklik kohus sisuliselt teada, kas EMÜ asutamislepingu teenuste osutamist puudutavaid sätteid tuleb tõlgendada nii, et need välistavad olukorra, kus liikmesriik kohtleb omamaise ringhäälinguorganisatsioonina muu liikmesriigi õiguse alusel asutatud ringhäälinguorganisatsiooni, mis asub nimetatud muus riigis, kuid kelle tegevused on kas täielikult või peamiselt suunatud esmanimetatud liikmesriigi territooriumile, kui asjaomane ringhäälinguorganisatsioon asutati seal selleks, et tal oleks võimalik vältida eeskirju, mida talle kohaldataks, kui ta asuks esmanimetatud riigis.

18. Kohus on sedastanud otsustes kohtuasjades C-288/89 *Collectieve Antennevoorziening Gouda v. Commissariaat voor de Media* (1991) EKL 1-4007, 22. ja 23. punkt, C-353/89 *komisjon v. Madalmaad* (1991) EKL 1-4069, 3., 29. ja 30. punkt, ning C-148/91 *Veronica Omroep Organisatie v. Commissariaat voor de Media* (1993) EKL 1-487, 9. punkt, et Mediaweti eesmärk on luua pluralistlik ja mittekommertslik raadio ja televisiooni ringhäälingusüsteem, moodustades nii osa kultuuripoliitikast, mille eesmärk on tagada audiovisuaalses sektoris sõnavabadus mitmete tegurite osas, eriti aga mis puudutab Madalmaade sotsiaalseid, kultuurilisi, religioosseid või filisoofilisi veendumusi.

19. Eelnimetatud kolmest kohtuotsusest järeldeb ka, et eeltoodud kultuuripoliitika eesmärgid on üldist huvi pakkuvad eesmärgid, milliseid liikmesriik võib seaduslikult taotleda, formuleerides oma ringhäälinguorganisatsioonide põhikirjad vastaval viisil.

20. Lisaks sellele on Euroopa Kohus juba sedastanud seoses teenuste osutamise vabadust puudutava EMÜ asutamislepingu artikliga 59, et liikmesriigile ei saa keelata õigust võtta kasutusele meetmeid takistamiseks teenuseid osutavat isikut, kelle tegevused on kas täielikult või peamiselt suunatud nimetatud liikmesriigi territooriumile, teostamast EMÜ asutamislepinguga tagatud vabadusi eesmärgiga vältida eeskirju, mida talle kohaldataks, kui ta asuks nimetatud riigis (vt ülaltoodud otsus kohtuasjas *van Binsbergen*).

21. Sellest tulenevalt võib liikmesriik omamaise ringhäälinguorganisatsioonina käsitleda raadio- ja televisiooniorganisatsiooni, mis on asutatud muus liikmesriigis, osutamaks seal esmanimetatud riigi territooriumile kavandatud teenuseid, kuna nimetatud meetme eesmärk on takistada olukorda, kus organisatsioonidel, kes on asutatud muus liikmesriigis, õnnestub EMÜ asutamislepinguga tagatud vabadusi teostades väärtalt vältida siseriikliku õigusega sätestatud kohustusi, käesoleval juhul kohustusi, mis on kavandatud, tagamiseks programmide pluralistlik ja mittekommertslik sisu.

22. Nimetatud tingimustes ei saa nende organisatsioonide kohtlemist omamaiste organisatsioonidena käsitleda kokkusobimatuna EMÜ asutamislepingu artiklitega 59 ja 60.

23. Siseriiklik kohus arutas siiski küsimust, kas eelkirjeldatud kohtlemine ei ohusta sõnavabadust, mis on tagatud Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklitega 10 ja 14.

24. Väljakujunenud õiguse kohaselt moodustavad põhiõigused, kaasa arvatud need, mis tagatakse Euroopa inimõiguste konventsiooniga, lahutamatu osa üldistest õiguspõhimõtetest, mille järgimise tagab Euroopa Kohus (vt eriti otsus kohtuasjas C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorasi* (1991) EKL 1-2925, 41. punkt ning ülaltoodud kohtuasja *komisjon v. Madalmaad*).

25. Eelpool nimetatud kohtuasja *komisjon v. Madalmaad* 30. punktis sedastas Euroopa Kohus, et pluralismi ülalhoidmine, mida Madalmaade ringhäälingupoliitikaga tahetakse tagada, on kavandatud säilitama arvamuste mitmekesisust ja nii ka sõnavabadust, mida Euroopa inimõiguste konventsioon ongi kujundatud kaitsma.

26. Nimetatud tingimustes peab vastus teisele küsimusele seega olema, et EMÜ asutamislepingu teenuste osutamise vabadust puudutavaid sätteid tuleb tõlgendada nii, et need ei välista olukorda, kus liikmesriik kohtleb omamaise ringhäälinguorganisatsioonina muu liikmesriigi õiguse alusel asutatud ringhäälinguorganisatsiooni, mis asub nimetatud muus riigis, kuid kelle tegevused on kas täielikult või peamiselt suunatud esmanimetatud liikmesriigi territooriumile, kui asjaomane ringhäälinguorganisatsioon asutati seal selleks, et tal oleks võimalik vältida eeskirju, mida talle kohaldataks, kui ta asuks esmanimetatud riigis.

### **Kohtukulud**

27. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Saksa valitsuse, Prantsuse valitsuse ja Madalmaade valitsuse ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et käesolev menetlus on põhikohtuasja poolte jaoks siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

vastuseks Madalmaade Raad van State'i 11. mai 1992. aasta otsusega esitatud küsimustele otsustab:

**1. EMÜ asutamislepingu artiklites 59 ja 60 nimetatud teenuste osutamise mõiste katab ka ühes liikmesriigis asuvate kaabelvõrgustiku opraatorite abil televisiooniprogrammide edastamise, mida annab välja muus liikmesriigis asuv ringhäälinguorganisatsioon isegi juhul, kui nimetatud organisatsioon on seal asutatud vältimaks seadusandlust, mida omamaistele ringhäälinguorganisatsioonidele vastuvõtjariigis kohaldatakse.**

**2. EMÜ asutamislepingu teenuste osutamist puudutavaid sätteid tuleb tõlgendada nii, et need ei välista olukorda, kus liikmesriik kohtleb omamaise ringhäälinguorganisatsioonina muu liikmesriigi õiguse alusel asutatud ringhäälinguorganisatsiooni, mis asub nimetatud muus riigis, kuid kelle tegevused on kas täielikult või peamiselt suunatud esmanimetatud liikmesriigi territooriumile, kui asjaomane ringhäälinguorganisatsioon asutati seal selleks, et tal oleks võimalik vältida eeskirju, mida talle kohaldataks, kui ta asuks esmanimetatud riigis.**

KOHTUOTSUS 05.10.1994 – KOHTUASI C-23/93

Grevísse

Zuleeg

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 5. oktoobril 1994 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President (viies koda)

R. Grass

J.C. Moitinho de Almeida