

- afhænger af konstateringer af faktiske forhold, som det tilkommer den nationale ret at foretage.
3. EØF-traktatens artikler 59 og 60 forbyder ikke en national lovgivning, der hindrer transmission af reklameudsendelser via kabel-TV og udsendelse af reklameudsendelser via fjernsyn, hvis denne lovgivning anvendes uden forskel med hensyn til, om disse udsendelser er af national eller udenlandsk oprindelse, eller med hensyn til tjenesteyderens nationalitet eller forretningsmæssige hjemsted.
 4. En national lovgivning, der hindrer transmission af reklameudsendelser via kabel-TV, kan hverken betragtes som en foranstaltning, der står i misforhold til det tilstræbte mål, under hensyn til det forhold at det pågældende forbud er relativt ineffektivt som følge af eksistensen af naturlige modtagelsesområder, eller som en i traktaten forbudt forskelsbehandling af de udenlandske sendere som følge af det forhold, at deres geografiske beliggenhed kun gør det muligt for dem at sikre spredningen af deres udsendelser i det naturlige modtagelsesområde.
 5. Situationsmæssige forskelle, der skyldes naturbestemte fænomener, kan ikke kvalificeres som en »forskelsbehandling« i EØF-traktatens forstand, idet denne kun kvalificerer de forskelle i behandling, der følger af menneskelige aktiviteter, og navnlig de af offentlige myndigheder truffede foranstaltninger, således.

I mangel af en harmonisering af de nationale lovgivninger på området falder et forbud af denne art inden for rammerne af den kompetence, der er overladt hver medlemsstat til at regulere, begrænse og endog fuldstændigt forbyde fjernsynsreklame på sit område ud fra hensynet til almindelige samfundsinteresser, endog selv om forbudet omfatter en sådan reklame med oprindelse i en anden medlemsstat.

Fællesskabet har ikke nogen forpligtelse til at træffe foranstaltninger med det formål at fjerne forskelle, der følger af naturbestemte forskelle.

I sag 52/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Tribunal correctionnel de Liège er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

ANKLAGEMYNDIGHEDEN

og

MARC J. V. C. DEBAUVE, Liège,

PAUL H. A. G. DENUIT, Grez-Doiceau,

HENRI J. Ph. M. LOHEST, Liège,

S. A. CODITEL, Liège,

ASSOCIATION LIÉGEOISE D'ÉLECTRICITÉ (A. L. É.), Liège,

Appellerende civile parter:

FÉDÉRATION NATIONALE DU MOUVEMENT COOPÉRATIF FÉMININ, FORBRUGER-SAMMENSLUTNING A.S.B.L., Bruxelles,

FÉDÉRATION BELGE DES COOPÉRATIVES (FEBECOOP) A.S.B.L., Bruxelles,

VIE FÉMININE A.S.B.L., Bruxelles,

RADIO-TÉLÉVISION BELGE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE (RTBF), Bruxelles,

FRANÇOISE VANDER BEMDEN M.FL.,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 59 og 60,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: J.-P. Warner
justissekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

I Belgien er monopolet for radiofoniske udsendelser og fjernsynsudsendelser fastlåst ved lov og er forbeholdt to belgiske institutioner for radio- og fjernsyns-spredning, hvoraf fransksprogede udsendelser påhviler den ene og nederlandsk-sprogede udsendelser den anden.

Loven af 18. maj 1960, den grundlæggende lov om disse to institutioners forhold, forbyder dem at sprede udsendelser, der har karakter af kommerciel reklame.

Kabel-TV reguleres af loven af 26. januar 1960 vedrørende afgifter på radiofonimodtagere (Moniteur belge af 6. 2. 1960), ændret ved lov af 7. august 1961 (Moniteur belge af 6. 9. 1961). Arrêté royal af 24. december 1966 om radioanlæg til spredning af radiofoniske udsendelser til tredjemænds boliger (Moniteur belge af 24. 1. 1967), udstedt i medfør af nævnte lov, bestemmer i artikel 21:

»Med forbehold af bestemmelser i internationale overenskomster, kan kabel-TV-selskabet transmittere udsendelser fra enhver anden fjernsynsstation, der er tilladt i det land, hvori den er etableret; det er dog forbudt at transmittere udsen-

delser, der har karakter af kommerciel reklame«.

Med hjemmel heri er der som følge af klager fremsat af forbrugersammenslutninger rejst tiltale mod kabel-TV-selskaberne.

De tiltalte har for Tribunal de police de Liège fremført forskellige anbringender til deres forsvar, blandt andet ét vedrørende uforeneligheden af artikel 21 i arrêté royal af 24. december 1966 med EØF-traktatens artikler 59 og 60. Tribunal de police de Liège accepterede i sin dom af 14. december 1978 berettigelsen af dette anbringende.

De civile parter og anklagemyndigheden har appelleret dommen til Tribunal correctionnel de Liège.

Denne ret besluttede ved dom af 23. februar 1979 at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Når henses til Domstolens dom af 30. april 1974 i sag 155/73, (*Sacchi*), skal Rom-traktatens artikel 59 da fortolkes således, at den forbyder enhver national regulering, som forbyder transmission af reklameudsendelser foretaget af kabel-TV-selskaber, selv om den naturlige modtagelse af sådanne udsendelser i de områder, hvor de udenlandske sendere kan tages, stadig er mulig og lovlig, navnlig når det tages i betragtning, at:

a) en sådan regulering medfører en forskelsbehandling, baseret på den udenlandske senders geogra-

fiske beliggenhed, idet denne kun vil kunne sende reklameudsendelser i sit naturlige modtagelsesområde, og disse områder på grund af forskelle i befolknings-tæthed kan frembyde en meget forskellig reklamemæssig interesse,

- b) en sådan regulering medfører en begrænsning, der står i misforhold til det tilstræbte mål, da dette — nemlig forbudet mod fjernsynsreklamer — aldrig fuldt ud kan realiseres på grund af eksistensen af naturlige modtagelsesområder.

2. Når henses til Domstolens dom af 3. december 1974 i sag 33/74, (*van Binsbergen*), skal Rom-traktatens artikler 59 og 60 da fortolkes således, at de har direkte virkning over for enhver national regulering, for så vidt som en sådan regulering ikke skaber nogen formel forskelsbehandling af tjenesteyderen som følge af dennes nationalitet eller bopæl (i det foreliggende tilfælde forbudet mod at videretransmittere reklamer)?«

I begrundelsen til forelæggelsesdommen har Tribunal correctionnel navnlig fremhævet følgende:

»Det er for at bevare overensstemmelsen med den ordning, der er pålagt de nationale institutioner, at artikel 21 i arrêté royal forbyder videretransmission af reklameindslag.

Det må dog anføres, at indtil loven af 26. juni 1960 var spredning af fjernsyns-udsendelser ved fællesantenner ikke undergivet denne regulering; det var under denne ordning, at spredningsanlæg

for fjernsynsudsendelser blev oprettet i Namur, Liège og Verviers.

I praksis har kabel-TV-selskaberne ikke rettet sig efter dette forbud og har transmitteret udenlandske programmer uden at slette reklameindslagene; denne praksis er i øvrigt blevet tolereret af regeringen, som ikke har pålagt sanktioner, og som ikke har trukket autorisationer tilbage; de tekniske psykologiske og juridiske grunde for denne holdning er offentligt blevet forklaret af trafikministeren.

I øvrigt kan en væsentlig del af seerne fortsat modtage udenlandske programmer uden at benytte kabel-TV-selskabernes antenneanlæg, og det er klart, at dette ikke er i strid med de belgiske regler; dette er en af grunnerne til, at den kompetente myndighed ikke har grebet ind over for kabel-TV-selskaberne.

Desuden vil anvendelsen af forbudet kunne have virkninger for udvekslingen af tjenesteydelser på fællesskabsplan; udenlandske fjernsynsstationer eksisterer helt eller delvis ved hjælp af indtægter fra annoncører, og sletningen af reklameudsendelser i Belgien vil kunne føre disse annoncører til at begrænse eller ophøre med kommercielle reklamer; i øvrigt ville de handlende eller erhvervs-mæssige annoncører, der er bosat i nabolande, på en mere begrænset måde nå det belgiske marked, som de hidtil har rettet deres reklame mod og tilbudt deres tjenesteydelser«.

Forelæggelsesdommen blev registreret på Domstolens justitskontor den 3. april 1979.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Debaue, Denuit, Lohest samt af Coditel og Association liégeoise d'Électricité, alle ved advokaterne J. M. Defourny og E. Rigaux, Liège, og ved advokaterne A. Braun og G. Kirschen, Bruxelles; af Radio-Télévision belge de la Communauté française, ved advokaterne H. Mackelbert og P. Foirers, Bruxelles; af Fédération nationale du Mouvement coopératif féminin, forbrugersammenslutning, Fédération belge des Coopératives (FEBECOOP), Vie féminine og Françoise Vander Bemden m.fl., ved advokaterne R. Graetz og P. Martens, Liège; af regeringen for Den franske Republik ved M. Dandelot som befuldmægtiget; af den luxembourgske regering, ved J. Hostert som befuldmægtiget; af regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland, ved M. Seidel som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved P. Leleux som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

Debaue, Denuit og Lohest, samt Coditel og Association liégeoise d'Électricité (A.L.É.) (herefter benævnt: *de appelindstævnte parter i hovedsagen*) har først beskrevet situationen for kabelspredningen af fjernsynsudsendinger i Belgien. De har i det væsentlige anført følgende.

Fra 1961 var mere og mere udstrakte net begyndt at udvikle sig i Belgien, navnlig med det formål at gøre det muligt at modtage udenlandske stationers programmer og samtidig at forbedre kvaliteten for modtagelsen af belgiske programmer på grund af det forhold, at visse områder var ugunstigt stillet i modtagelsesmæssig henseende som følge af hindringer og deres geografiske beliggenhed (dale).

Fra 1968 havde et offentligt selskab, den interkommunale Association liégeoise d'Électricité, taget initiativ til at udstrække fordelene ved kabel-TV, ikke til kvarterer, ikke til byer, men praktisk taget til en hel provins' område.

I begyndelsen havde visse kabel-TV-selskaber slettet reklameindslagene. Senere, da antallet af udenlandske kanaler var forøget, og da de forskellige kanaler den ene efter den anden var begyndt at sende reklamer, var det blevet umuligt at slette indslagene.

Den rolle, de har påtaget sig, er at stille et så stort valg af programmer som muligt til befolkningens rådighed. Der har aldrig været tale om, at de skulle gribe ind, hverken direkte eller indirekte, i indholdet af de programmer, som de spreder. Kabel-TV-selskaberne er retligt forpligtet til ikke at gribe ind i de transmitterede programmer. De skulle altså kun være mellemed i den tekniske forbindelse, der forener producenterne med brugerne.

Kabel-TV-selskaberne ser sig mod egen vilje inddraget i anvendelsen af artikel 21

i arrêté royal 24. december 1966 vedrørende den grundlæggende ordning af kabel-TV-spredningen, som forbyder dem på deres net at videresende »udsendelser, der har karakter af kommerciel reklame«.

Men de udenlandske radiofoni- og fjernsynsstationer er selvsagt ejere af deres programmer. Det er almindeligt kendt, at nabolandene (under alle omstændigheder Tyskland, Frankrig og Nederlandene) har oprettet sendere ved Belgiens grænser: Metz, Lille, Hirson, Mézieres, Longwy, Aix-la-Chapelle, Montjoie, Schnee-Eiffel, Maestricht, Hulsberg osv. ... og således har vist en utvetydig vilje til at udstrække deres udsendelser ud over deres grænser, dybt ind på belgisk område. Enhver belgisk seer kan, med en beskeden antenne på sit tag, modtage i det mindste én udenlandsk senders reklameudsendelser. Arrêté royal af 1966 har således allerede, uden nogen indgriben fra fjernsynsspredningens side, forfejlet sit formål.

På internationalt plan er de udenlandske stationers rettigheder konkretiseret i en »Europæisk overenskomst om beskyttelse af fjernsynsudsendelser«, undertegnet i Strasbourg den 22. juni 1960, og ratificeret af Belgien. Efter denne overenskomst kan radiofonistationer forbyde videretransmission af programmer gennem kabelnet. Udenlandske radiofonistationer har således et frygtindgydende våben over for de kabel-TV-selskaber, som måtte optræde i forhold til deres programmer på en måde, der skønnes uacceptabel. De appelindstævnte i hovedsagen henviser herved til en skrivelse fra den franske ambassadør i Belgien af 8. oktober 1966 vedrørende ORTF's tilladelse til at sprede dets

programmer på det net, der betjente Liège' byområde.

De understreger de problemer af teknisk, praktisk og økonomisk art, som sletningen af reklameindslag ville rejse. En sådan handling ville navnlig skabe problemer vedrørende de kriterier, der skulle anvendes. Desuden ville denne form for »censur« i sig selv skabe utilfredshed hos seerne.

Det første spørgsmål

De appelindstævnte i hovedsagen anfører, at det må undersøges, om de tre former for økonomisk aktivitet, der er nævnt af den forelæggende ret, nemlig fjernsynsstationernes aktivitet, reklameannoncørernes aktivitet og kabel-TV-selskabernes aktivitet, er omfattet af traktatens bestemmelse om den frie udveksling af tjenesteydelser.

Selv om ikke-belgiske fjernsynsstationer og reklameannoncører synes omfattet af definitionen i artikel 59, må man sondre, for så vidt angår *kabel-TV-selskabernes aktivitet*. Denne aktivitet indebærer faktisk en *dobbelt tjenesteydelse*, dels i forhold til de nationale og udenlandske fjernsynsstationer, dels i forhold til seerne. Den første situation er udtrykkeligt omfattet af artikel 59, eftersom tjenesteyderen og modtageren er bosat i forskellige medlemsstater. Det forholder sig ikke på samme måde, for så vidt angår kabel-TV-selskabets tjenesteydelse over for seeren.

Dog tilsigter artikel 59 *den frie udveksling af tjenesteydelser* i sig selv ud over

grænserne mellem medlemsstaterne. Det er utvivlsomt, at transmission via et belgisk kabel-TV-selskab bestemmer for seere, bosat i Belgien, af programmer udsendt i andre medlemsstater, er et led i den frie udveksling af tjenesteydelser. Under alle omstændigheder udgør enhver restriktion for transmissionsvirk-somheden en restriktion af tjenesteydel-serne i forhold til udenlandske fjernsyns-stationer og den udenlandske reklamean-noncør.

De appelindstævnte i hovedsagen drøfter derefter krænkelsen af forbudet mod forskelsbehandling og proportionalitets-princippet.

Undersøgelsen af, om de nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med fællesskabsretten, må omfatte ikke blot arrêté royal af 24. december 1966, der forbyder videretransmission af udsendelser, som har karakter af kommerciel reklame, men også de enkelte tiltalerejsninger, der er besluttet til dets gennemførelse¹ navnlig når henses til, at de belgiske myndigheder i elleve år udtrykkeligt havde tilkendegivet, at overtrædelser af de nationale regler blev tolereret.

Virkningerne af tiltalerejsningerne med henblik på at forbyde kommercielle udsendelser, videretransmitteret via kabel, vil være mangoldige.

1° Seeren må i så fald acceptere, at programmerne, der hidrører fra sendere, der er helt eller delvist kommercielle, vil blive forstyrret med regelmæssige og endog uregelmæssige mellemrum.

2° Fjernsynsstationerne vil få deres tilbuds kvalitet formindsket, da de må tolerere, at deres programmer bliver afbrudt af forstyrrelser, hvis psykologiske virkning vil være ødelæggende.

På disse to punkter vil de nationale fjernsynsstationer uomtvisteligt blive begunstiget i forhold til udenlandske stationer. Den almindelige forringelse af udsendelsernes kvalitet som følge af forstyrrelsen vil også føre til diskrimination til fordel for de belgiske stationer på markedet for ikke-kommercielle programmer, dvs. for så vidt angår fjernsynsstationernes konkurrencemæssige stilling ved køb af rettigheder til at sende eller transmittere programmer.

3° De kommercielle udsendelser vil få deres »aktionsområde« begrænset til de naturlige modtagelsesområder. Resultatet vil være, at annoncørerne enten må henvende sig til flere fjernsynsstationer i stedet for som nu at kunne lade dem konkurrere indbyrdes eller må stille sig tilfreds med kun at dække en del af området.

Samtidig vil visse belgiske annoncører, offentlige eller halv-offentlige virksomheder, der udøver erhvervmæssig virksomhed og derfor er undergivet traktatens regler, ustraffet kunne fortsætte med at nyde godt af den reklame, som tilbydes dem på de nationale kanaler for »kulturelle« udsendelser: det ville f. eks. være tilfældet for Sabena.

4° Der vil også opstå diskriminerende virkninger på fællesskabsplan. Traktatens mål er at realisere oprettelsen og funk-

¹ — Dom i sag 36/75 (Rutili, Sml. 1975, s. 1230); dom i sag 30/77 (Bouchereau, Sml. 1977, s. 2011-2012).

tionen af et enhedsmarked. Under en sådan synsvinkel må virksomhederne i hver medlemsstat kunne måle sig med hinanden under lige konkurrencevilkår.

Det må accepteres, at restriktioner kan eksistere, og navnlig sådanne, der skyldes anvendelsen af nationale regler, der er begrundet i hensynet til almindelige samfundsinteresser, og som gælder for enhver, der er bosat på den stats område, hvor tjenesteydelsen erlægges (dom i sag 33/74, Van Binsbergen, Sml. 1974, s. 1299, præmis 12). Men det må dog være sådan, at anvendelsen af disse regler sker under overholdelse af proportionalitetsprincippet; foranstaltningen skal være »objektivt nødvendig« for at nå det ønskede resultat (forenede sager 110 og 111/78, Van Wesemael, Sml. 1979, s. 35, præmis 29).

Ifølge de appelindstævnte i hovedsagen indebærer overholdelsen af dette princip:

- a) at den restriktive virkning er nødvendig for at realisere den almindelige samfundsinteresses mål;
- b) at den restriktive virkning begrænser sig til de foranstaltninger, der er mindst begrænsende for den frie udveksling af tjenesteydelser;
- c) at den er egnet til at realisere dette mål;
- d) at den ikke er uforholdsmæssig, hvad angår det tilstræbte mål.

Under hensyn til særegenhederne i det foreliggende tilfælde gør de appelindstævnte i hovedsagen gældende, at foranstaltningerne til gennemførelse af arrêté

royal af 24. december 1966 ikke er objektivt nødvendige for at realisere det tilsigtede mål og klart krænker proportionalitetsprincippet.

Hvad angår spørgsmålet, om de nationale foranstaltninger kan anses for begrundet i hensynet til den offentlige orden (traktatens artikler 56 og 66), henviser de appelindstævnte i hovedsagen til dommen i sag 33/77 (*Bouchereau*, Sml. 1977, s. 1999 og s. 2015, domskonklusion nr. 3), hvor Domstolen fastslog: »Som begrundelse for visse indskrænkninger i de af fællesskabsretten omfattede personers ret til fri bevægelighed forudsætter en national myndigheds henvisning til begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder, at der, ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.«

Disse betingelser er ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Sammenfattende foreslår de appelindstævnte, at Domstolen besvarer det første spørgsmål således:

»Artikel 59 forbyder enhver national regulering eller foranstaltning til gennemførelse af en national regulering, der hindrer transmission af reklameudsendelser via kabel-TV-selskaber, i det omfang udsendelsen af disse fjernsynsudsendelser allerede i den medlemsstat, hvorfra de sendes, er undergivet en regulering begrundet i samme vilje til at beskytte almindelige samfundsinteresser, og i det omfang gennemførelsen af denne regulering i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen erlægges, alene rammer

tjenesteydere eller adressater, der er statsborgere eller bosat i de andre medlemsstater, mens denne restriktion i øvrigt ikke er egnet til en hensigtsmæssig realisering af det tilstræbte mål, der tjener almenhedens interesse».

Radio-Télévision belge de la Communauté française (herefter benævnt *RTBF*) appellerende civil part, gennemgår først den tjenesteydelse, der erlægges af fjernsynsstationen.

Fjernsynsreklameudsendelser er en tjenesteydelse, når de sendes ud i æteren. Når reklamen er udsendt, er udsendelsestjenesteydelsen fuldbørdet; den udtømmes eller konsumeres inden for stationens naturlige modtagelsesområde.

Den, som ønsker reklamen bragt, her annoncøren, kan ikke kræve andet, end at den når dem, der befinder sig i det naturlige modtagelsesområde for stationens udsendelser.

I denne henseende er hver tjenesteyder underlagt særlige begrænsninger enten afhængig af den regulering, som fjernsynsudsendelser er undergivet, eller afhængig af de tekniske hjælpemidler, der står til hans disposition.

Den tjenesteydelse, der erlægges af stationen, er derfor den bistand, den yder ved at befordre reklamen til de potentielle modtagere via æteren.

Den tjenesteydelse, der uføres af kabel-TV-selskabet, består i at *modtage* udsendelsen og derefter at *transmittere* den til seerne. Kabel-TV-selskabet henvender sig til to kategorier af seere.

For det første henvender det sig til seere, der, idet de befinder sig i senderens

naturlige modtagelsesområde, kan modtage stationens udsendelser direkte. I dette tilfælde er kabel-TV-selskabets mellemkomst den frie udveksling af fjernsynsudsendelsen uvedkommende.

For det andet henvender det sig til seere, som ikke befinder sig i senderens naturlige modtagelsesområde, og som ikke direkte kan modtage fjernsynsudsendelsen. I dette tilfælde kan den frie udveksling af tjenesteydelsen, der er præsteret af stationen, ikke være af betydning, da stationens tjenesteydelse er udtømt. I dette tilfælde vil der altså foreligge *en ny tjenesteydelse*. Den er specifik og kan identificeres, navnlig fordi den indebærer afgift, der betales af seeren til kabel-TV-selskabet.

Det er derfor ikke muligt at knytte selve udsendelsen til kabel-TV-spredningen uden at forvanske problemet, idet det egentlige problem alene er at få svar på, om en national regulering af kabel-TV-spredning er egnet til at hindre den frie udveksling af *en anden tjenesteydelse*, nemlig den, som hidrører specielt fra kabel-TV-selskabet.

Spørgsmålet er således, om en national myndighed kan regulere udførelsen af tjenesteydelser, der finder sted på dens eget område.

Det har aldrig været bestridt, at de regler, der gælder for dem, der faktisk befinder sig på en medlemsstats område, hører under de nationale myndigheders kompetence. *Van Binsbergen*-dommen i sag 33/74, (Sml. 1974, s. 1299) udstrækker dette princip til at gælde dem, hvis virksomhed fuldt ud eller i det væsentlige er vendt mod denne stats område, selv om de ikke er bosat dér.

Den eneste grænse er, at medlemsstaten ikke bruger denne kompetence til at indføre særlige krav, der står i misforhold til det forfulgte mål.

Af grunde, som navnlig vedrører hensynet til den offentlige orden, har den belgiske lovgiver længe sat sig imod både udsendelse og kabel-TV-spredning af fjernsynsreklamer. Ved denne handle-måde forsvarer lovgiver en bestemt form for menneskelig sameksistens, som udgør et grundlæggende samfundshensyn (sag 33/77, *Bouchereau*, Sml. 1977, s. 1999).

Det er den tjenesteydelse, der er defineret i arrêté royal af 24. december 1966, som kabel-TV-selskabet *lovligt* kan udføre. Den således afgrænsede tjenesteydelse er slet ikke hindret. Den gældende ordning indfører heller ikke nogen diskriminerende ordning, da den finder anvendelse på kabel-TV-selskaber, som virker i Belgien, uden hensyn til deres nationalitet.

Der foreligger heller ikke diskrimination på grundlag af den udenlandske stations geografiske beliggenhed. Den tvivl, der er ytret af Tribunal correctionnel i den foreliggende sag, er uden interesse, da det ikke er den frie udveksling af fjernsynsudsendelser, der er af betydning, men den frie udveksling af den af kabel-TV-selskabet ydede tjeneste. Men selv om spørgsmålet måtte forudsættes at være relevant i sagen, så måtte svaret være klart; en stations beliggenhed er netop et konkurrenceelement, som man ikke kan fjerne uden at forvanske konkurrencevilkårene mellem stationerne, hvilken konkurrence er et af traktatens grundlæggende mål (traktatens artikel 3, litra f), og artikel 85). Ifølge

retstilstanden i Fællesskabet er den geografiske placering et forhold, som man ikke kan fjerne uden at skade konkurrencemulighederne for de virksomheder, der formodes bedre beliggende.

Den antagelse, der er udtrykt under b) i det første spørgsmål, er ligeledes uden relevans. Den indeholder for det første en retlig vildfarelse ved at sammenblende en retsregels effektivitet og dens lovlighed. Og der er endvidere også en mangel i forbindelse med faktum. For dem, der befinder sig i den udenlandske senders naturlige modtagelsesområde er reguleringens mål delvis nået, hvis kabel-TV-selskabet ikke kan modtage og via kabler transmittere reklameudsendelser, for så skal seeren foretage det nødvendige selv. For dem, der ikke befinder sig i det naturlige modtagelsesområde, er målet fuldstændigt nået.

Sammenfattende foreslår RTBF Domstolen at besvare det første spørgsmål således:

»Rom-traktatens artikel 59 forbyder ikke alle nationale regler, der hindrer transmission af reklameudsendelser via kabel-TV-selskaber, selv om den naturlige modtagelse af sådanne udsendelser i de områder, hvor de udenlandske sendere kan modtages, stadig er mulig og lovlig.«

Fédération nationale du Mouvement coopératif féminin, Fédération belge des Coopératives, Vie féminine og Françoise Vander Bemden og procesfæller har først anført, at situationen i Belgien er forskellig fra den, som førte til *Sacchi*-dommen i sag 155/73, (Sml. 1974, s. 409). RTBF og

BRT har ikke ret til at sende fjernsynsreklamer og har altså på ingen måde et monopol på dette område. Arrêté royal af 24. december 1966 tilsigter at sikre kabel-TV-selskabernes overholdelse af den regel, som fjernsynsselskaberne er underkastet.

I øvrigt er de tjenesteydelser, som de belgiske fjernsynsstationer udfører, ikke udført mod betaling og kan altså ikke betragtes som tjenesteydelser efter traktatens artikel 60.

På baggrund af *Sacchi*-dommen og under hensyn til situationen i Belgien kan det ikke gøres gældende, at de nationale regler, som hindrer kabel-TV-selskabernes transmission af reklameudsendelser fra stationer, der ligger uden for det nationale område, har en skadelig virkning på varebevægelserne, selv om den naturlige modtagelse af disse reklameudsendelser stadig er mulig i de respektive modtagelsesområder for disse stationer.

Artikel 21 i arrêté royal af 24. december 1966 skaber ingen diskrimination mellem tjenesteydere, der udfører samme tjeneste, på grundlag af disses bopæl eller nationalitet. Derfor kan den ikke krænke traktatens artikler 59 og 60.

I øvrigt er artikel 21 udtryk for en dobbelt opfattelse vedrørende et grundlæggende politisk valg hos den belgiske lovgiver. Det andet led i denne opfattelse er forbudt mod at sende reklameudsendelser, som de belgiske stationer er forpligtet til at overholde. En undladelse af at anvende artikel 21 på de tiltalte,

under påskud af at de videresender udenlandske udsendelser, vil, bortset fra at den ikke kan begrundes med henvisning til nogen som helst diskriminatorisk adfærd, øjeblikkeligt medføre, at der sker forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller bopæl til skade for de belgiske ydere af den omhandlede tjeneste. Dommen i sag 39/75, (*Coenen*, Sml. 1975, s. 1547), anvender proportionalitetsprincippet på tjenesteydelsesområdet og angiver samtidig grænserne for dette princip. Det følger heraf, at hvis Domstolen skulle finde, at udsendelsen af fjernsynsreklamer fra et selskab, der er etableret på en medlemsstats område, og videretransmissionen via kabel fra et andet selskab, oprettet efter en anden medlemsstats retssystem, udgør en eneste tjenesteydelse, må det statuere, at denne slags virksomhed også svarer til den, for hvilken Domstolen har opstillet de begrænsninger, der er indeholdt i *Coenen*-dommen.

Ifølge regeringen for Den franske Republik er der grund til i den foreliggende sag at bekræfte den praksis, der kan udledes af dommen i sag 155/73, (*Sacchi*, nævnt ovenfor).

Den anfører, at forskelle i den situation, som radiofoni- og fjernsynsstationer befinder sig i som følge af deres geografiske beliggenhed, ikke kan udgøre forskelsbehandling i traktatens artikel 7's forstand.

Derimod vil der foreligge forskelsbehandling i en situation, der følger af anvendelsen af en retlig regulering, der på ulige vilkår for stationerne ændrer de naturlige modtagelsesområder for programmerne.

Den franske regering finder det rigtigt, at videretransmission af udsendelser gennem kabelnet er en »passiv« videretransmission, dvs. uden virkning for selve indholdet af udsendelserne. Denne videretransmission kan være enten fuldstændig eller ikke-eksisterende, men den må ikke give anledning til nogen sletning eller ændring af det videretransmitterede program (indbefattet reklameindslag).

Både på nationalt og europæisk plan lægger den franske regering stor vægt på overholdelsen af et sådant princip, der alene kan hindre, for det første delvise sletninger, der indebærer en ændring af programmer hidtil spredt frit, eller kan føre til en egentlig censur; for det andet, den allerede i andre lande opståede risiko for, at uredelige kabel-TV-selskaber kun videretransmitterer en del af programmerne, idet de udnytter publikum ved i stedet for de slettede programdele at indsætte egne reklameindslag eller andre programelementer; for det tredje, at man overlader til teknikere at foretage sletninger, der ofte er meget vanskelige at definere og at isolere i det samlede program, hvis værdi således vil blive formindsket for lyttere eller seere, og derfor fører til indirekte, men sikker forskelsbehandling, der er forbudt efter traktaten.

Den luxembourgiske regering anfører, at andre medlemsstaters radiofoni- og fjernsynsstationer som følge af den her omhandlede nationale regulering hindres i at sprede deres programmer gennem kabel-TV-nettene i Belgien, i det omfang disse programmer indeholder kommerciel reklame.

Da de for sagsforholdet gældende belgiske regler er blevet udstedt efter

EØF-traktatens ikrafttræden, udgør de »nye restriktioner«, der er forbudt efter EØF-traktatens artikel 62. Det følger af Domstolens faste praksis, at en sådan »stand-still«-regel har direkte virkning i medlemsstaterne, og at den kan påberåbes af private ved de nationale retter.

Selv om restriktionen for den frie udveksling af tjenesteydelser hvilede på bestemmelser, der eksisterede før EØF-traktatens ikrafttræden, ville private dog kunne påberåbe sig traktatens artikel 59 ved de nationale retter.

Traktatens artikler 59 og 62 omfatter principielt kun forskelsbehandling af udlændinge. Da forbudet mod reklameindslag rammer egne statsborgere og udlændinge uden forskel, fører en bogstavelig fortolkning til at udelukke anvendelsen af traktatens artikler 59 og 62 på det foreliggende tilfælde.

Den luxembourgiske regering rejser dog det spørgsmål, om det ikke vil være rigtigt at anvende en fortolkning, der er mere gunstig for fællesskabsintegrationen, gennem en analogi til Domstolens praksis vedrørende begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner«, der er omhandlet i traktatens artikel 30. Efter Domstolens praksis er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion enhver handelsregulering i en medlemsstat, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen mellem medlemsstaterne. Det er altså irrelevant, om man står over for en materiel forskelsbehandling og end mindre over for en formel forskelsbehandling; det eneste, der er af betyd-

ning, er at kende de virkninger, reguleringen har på samhandelen mellem medlemsstaterne.

Sådanne foranstaltninger vil dog kunne retfærdiggøres, i medfør af traktatens artikel 36, af særlige hensyn til almindelige samfundsinteresser.

Hvis man overfører denne praksis til området for den frie udveksling af tjenesteydelser, forekommer det ikke, at der eksisterer særlige hensyn til almindelige samfundsinteresser, der kan retfærdiggøre forbudet mod reklameudsendelser i artikel 21 i det belgiske *arrêté royal* af 24. december 1966. Det forhold, at den belgiske regering ikke i praksis har forsøgt at håndhæve dette forbud og endda udtrykkeligt har tolereret, ja endog retfærdiggjort sin manglende håndhævelse, viser, at forbudet ikke tjener væsentlige almindelige samfundsinteresser.

Hvis denne analoge slutning ikke accepteres, kan man dog rejse det spørgsmål, om der ikke reelt i det foreliggende tilfælde, på trods af den tilsyneladende ligebehandling af belgiske statsborgere og statsborgere i andre medlemsstater, eksisterer en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser eller en forskelsbehandling.

Den luxembourgske regering henviser herved til Domstolens dom af 7. februar 1979 i sag 136/78, (*Auer*, Sml. 1979, s. 437), hvorefter etableringsfriheden ikke er fuldt ud sikret alene ved anvendelsen af reglen om national behandling, hvis alle andre hindringer end dem, der følger af manglende statsborgerskab i værtslandet, opretholdes.

Herved henvises til alle de tilfælde, hvor forskellen i vilkår, der er en forudsæt-

ning for udøvelsen af en virksomhed eller en udførelse af en tjenesteydelse i de forskellige medlemsstater, i sine virkninger viser sig som en hindring for den frie bevægelighed for personer.

Traktaten forbyder ikke blot de klare former for forskelsbehandling, men også enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelsen af andre forskellige kriterier i praksis fører til samme resultat (dom i sag 152/73, *Sotgiu*, Sml. 1974, s. 153; dom i sag 61/77, *Kommisjonen mod Irland*, Sml. 1978, s. 417).

På grundlag af denne praksis kan det fastslås, at forbudet mod spredning af kommerciel reklame gennem fjernsyns-spredningsnet ganske vist efter sin ordlyd uden forskel omfatter belgiske og udenlandske radiofoni- og fjernsynsstationer, men at det kun rammer de andre medlemsstaters sendere, hvis programmer indeholder reklame.

Den luxembourgske regering understreger herved især de problemer, som kabel-TV-selskabernes slettelser i transmissionerne vil give.

Sammenfattende foreslår den Domstolen at besvare de af den nationale ret stillede spørgsmål således:

»Enhver regulering i en medlemsstat, som, selv om den formelt gælder uden forskel for inden- og udenlandske stationer, forhindrer eller mærkbart vanskeliggør direkte eller indirekte transmission af radiofoni- og fjernsynsudsendelser fra andre medlemsstater, udgør en forskelsbehandling efter artikel 7, stk. 1, og en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser efter EØF-traktatens artikler 59 og 62, medmindre reguleringen er uundværlig for beskyttelsen af væsentlige almindelige samfundsinteresser i den pågældende stat, og medmindre disse interesser ikke kan

beskyttes ved foranstaltninger, der er mindre restriktive for den frie udveksling af tjenesteydelser».

Regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland mener, at det første spørgsmål må besvares benægtende. Traktaten forbyder ikke medlemsstaterne på det område, der hører under deres suverænitæt, at hindre transmissionen af reklameudsendelser fra fjernsynsstationer — trådløst eller ved kabel — selv når modtagelsen af sådanne indslag spredt af udenlandske sendere stadig er mulig på det pågældende område.

Spørgsmålet er, om den pågældende regulering rent faktisk frembyder en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser *ud over grænserne*, hvilket er det eneste, som artikel 59 sikrer imod.

Den frie udveksling af tjenesteydelser efter artikel 59 forudsætter dog, at der mellem tjenesteyderen og modtageren eksisterer en eller anden juridisk eller handelsmæssig forbindelse eller dog — ved ensidige ydelser — en bevidst handelsmåde fra tjenesteyderens side. Det forhold, at varerne overskrider en grænse »tilfældigt«, hvad enten det måtte være et tilfælde af force majeure eller af en anden grund, er ikke en »kommerciel udveksling«. Spredningen af fjernsynsudsendelser kan kun betragtes som en tjenesteydelse, der går ud over den rent nationale ramme, i artikel 59 ff's forstand, hvis udsendelsen faktisk tilsigter at nå seere ud over grænsen. Når en udsendelses grænseoverskridelse kun er en uundgåelig accessorisk følge af en udsendelse, der alene er rettet mod det nationale område, mener den tyske regering ikke, at man kan tale om en tjenesteydelse, der er bestemt til »statsborgere i medlemsstaterne«, som omhandlet i artikel 59.

De pågældende fjernsynsprogrammer er faktisk bestemt til modtagelse inden for de nationale grænser; hvad særligt angår Forbundsrepublikken Tyskland, er deres orientering at betjene det nationale område.

En regulering som i den foreliggende sag må opfattes som en af fællesskabsretten anerkendt begrænsning i den frie udveksling af tjenesteydelser. Efter traktatens artikel 60 skal tjenesteydelser, som går ud over et lands nationale rammer, præsteres »på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere«. Det faktum, at medlemsstaterne efter bestemmelserne i traktatens artikler 56 og 66 har bevaret beføjelsen til at opretholde restriktioner — diskriminerende — til skade for dem, der præsterer tjenesteydelser, som går ud over den nationale ramme, må forstås på den måde, at medlemsstaterne så meget mere kan fastsætte generelle regler, som ikke er diskriminerende, således som det er tilfældet i foreliggende sag.

En national regulering, der begrænser udvekslingen af tjenesteydelser, er endvidere ikke tilladt efter fællesskabsretten, når den ikke hviler på nogen overbevisende begrundelse, og når den byrde, den indebærer, ikke står i forhold til det forfulgte formål. Disse betingelser er imidlertid ikke opfyldt i forbindelse med de restriktioner, som fjernsynsreklamen er undergivet. Fjernsynsreklame er i Tyskland, som i andre medlemsstater, undergivet en regulering, for så vidt angår udsendelsens beskaffenhed, f.eks. hvad angår dens varighed pr. hverdag.

Navnlig kan — når radio og fjernsyn i en medlemsstat opfattes som omfattet af begrebet offentlig tjeneste, og når de følgende er genstand for en særlig ordning — et generelt forbud mod

reklame ikke anfægtes efter fællesskabsretten (*Sacchi*-dommen, nævnt ovenfor).

Det af den belgiske lovgivning forfulgte mål er i meget vidt omfang nået ved den eksisterende regulering. Det forhold, at en retlig foranstaltning, som principielt er retfærdiggjort af hensynet til overordnede almindelige samfundsinteresser, ikke fuldt ud når sit mål, kan i hvert fald ikke være afgørende, når dette mål ikke fuldt ud kan realiseres uden at være ledsaget af urimelige foranstaltninger.

I øvrigt er den pågældende regulering retfærdiggjort efter traktatens artikler 56 og 55, sammenholdt med artikel 66.

Sammenfattende foreslår den tyske regering at besvare det første spørgsmål benægtende.

Kommissionen afgrænser først den tjenesteydelse, som vil kunne tænkes at blive berørt af den omtvistede regulering.

Selv om det er utvivlsomt, at fjernsynsudsendelser må opfattes som en af traktatens art. 59 ff. omfattet tjenesteydelse (ovennævnte *Sacchi*-dom), så må det dog endvidere undersøges, om de andre betingelser for anvendelsen af disse artikler, og navnlig artikel 60, stk. 1, er opfyldt, dvs. den *grænseoverskridende* og *ikke-gratis* karakter af ydelsen.

Det er ikke nødvendigt at undersøge, om der sker udveksling af tjenesteydelser mellem den udenlandske fjernsynsstation og de belgiske kabel-TV-selskaber som følge af mangelen på betaling af en afgift fra sidstnævnte til førstnævnte. Det er tilstrækkeligt at fastslå, at der altid i forbindelse med en fjernsynsudsendelse

af reklamemæssig karakter i det mindste er en »klassisk« tjenesteydelse mellem *fjernsynsstationen* (*tjenesteyderen*) og *annoncøren* (*modtageren*), der sker mod betaling.

Den grænseoverskridende karakter af denne ydelse er tilstrækkelig påvist, når det er almindeligt kendt, at fjernsynsstationerne i Belgiens nabolande bringer reklameindslag, der er bestilt af annoncører bosat i andre lande end stationen.

At den omtvistede belgiske regulering er en hindring for erlæggelsen af den således afgrænsede tjenesteydelse er utvivlsomt. Den tjenesteydelse, som den (offentlige eller private) station kan tilbyde annoncørerne, og den betaling, som den kan opnå herfor, varierer selv sagt efter udstrækningen af det område, som fjernsynsudsendelsen kan nå. I den foreliggende situation vil en belgisk annoncør f.eks. være meget mindre interesseret i en udsendelse, der fremhæver hans varer, hvis den kun når en lille del af det belgiske område (naturlige modtagelsesområder), end hvis den når hele dette takket være kabel-TV-spredningen. Og stationen, tjenesteyderen, vil altså kun kunne opnå en betydelig lavere pris. *Tjenesteydelsestilbudet* vil således blive alvorligt modvirket, og man må heraf slutte, at det da drejer sig om en restriktion for den tjenesteydelsesvirksomhed, der er omfattet af EØF-traktatens artikel 59.

Vil den omtvistede regulerings karakter af at være »anvendelig uden forskel« kunne retfærdiggøre dens anvendelse på de pågældende arter af tjenesteydelser? Disse tjenesteydelser bliver fuldstændigt udført uden for det område, som reguleringen gælder for, de kan endog analyseres som retlige forbindelser, hvor ingen

af parterne er bosat i landet, og deres konsekvenser på dette område er ikke resultatet af nogen direkte handling hverken fra tjenesteyderen eller tjenesteydelsesmodtageren, men alene af et rent fysisk fænomen, som de nøjes med at drage fordel af. Svaret på dette spørgsmål er afgørende for fastlæggelsen af det respektive anvendelsesområde for på den ene side artikel 59 og på den anden side artikel 60, stk. 3.

Der findes mange omstændigheder, under hvilke tjenesteyderen fuldt ud udfører tjenesteydelsen i sit eget land.

Det, som Domstolen må svare på, er derfor spørgsmålet, om en national regulering, som forbyder visse fjernsynsudsendinger, ikke blot kan anvendes på enhver fjernsynsstation, som sender fra det pågældende lands område, men også kan have virkning *ud over grænserne* på en måde, så at den hindrer indgåelsen af tjenesteydelseskontrakter, der er fuldstændigt lovlige for den i udlandet bosatte tjenesteyder, og dette alene fordi *virksomheden* af denne tjenesteydelse mærkes på området i det land, der har udstedt denne nationale regulering. Problemet er at afgøre, om hver medlemsstat i et fællesmarked skal »anerkende« de andre staters lovgivninger, medmindre grunde hentet fra den *internationale* offentlige orden ikke fører til at udelukke anvendelsen af den fremmede lov.

I den foreliggende sag hviler forbudet mod fjernsynsreklame ikke på et så fundamentalt princip i det belgiske samfund, at det må gives forrang under

alle omstændigheder. De belgiske regeringsmyndigheders holdning er tilstrækkelig talende i denne henseende.

Domstolen har allerede vist, at forskelsbehandling ikke er den eneste type restriktion, der er forbudt efter traktaten (dom i sag 33/74, *Van Binsbergen*, Sml. 1974, s. 1299, præmis 10). Den har i sin praksis udviklet et i traktaten uskrevent princip, nemlig at hver medlemsstat uden at krænke artikel 59 har ret til at underkaste tjenesteydere, der er bosat i en anden medlemsstat, »særlige krav«, der er retfærdiggjort af hensyn til almindelige samfundsinteresser, og som er identiske eller sammenlignelige med dem, som påhviler enhver, der er bosat på den stats område, hvor tjenesteydelsen udføres (*Van Binsbergen*-dommen, nævnt ovenfor, præmis 12; sag 39/75, *Coenen*, Sml. 1975, s. 1547; forenede sager 110 og 111/78, *Van Wesemael og Follacchio*, Sml. 1979, s. 35). Dette princip har til formål at forlige tjenesteydelsesfriheden med beskyttelsen af modtageren og kontrollen med overholdelsen af reglerne vedrørende udøvelsen af den pågældende virksomhed.

Kommissionen understreger dog, at disse domme vedrører situationer, hvor tjenesteyderen *bevægede* sig til det land, hvor tjenesteydelsen blev udført, eller hvor tjenesteydelsen i hvert fald udførtes i modtagerens land, og at dommene kun blev afsagt under denne synsvinkel. Man kan altså ikke af dem udlede en absolut generel regel, som kan anvendes, selv når der ikke udøves nogen virksomhed af tjenesteyderen i den medlemsstat, som har bestemmelser vedrørende udøvelsen af den pågældende virksomhed.

Dommen i sag 15/78, (*Koestler*, Sml. 1978, s. 1971), har ikke ændret dette princip.

Kommissionen mener derfor, at anvendelsen af den omtvistede lovgivning på tjenesteydelser (i forholdet station — annoncør), udført fuldstændig uden for den medlemsstats område, som har vedtaget denne lovgivning, og hvis konsekvenser på dette område kun er følgen af fysikkens naturlove, er i strid med EØF-traktatens artikel 59.

Ifølge Kommissionen kan forbeholdet om den offentlige orden i streng forstand og forbeholdet om den offentlige sikkerhed (artikel 56 i traktaten) lades ude af betragtning, fordi dette problem ikke foreligger i den foreliggende sag.

Hvis man alligevel forudsætter, at den omtvistede regulering principielt finder anvendelse, så kan dens mål, der er at hindre fjernsynsspredning af kommerciel reklame på det belgiske område, ikke nås. Derfor kan besværliggørelsen af erlæggelsen af tjenesteydelser fra de tilgrænsende landes fjernsynsselskaber ikke være retfærdiggjort som et hensigtsmæssigt middel til at nå dette mål.

Der foreligger heller ikke forskelsbehandling mellem de forskellige tilgrænsende landes stationer som følge af, at de på grund af deres respektive beliggenhed dækker naturlige modtagelsesområder, hvis reklamemæssige interesse er meget varierende.

Forudsat, at det omtvistede forbud er lovligt, er det forhold, at det rammer nogen mere end andre, ikke en følge af en bevidst vilje hos reglens ophavsmand, men nok af geografiske omstændigheder, som ophavsmændene ikke har nogen indflydelse på. Det er altså umuligt at

gøre de økonomiske virkninger ensartede for alle. Traktaten forbyder ikke naturlige uligheder, men forskellig behandling, der med forsæt fastsættes for de berørte.

Sammenfattende foreslår Kommissionen, at det første spørgsmål besvares således:

- »1. Artikel 59 forbyder, at en national regulering hindrer kabel-TV-selskabers transmission af reklameudsendelser, sendt af en virksomhed, der driver en fjernsynsstation etableret uden for de nationale grænser og hidrørende fra denne station, i forbindelse med tjenesteydelser præsteret for annoncører bosat i en anden medlemsstat end den, hvor den udøver sin virksomhed, alene med det forbehold, der følger af det efter artikel 56 tilladte hensyn til den offentlige sikkerhed.
2. Et sådant forbud gælder så meget mere, hvis den pågældende regulering ikke kan hindre den nationale modtagelse af de samme udsendelser, selv uden kabel-TV-selskabernes mellemkomst, fra en væsentlig del af seernes side, idet reguleringen da hindrer de pågældende tjenesteydelser uden dog at kunne realisere det tilstræbte mål.
3. Subsidiært: der foreligger ikke en forbudt forskelsbehandling som følge af det forhold, at de udenlandske stationer i den stat, som har udstedt reguleringen, nyder godt af naturlige modtagelsesområder af forskellig økonomisk interesse efter deres beliggenhed.«

Det andet spørgsmål

De appellindstævnte i hovedsagen gør gældende, at svaret på dette spørgsmål

kan findes i dommene i sagerne 152/73, (*Sotgiu*, Sml. 1974, s. 164), 71/76 (*Thieffry*, Sml. 1977, s. 765) og de forenede sager 110 og 111/78 (*Van Wesselmael* og *Follacchio*, Sml. 1979, s. 35).

Det følger heraf, at en national regulering, som ikke er diskriminerende, hverken formelt eller materielt, kan være i strid med artikel 59, hvis den ikke er objektivt nødvendig.

Hvad angår en materiel forskelsbehandling, der følger af en efter EØF-traktatens ikrafttræden udstedt national regulering, anfører appelinstævnte i hovedsagen, at traktatens artikel 62 forbyder medlemsstaterne at indføre nye begrænsninger efter traktatens ikrafttræden. Denne »standstill«-bestemmelses direkte virkning kan ikke bestrides.

De appelinstævnte i hovedsagen foreslår Dømsstolen at besvare det andet spørgsmål således:

»EØF-traktatens artikler 59 og 60 forbyder med direkte virkning, foruden de nationale foranstaltninger, der indeholder en formel forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller bopæl, også dem, der indeholder materielle former for forskelsbehandling på grundlag af de samme kriterier eller dem, som ikke er objektivt nødvendige for at realisere det tilstræbte mål af almindelig samfundsinteresse«.

RTBF understreger, at den omtvistede regulering ikke fører til nogen formel eller materiel forskelsbehandling af tjenesteydere, dvs. de potentielle eller aktuelle kabel-TV-selskaber. Desuden udgør forbudet mod at videretransmittere reklameudsendelser ikke en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, der lovligt udføres af kabel-TV-selskaberne.

RTBF foreslår derfor at besvare det andet spørgsmål således, at når en national regulering, der hindrer kabel-TV-selskabers transmission via kabel af reklameudsendelser, ikke indeholder nogen formel forskelsbehandling af tjenesteyderen på grund af nationalitet eller bopæl, er den ikke omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikler 59 og 60.

Regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland mener, at traktatens artikler 59 og 60, i det omfang de deri indeholdte regler har virkninger, der går ud over afskaffelsen af forskelsbehandling, ikke kan anerkendes at have en ubegrænset direkte virkning.

I det omfang artiklerne 59 og 60 endvidere omfatter restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, der følger af regler, som i sig selv gælder uden forskel, vil anerkendelsen af en direkte virkning have til følge, at den pågældende nationale regulering ganske enkelt ikke finder anvendelse. Meningen med den direkte virkning, som på grund af fællesskabsrettens forrang fører til den nationale regulering uanvendelighed, kan opretholdes, hvor den nationale regering kan erstattes af en anden forskrift, som materielt har mindre virkning for den frie udveksling af tjenesteydelser.

Til gengæld kan — når den nationale regulering ikke kan erstattes — det krav, som følger af reglerne vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser, og hvorefter yderen af tjenester, der går ud over den nationale ramme, materielt set skal ligestilles, kun opfyldes ved den nationale lovgivers vedtagelse af supplerende regler herom. I denne henseende er den ved artiklerne 59 og 60 fastsatte ordning ikke begrænset til at pålægge medlemsstaten en ubegrænset undladespligt, men kræver, at den i givet fald tager konkrete lovgivningsforanstalt-

ninger. Den betingelse, Domstolen stiller den direkte anvendelighed af artiklerne 50 ff — nemlig at det drejer sig om en klar undladelsespligt — er ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Følgelig kan svaret på det andet spørgsmål i det højeste være bekræftende, hvis det bliver forsynet med det angivne forbehold, nemlig at den i EØF-traktatens artikler 59 og 60 fastsatte ordning ikke i denne forbindelse kræver nogen supplerende lovgivningsforanstaltning.

Kommissionen gør gældende, at der, hvis begrebet »restriktion« i artikel 59 ikke omfatter andre restriktioner end den simple forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller bopæl, ikke er nogen grund til at benægte den direkte virkning af artikel 59.

I den ovennævnte *Van Binsbergen*-dom har Domstolen anerkendt denne direkte virkning af artikel 59, stk. 1, og af artikel 60, stk. 3, »i hvert fald i den udstrækning, hvori de sigter mod afskaffelsen af enhver forskelsbehandling . . .«, hvilket viser, at Domstolen, der træffer afgørelse under hensyn til den enkelte sags omstændigheder, netop har afholdt sig fra at træffe afgørelse ud over det, som var nødvendigt for den forelæggende rets afgørelse, men har ladet muligheden åben for at finde andre slags restriktioner omfattet af artikel 59's anvendelsesområde.

Kommissionen foreslår, at der svares således på det andet spørgsmål:

»Artikel 59 har direkte virkning med hensyn til alle de typer restriktioner, som er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.«

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 13. og 14. december 1979 er der afgivet mundtlige indlæg af Debaue og Denuit samt Coditel, ved advokaterne G. Kirschen og A. Braun, Bruxelles, og ved advokat Defourny, Liège, Lohest og Association liégeoise d'Électricité, ved advokat A. Braun, Bruxelles, og ved advokat E. Rigaux, Liège, Fédération nationale du Mouvement coopératif féminin, Fédération belge des Coopératives (FEBECOOP), Vie féminin, og Françoise Vander Bemden, og procesfæller, ved advokat P. Martens, Liège, RTBF, ved advokat P. Foriers, Bruxelles, den luxembourgske regering, ved advokat J. Loesch, Luxembourg, og ved J. Reuter som befuldmægtiget, regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland, ved M. Seidel som befuldmægtiget, regeringen for Det forenede Kongerige, ved R. Jacob, barrister ved Gray's Inn, instrueret af A. D. Preston, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget.

Under retsmødet har *Debaue* og *Denuit* samt *Coditel* anført, at der i Europa findes to store systemer for farvemodtagelse, nemlig systemet PAL og systemet SECAM. De belgiske fjernsynsmodtagere er indrettet til systemet PAL. Kabel-TV-selskaberne må, når de modtager farvebilledsignaler sendt efter det franske system SECAM, omforme dem til signaler, der kan modtages af PAL apparater. Der sker ikke derved en egentlig afkodning af signalet i billeder og lyde, men der sker en ændring i signalets natur.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. december 1979.

Præmisser

- 1 Ved dom af 23. februar 1979, indgået til Domstolen den 3. april 1979, har Tribunal correctionnel de Liège i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet to spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 59 og 60 i forbindelse med visse problemer vedrørende transmission af kommerciel reklame via kabel-TV.

- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under straffesager, der er indledt ved Tribunal de police de Liège mod tre personer for overtrædelse af et forbud mod at transmittere fjernsynsudsendelser, der har karakter af kommerciel reklame, idet der under sagen blev medinddraget to selskaber efter belgisk ret, der er civilretligt ansvarlige for de tre tiltalte, deres funktionærer. Disse straffesager er blevet indledt navnlig efter initiativ fra tre sammenslutninger, der repræsenterer forbruger- eller kulturelle interesser, samt af et vist antal fysiske personer, der er indtrådt som civile parter ved Tribunal de police. Efter at denne havde frifundet de tiltalte og afvist sagen mod de civilretligt ansvarlige selskaber, appellerede de tre sammenslutninger og visse af de andre civile parter samt anklagemyndigheden til Tribunal correctionnel.

- 3 Det fremgår af sagens akter, at de to medinddragne selskaber, med den belgiske administrations autorisation, varetager en kabel-TV-tjeneste, som dækker en del af det belgiske område. Fjernsynsmodtagerne for denne tjenes-tes abonnenter er ved kabel forbundet med en central antenne med specielle tekniske karakteristika, der gør det muligt at modtage de belgiske udsendelser og visse udenlandske, som abonnenten ikke i alle tilfælde kan modtage via en individuel antenne, og som i øvrigt forbedrer billedernes kvalitet og deres modtagelse hos abonnenten.

- 4 Straffesagerne vedrører spredningen i Belgien via det således oprettede kabel-TV-system af fjernsynsudsendelser sendt af udenlandske sendere etableret uden for Belgien, såfremt disse udsendelser indeholder kommerciel reklame. Den belgiske lovgivning forbyder de nationale radiofoni- og fjernsynsinstitutioner, som har lovbestemt monopol på udsendelser, at sprede udsendelser, som har karakter af kommerciel reklame. Hvad angår

kabel-TV, forbyder artikel 21 i arrêté royal af 24. december 1966 (Moniteur belge af 24. 1. 1967) ligeledes transmission af udsendelser, der har karakter af kommerciel reklame.

- 5 Forelæggelsesdommen fastslår, at kabel-TV-selskaberne i praksis ikke har rettet sig efter dette forbud, og at de har transmitteret udenlandske programmer uden at slette reklameindslagene; denne praksis er blevet tolereret af den belgiske regering, som ikke har pålagt nogen sanktion og ikke har tilbagekaldt nogen autorisation; en væsentlig del af de belgiske fjernseere kan modtage de udenlandske programmer uden hjælp fra de anlæg, som kabel-TV-selskaberne har oprettet.

- 6 Det er på baggrund af disse faktiske omstændigheder, at Tribunal correctionnel har affattet sine spørgsmål vedrørende traktatens artikler 59 og 60. Den mener, at anvendelsen af det pågældende forbud kan have virkninger for den frie udveksling af tjenesteydelser på fællesskabsplan. Ifølge den nationale ret får de udenlandske fjernsynsstationer en betragtelig del af deres indtægter fra reklame, som overlades dem af annoncørerne, med den følge at sletningen af reklameudsendelserne i Belgien vil kunne føre disse annoncører til at begrænse eller ophøre med deres kommercielle reklame; i øvrigt vil de handlende eller erhvervsdrivende annoncører, der er bosat i nabolande, på en mere begrænset måde nå det belgiske marked, som de hidtil har rettet deres reklame mod og tilbudt deres tjenesteydelser.

- 7 De af Tribunal correctionnel stillede spørgsmål er affattet således:
 - »1. Når henses til Domstolens dom af 30. april 1974 i sag 155/73, (*Sacchi*), skal Rom-traktatens artikel 59 da fortolkes således, at den forbyder enhver national regulering, som forbyder transmission af reklameudsendelser foretaget af kabel-TV-selskaber, selv om den naturlige modtagelse af sådanne udsendelser i de områder, hvor de udenlandske sendere kan tages, stadig er mulig og lovlig, navnlig når det tages i betragtning, at:
 - a) en sådan regulering medfører en forskelsbehandling, baseret på den udenlandske senders geografiske beliggenhed, idet denne kun vil

kunne sende reklameudsendelser i sit naturlige modtagelsesområde, og disse områder på grund af forskelle i befolkningstæthed kan frembyde en meget forskellig reklamemæssig interesse,

- b) en sådan regulering medfører en begrænsning, der står i misforhold til det tilstræbte mål, da dette — nemlig forbudet mod fjernsynsreklamer — aldrig fuldt ud kan realiseres på grund af eksistensen af naturlige modtagelsesområder.

2. Når henses til Domstolens dom af 3. december 1974 i sag 33/74, (*van Binsbergen*), skal Rom-traktatens artikler 59 og 60 da fortolkes således, at de har direkte virkning over for enhver national regulering, for så vidt som en sådan regulering ikke skaber nogen formel forskelsbehandling af tjenesteyderen som følge af dennes nationalitet eller bopæl (i det foreliggende tilfælde forbudet mod at videretransmittere reklamer)?«

- 8 Inden gennemgangen af disse spørgsmål skal det anføres, at Domstolen allerede ved dom af 30. april 1974 i sag 155/73, (*Sacchi*, Sml., s. 409) har statueret, at fjernsynsudsendelser, heri medregnet reklameudsendelser, som sådanne henhører under traktatens regler om af sådanne udsendelser via kabel-TV på anden måde.
- 9 Det skal dog bemærkes, at traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser ikke kan anvendes på aktiviteter, hvis samtlige deres relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat. Om dette er tilfældet, afhænger af konstateringer af faktiske forhold, som det tilkommer den nationale ret at foretage. Da Tribunal correctionnel i den foreliggende sag har fundet, at de tjenesteydelser, der er grundlaget for de for den indledte straffesager, under de givne omstændigheder kan henhøre under traktatens regler vedrørende tjenesteydelser, må de stillede spørgsmål gennemgås under denne synsvinkel.
- 10 Det centrale spørgsmål, der er rejst af den nationale ret, tilsigter at få afklaret, om traktatens artikler 59 og 60 skal fortolkes således, at de

forbyder enhver national regulering, der hindrer transmission af reklameudsendelser via kabel-TV, når en sådan regulering ikke indebærer en sontring, hvad angår udsendelsernes oprindelse, tjenesteyderens nationalitet eller bopæl.

- 11 Ifølge traktatens artikel 59, stk. 1, skal restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, gradvis afskaffes i løbet af overgangsperioden, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne. Denne bestemmelses krav indebærer fjernelse af enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grundlag af nationalitet eller den omstændighed, at han er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteydelsen udføres.

- 12 Når henses til visse tjenesteydelsers særlige natur, såsom udsendelse og transmission af fjernsynsudsendelser, kan det ikke anses for uforeneligt med traktaten, at der pålægges tjenesteyderne særlige krav, som er begrundet ved anvendelsen af bestemmelser, som regulerer visse former for virksomhed, der er retfærdiggjort af almindelige samfundsinteresser, og som påhviler enhver person eller virksomhed, der er etableret på den pågældende stats område, i det omfang en i en anden medlemsstat bosat tjenesteyder ikke dér er undergivet tilsvarende forskrifter.

- 13 Det fremgår af de oplysninger, der er fremført for Domstolen under retsforhandlingerne, at udsendelse af reklamer gennem fjernsyn i de forskellige medlemsstater er genstand for meget forskellige retlige ordninger, lige fra et næsten totalt forbud, som det praktiseres i Belgien, over reguleringer, der indeholder mere eller mindre strenge begrænsninger, til ordninger med vidtstrakt kommerciel frihed. I mangel af harmonisering af de nationale lovgivninger og under hensyn til de overvejelser vedrørende den almindelige samfundsmæssige interesse, der er uadskilleligt forbundet med begrænsende reguleringer inden for dette område, kan anvendelsen af de pågældende lovgivninger ikke betragtes som en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, såfremt disse lovgivninger behandler alle tjenesteydelser på området ens, uanset deres oprindelse og ligegyldigt hvilken nationalitet eller bopæl, tjenesteyderne har.

- 14 Det er i lyset af disse betragtninger, at man må vurdere et forbud af den art, som er indeholdt i den belgiske lovgivning, som den nationale ret henviser til. Det er vigtigt at fremhæve, at det forbud mod at transmittere reklameudsendelser via kabel-TV, som er indeholdt i det ovennævnte arrêté royal, ikke kan undersøges isoleret. Det fremgår af den belgiske lovgivning om radiospredning i dens helhed, at dette forbud er den logiske konsekvens af det forbud, der er rettet til de belgiske radiospredningsinstitutioner, mod at sprede udsendelser med kommerciel reklame. Det er også på denne måde, at forelæggelsesdommen fremstiller den gældende lovgivning, idet den angiver, at det er for at opretholde overensstemmelsen med den ordning, der er pålagt de nationale radiospredningsinstitutioner, at den pågældene arrêté royal forbyder transmission af reklameindslag.
- 15 I mangel af en harmonisering af de gældende regler falder et forbud af denne art inden for rammerne af den kompetence, der er overladt hver medlemsstat til at regulere, begrænse og endog fuldstændig forbyde fjernsynsreklame på sit område ud fra hensynet til almindelige samfundsinteresser. Det forholder sig ikke anderledes, hvis sådanne begrænsninger eller forbud udstrækkes til fjernsynsreklame med oprindelse i andre medlemsstater, såfremt de effektivt og med samme indhold anvendes på de nationale fjernsynsorganer.
- 16 Der er altså grund til at svare, at traktatens artikler 59 og 60 ikke forbyder en national lovgivning, der hindrer transmission af reklameudsendelser via kabel-TV og udsendelse af reklameudsendelser via fjernsyn, hvis denne lovgivning anvendes uden forskel med hensyn til, om disse udsendelser er af national eller udenlandsk oprindelse, eller med hensyn til tjenesteyderens nationalitet eller forretningsmæssige hjemsted.
- 17 Under hensyn til dette svar er det ikke påkrævet at besvare spørgsmålet vedrørende de konsekvenser, der kan følge af den direkte anvendelighed af traktatens artikler 59 og 60 i tilfælde af konflikt mellem disse bestemmelser og national lovgivning.
- 18 Den nationale ret spørger endvidere, om en national regulering, der forhindrer transmission via kabel-TV af reklameudsendelser, er en foranstalt-

ning, der står i misforhold til det tilstræbte mål, når henses til, at forbudet mod at sprede kommerciel fjernsynsreklame er relativ ineffektivt som følge af eksistensen i den pågældende medlemsstat af naturlige modtagelsesområder for visse udenlandske stationer.

- 19 Da transmissionen via kabel-TV gør det muligt at udstrække spredningen af fjernsynsudsendelser og derved forbedre deres fordeling, mister de begrænsninger eller forbud, som en medlemsstat for sit område har opstillet for fjernsynsreklame, ikke deres eksistensberettigelse ved, at de udenlandske sendere også kan modtages på hele det nationale område, eller på visse af dettes dele, uden et kabel-TV-systems mellemkomst. Det stillede spørgsmål må derfor besvares benægtende.
- 20 Endelig ønsker den nationale ret at få afklaret, om en national regulering, der hindrer transmission via kabel-TV af reklameudsendelser, indfører en forskelsbehandling af de udenlandske sendere som følge af det forhold, at deres geografiske beliggenhed kun gør det muligt for dem at sikre spredningen af deres udsendelser i det naturlige modtagelsesområde.
- 21 Ved dette spørgsmål henviser den nationale ret til de rumlige grænser, som spredningen af fjernsynsudsendelser er underkastet dels på grund af terrænets naturlige overflade og bymæssige bebyggelser, dels de tekniske kendetegn ved den anvendte spredningsmetode. Disse naturbestemte og tekniske kendsgerninger medfører utvivlsomt forskelle, hvad angår modtagelse af fjernsynsudsendelser under hensyn til det gensidige forhold mellem sendestationernes og modtagerapparaternes beliggenhed. Sådanne forskelle, der skyldes naturbestemte fænomener, kan imidlertid ikke kvalificeres som en »forskelsbehandling« i traktatens forstand, idet denne kun kvalificerer de forskelle i behandling, der følger af menneskelige aktiviteter, og navnlig de af offentlige myndigheder truffene foranstaltninger, således. Det må endvidere bemærkes, at Fællesskabet, selv om det i visse henseender har interverneret for at udligne naturbestemte uligheder, ikke har nogen forpligtelse til at træffe foranstaltninger med det formål at fjerne forskelle i situationer af en art som dem, som den nationale ret henviser til.

- 22 Der er altså grund til at svare, at en national lovgivning, der hindrer transmission af reklameudsendelser via kabel-TV, hverken kan betragtes som en foranstaltning, der står i misforhold til det tilstræbte mål, under hensyn til det forhold at det pågældende forbud er relativ ineffektivt som følge af eksistensen af naturlige modtagelsesområder, eller som en i traktaten forbudt forskelsbehandling af de udenlandske sendere som følge af det forhold, at deres geografiske beliggenhed kun gør det muligt for dem at sikre spredningen af deres udsendelser i det naturlige modtagelsesområde.

Vedrørende sagens omkostninger

- 23 De omkostninger, der er afholdt af regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland, af regeringen for storhertugdømmet Luxembourg, af regeringen for Det forenede Kongerige, af regeringen for Den franske Republik, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Tribunal correctionnel de Liège ved dom af 23. februar 1979, for ret:

1. EØF-traktatens artikler 59 og 60 forbyder ikke en national lovgivning, der hindrer transmission af reklameudsendelser via kabel-TV og udsendelse af reklameudsendelser via fjernsyn, hvis denne lovgivning anvendes uden forskel med hensyn til, om disse udsendelser er af national eller udenlandsk oprindelse, eller med hensyn til tjenesteydere nationalitet eller forretningsmæssige hjemsted.
2. En national lovgivning, der hindrer transmission af reklameudsendelser via kabel-TV, kan hverken betragtes som en foranstaltning, der

står i misforhold til det tilstræbte mål, under hensyn til det forhold, at det pågældende forbud er relativ ineffektivt som følge af eksistensen af naturlige modtagelsesområder, eller som en i traktaten forbudt forskelsbehandling af de udenlandske sendere som følge af det forhold, at deres geografiske beliggenhed kun gør det muligt for dem at sikre spredningen af deres udsendelser i det naturlige modtagelsesområde.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. marts 1980.

A. Van Houtte
Justissekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J.-P. WARNER
FREMSAT DEN 13. DECEMBER 1979¹

Høje Ret.

Indledning

Af disse to sager er den ene, sag 52/79, forelagt Domstolen af Tribunal correctionnel de Liège med anmodning om en præjudiciel afgørelse og den anden, sag 62/79, er forelagt af Cour d'appel de Bruxelles med anmodning om en præjudiciel afgørelse.

De rejser begge spørgsmål om fortolkningen af EØF-traktatens artikler 59-66 vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser.

Baggrunden for begge sager er aktiviteter udøvet af virksomheder, der i Belgien varetager kabel-TV-tjenester. Grundlæggende består en sådan tjeneste i ved hjælp af en antenne at opfange fjernsynssignaler, som er udsendt gennem æteren, og at fordele signalerne via kabler til fjernsynsmotagerne hos de

¹ — Oversat fra engelsk.