

**SV**

**SV**

**SV**

**UTKAST TILL KOMMISSIONENS MEDDELANDE OM TILLÄMPNINGEN AV  
REGLERNA OM STATLIGT STÖD PÅ RADIO OCH TV I ALLMÄNHETENS  
TJÄNST (TEXT AV BETYDELSE FÖR EES)**

## 1. INLEDNING OCH MEDDELANDETS TILLÄMPNINGSOMRÅDE

1. Under de senaste trettio åren har radio- och tv-sektorn förändrats avsevärt. Avskaffandet av monopolen, tillkomsten av nya aktörer och den snabba tekniska utvecklingen har på ett genomgripande sätt förändrat konkurrensvillkoren på området. Tv-sändningar har traditionellt sett varit en reserverad verksamhet. Ända från början har de huvudsakligen tillhandahållits av offentliga företag som en monopolverksamhet, främst på grund av den begränsade tillgången på sändningsfrekvenser och de höga inträdeshindren.
2. På 1970-talet gjorde emellertid den ekonomiska och tekniska utvecklingen det i ökande grad möjligt för medlemsstaterna att tillåta andra operatörer att sända. Medlemsstaterna beslutade därför att öppna marknaden för konkurrens. Detta ledde till större valmöjligheter för konsumenterna, som fick tillgång till många nya kanaler och tjänster. Införandet av konkurrens främjade också uppkomsten av starka europeiska operatörer och dessas tillväxt samt utvecklingen av ny teknik, och garanterade en större mångfald inom sektorn som betyder mer än att det bara finns fler kanaler och tjänster. Samtidigt som medlemsstaterna öppnade marknaderna för konkurrens ansåg de dock att radio och tv i allmänhetens tjänst (public service) skulle bevaras för att garantera täckning av vissa områden och tillgodose behov och offentligpolitiska mål som annars inte nödvändigtvis skulle tillgodoses i full utsträckning.
3. Privata operatörer har uppmärksammat kommissionen på att den ökade konkurrensen och förekomsten av statligt finansierade operatörer har lett till en växande oro för möjligheterna att konkurrera på lika villkor. Klagomålen gäller överträdelser av artiklarna 86 och 87 i EG-fördraget i samband med den offentliga finansieringen av radio- och tv-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst (public service-företag).
4. I 2001 års meddelande från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statliga stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst fastställdes för första gången de ramar som ska styra den statliga finansieringen av public service-verksamheten. Kommissionen har använt 2001 års meddelande som en bra grund för utvecklingen av en betydande praxis inom beslutsfattandet på detta område. Sedan 2001 har över tjugo beslut fattats angående finansiering av public service-företag.
5. Samtidigt har den tekniska utvecklingen inneburit genomgripande förändringar på marknaden för radio- och tv-sändningar och den audiovisuella marknaden. Medierna och teknikerna för distribution har mångfaldigats, exempelvis genom digital television, IPTV, mobil-tv och beställvideo. Detta har medfört ökad konkurrens när nya aktörer som nätverksoperatörer och Internetföretag har kommit in på marknaden. Den tekniska utvecklingen har också medfört nya medietjänster, t.ex. informationstjänster online och icke-linjära tjänster eller beställtjänster. Sätten att förmedla audiovisuella tjänster utvecklas ständigt och konsumenterna får i allt större utsträckning möjlighet att få flera olika tjänster på en gemensam plattform eller utrustning eller att få tillgång till vilken tjänst som helst på flera olika plattformar eller utrustningar. Det ökande utbudet av alternativ för konsumenterna när det gäller att få tillgång till medietjänster har lett till att de audiovisuella tjänsterna har mångfaldigats och till att målgrupperna fragmenterats. Ny teknik har också möjliggjort ett ökat

konsumentdeltagande. Det traditionella passiva konsumtionsmönstret håller gradvis på att förändras till ett mönster där konsumenten deltar aktivt och får mer kontroll över innehållet. För att hålla jämna steg med de nya utmaningarna har både offentliga och privata radio- och tv-programföretag börjat diversifiera sina tjänster, sprida dem från nya distributionsplattformar och utöka sitt utbud av tjänster. Denna diversifiering av offentligt finansierad verksamhet som bedrivs av offentliga radio- och tv-programföretag (t.ex. online-innehåll, kanaler för specialintressen) föranledde helt nyligen ett antal klagomål från andra marknadsaktörer, även förlag.

6. Sedan 2001 har det också skett en betydande utveckling på lagstiftningsområdet, vilket fått effekter på sektorn. I sin dom från 2003 i målet Altmark<sup>1</sup> fastställde EG-domstolen vilka villkor som ska vara uppfyllda för att ersättning till offentliga tjänster inte ska betraktas som statligt stöd. Kommissionen antog 2005 ett nytt beslut<sup>2</sup> och rambestämmelser<sup>3</sup> om statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster. Kommissionen antog 2007 ett meddelande med anknytning till meddelandet En inre marknad för framtidens Europa: Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande<sup>4</sup>. I december 2007 trädde vidare direktivet om audiovisuella medietjänster<sup>5</sup> i kraft, vilket utökade EU-lagstiftningens räckvidd på det audiovisuella området till att omfatta framväxande audiovisuella medietjänster.
7. Dessa förändringar på marknaden och i de rättsliga förhållandena har påkallat en uppdatering av 2001 års meddelande om statligt stöd för radio och tv i allmänhetens tjänst. I kommissionens handlingsplan för statligt stöd från 2005<sup>6</sup> meddelades att kommissionen skulle ”se över sitt meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst. Särskilt genom utvecklingen av den nya digitala tekniken och Internettjänsterna har nya frågor dykt upp om tillämpningsområdet för radio och tv i allmänhetens tjänst”.
8. Under 2008 och 2009 höll kommissionen flera offentliga samråd om en översyn av 2001 års radio- och tv-meddelande. I detta meddelande samlas kommissionens praxis på området statligt stöd på ett framåtblickande sätt på grundval av de kommentarer som inkommit under de offentliga samråden. Det klargör de principer som kommissionen följer vid tillämpningen av artiklarna 87 och 86.2 i EG-fördraget på offentlig finansiering av audiovisuella tjänster inom radio- och tv-sektorn<sup>7</sup>, med

---

<sup>1</sup> Dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmarkdomen), REG 2003, s. I-7747.

<sup>2</sup> Kommissionens beslut 2005/842/EG av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. EUT L 312, 29.11.2005, s. 67.

<sup>3</sup> Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, EUT C 297, 29.11.2005, s. 4.

<sup>4</sup> KOM(2007) 725 slutlig.

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television EUT L 332, 18.12.2007.

<sup>6</sup> KOM(2005) 107 slutlig.

<sup>7</sup> I detta meddelande avses med audiovisuella tjänster linjär och/eller icke-linjär distribution av ljudinnehåll och/eller audiovisuellt innehåll och andra närliggande tjänster, t.ex. textbaserade informationstjänster online. Begreppet audiovisuella tjänster måste särskiljas från det smalare begreppet audiovisuella medietjänster, som definieras i artikel 1 (a) i direktivet om audiovisuella medietjänster.

hänsyn tagen till den senaste marknadsutvecklingen och utvecklingen på lagstiftningsområdet. Detta meddelande påverkar inte tillämpningen av inremarknadsreglerna och grundläggande friheter på området radio- och tv-sändningar.

## 2. RADIO OCH TV I ALLMÄNHETENS TJÄNST

9. Public service-verksamheten inom radio och tv är inte jämförbar med allmännyttiga tjänster inom någon annan ekonomisk sektor även om den har en klar ekonomisk betydelse. Det finns inte någon annan tjänst som har så stor spridning bland befolkningen och förser den med ett stort utbud av information och innehåll, samtidigt som den dessutom på så sätt förmedlar och påverkar både enskildas och allmänhetens åsikter.
10. Dessutom betraktas radio och tv allmänt som en mycket pålitlig informationskälla och dessa medier är för en ganska stor del av befolkningen den huvudsakliga källan till information. På så sätt bidrar radio och TV till den offentliga debatten och kan garantera att alla invånare med tiden får en rimlig chans att delta i det offentliga livet. Garantier för sändningsverksamhetens oberoende är mycket viktiga i detta sammanhang, i linje med den allmänna yttrandefrihetsprincipen i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna<sup>8</sup> och artikel 10 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, som är en allmän rättsprincip som EG-domstolarna värnar om<sup>9</sup>.
11. Public service-tjänsternas stora betydelse<sup>10</sup> generellt erkänns också i fördraget, särskilt i artiklarna 16 och 86.2. Tolkningen av dessa bestämmelser mot bakgrund av radio- och TV-sektorns särskilda karaktär återges summariskt i Protokollat om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna som är fogat till EG-fördraget (nedan kallat Amsterdamprotokollet), i vilket det konstateras att ”systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet att bevara mångfalden i medierna”. Därefter anges följande: ”Bestämmelserna i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall inte påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst i den utsträckning som denna finansiering beviljas radio- och tv-organisationerna för att de skall utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem, utformats och organiserats av varje medlemsstat och i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall beaktas.”
12. Att radio och TV i allmänhetens tjänst är viktig för det sociala, demokratiska och kulturella livet i unionen bekräftades ännu en gång i rådets resolution om radio och tv

---

<sup>8</sup> EGT C 364, 18.12.2000, s. 1.

<sup>9</sup> Dom av den 13 juni 1991 i mål C-260/89, REG 1991, s. I-2925.

<sup>10</sup> Begreppet i allmänhetens tjänst som används i Protokollat om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna syftar i detta meddelande liksom i artikel 16 i EG-fördraget och i förklaring (nr 13) som fogats till slutakten från Amsterdam på begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som används i artikel 86.2.

i allmänhetens tjänst. I resolutionen betonas att ”en nödvändig förutsättning för att den särskilda skyldigheten att tillhandahålla radio och tv i allmänhetens tjänst skall kunna fullgöras är att allmänheten, utan diskriminering och på grundval av lika möjligheter, har tillgång till ett brett utbud av kanaler och tjänster”. Vidare måste radio och tv i allmänhetens tjänst ”dra nytta av den tekniska utvecklingen”, ge ”allmänheten möjlighet att dra nytta av fördelarna med de nya audiovisuella tjänsterna, informationstjänsterna och den nya tekniken” och svara för ”utveckling och diversifiering av verksamheten i den digitala tidsåldern”. Slutligen anges att ”de radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst även fortsättningsvis måste kunna erbjuda ett brett programutbud i enlighet med sitt uppdrag så som det utformats av medlemsstaterna för att rikta sig till samhället som helhet, och att det i detta sammanhang är berättigat för de radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst att försöka nå en bred publik”<sup>11</sup>.

13. Public service-företagens betydelse för att främja kulturell mångfald erkändes också i 2005 års Unescokonvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar. Konventionen har godkänts av rådet på gemenskapens vägnar och utgör således en del av EG-rätten<sup>12</sup>. Enligt konventionen får varje part besluta om ”åtgärder för att skydda och främja mångfalden av kulturyttringar inom sitt territorium.” Sådana åtgärder kan bland annat omfatta ”åtgärder som syftar till att främja mediernas variationsrikedom, bland annat genom radio och TV i allmänhetens tjänst”<sup>13</sup>.
14. Denna aspekt på värdet av public service är lika viktig i den snabbt föränderliga nya mediemiljön. Detta har också framhållits i Europarådets rekommendationer om mediernas och medieinnehållets mångfald<sup>14</sup> och om mediernas public service-uppdrag i informationssamhället<sup>15</sup>.
15. I sin resolution om mediernas koncentration och mångfald i Europeiska unionen har Europaparlamentet rekommenderat att bestämmelserna om statligt stöd utformas och tillämpas på ett sätt som gör det möjligt för public service-medier att fullgöra sina uppdrag i en dynamisk omgivning samtidigt som man ser till att de fullgör de uppgifter de fått av medlemsstaterna på ett öppet och ansvarstagande sätt och undviker att missbruka offentliga medel av politiska eller ekonomiska skäl<sup>16</sup>.
16. Samtidigt, och utan hinder av vad som sägs ovan, bör det noteras att även kommersiella programföretag, varav flera omfattas av public service-skyldigheter, spelar en viktig roll när det gäller att uppfylla kraven i Amsterdamprotokollet, i den

---

<sup>11</sup> Resolution från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet av den 25 januari 1999 om radio och TV i allmänhetens tjänst (EGT C 30, 5.2.1999, s. 1).

<sup>12</sup> Unescokonventionen om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar, godkänd genom rådets beslut 2006/515/EG av den 18 maj 2006. Enligt bilaga 2 i rådets beslut ”är gemenskapen bunden av konventionen och kommer att se till att den vederbörligen genomförs.”

<sup>13</sup> Unescokonventionen om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar, artikel 6.1 och 6.2 h.

<sup>14</sup> Ministerkommitténs rekommendation CM/Rec(2007)2 till medlemsstaterna om mediernas och medieinnehållets mångfald, som antogs den 31 januari 2007 vid dess 985:e möte.

<sup>15</sup> Ministerkommitténs rekommendation CM/Rec(2007)3 till medlemsstaterna om mediernas public service-uppdrag i informationssamhället, som antogs den 31 januari 2007 vid dess 985:e möte.

<sup>16</sup> Europaparlamentets resolution av den 25 september 2008 om mediernas koncentration och mångfald i Europeiska unionen (2007/2253(INI)).

mån de bidrar till att säkerställa pluralism, berika den kulturella och politiska debatten och bredda programutbudet. Dessutom är också tidningsutgivare och andra tryckta medier viktiga garantier för en objektivt informerad allmänhet och för demokrati. Eftersom dessa operatörer nu konkurrerar med radio- och tv-programföretag på Internet berörs alla dessa kommersiella medieleverantörer av att statligt stöd till public service-företag kan ha en negativ inverkan på utvecklandet av nya affärsm modeller. Direktivet om audiovisuella medietjänster påminner om att<sup>17</sup> ”[...] den europeiska audiovisuella mediemarknaden [kännetecknas av] att privata och offentliga leverantörer av audiovisuella medietjänster verkar sida vid sida.” Det är ett gemensamt intresse att upprätthålla ett mångsidigt och balanserat offentligt och privat medieutbud också i den rådande dynamiska medieomgivningen.

### 3. DET RÄTTSLIGA SAMMANHANGET

17. När reglerna för statligt stöd tillämpas på public service-sändningar måste hänsyn tas till många olika faktorer. Bedömningen om statligt stöd grundas på artiklarna 87 och 88 om statligt stöd och artikel 86.2 om tillämpningen av reglerna i fördraget (särskilt konkurrensreglerna) på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Genom Maastrichtfördraget infördes artikel 151 om kultur och artikel 87.3 d om stöd för att främja kultur. Genom Amsterdamfördraget infördes en särskild bestämmelse (artikel 16) om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och Amsterdamprotokollet om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna.
18. Den rättsliga ramen för audiovisuella medietjänster samordnas på EU-nivå genom direktivet om audiovisuella medietjänster. Kraven på finansiell insyn i offentliga företag anges i öppenhetsdirektivet<sup>18</sup>.
19. Reglerna har tolkats genom rättspraxis från Europeiska gemenskapernas domstol och Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt. Kommissionen har också antagit flera meddelanden om tillämpningen av reglerna om statligt stöd. År 2005 antog kommissionen framför allt ramen<sup>19</sup> för och beslutet<sup>20</sup> om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, med klargöranden av kraven i artikel 86.2 i EG-fördraget. Det sistnämnda beslutet är också tillämpligt på radio och tv, under förutsättning att villkoren i artikel 2.1 a i beslutet är uppfyllda<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Se fotnot 5.

<sup>18</sup> Kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006

<sup>19</sup> Se fotnot 3.

<sup>20</sup> Se fotnot 2.

<sup>21</sup> Enligt artikel 2.1 a i beslutet är det tillämpligt på statligt stöd i form av ”[e]rsättning för offentliga tjänster som ges till företag med en genomsnittlig årsomsättning före skatt, all verksamhet medräknad, på mindre än 100 miljoner euro under de två räkenskapsår som föregick det år då tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse anförtröddes företaget och med en årlig ersättning för tjänsten i fråga på mindre än 30 miljoner euro”.

#### 4. TILLÄMPLIGHET AV ARTIKEL 87.1

##### 4.1. Statlig finansiering med karaktär av statligt stöd till public service-företag

20. I linje med artikel 87.1 omfattar begreppet statligt stöd följande villkor: 1) det måste röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel, 2) åtgärden måste kunna påverka handeln mellan medlemsstater, 3) åtgärden ska gynna mottagaren av stödet, 4) åtgärden ska snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen<sup>22</sup>. Förekomsten av statligt stöd måste bedömas objektivt med beaktande av gemenskapsdomstolarnas rättspraxis.
21. Det är effekten av det statliga ingripandet, och inte syftet med det, som har den avgörande betydelsen vid bedömningen av om det är fråga om statligt stöd enligt artikel 87.1. Public service-företag finansieras normalt med medel ur statsbudgeten eller genom en avgift på innehav av mottagarutrustning. Under vissa omständigheter kan staten ge kapitaltillskott till public service-företag eller efterskänka deras skulder. Sådana finansiella åtgärder vidtas normalt av offentliga myndigheter och inbegriper överföring av statliga medel<sup>23</sup>.
22. Statlig finansiering av public service-företag kan också rent allmänt anses påverka handeln mellan medlemsstater. EG-domstolen har konstaterat följande: ”Om ett statligt finansiellt stöd eller stöd som ges med hjälp av statliga medel förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen skall denna handel anses påverkas av detta stöd”<sup>24</sup>. Detta gäller utan tvekan förvärv och försäljning av programrättigheter, som ofta sker på internationell nivå. Om public service-företagen får sälja reklamtid får detta också effekter utanför landets gränser, särskilt i homogena språkområden som överskrider nationsgränser. Dessutom kan kommersiella radio- och tv-programföretag ha ägare i fler än en medlemsstat. Tjänster som tillhandahålls via Internet har också normalt global räckvidd.
23. Vad gäller förekomsten av en fördel klargjorde EG-domstolen i Altmark-målet<sup>25</sup> att ersättning för public service inte utgör statligt stöd så länge fyra villkor uppfylls samtidigt. För det första ska det mottagande företaget faktiskt ha ålagts public service-skyldigheter och dessa skyldigheter ska vara klart definierade. För det andra ska de kriterier som används vid beräkning av ersättningen vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt. För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med public service-skyldigheterna, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst. Slutligen konstaterade EG-domstolen att när det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla public service-tjänsterna i ett konkret

---

<sup>22</sup> Förstainstansrättens dom av den 22 oktober 2008 i de förenade målen T-309/04, T-317/04, T329/04 och T-336/04 (”TV2”), punkt 156.

<sup>23</sup> När det gäller att klassificera finansiering med licensavgifter som statliga medel, se förstainstansrättens dom av den 22 oktober 2008 i de förenade målen T-309/04, T-317/04, T329/04 och T-336/04 (”TV2”), punkterna 158 och 159.

<sup>24</sup> Dom av den 17 september 1980 i mål C-730/79, Philip Morris Holland mot kommissionen, REG 1980, s. 2671, punkt 11; dom av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1433, punkt 27; dom av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I-6857, punkt 33.

<sup>25</sup> Mål C-280/00, se fotnot 1.

fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, ska storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som har lämplig utrustning för att tillhandahålla public service-tjänster skulle ha åsamkats vid fullgörandet av public service-tjänsten.

24. Om finansieringen inte uppfyller de ovannämnda villkoren anses den selektivt gynna vissa radio- och tv-programföretag och därmed snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen.

#### 4.2. Stödets karaktär: befintligt stöd jämfört med nytt stöd

25. De program för finansiering som i dag finns i de flesta medlemsstater infördes för länge sedan. Kommissionen måste därför inledningsvis bedöma om dessa program kan anses som befintligt stöd enligt artikel 88.1. I enlighet med denna bestämmelse ska kommissionen ”i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den skall till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion.”
26. Enligt artikel 1.b i) i tillämpningsförordningen<sup>26</sup> omfattar befintligt stöd ”[...] allt stöd som fanns innan fördraget trädde i kraft i respektive medlemsstat, det vill säga stödordningar och individuellt stöd som infördes före och som fortfarande är tillämpliga efter det att fördraget har trätt i kraft”.
27. I fråga om Österrike, Finland och Sverige ska statliga stöd som införts innan EES-avtalet trädde i kraft i dessa länder den 1 januari 1994 betraktas som befintligt stöd. I fråga om de tio medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 (Cypern, Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien och Slovenien) och Rumänien och Bulgarien som anslöt sig 2007 ska de stödåtgärder som började gälla före den 10 december 1994, de som finns upptagna i förteckningen som bifogas anslutningsfördraget och de som godkänts enligt det så kallade interimsförfarandet betraktas som befintligt stöd.
28. Enligt artikel 1 b v i tillämpningsförordningen omfattar befintligt stöd även ”stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring.”
29. I enlighet med EG-domstolens rättspraxis<sup>27</sup> måste kommissionen undersöka om den rättsliga ram enligt vilken stödet beviljas har ändrats sedan den infördes. Kommissionen ska beakta alla de rättsliga och ekonomiska faktorer som hänger samman med radio- och tv-systemet i en viss medlemsstat. Även om de rättsliga och ekonomiska faktorer som är relevanta för en sådan bedömning har många

---

<sup>26</sup> Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, EGT L 83, 27.3.1999, s. 1.

<sup>27</sup> Dom av den 9 augusti 1994 i mål C-44/93, Namur-Les Assurances du Crédit SA mot Office National du Ducroire och belgiska staten, REG 1994, s. I-3829.

gemensamma drag i de flesta eller alla medlemsstater, anser kommissionen att det bästa tillvägagångssättet är att göra en bedömning från fall till fall<sup>28</sup>.

30. Enligt rättspraxis i målet Gibraltar<sup>29</sup> ska inte varje ändring av befintliga stöd betraktas som att befintligt stöd ändras till nytt stöd. Enligt förstainstansrätten är det bara i de fall som ändringen påverkar den ursprungliga stödordningens faktiska substans som denna omvandlas till en ny stödordning. Det kan inte vara fråga om någon ändring av den faktiska substansen när det nya elementet är klart urskiljbart från den ursprungliga stödordningen.
31. Mot bakgrund av ovanstående har kommissionen i sitt beslutsfattande i allmänhet granskat 1) om den ursprungliga finansieringsordningen för public service-företag är förenlig med de regler som anges i punkterna 24 och 25 ovan, 2) om senare ändringar kan avskiljas från den ursprungliga åtgärden och det därför är fråga om nytt stöd eller 3) om de ändringar som inte kan avskiljas från den ursprungliga åtgärden påverkar själva innehållet i denna (dvs. fördelens eller finansieringskällans art, stödets syfte, stödmottagarna eller omfattningen av stödmottagarnas verksamhet), så att den ursprungliga åtgärden helt och hållet omvandlas till nytt stöd till skillnad från ändringar av rent formell eller administrativ art som inte påverkar den ursprungliga finansieringsordningens karaktär av befintligt stöd.

## **5. BEDÖMNING AV DET STATLIGA STÖDETS FÖRENLIGHET ENLIGT ARTIKEL 87.3**

32. Även om ersättning för public service-tjänster normalt bedöms enligt artikel 86.2 i fördraget kan de undantag som förtecknas i artikel 87.3 i princip också vara tillämpliga på radio- och tv-sektorn om de relevanta villkoren är uppfyllda.
33. Enligt artikel 151.4 i EG-fördraget ska gemenskapen beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördraget, särskilt för att respektera och främja sin kulturella mångfald. Artikel 87.3 d i fördraget ger kommissionen möjlighet att anse stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet som förenligt med den gemensamma marknaden, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen i gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

---

<sup>28</sup> Se exempelvis kommissionens beslut i följande ärenden: E 8/06, Statligt stöd till det flamländska VRT, EUT C 143, 10.6.2008, s. 7; E 4/05, Statlig finansiering av RTE och TNAG (TG4), EUT C 121, 17.5.2008, s. 5; E 9/05, Betalning av licensavgifter till RAI, EUT C 235, 23.9.2005, s. 3; E 10/2005, Betalning av licensavgifter till France 2 och 3, EUT C 240, 30.9.2005, s. 20; E 8/05, Spanska statliga tv-bolaget RTVE, EUT C 239, 4.10.2006, s. 17; C 2/04, Stöd för särskilda ändamål till nederländska offentliga programföretag, EUT L 49, 22.2.2008, s. 1; C 60/99 Kommissionens beslut av den 10 december 2003 om det statliga stöd som Frankrike har genomfört till förmån för France 2 och France 3, EUT L 361, 8.12.2004, s. 21; C 62/99 Kommissionens beslut av den 15 oktober 2003 om åtgärder som vidtagits av Italien till förmån för RAI SpA, EUT L 119, 23.4.2004, s. 1; NN 88/98, Finansiering av en reklamfri nyhetskanal med dygnetruntsändningar genom BBC:s licensavgifter, EGT C 78, 18.3.2000, s. 6 och NN 70/98, Statligt stöd till public service-kanalerna Kinderkanal och Phoenix, EGT C 238, 21.8.1999, s. 3.

<sup>29</sup> Beslut av den 30 april 2002 i de förenade målen T-195/01 och T-207/01, REG 2002, s. II-2309.

34. Det är kommissionens uppgift att besluta om den faktiska tillämpningen av denna bestämmelse, på samma sätt som den beslutar om de andra undantagsbestämmelserna i artikel 87.3. Det bör dock erinras om att de bestämmelser som medger undantag från förbudet mot statligt stöd måste tillämpas strikt. I enlighet med detta anser kommissionen att kulturundantaget får tillämpas i de fall där den kulturella produkten är tydligt identifierad eller identifierbar<sup>30</sup>. Kommissionen anser också att begreppet kultur måste tillämpas på den aktuella produktens innehåll och art och inte på mediet eller distributionsformerna i sig<sup>31</sup>. Dessutom har en medlemsstats utbildningsbehov och demokratiska behov inte något samband med att främja kulturen i den mening som avses i artikel 87.3 d i EG-fördraget<sup>32</sup>.
35. När statligt stöd ges till public service-företag görs i regel ingen åtskillnad mellan kulturella, demokratiska och utbildningsmässiga samhällsbehov. Artikel 87.3 d är i regel inte tillämplig om en finansieringsåtgärd inte är specifikt inriktad på att främja kulturella syften. Statligt stöd till public service-företag ges i allmänhet i form av ersättning för genomförandet av public service-uppdraget och bedöms enligt artikel 86.2 på grundval av de kriterier som fastställs i det här meddelandet.

## **6. BEDÖMNING AV DET STATLIGA STÖDETS FÖRENLIGHET ENLIGT ARTIKEL 86.2**

36. Enligt artikel 86.2 ska ”företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol [...] vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.”
37. Enligt EG-domstolens fasta rättspraxis är artikel 86 en undantagsbestämmelse som måste tolkas restriktivt. EG-domstolen har klargjort att en åtgärd måste uppfylla samtliga följande villkor för att kunna omfattas av ett undantag:
- i. Tjänsten i fråga måste vara av allmänt ekonomiskt intresse och tydligt definieras som en sådan tjänst av medlemsstaten (definition).<sup>33</sup>
  - ii. Medlemsstaten måste uttryckligen ha anförtrott företaget i fråga att tillhandahålla den aktuella tjänsten (tilldelning).<sup>34</sup>
  - iii. Tillämpningen av fördragets konkurrensregler (i detta fall förbudet mot statligt stöd) måste förhindra att den särskilda uppgift som företaget har tilldelats utförs av företaget. Undantaget från sådana regler får inte påverka utvecklingen av

---

<sup>30</sup> Exempelvis kommissionens beslut NN 88/98 BBC: dygnetruntsändningar, EGT C 78, 18.3.2000 och NN 70/98 Kinderkanal och Phoenix, EGT C 238, 21.8.1999.

<sup>31</sup> Exempelvis kommissionens beslut N 458/2004, Statligt stöd till Espacio Editorial Andaluza Holding sl., EUT C 131, 29.5.2005.

<sup>32</sup> NN 70/98, Statligt stöd till public service-kanalerna Kinderkanal och Phoenix, EGT C 238, 21.8.1999, s. 3.

<sup>33</sup> Domstolens dom av den 14 juli 1981 i mål 172/80, Zuechner, REG 1981, s. 2021 (svensk specialutgåva s. 181).

<sup>34</sup> Domstolens dom av den 17 juli 1997 i mål C-242/95, GT-Link, REG 1997, s. I-4449.

handeln i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse (proportionalitetstestet)<sup>35</sup>.

38. Särskilt när det gäller public service-sändningar måste det ovan beskrivna tillvägagångssättet anpassas mot bakgrund av tolkningsbestämmelserna i Amsterdamprotokollet, som hänvisar till ”det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem [radio- och tv-organisationerna], utformats och organiserats av varje medlemsstat” (definition och tilldelning) och föreskriver ett undantag från fördragets regler för finansiering av public service-sändningar ”i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall beaktas” (proportionalitet).
39. Som fördragets väktare är det kommissionens uppgift att, på grundval av bevis som medlemsstaterna lagt fram, bedöma om dessa kriterier är uppfyllda. När det gäller definitionen av public service-uppdraget är det kommissionens roll att kontrollera uppenbara felaktigheter (se avsnitt 6.1). Kommissionen kontrollerar vidare om företaget i fråga uttryckligen anförtrots publice service-uppdraget och om det övervakas effektivt att uppdraget fullgörs (se avsnitt 6.2.).
40. När kommissionen utför proportionalitetstestet tar den hänsyn till om eventuella snedvridningar av konkurrensen till följd av ersättningen för public service-verksamhet kan rättfärdigas av behovet att fullfölja uppdraget och stå för dess finansiering. Kommissionen bedömer om det finns tillräckliga garantier för att undvika snedvridande effekter av statlig finansiering, överkompensation och korssubventionering och för att se till att public service-företag respekterar marknadsvillkoren i sin kommersiella verksamhet (se avsnitt 6.3 och följande).
41. Analysen av om reglerna för statligt stöd följs måste grundas på de specifika särdragen i varje nationellt system. Kommissionen är medveten om att medlemsstaternas mediemarknader ser olika ut både vad gäller systemen för nationella radio- och tv-sändningar och övriga särdrag. Därför kan bedömningen enligt artikel 86.2 av huruvida statligt stöd till public service-företag är förenligt med den gemensamma marknaden endast göras från fall till fall i enlighet med kommissionens praxis<sup>36</sup>, enligt de grundläggande principer som anges i de nedanstående avsnitten.
42. Kommissionen kommer också att ta hänsyn till de svårigheter som vissa mindre medlemsstater kan ha med att samla in de nödvändiga medlen, om kostnaden per invånare för tjänsten i allmänhetens intresse (allt annat lika) är högre<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Domstolens dom av den 23 oktober 1997 i mål C-159/94, EDF och GDF, REG 1997, s. I-5815.

<sup>36</sup> Se exempelvis kommissionens nyligen utfärdade beslut i följande ärenden: E 8/06, Statlig finansiering av det flamländska offentliga programföretaget VRT (EUT C 143, 10.6.2008, s. 7), E 4/05, Statlig finansiering av RTE och TNAG (TG4) (EUT C 121, 17.5.2008), E 3/2005, Statligt stöd till public service-företag i Tyskland (EUT C 185, 8.8.2007, s. 1), E 9/05, Betalning av licensavgifter till RAI (EUT C 235, 23.9.2005, s. 3), E 10/2005, Betalning av licensavgifter till France 2 och 3 (EUT C 240, 30.9.2005, s. 20), E 8/05, Spanska statliga tv-bolaget RTVE (EUT C 239, 4.10.2006, s. 17), C 2/04, Stöd för särskilda ändamål till nederländska offentliga programföretag (EUT L 49, 22.2.2008, s. 1).

<sup>37</sup> Liknande svårigheter kan också uppstå när radio och TV i allmänhetens tjänst vänder sig till språkliga minoriteter eller lokala behov.

## 6.1. Definition av public service-uppdraget

43. För att uppfylla villkoret i punkt 37 i vid tillämpningen av artikel 86.2, måste en officiell definition av uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse fastställas. Endast om det finns en officiell definition kan kommissionen med en tillräcklig grad av rättssäkerhet bedöma om undantaget i artikel 86.2 är tillämpligt.
44. Det är medlemsstaternas ansvar att definiera vad som ska ingå i public service-uppdraget. Detta kan göras på nationell, regional eller lokal nivå i enlighet med medlemsstatens nationella rättssystem. Generellt gäller att denna befogenhet måste utövas med beaktande av gemenskapsbegreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”.
45. Medlemsstaternas definition av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst bör vara så exakt som möjligt. Det får inte råda några tvivel om huruvida medlemsstaten har avsett att en viss verksamhet som utförs av det företag som anförtrotts uppdraget ska omfattas av uppdraget eller inte. Utan en klar och tydlig definition av de skyldigheter som åläggs public service-företag kan kommissionen inte utföra sin uppgift enligt artikel 86.2 och därmed inte bevilja några undantag enligt den artikeln.
46. En tydlig angivelse av vilka verksamheter som ingår i public service-uppdraget är också viktigt för att kommersiella företag ska kunna planera sina verksamheter. Dessutom bör public service-uppdraget vara exakt för att medlemsstaternas myndigheter effektivt kan kontrollera att det utförs, enligt vad som beskrivs i följande kapitel.
47. Samtidigt anses det med hänsyn till radio- och tv-sektorns särprägel och behovet av att slå vakt om de offentliga radio- och tv-programföretagens redaktionella oberoende i regel berättigat på grundval av artikel 86.2 och de tolkande bestämmelserna i Amsterdamprotokollet att tillämpa en kvalitativ definition som anförtror ett visst programföretag tillhandahållandet av ett brett, balanserat och varierat programutbud<sup>38</sup>. En sådan definition anses i regel vara förenlig med syftet att tillgodose demokratiska, sociala och kulturella samhällsbehov och att garantera mångfalden, inbegripet kulturell och språklig mångfald. Definitionen av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst kan också återspegla utvecklingen och diversifieringen av verksamheter i den digitala tidsåldern och omfatta audiovisuella tjänster via samtliga distributionsplattformar.
48. När det gäller definitionen av public service, eller radio och tv i allmänhetens tjänst, är kommissionens roll begränsad till att kontrollera uppenbara felaktigheter. Det är inte kommissionens sak att besluta vilka program som ska tillhandahållas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och inte heller att ifrågasätta en viss produkts art eller kvalitet<sup>39</sup>. En uppenbar felaktighet i definitionen av uppdraget att tillhandahålla en

---

<sup>38</sup> Förstainstansrättens dom av den 26 juni 2008 i mål T-442/03, SIC mot kommissionen, REG 2008, punkt 201 och förstainstansrättens dom av den 22 oktober 2008 i de förenade målen T-309/04, T-317/04, T-329/04 och T-336/04, TV2/Danmark mot kommissionen, REG 2008, punkterna 122–124.

<sup>39</sup> Det bör dock noteras att legitimiteten i brett definierade public service-uppdrag grundar sig på att det ställs kvalitativa krav på de tjänster som ett offentligt programföretag erbjuder. Dessa kvalitetskrav utgör enligt förstainstansrätten ”skälet till att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som utgörs av TV-sändningar finns i det nationella audiovisuella landskapet”. Det “saknas anledning att ge en sådan tjänst,

tjänst av allmänt intresse kan dock uppstå om uppdraget omfattar verksamheter som rimligen inte kan anses tillgodose - med Amsterdamprotokollets formulering - de ”demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle”. Detta skulle normalt vara fallet för t.ex. reklam, e-handel, teleshopping, kommersiella pristävlingar, sponsring eller marknadsföring. Dessutom är det fråga om ett uppenbart fel om statligt stöd används till att finansiera verksamheter som inte medför något klart mervärde för medborgarna samtidigt som det orsakar en oproportionerlig snedvridning av konkurrens och gränsöverskridande handel (se avsnitt 6.3.5 nedan).

49. I detta sammanhang bör det erinras om att de tjänster som ska erbjudas allmänheten beskrivs i uppdraget att verka i allmänhetens tjänst. Frågan om definitionen av uppdraget får inte förväxlas med frågan om vilken finansieringsmekanism som valts för att tillhandahålla tjänsterna. Detta innebär att radio- och tv-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst kan utföra kommersiella verksamheter för att få intäkter, t.ex. försäljning av reklamtid, men att sådana verksamheter inte kan betraktas som en del av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst<sup>40</sup>.

## 6.2. Tilldelning och kontroll

50. För att ett undantag enligt artikel 86.2 ska komma ifråga bör public service-uppdraget tilldelas ett eller flera företag genom en officiell handling (t.ex. lagstiftning, avtal eller bindande direktiv).
51. Besluten om tilldelning ska specificera skyldigheterna i samband med public service-uppdraget i linje med avsnitt 6.1 ovan och fastställa villkor för beräkning av kompensationen liksom mekanismer för att undvika överkompensation och för återbetalning av överkompensation i förekommande fall.
52. Om public service-uppdraget utvidgas till att även omfatta nya tjänster bör definitionen och besluten om tilldelning anpassas därefter inom gränserna i artikel 86.2. För att göra det möjligt för public service-företagen att reagera snabbt på utvecklingen av ny teknik får medlemsstaterna också föreskriva att en ny tjänst kan tilldelas efter en sådan bedömning som föreskrivs i del 6.3 ovan innan det ursprungliga beslutet om tilldelning formellt har konsoliderats.
53. Det räcker dock inte att public service-företaget formellt har tilldelats uppdraget att tillhandahålla en väldefinierad tjänst av allmänt intresse, utan det krävs också att denna tjänst verkligen tillhandahålls på det sätt som förutses i de formella bestämmelserna mellan staten och det aktuella företaget. Det är därför önskvärt att en lämplig myndighet eller ett särskilt utsett organ utövar en öppen och effektiv kontroll över tillämpningen. Behovet av en sådan myndighet eller ett sådant organ som ansvarar för kontrollen är uppenbart när public service-företaget åläggs kvalitetsnormer. I enlighet med kommissionens meddelande om principerna och riktlinjerna för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran<sup>41</sup> är det inte

---

som getts en vid definition men där kvalitetskraven inte respekteras till förmån för ett agerande som motsvarar en kommersiell operatörs agerande [...] fortsatt statlig finansiering på samma sätt som om kvalitetskraven hade respekterats”, mål T-442/03, SIC mot kommissionen, punkt 211.

<sup>40</sup> Se förstainstansrättens dom av den 22 oktober 2008 i de förenade målen T-309/04, T-317/04, T329/04 och T-336/04 (”TV2”), punkterna 107 och 108.

<sup>41</sup> KOM(1999) 657 slutlig, avsnitt 3.6.

kommissionens sak att bedöma om kvalitetsnormerna följs. Kommissionen måste kunna förlita sig på att medlemsstaterna utövar en lämplig kontroll av att radio- och tv-företaget utför sitt public service-uppdrag enligt de kvalitetsnormer som anges i uppdraget<sup>42</sup>.

54. I enlighet med Amsterdamprotokollet har medlemsstaterna behörighet att välja vilket slags system de vill ha för att kontrollera att public service-kraven uppfylls. Detta är en förutsättning för att kommissionen ska kunna utföra sina uppgifter enligt artikel 86.2. En sådan kontroll förefaller vara effektiv endast om den utövas av ett organ som är fullständigt fristående från ledningen för public service-företaget och har befogenheter och den kapacitet och de resurser som behövs för att kunna göra regelbundna kontroller och föreskriva lämpliga korrigerande åtgärder om det är nödvändigt för att se till att de skyldigheter som public service-uppdraget omfattar fullgörs.
55. Om det inte finns tillräckliga och pålitliga indikationer på att public service-tjänsten verkligen tillhandahålls på föreskrivet sätt kan kommissionen inte utföra sina uppgifter enligt artikel 86.2 och därmed inte heller bevilja några undantag enligt denna artikel.

### 6.3. Valet av finansiering av public service

56. Public service-uppdraget kan vara kvantitativt, kvalitativt eller båda delarna. Oavsett form kan det berättiga till kompensation så länge det leder till extrakostnader som programföretaget normalt inte skulle ha ådragit sig.
57. Finansieringssystemen kan grovt delas in i två grupper, nämligen ”en enda form av finansiering” och ”dubbel finansiering”. Gruppen ”en enda form av finansiering” omfattar de system där public service finansieras med offentliga medel från en enda källa, oavsett finansieringens form. System med ”dubbel finansiering” omfattar en mängd olika system, där public service finansieras genom olika kombinationer av statliga medel och intäkter från kommersiell verksamhet eller verksamhet i allmänhetens tjänst, såsom försäljning av reklamtid eller program och intäkter från tjänster som erbjuds mot betalning.
58. I Amsterdamprotokollet anges följande: ”Bestämmelserna i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall inte påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (...).” Kommissionen har därför i princip inget att invända mot valet av dubbel finansiering i stället för en enda form av finansiering.
59. Medlemsstaterna får själva välja hur public service ska finansieras, men kommissionen måste enligt artikel 86.2 kontrollera att den statliga finansieringen inte påverkar konkurrensen på den gemensamma marknaden på ett oproportionerligt sätt, såsom konstateras i punkt 38.

---

<sup>42</sup> Förstainstansrättens dom av den 26 juni 2008 i mål T-442/03, SIC mot kommissionen, REG 2008, punkt 212.

#### 6.4. Krav på insyn i bedömningen av statligt stöd

60. För att kommissionen ska kunna göra bedömningen av statligt stöd krävs en klar och exakt definition av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst och en klar och tydlig åtskillnad mellan verksamhet i allmänhetens tjänst och annan verksamhet.
61. För att garantera insyn och ansvarighet krävs normalt redan på nationell nivå att företaget för separata konton för public service-verksamheten och annan verksamhet när offentliga medel används. Separata konton är ett verktyg för att undersöka misstänkt korssubventionering och möjlighet att försvara berättigad ekonomisk kompensation för uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse. Det är endast på grundval av ordentlig kostnads- och intäktsfördelning som det kan avgöras om den offentliga finansieringen faktiskt är begränsad till nettokostnaderna för public service-uppdraget och därmed godtagbar enligt artikel 86.2 och Amsterdamprotokollet.
62. Enligt direktiv 2006/111/EG ska medlemsstaterna se till att det råder insyn och öppenhet i alla företag som beviljas särskilda eller exklusiva rättigheter eller tilldelas uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som får statligt stöd i någon form för att tillhandahålla en offentlig tjänst, samtidigt som företaget även bedriver annan verksamhet, det vill säga tjänster som inte är av allmänt ekonomiskt intresse. Kraven på öppenhet är följande: a) internredovisningen ska vara separat för var och en av verksamheterna, vilket innebär att företagen i sin redovisning ska skilja mellan tjänster av allmänt intresse och övriga tjänster, b) alla kostnader och intäkter ska vara korrekt konterade eller fördelade på grundval av konsekvent tillämpade och sakligt motiverade redovisningsprinciper, och c) de principer för kostnadsredovisning som ligger till grund för den separata redovisningen ska vara tydligt redovisade<sup>43</sup>.
63. Dessa allmänna krav på öppenhet och insyn gäller också programföretagen i den mån de tilldelats uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, får statlig ersättning för denna tjänst och även utför andra tjänster som inte är av allmänt ekonomiskt intresse.
64. Inom radio- och tv-sektorn vållar separata konton inte några särskilda problem på intäktssidan. Därför anser kommissionen att programföretagen för intäktssidan bör lämna en detaljerad redovisning över källorna och alla intäkter som härrör från dels verksamheter som ingår i public service-uppdraget, dels verksamheter som inte gör det.
65. På kostnadssidan kan alla kostnader för public service-verksamheten beaktas. Om företaget också bedriver verksamhet som faller utanför public service-uppdraget får bara de kostnader som har ett samband med public service-verksamheten beaktas. Kommissionen inser att det inom public service-sektorn kan vara svårare att föra separata konton på kostnadssidan. Detta beror på att medlemsstaterna, särskilt inom den traditionella radio- och tv-sektorn, kan anse att programföretagens hela programutbud omfattas av public service-uppdraget men samtidigt tillåta att företaget drivs kommersiellt. Med andra ord kan de olika verksamheterna i stor utsträckning ha

---

<sup>43</sup> Artikel 4 i direktiv 2006/111/EG.

samma produktionskostnader och kostnaderna kanske inte alltid går att fördela proportionellt.

66. Kostnader som är specifika för kommersiell verksamhet (t.ex. marknadsföringskostnader för reklam) ska alltid identifieras tydligt och redovisas separat. Dessutom ska produktionskostnader som är avsedda för utveckling av verksamhet på både public service-sidan och den övriga verksamheten samtidigt fördelas proportionellt mellan public service-verksamheten och den övriga verksamheten, när det är möjligt att göra detta på ett meningsfullt sätt.
67. I andra fall när samma resurser används för både public service-verksamheten och övrig verksamhet bör de gemensamma kostnaderna fördelas på grundval av skillnaderna i företagets totala kostnader med och utan public service-verksamhet<sup>44</sup>. Det innebär att kostnader som helt hänför sig till public service-verksamheten, men som även kommer den övriga verksamheten till godo, inte behöver fördelas mellan de två verksamheterna utan alltså helt kan tillskrivas public service-verksamheten. Detta tillvägagångssätt skiljer sig från det som generellt används inom andra sektorer för allmännyttiga tjänster, vilket beror på radio- och tv-sektorns specifika särdrag. Inom radio- och tv-sektorn måste nettovinsten från den kommersiella verksamheten i samband med public service-verksamheten beaktas vid beräkningen av nettokostnaderna för public service-verksamheten och därmed minska nivån på ersättningen för denna verksamhet. Detta minskar risken för att korssubventionering ska uppstå genom att gemensamma kostnader bokförs på public service-verksamheten.
68. Det främsta exemplet på den situation som avses i föregående punkt är kostnaderna för att producera program inom ramen för sändningsföretagets public service-uppdrag. Dessa program produceras både för att fullfölja uppdraget och för att locka publik för att kunna sälja reklamtid. Det är ju dock i realiteten omöjligt att med tillräcklig precision kvantifiera hur stor del av tittarsiffrorna som fullgör uppdraget och hur stor del som genererar reklamintäkter. Därför riskerar en fördelning av dessa kostnader mellan de båda verksamheterna riskerar att bli skönmässig och inte meningsfull.
69. Kommissionen anser att den finansiella insynen kan ökas ytterligare genom att man på ett adekvat sätt separerar konton för public service-verksamheten och den kommersiella verksamheten inom public service-företagets organisation. Funktionell eller strukturell separation gör det normalt lättare att undvika korssubventionering av kommersiell verksamhet redan från början och att genomföra internprissättning och respekten för principen om armlängds avstånd. Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna att som bästa praxis överväga funktionell eller strukturell separation av väsentlig och urskiljbar kommersiell verksamhet.

### 6.5. Nettokostnadsprincip och överkompensation

70. Eftersom överkompensation inte krävs för verksamhet av allmänt ekonomiskt intresse utgör det oförenligt statligt stöd och måste betalas tillbaka till staten.

---

<sup>44</sup> Detta innebär en hänvisning till den hypotetiska situation där verksamheterna som inte ingår i public service-uppdraget skulle upphöra; de kostnader som då skulle undvikas motsvarar den del av de gemensamma kostnaderna som kan tillskrivas verksamheter som inte ingår i uppdraget.

71. Kommissionen utgår från att den statliga finansieringen normalt är nödvändig för att företaget ska kunna fullgöra sitt public service-uppdrag. För att det statliga stödet ska godkännas enligt proportionalitetstestet krävs dock att det inte överstiger nettokostnaderna för public service-uppdraget, med beaktande av andra direkta eller indirekta intäkter som härrör från uppdraget. Nettovinsten av all kommersiell verksamhet i samband med public service-verksamhet kommer därför att beaktas vid bedömningen av nettokostnaderna för public service-verksamheten.
72. Företag som får ersättning för sin public service-verksamhet får i allmänhet göra en rimlig vinst. Denna vinst består av en ränteintäkt på det egna kapitalet som tar hänsyn till den risk som företaget utsätts eller inte utsätts för. Inom radio- och tv-programsektorn innehas public service-uppdraget ofta av programföretag som inte är vinstinriktade eller som inte behöver ersätta det förbrukade kapitalet och inte behöver bedriva någon annan verksamhet än just public service. Kommissionen anser att det i dessa situationer inte är rimligt att införa ett vinstinslag i ersättningen för genomförandet av public service-uppdraget<sup>45</sup>. I andra fall, däremot, exempelvis när särskilda public service-uppgifter anförtros företag som drivs kommersiellt och som måste ersätta det kapital som investerats i dem, kan ett vinstinslag som representerar en skälig ersättning av kapital med beaktande av risker anses vara rimligt, om det kan motiveras och om det krävs för att företaget ska kunna uppfylla sina public service-åtaganden.
73. Public service-företag kan få ersättning utöver nettokostnaderna för public service-uppdraget ur en allmän reserv för public service-verksamhet om det behövs för att företaget ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt uppdraget. Kommissionen anser rent allmänt att ett belopp på upp till 10 % av de årliga budgeterade utgifterna för fullgörandet av public service-uppdraget kan bli nödvändigt för att företaget ska klara fluktuationer i kostnads- och inkomstnivån. I regel ska överkompensation över denna gräns återbetalas.
74. Undantagsvis får public service-företag i väl motiverade fall tillåtas behålla ett belopp som överstiger 10 procent av de årliga budgeterade utgifterna för public service-uppdraget. Detta kan bara godtas om medlen ligger i en särskild reserv för public service-verksamhet som inte specifikt öronmärkts på förhand och på ett bindande sätt för en stor engångsutgift som behövs för att uppdraget ska kunna fullgöras<sup>46</sup>. Utnyttjandet av sådana särskilda reserver för public service-verksamhet ska också vara tydligt tidsbegränsat beroende på för vilket ändamål de har avsatts.
75. För att kommissionen ska kunna fullgöra sina skyldigheter ska medlemsstaterna exakt fastställa på vilka villkor den allmänna reserven och eventuella särskilda reserver för public service-verksamhet får användas av public service-företagen.

---

<sup>45</sup> Denna bestämmelse hindrar naturligtvis inte public service-företag från att göra vinst med sin kommersiella verksamhet utanför public service-uppdraget.

<sup>46</sup> Sådana särskilda reserver vara motiverade för stora tekniska investeringar (som digitalisering) som man kan förutse kommer att behövas vid en viss tidpunkt och som krävs för att företaget ska kunna fullgöra sitt public service-uppdrag. Reserverna kan också behövas för stora omstruktureringsåtgärder som krävs för att public service-företaget ska kunna drivas kontinuerligt inom en klart definierad tidsperiod.

76. De ovannämnda reserverna för public service-verksamhet ska endast användas för att finansiera public service-verksamhet. Korssubventionering av kommersiell verksamhet kan inte motiveras och utgör oförenligt statligt stöd.

#### **6.6. Rutiner för finansiell kontroll**

77. Medlemsstaterna ska se till att det finns lämpliga mekanismer för att förhindra överkompensation. De ska garantera en regelbunden och effektiv kontroll av hur den offentliga finansieringen används, för att förhindra överkompensation och korssubventionering och för att granska reservernas nivå och hur de används. Medlemsstaterna har behörighet att välja de lämpligaste och effektivaste kontrollsystemen för sina nationella radio- och tv-system med hänsyn tagen också till behovet av att se till att de stämmer överens med de system som finns för övervakning av public service-uppdraget.
78. Sådana kontrollsystem kan bara vara effektiva om kontrollerna utförs regelbundet, helst årligen, av externa organ som är oavhängiga public service-företaget. Medlemsstaterna ska se till att effektiva åtgärder kan sättas in för att återkräva överkompensation och korssubventionering.
79. Public service-företagens finansiella situation bör granskas ingående i slutet av varje budgetperiod, eller om en sådan inte tillämpas, en motsvarande period som i regel inte får vara längre än fyra år. Eventuella reserver för public service-verksamhet som finns kvar när budgetperioden eller en motsvarande period enligt ovan löper ut ska tas med i beräkningen av public service-företagets finansieringsbehov för nästa period. Om reserverna för public service-verksamhet återkommande överstiger 10 % av de årliga kostnaderna för public service-uppdraget, ska medlemsstaterna se över public service-företagens reella finansieringsbehov.

#### **6.7. Diversifiering av offentliga radio- och tv-tjänster**

80. Under de senaste åren har de audiovisuella marknaderna förändrats avsevärt, vilket har lett till den utveckling och diversifiering av programutbudet som nu pågår. Det har väckt frågor om tillämpningen av Amsterdamprotokollet på audiovisuella tjänster som går längre än sändningsverksamhet i traditionell bemärkelse samt frågor om huruvida det statliga stöd som används för att finansiera nya audiovisuella tjänster är proportionerligt.
81. Kommissionen anser i det här sammanhanget att public service-företag ska ha möjlighet att i samhällets intresse kunna utnyttja de möjligheter som uppstår genom digitaliseringen och diversifieringen av distributionsplattformar på en tekniskt neutral grund. För att kunna garantera public service-företagens grundläggande roll i den nya digitala miljön får de använda statligt stöd till att erbjuda audiovisuella tjänster över nya distributionsplattformar, som tillgodoser såväl allmänhetens som olika specialgruppers behov, under förutsättning att de tillgodoser samma demokratiska, sociala och kulturella behov för samhället i fråga och inte får oproportionerliga effekter på marknaden som inte är nödvändiga för att fullgöra public service-uppdraget.
82. Parallellt med den snabba utvecklingen av marknaden för radio- tv-sändningar håller även programföretagens affärsmodeller på att förändras. Programföretagen vänder sig

i allt större utsträckning mot nya finansieringskällor, som online-reklam eller tillhandahållande av tjänster mot betalning (så kallade betaltjänster, som avgiftsbelagd tillgång till arkiv, betal-tv för specialintressen där man betalar per program (*pay-per-view*), tillgång till mobila tjänster mot betalning av en klumpsumma, förskjutet tillgång till tv-program mot en avgift, nedladdning av medieinnehåll från nätet mot betalning osv.). Betalningskomponenten i betaltjänster kan exempelvis vara kopplad till betalning av avgifter för distribution i nätverk eller programföretagens upphovsrätter (exempelvis om tjänster via mobila plattformar distribueras mot betalning av en avgift för mobil distribution). Kommissionen noterar att ett antal medlemsstater vill underlätta finansieringen av public service-företag genom att låta dem tillhandahålla nya audiovisuella tjänster mot direkt betalning från tittarna inom ramen för sitt public service-uppdrag.

83. Även om offentliga radio- och tv-tjänster traditionellt varit fritt tillgängliga, anser kommissionen att ett direkt betalningslag i sådana tjänster inte nödvändigtvis innebär att tjänsterna uppenbart inte ingår i public service-uppdraget, även om det påverkar tittarnas tillgång till sådana tjänster<sup>47</sup>. Detta förutsätter dock att dessa betaltjänster är tydligt åtskilda från kommersiell verksamhet<sup>48</sup>. Betalningsinslaget är en av de aspekter som ska beaktas när man beslutar om tjänsterna ska ingå i public service-uppdraget eftersom det kan påverka den allmänna tillgängligheten och den övergripande utformningen av de tjänster som tillhandahålls, liksom deras inverkan på marknaden. Om en viss tjänst med ett betalningslag uppfyller sociala, demokratiska och kulturella samhällsbehov utan att leda till oproportionerliga effekter på konkurrens och gränsöverskridande handel kan medlemsstaterna anförtro public service-företagen tillhandahållandet av en sådan tjänst som en del av uppdraget.
84. På det sätt som anges ovan ska statligt stöd till public service-företag kunna användas till att distribuera audiovisuella tjänster över alla plattformar under förutsättning att de materiella villkoren i Amsterdamprotokollet är uppfyllda. I detta syfte ska medlemsstaterna genom ett förfarande med förhandsbedömning som grundar sig på ett offentligt samråd undersöka om väsentliga nya audiovisuella tjänster som planeras av offentliga programföretag uppfyller villkoren i Amsterdamprotokollet, dvs. om de tillgodoser samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov samtidigt som hänsyn tas till de potentiella effekterna på handelsvillkor och konkurrens.
85. Det är medlemsstaternas sak att, med beaktande av radio- och tv-programmarknadens särdrag och utveckling och med hänsyn tagen till de tjänster som redan erbjuds av

---

<sup>47</sup> Såsom Europarådet konstaterar i sin rekommendation om mediernas public service-uppdrag i informationssamhället kan medlemsstaterna överväga kompletterande finansieringslösningar med vederbörlig hänsyn tagen till marknads- och konkurrensfrågor. Särskilt när det gäller individuellt anpassade tjänster kan medlemsstaterna tillåta att public service-medier tar ut en avgift av sina kunder. Dessa lösningar får emellertid inte äventyra principen om att public service-medier ska vara allmänt tillgängliga och inte heller leda till diskriminering av vissa grupper i samhället. När medlemsstaterna utvecklar nya finansieringssystem bör de ta vederbörlig hänsyn till innehållens karaktär i allmänhetens och det gemensamma intresse.

<sup>48</sup> Kommissionen anser till exempel att tillhandahållandet, via betal-tv eller på abonnemangsbasis, av ett separat utbud av eftertraktade specialprogram som inte ingår i det allmänna balanserade och varierade programutbud som ett public service-företag tillhandahåller normalt skulle betraktas som kommersiell verksamhet. Å andra sidan anser kommissionen exempelvis att åläggandet av rena överföringsavgifter för sändning över nya plattformar, t.ex. mobila enheter, inte skulle ändra tillhandahållandet av programinnehållet till en kommersiell verksamhet.

public service-företaget, avgöra vad som ska anses uppfylla villkoren för en ”väsentlig ny tjänst”. Det ”nya” i en verksamhet kan bland annat vara beroende av dess innehåll och av konsumtions sättet. Till exempel samtidig distribution av innehåll som redan är tillgängligt över en distributionsplattform (t.ex. tv, radio) över nya plattformar (t.ex.: Internet, mobila enheter) anses inte vara en ”ny” tjänst. Tjänstens ”väsentlighet” kan exempelvis ta hänsyn till vilka finansiella resurser som krävs för utvecklingen av den och tjänstens förväntade effekt på efterfrågan. Väsentliga ändringar av befintliga tjänster ska bedömas i samma omfattning som väsentliga nya tjänster.

86. Det faller under medlemsstaternas behörighetsområde att välja den lämpligaste mekanismen för att försäkra sig om att audiovisuella tjänster är förenliga med de materiella villkoren i Amsterdamprotokollet, med hänsyn tagen till särdragen i medlemsstaternas nationella system för radio- och tv-utsändningar och behovet av att slå vakt om offentliga programföretags redaktionella oberoende.
87. För att medlemsstaterna ska kunna säkerställa öppenhet och få in all relevant information som krävs för ett balanserat beslut ska alla berörda parter ha möjlighet att lämna synpunkter på den planerade väsentliga nya tjänsten inom ramen för ett öppet remissförfarande. Resultatet av remissförfarandet, bedömningen av detta resultat och grunderna för beslutet ska göras tillgängliga för allmänheten.
88. För att garantera att den offentliga finansieringen av väsentliga nya audiovisuella tjänster inte snedvrider handel och konkurrens i en omfattning som strider mot den gemensamma intresset, ska medlemsstaterna på grundval av resultatet av det öppna remissförfarandet bedöma hur den nya tjänsten påverkar marknaden totalt sett genom att jämföra en marknadssituation med respektive utan den planerade nya tjänsten. Viktiga aspekter vid en bedömning av påverkan på marknaden är bland annat förekomsten av liknande eller utbytbart redaktionellt utbud, marknadsstruktur, public service-företagets marknadsställning, konkurrensnivå och potentiell inverkan på privata initiativ. Vid övervägande negativa effekter på marknaden förefaller statlig finansiering av audiovisuella tjänster proportionerlig endast om den tillför samhället ett klart mervärde, även mot bakgrund av det totala public service-utbud som redan finns.
89. En sådan bedömning vore objektiv endast om den utfördes av ett organ som är fullständigt oberoende av det offentliga programföretagets ledning, även när det gäller att tillsätta och avsätta sina ledamöter, och har tillräcklig kapacitet och resurser att fullgöra sina skyldigheter. Medlemsstaterna ska kunna utarbeta ett förfarande som står i proportion till marknadens storlek och public service-företagets marknadsställning.
90. Ovanstående riktlinjer ska inte hindra public service-företag från att prova innovativa nya tjänster (t.ex. i form av pilotprojekt) i begränsad omfattning (t.ex. under en viss tid eller för en del av publiken) och i syfte att samla information om den planerade tjänstens genomförbarhet och mervärde, förutsatt att en sådan testfas inte redan kan jämföras med införandet av en fullt utvecklad väsentlig ny audiovisuell tjänst.
91. Kommissionen anser att ovannämnda bedömning på nationell nivå bidrar till att garantera förenlighet med EG:s regler om statligt stöd. Detta påverkar inte kommissionens befogenheter att kontrollera att medlemsstaterna respekterar fördragets bestämmelser, och inte heller dess rätt att när så krävs också agera på grundval av klagomål eller på eget initiativ.

## 6.8. Proportionalitet och marknadsbeteende

92. I enlighet med Amsterdamprotokollet får public service-företag inte ägna sig åt verksamhet som skulle kunna leda till en oproportionerlig snedvridning av konkurrensen, om inte fullgörandet av public service-uppdraget kräver det. Exempelvis anses det i allmänhet vara berättigat att public service-företag förvärvar eftertraktade program inom ramen för sitt allmänna uppdrag. Däremot skulle det uppstå oproportionerliga snedvridningar av konkurrensen om public service-företag skulle låta exklusiva rättigheter till eftertraktade program ligga oanvända utan att sälja dem vidare på ett öppet sätt och i rimlig tid. Därför uppmanar kommissionen medlemsstaterna att se till att public service-företag följer proportionalitetsprincipen även i fråga om förvärv av eftertraktade rättigheter och uppmanar dem att utfärda regler för public service-företag om vidareförsäljning av exklusiva eftertraktade rättigheter.
93. Public service-företag ska vara tvingade att respektera marknadsprinciperna i sin kommersiella verksamhet, och när de agerar via kommersiella dotterbolag ska de hålla sig på armslängds avstånd från dessa. Medlemsstaterna ska se till att public service-företag följer principen om armslängds avstånd, gör sina kommersiella investeringar i enlighet med principen om en privat investerare i en marknadsekonomi och inte ägnar sig åt konkurrensbegränsande metoder gentemot konkurrenterna med stöd av den offentliga finansieringen.
94. Ett exempel på konkurrensbegränsande beteende kan vara prisunderskridande. Ett public service-företag kan frestas att sänka sina reklampriser eller priserna på andra verksamheter som inte ingår i uppdraget att verka i allmänhetens tjänst (såsom kommersiella betaltjänster) under en nivå som rimligen kan anses vara förenlig med marknaden för att minska konkurrenternas inkomster, eftersom det underskott som blir resultatet kan täckas av public service-ersättningen. Ett sådant beteende kan inte anses ingå i programföretagets public service-uppdrag och skulle i varje fall ”påverka handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset” och därmed strida mot Amsterdamprotokollet.
95. Med tanke på skillnaderna mellan de olika marknadssituationerna ska det, med hänsyn tagen till den berörda marknadens eller tjänstens särdrag, bedömas från fall till fall huruvida public service-företagen följer marknadsprinciperna, särskilt huruvida de underskrider priser i sina kommersiella erbjudanden eller om de konsekvent bjuder för högt för rättigheter till eftertraktade program inom ramen för public service-uppdraget.
96. Kommissionen anser att det i första hand är de nationella myndigheterna som ska se till att offentliga radio- och tv-programföretag följer marknadsprinciperna. I detta syfte ska medlemsstaterna införa lämpliga rutiner så att eventuella klagomål kan granskas effektivt på nationell nivå.
97. Utan hinder av vad som anges ovan får kommissionen vid behov vidta åtgärder på grundval av artiklarna 81, 82, 86 och 87 i EG-fördraget.