

# HERZIENING VAN DE MEDEDELING VAN DE COMMISSIE BETREFFENDE DE TOEPASSING VAN DE REGELS INZAKE STAATSSTEUN OP OPENBARE OMROEPEN

## 1. INLEIDING

In 2001 keurde de Commissie een mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen (hierna "de [omroepmededeling](#)" genoemd) goed. Daarmee wilde zij de nodige aanwijzingen geven over hoe de financiering van publieke omroepen in het kader van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag en het Protocol van Amsterdam te beoordelen.

De beoordeling van de Commissie is gebaseerd op de volgende *leidbeginselen*. Volgens het Protocol van Amsterdam beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge voor het bepalen, organiseren en financieren van de publieke omroep. Daarom aanvaardt de Commissie ook een ruime definitie van de openbare dienst die ook sport en ontspanning omvat binnen een evenwichtige en gevarieerde programmeringstaak. De keuze van financiering omvat in beginsel ook de mogelijkheid voor publieke omroepen om overheidsfinanciering te combineren met reclame-inkomsten. Ondanks dat het lidstaten vrij staat de openbare opdracht te omschrijven, waarbij enkel wordt gecontroleerd op "kennelijke fouten"<sup>1</sup>, dienen zij toch de openbare-dienstverplichtingen duidelijk en precies vast te stellen. Daarnaast onderzoekt de Commissie mogelijke onevenredige effecten op de mededinging door overcompensatie en kruissubsidiëring aan commerciële activiteiten, alsmede concurrentieverstorende gedragingen.

Over het algemeen is de omroepmededeling een geschikt instrument gebleken om de financieringsregelingen in een aanzienlijk aantal lidstaten te onderzoeken. Sinds de omroepmededeling in 2001 werd goedgekeurd heeft [de Commissie bijna 20 beschikkingen gegeven](#) in deze sector. In de meeste zaken kwam het onderzoek er na een klacht.

De diensten van de Commissie zijn van oordeel dat er meer transparantie en rechtszekerheid zou zijn indien de omroepmededeling wordt bijgewerkt zodat daarin de bij het onderzoek van deze individuele zaken opgedane ervaring en de verdere verduidelijkingen door de beschikkingspraktijk van de Commissie sinds 2001 kunnen worden verwerkt. Ook zijn er *veranderingen in het rechtskader* geweest, zoals de goedkeuring van de beschikking van de Commissie en de communautaire kaderregeling over compensatie voor de openbare dienst<sup>2</sup> en de herziene richtlijn Televisie zonder grenzen, de richtlijn Audiovisuele mediadiensten<sup>3</sup>. Bovendien maken ook de

---

<sup>1</sup> De omroepmededeling heeft het over reclame en e-shops als voorbeelden.

<sup>2</sup> Beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67) en de communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4).

<sup>3</sup> Richtlijn 2007/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, Publicatieblad van de Europese Unie, 18 december 2007, L 332/27.

**marktontwikkelingen** als gevolg van digitalisering en mediaconvergentie een grondig onderzoek en eventuele verdere uitbouw van de bestaande regels nodig.

Zowel de bestaande omroepmededeling als de recent goedgekeurde richtlijn Audiovisuele mediadiensten verwijzen naar de resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van 25 januari 1999 betreffende de publieke omroep<sup>4</sup>, waarbij de richtlijn Audiovisuele mediadiensten "bevestig[t] dat de publieke omroep bij het vervullen van zijn opdracht voordeel moet blijven halen uit de technologische vooruitgang. Het naast elkaar bestaan van particuliere en openbare aanbieders van audiovisuele mediadiensten is een onderscheidend kenmerk van de Europese audiovisuele mediamarkt."

De **algemene doelstelling** van de Commissie is een passend rechtskader te ontwerpen voor de toekomstige financiering van de publieke omroep in een nieuwe mediaomgeving. Daarbij dient rekening te worden gehouden met zowel het belang van de publieke omroep en de noodzaak van overheidssteun als mogelijke ongunstige effecten op de mededinging. Daarbij moeten transparantie, evenredigheid en het afleggen van rekenschap de leidbeginselen zijn. De regels moeten een evenwicht vinden tussen, enerzijds, de noodzaak om op EU-niveau over voldoende duidelijke en precieze voorwaarden te beschikken en, anderzijds, de vrijheid voor de lidstaten om (in lijn met het Protocol van Amsterdam) hun publiekeomroepbestel te ontwerpen in overeenstemming met hun juridische tradities en om eigen keuzes te maken wat betreft de tenuitvoerlegging van de voorwaarden die in de mededeling worden geformuleerd.

**Deze raadpleging** biedt lidstaten en belanghebbenden de gelegenheid hun standpunten over de diverse relevante thema's kenbaar te maken. De Commissie zal de uitkomsten van deze raadpleging zorgvuldig onderzoeken vooraleer een beslissing te nemen in hoeverre aanpassingen van de bestaande regels noodzakelijk zijn. Zij zal, zonodig, met een voorstel komen voor een herziene omroepmededeling, mogelijk in de tweede helft van 2008, zodat deze tegen de zomer 2009 van kracht kan zijn.

## 2. HOE KUNT U EEN BIJDRAGE LEVEREN AAN DE RAADPLEGING?

De lidstaten en andere belanghebbenden wordt verzocht deze vragenlijst te beantwoorden. U kunt uw antwoorden indienen in een van de officiële EU-talen. Omdat de vertaling van opmerkingen in bepaalde talen mogelijk vertragingen kan meebrengen, zouden we u dankbaar zijn voor een vertaling van de antwoorden in een van de werktalen van de Commissie (Engels, Frans of Duits). Ook opmerkingen die niet direct binnen het kader van de vragenlijst vallen, zijn welkom.

De uiterste antwoordtermijn is 10 maart 2008. U kunt uw antwoorden zenden aan: Europese Commissie, DG Comp, Griffie Staatssteun, BE-1049 Brussel, België, "HT.963", of bij voorkeur via e-mail aan: [Stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:Stateaidgreffe@ec.europa.eu).

DG COMP is voornemens de antwoorden op deze vragenlijst via zijn website toegankelijk te maken ([http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/reform/reform.cfm](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm)). Daarom dienen respondenten die hun identiteit of delen van hun antwoord niet openbaar gemaakt willen

---

<sup>4</sup> PB C 30 van 5.2.1999, blz. 1.

zien, dit duidelijk te vermelden. In dat geval moet u bij uw antwoord ook een niet-vertrouwelijke versie van uw antwoord voegen. Indien onderdelen van uw antwoord niet als vertrouwelijk zijn aangegeven, neemt DG Comp aan dat uw antwoord geen vertrouwelijke informatie bevat en volledig openbaar mag worden gemaakt.

## VRAGENLIJST

*N.B. Een overzicht van de bestaande regels, de beschikkingspraktijk van de Commissie en het voorlopige standpunt van de diensten van de Commissie ten aanzien van de omvang van deze herziening zijn te vinden in de toelichting (uitsluitend in het Engels). Daar vindt u nuttige informatie in verband met de vragen in deze vragenlijst. Elk hoofdstuk van de toelichting is een inleiding op het desbetreffende deel van de vragenlijst. De nummering van de toelichting en de vragenlijst lopen gelijk.*

### 1. ALGEMEEN

- 1.1. Sinds 2001 zijn er in de publieke-omroepsector een aanzienlijk aantal juridische ontwikkelingen geweest: de goedkeuring van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten, de goedkeuring van de beschikking en de kaderregeling over de betaling van compensaties en de beschikkingspraktijk van de Commissie. Moet de omroepmededeling volgens u worden aangepast in het licht van deze ontwikkelingen? Of vindt u juist dat deze ontwikkelingen niet rechtvaardigen dat een nieuwe tekst wordt goedgekeurd?
- 1.2. Hoe zou u de huidige concurrentiesituatie van de verschillende spelers in de sector audiovisuele media beschrijven? Geef, voor zover beschikbaar, de relevante gegevens over bv. leidende spelers, marktaandeel, evolutie van de marktaandeel op de omroep-/reclame-/andere relevante markten.
- 1.3. Wat zijn volgens u de waarschijnlijke ontwikkelingen en waar situeren zich in de toekomst volgens u de belangrijkste uitdagingen voor deze sector? Vindt u dat de bestaande regels nog geldig blijven in het licht van de ontwikkelingen of acht u aanpassingen noodzakelijk?

### 2. VERENIGBAARHEIDSTOETS OP GROND VAN ARTIKEL 86, LID 2, VAN HET EG-VERDRAG, IN SAMENHANG MET DE OMROEPMEDEDELING

#### 2.1. Coherentie met de beschikking van de Commissie en de kaderregeling over compensatie voor de openbare dienst<sup>5</sup>

- 2.1.1. Vindt u dat (ten minste een deel van) de voorwaarden uit de beschikking en de kaderregeling over compensaties voor de openbare dienst<sup>6</sup> in de herziene omroepmededeling al dan niet moeten worden opgenomen? Leg ook uit waarom.
- 2.1.2. Heeft u op de vorige vraag ja geantwoord, geef dan aan welke voorwaarden moeten worden opgenomen. Leg ook uit welke

---

<sup>5</sup> Beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67) en de communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4).

<sup>6</sup> Een overzicht van de verschillende elementen vindt u in punt 2.1 van de toelichting.

aanpassingen u voor de omroepsector passend acht (zie ook de volgende vragen, met name die over overcompensatie, in punt 2.6).

## **2.2. Omschrijving van de openbare opdracht**

- 2.2.1. Geef hier informatie over de omschrijving van de openbare opdracht in uw land, met name wat betreft activiteiten op het gebied van nieuwe media
- 2.2.2. Vindt u dat het onderscheid tussen activiteiten in het kader van de openbare dienst en andere activiteiten verder moet worden verduidelijkt? Zo ja, welke maatregelen zouden verduidelijkend kunnen zijn (bv. de lidstaat stelt een lijst met voorbeelden op van commerciële activiteiten die niet tot de openbare opdracht behoren)?
- 2.2.3. Volgens de bestaande omroepmededeling kunnen activiteiten die geen televisieprogramma's in de traditionele zin zijn, tot de openbare opdracht behoren voor zover daarmee wordt voldaan aan dezelfde democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij. Geeft deze bepaling voldoende duidelijk aan welke activiteiten deze openbare opdracht mag omvatten? Leg uit waarom? Of vindt u, omgekeerd, juist dat een herziene omroepmededeling verdere verduidelijking moet geven?
- 2.2.4. Vindt u dat de algemene benadering in de recente beschikkingspraktijk van de Commissie (waarbij de openbare opdracht namelijk wordt bepaald op basis van een beoordeling vooraf van activiteiten in de sector nieuwe media) in een herziene omroepmededeling moet worden verwerkt?
- 2.2.5. Dient een herziene omroepmededeling verdere verduidelijking te geven over de omvang van de beoordeling vooraf door de lidstaten van de vastgestelde openbare opdracht?
- 2.2.6. Voor welke diensten of categorieën van diensten zou volgens u een beoordeling vooraf moeten plaatsvinden?
- 2.2.7. Dient een herziene omroepmededeling de basisbeginselen te bevatten voor de procedurele en inhoudelijke aspecten van een dergelijke beoordeling (zoals bv. de rol van derden of eventuele beoordelingscriteria, met onder meer de bijdrage aan helder omschreven doelstellingen, behoeften van de burgers, het op de markt beschikbare aanbod, additionele kosten, impact op de mededinging)?
- 2.2.8. Of dit soort activiteiten het karakter van openbare dienst hebben, kan op verschillende wijzen worden bepaald. In hoeverre moet een herziene omroepmededeling de verschillende mogelijkheden uiteenzetten?

## **2.3. Toewijzing en toezicht**

- 2.3.1. Leg hier uit hoe de toewijzing in uw land plaatsvindt. Omvat de toewijzingsprocedure ook een publieke raadpleging? In hoeverre wordt de opdracht van de omroep vastgelegd in juridisch bindende toewijzingsbesluiten? In hoeverre wordt de tenuitvoerlegging en de

afbakening van de precieze omvang van activiteiten overgelaten aan publieke omroepen? Zijn dergelijke "uitvoeringsmaatregelen" publiek beschikbaar?

- 2.3.2. Leg hier uit hoe de mechanismen om toezicht te houden op de publieke omroep in uw land functioneren. Wat is uw ervaring met de bestaande toezichtsmechanismen? Vindt u dat er voor derden voldoende mogelijkheden zijn om iets te doen aan beweerde inbreuken op of niet-uitvoering van openbare-dienst- (en andere) verplichtingen in uw land?
- 2.3.3. Vindt u dat de omroepmededeling verder moet verduidelijken in welke omstandigheden een aanvullend toewijzingsbesluit (dus naast de algemene, in de wet vastgestelde bepalingen) nodig is? Of zijn de bestaande regels afdoende?
- 2.3.4. Vindt u dat de omroepmededeling verdere verduidelijking moet geven om het toezicht op publieke omroepen doeltreffender te maken? Wat zijn volgens u ten opzichte van andere toezichtsmechanismen de voor- of eventuele nadelen van toezichthouders die onafhankelijk zijn van de onderneming die met de openbare dienst is belast (zoals bedoeld in de omroepmededeling)? Vindt u dat voor doeltreffend toezicht ook bestraffingsmechanismen nodig zijn? En zo ja, welke?
- 2.3.5. Moeten er op nationaal niveau specifieke klachtenprocedures zijn waar particuliere spelers problemen in verband met de omvang van de activiteiten van de publieke omroep aan de orde kunnen stellen? Zo ja, hoe zouden die er moeten uitzien?

#### **2.4. Gemengde financiering van publieke omroepen**

- 2.4.1. Wat is volgens u de te verwachten impact op de mededinging van (gedeeltelijk) door de Staat gefinancierde betaaldiensten?
- 2.4.2. Moeten betaaldiensten als zuiver commerciële activiteiten worden beschouwd of zijn er ook gevallen waarin ze kunnen worden beschouwd als onderdeel van de openbare opdracht? Vindt u bijvoorbeeld dat betaaldiensten in het kader van de openbare opdracht beperkt moeten blijven tot diensten die niet door de markt worden aangeboden? Of vindt u dat betaaldiensten onder bepaalde voorwaarden als onderdeel van de openbare opdracht kunnen worden beschouwd? Zo ja, geef dan aan welke diensten. Moeten deze voorwaarden bijvoorbeeld elementen omvatten zoals specifieke doelstellingen voor de openbare diensten, specifieke behoeften van de burgers, het al dan niet bestaan van een vergelijkbaar ander aanbod op de markt, ontoereikende bestaande openbardienstverplichtingen, of financiering die ontoereikend is om te voldoen aan specifieke behoeften van de burger?

## **2.5. Transparantievereisten**

- 2.5.1. In hoeverre verricht de publieke omroep zelf in uw land commerciële activiteiten? Is er een structurele of functionele scheiding tussen de openbare dienst en commerciële activiteiten?
- 2.5.2. Is er volgens u behoefte aan een structurele of functionele scheiding van commerciële activiteiten, en zo ja waarom? Wat zouden de positieve of negatieve effecten zijn van een dergelijke structurele of functionele scheiding?
- 2.5.3. Kunnen de regels inzake kostenallocatie zoals die in de huidige omroepmededeling worden beschreven, volgens u worden verbeterd in het licht van ervaringen in uw land? Zo ja, geef mogelijke voorbeelden van goede praktijken. Of zijn de bestaande regels voor u afdoende?
- 2.5.4. Zou een herziene omroepmededeling, gelet op uw antwoorden op de vorige vragen (2.5.1, 2.5.2, 2.5.3), wat betreft transparantie nog verdere verduidelijkingen moeten bevatten?

## **2.6. Evenredigheidstoets: uitsluiten van overcompensatie**

- 2.6.1. Moet de omroepmededeling volgens u de voorwaarde bevatten dat de lidstaten duidelijke parameters vaststellen om het compensatiebedrag te bepalen?
- 2.6.2. Bieden de huidige voorwaarden van de omroepmededeling de publieke omroepen voldoende financiële stabiliteit? Of vindt u dat de huidige regels buitensporige beperkingen voor de financiële meerjarenplanning van de publieke omroep inhouden?
- 2.6.3. Onder welke omstandigheden valt te rechtvaardigen dat publieke omroepen een overschot op het eind van een financieel jaar mogen behouden? Vindt u dat de desbetreffende bepalingen van de beschikking en de kaderregeling betreffende diensten van algemeen economisch belang (cf. het overzicht in de toelichting en met name het 10%-plafond voor jaaroverschotten) in de nieuwe omroepmededeling kunnen worden opgenomen?
- 2.6.4. Welke garanties/beperkingen moeten er zijn om mogelijke buitensporige mededingingsdistorsies te vermijden? (Moet de publieke omroep bijvoorbeeld - binnen de grenzen van zijn taken in het kader van de openbardienst - vrij over de 10%-marge kunnen beschikken of moet deze worden voorbehouden voor specifieke doelstellingen zodat reserves alleen voor vooraf vastgelegde doelstellingen/projecten mogen worden gebruikt? Moet de lidstaat de financiële behoeften van de publieke omroep opnieuw bezien in het geval van aanhoudende overschotten?)
- 2.6.5. Kunnen de bestaande regels van de omroepmededeling eventueel ontradend werken voor publieke omroepen om efficiëntiewinsten te behalen? Zo ja, hoe kan deze situatie worden verholpen? Welke

mechanismen bestaan daarvoor in uw land die als een goed voorbeeld kunnen dienen?

2.6.6. Onder welke omstandigheden en op welke voorwaarden zouden de publieke omroepen volgens u een winstmarge mogen behouden?

## **2.7. Evenredigheidstoets: uitsluiting van marktverstoringen die voor het vervullen van de openbare opdracht niet noodzakelijk zijn**

2.7.1. Welke mechanismen bestaan er in uw land waarmee particuliere spelers vermeende concurrentieverstorende gedragingen van publieke omroepen kunnen aanvechten? Geef aan of deze mechanismen volgens u een afdoend en daadwerkelijk toezicht garanderen. Worden lagere inkomsten als gevolg van bewezen concurrentieverstorende gedragingen (bv. prijszonderbieding) in aanmerking genomen bij het bepalen of de publieke omroepen al dan niet overcompensatie hebben ontvangen?

2.7.2. Wat betreft de mogelijke concurrentieverstorende gedragingen van publieke omroepen (en met name klachten over onderbieding van prijzen), vindt u dat de omroepmededeling voorwaarden moet bevatten dat de publieke omroepen voor hun commerciële activiteiten de marktvoorwaarden moeten naleven, in overeenstemming met de beschikkingspraktijk van de Commissie, onder meer via passende toezichtsmechanismen?

2.7.3. Vindt u dat de methodiek voor het opsporen van prijszonderbieding moet worden verduidelijkt, eventueel ook door andere criteria op te nemen die als alternatief kunnen dienen voor de thans in de omroepmededeling beschreven methodiek? Geef hierbij de criteria die in uw land worden gehanteerd voor het prijszettingsbeleid van publieke omroepen en die als een voorbeeld van goede praktijken kunnen dienen.

2.7.4. Vindt u dat de omroepmededeling verduidelijkingen moet bevatten wat betreft overheidsfinanciering van *premium* sportrechten? Zo ja, welke verdere voorwaarden moeten volgens u in de omroepmededeling worden opgenomen en hoe zouden daarmee door overheidsfinanciering veroorzaakte potentiële mededingingsbezwaren worden aangepakt? Zo nee, vindt u dat mogelijk ongunstige effecten op de mededinging als gevolg van de verwerving van dergelijke rechten door publieke omroepen afdoende via de antitrustregels zouden kunnen worden aangepakt?

## **2.8. Andere kwesties**

2.8.1. Vindt u een vermelding van de moeilijkheden van kleinere lidstaten noodzakelijk?

2.8.2. Wat zijn volgens u de typische moeilijkheden van kleinere lidstaten en hoe moet daarmee rekening worden gehouden?



### **3. SLOTOPMERKINGEN**

- 3.1. Leg hier uit wat volgens u de impact van eventuele aanpassingen van de bestaande regels zou zijn op bijvoorbeeld de ontwikkeling van innoverende diensten en, meer algemeen, op de werkgelegenheid en groei in de mediasector, de keuzemogelijkheden voor de consument, de kwaliteit en beschikbaarheid van diensten voor audiovisuele en andere media, het pluralisme in de media en de culturele diversiteit.
- 3.2. In hoeverre verwacht u dat de hier geschetste mogelijke verdere verduidelijkingen zouden kunnen zorgen voor nieuwe administratieve belasting en compliancekosten?
- 3.3. Denkt u dat de hier geschetste mogelijke verdere verduidelijkingen een beter reguleringskader zullen creëren?
- 3.4. Leg uit of volgens u de positieve impact van eventuele verduidelijkingen langs de in deze vragenlijst uitgetekende lijnen al dan niet opweegt tegen de negatieve impact ervan.