

**KOMMISSIONENS MEDDELELSE OM STATSSTØTTEREGLERNES
ANVENDELSE PÅ PUBLIC SERVICE RADIO- OG TV-VIRKSOMHED
(EØS-RELEVANT TEKST)**

1. INDLEDNING OG AFGRÆNSNING

1. Radio- og tv-virksomhed har ændret sig meget igennem de sidste tredive år. Ophævelse af monopoler, nye aktører på markedet og en hurtig teknologisk udvikling har resulteret i fundamentale ændringer i konkurrenceforholdene. Tv-spredning har traditionelt været en monopolvirksomhed. Denne virksomhed har stort set altid været udført af offentlige monopolforetagender, først og fremmest på grund af det begrænsede antal frekvenser og de betydelige adgangshindringer.
2. I 1970'erne gav den økonomiske og teknologiske udvikling imidlertid medlemsstaterne bedre muligheder for at give andre operatører sendetilladelse. Medlemsstaterne besluttede derfor at liberalisere markedet. Det førte til større valgmuligheder for forbrugerne, som fik adgang til mange nye kanaler og tjenester, ligesom det resulterede i fremkomsten af stærke europæiske aktører på markedet og fremmede udviklingen af ny teknologi og en større pluralisme i sektoren, hvilket indebærer andet og mere end blot adgang til et større udbud af kanaler og tjenester. Men selv om medlemsstaterne åbnede op for konkurrence på markedet, mente de også, at public service radio og tv burde bevares for at sikre dækningen i visse områder og tilgodese behov og almene interesser, som ellers ikke nødvendigvis ville blive tilgodeset optimalt.
3. Den øgede konkurrence har sammen med tilstedeværelsen af offentligt finansierede operatører dog også ført til voksende bekymring for, at det kan skabe problemer, når spillereglerne ikke er ens for alle, hvilket private operatører har peget på over for Kommissionen. Der er blevet klaget over overtrædelse af EF-traktatens artikel 86 og 87 i forbindelse med offentlig finansiering af public service selskaber.
4. Kommissionens meddelelse fra 2001 om anvendelse af statsstøttereglerne på public service radio- og tv-virksomhed fastlagde for første gang principperne for statslig finansiering af public service radio og tv. Meddelelsen fra 2001 har været et godt grundlag for Kommissionens udvikling af en beslutningspraksis på området. Siden 2001 er der vedtaget over en snes beslutninger om offentlig finansiering af public service radio og tv.
5. I mellemtiden har den teknologiske udvikling resulteret i gennemgribende ændringer af radio- og tv-markedet og de audiovisuelle markeder. Der er opstået et utal af forskellige distributionsplatforme og teknologier, bl.a. digital-tv, IPTV, mobil-tv og video-on-demand. Denne udvikling har ført til en øget konkurrence fra nye aktører, bl.a. netværksoperatører og internetselskaber, som er gået ind på markedet. Den teknologiske udvikling har også bevirket, at der er kommet nye medietjenester til, som ikke er "programmer" i traditionel forstand, såsom online-informationstjenester og ikke-lineære eller on-demand tjenester. Tendenserne går i retning af større konvergens i leveringen af medietjenester, fordi forbrugerne i stigende grad er i stand til at få leveret flere forskellige tjenester på en enkelt platform eller anordning eller opnå en bestemt tjeneste via flere forskellige platforme eller anordninger. Forbrugerne får stadig flere alternative muligheder for at få adgang til medieindhold, og det har ført til stærk forøgelse af udbuddet og en fragmentering af seerne og lytterne. Den nye teknologi har gjort det lettere at inddrage forbrugerne direkte. Den traditionelle, passive forbrugsmodel er gradvis ved at ændre sig til en model, hvor forbrugerne aktivt deltager i og kontrollerer indholdet. For at holde trit med hele

denne udvikling har både offentlige og private radio- og tv-selskaber søgt at sprede deres aktiviteter, gå over til nye distributionsplatforme og udvide deres udbud af tjenester. Denne spredning i offentlige radio- og tv-selskabers offentligt finansierede aktiviteter (bl.a. online-indhold og specialkanaler) har for nylig givet anledning til en række klager fra andre aktører på markedet, bl.a. også udgivere.

6. Siden 2001 er der også på det retlige område sket en betydelig udvikling, der har betydning for radio- og tv-virksomhed. I Altmark-dommen¹ fra 2003 opstillede EF-Domstolen betingelserne for, hvornår public service kompensationer ikke udgør statsstøtte. I 2005 vedtog Kommissionen en ny afgørelse² og et sæt rammebestemmelser³ for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste. I 2007, efter Kommissionens hvidbog fra 2004⁴ og Europa-Parlamentets udtalelse herom fra 2006⁵, vedtog Kommissionen en meddelelse som bilag til sin meddelelse om "Et indre marked for Europa i det 21. århundrede - Tjenesteydelser af almen interesse, herunder sociale ydelser af almen interesse: Europas nye udfordring"⁶, hvori den fremlagde sit syn på, hvilken rolle EU bør spille, og hvad EU bør gøre med hensyn til tjenesteydelser af almen interesse. I december 2007 trådte endvidere direktivet om audiovisuelle medietjenester⁷ i kraft. Med dette direktiv blev de nye medietjenester under hensyn til den seneste udvikling på markedet og på det teknologiske område bragt ind under EU's regler på det audiovisuelle område.
7. Disse ændringer på markedet og i retstilstanden har gjort det nødvendigt at opdatere meddelelsen fra 2001 om statsstøtte til public service radio- og tv-virksomhed. I sin handlingsplan på statsstøtteområdet fra 2005⁸ bebudede Kommissionen, at den ville "revidere sin meddelelse om anvendelse af statsstøttereglerne på public service

¹ Dom i sag C-280/00, *Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* ("Altmark-dommen"), Sml. 2003 I, s. 7747.

² Kommissionens beslutning af 28. november 2005 om anvendelse af EF-traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, EUT L 312 af 29.11.2005, s. 67.

³ Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste, EUT C 297 af 29.11.2005, s. 4.

⁴ Hvidbogen fra 2004 - KOM(2004) 374 af 12.5.2004 - byggede på forudgående høringer og meddelelser, især Kommissionens grønbog fra 2003 - KOM(2003) 270 af 21.5.2003 - to meddelelser fra 2001 - KOM(2001) 598 af 17.10.2001 og "Forsyningspligtigheder i Europa" (EUT C 17 af 19.1.2001) - samt den første meddelelse herom fra 1996 ("Forsyningspligtigheder i Europa" - EFT C 281 af 26.9.1996).

⁵ Den brede høring af EU-institutionerne og alle berørte, der blev sat i gang med hvidbogen fra 2004, blev tilendebragt med en beslutning fra Europa-Parlamentet (A6-0275/2006 af 26. september 2006). I denne beslutning bakker Parlamentet op om de grundlæggende principper og prioriterede tiltag i hvidbogen. Det anføres, at det ikke er muligt at fastlægge nogen ensartet definition på begrebet tjenesteydelser af almen interesse, og Parlamentet går ikke ind for en samlet, horisontal rammelovgivning, men opfordrer derimod EU og i særdeleshed Kommissionen til forsat at sætte ind på forskellige områder og i forskellige sektorer for at skabe større klarhed og konsekvens i EU-reglerne, under fuld overholdelse af subsidiaritetsprincippet. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget har også afgivet udtalelser (CESE/2005/121 af 9. februar 2005, CESE/2006/223 af 6. juli 2006 og CDR/2004/327 af 23. februar 2005).

⁶ KOM(2007) 725 endelig.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/65/EF af 11. december 2007 om ændring af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed, EUT L 332 af 18. december 2007.

⁸ KOM(2005) 107 endelig.

kanaler. Der er opstået nye spørgsmål med hensyn til public service kanaler, navnlig på grund af udviklingen af nye digitalteknologier og internetbaserede tjenester".

8. Fra den 10. januar til den 10. marts 2008 foretog Kommissionen en offentlig høring om, hvorvidt det var hensigtsmæssigt at revidere meddelelsen fra 2001. Denne høring blev foretaget på grundlag af et sæt detaljerede spørgsmål med opfordring til at tage stilling til en række forslag til forbedring og opdatering af den eksisterende meddelelse. Kommissionen modtog 121 høringssvar, som derefter blev offentliggjort. Disse svar bekræftede Kommissionens umiddelbare indtryk af, at meddelelsen fra 2001 ikke i tilstrækkeligt omfang afspejlede den politik, den havde fulgt i individuelle beslutninger.
9. Nærværende meddelelse er en fremtidsorienteret konsolidering af Kommissionens beslutningspraksis på statsstøtteområdet på basis af de bemærkninger, der indkom under den offentlige høring. Den redegør for, hvilke principper Kommissionen lægger til grund, når den anvender EF-traktatens artikel 87 og artikel 86, stk. 2, i radio- og tv-sektoren, under hensyn til den seneste udvikling på markedet og i retstilstanden. Denne meddelelse griber ikke ind i anvendelsen af reglerne for det indre marked og de grundlæggende principper for radio- og tv-sektoren.

2. PUBLIC SERVICE SELSKABERS ROLLE

10. Selv om offentlig radio- og tv-spredning har en klar økonomisk relevans, kan det ikke sammenlignes med offentlig service i nogen anden økonomisk sektor. Der er ingen anden service, der på samme tid henvender sig til en så stor del af befolkningen, forsyner den med et så stort antal informationer og indholdstjenester og derved formidler og påvirker det enkelte individ og den offentlige mening.
11. Endvidere opfattes radio og tv normalt som meget pålidelige informationskilder og er for en stor del af befolkningen den væsentligste informationskilde. På den måde beriger de den offentlige debat og sikrer, at alle borgere på rimelig vis kan deltage i det offentlige liv. I den sammenhæng er det vigtigt at garantere radio- og tv-virksomhedens uafhængighed, i overensstemmelse med det overordnede ytringsfrihedsprincip, der er nedfældet i artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention, og som er en almindelig retsgrundsætning, som de europæiske retsinstanser værner om⁹.
12. Den rolle, public service¹⁰ spiller, anerkendes i traktaten. Den vigtigste bestemmelse herom findes i artikel 86, stk. 2, hvori det hedder: "Virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet denne traktats bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse".

⁹ Dom i sag C-260/89, *ERT*, Sml. 1999 I, s. 2925.

¹⁰ I denne meddelelse og i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 16 og erklæringen (nr. 13) til Amsterdamtraktatens slutakt svarer "public service" i protokollen til "tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse" i artikel 86, stk. 2.

13. Denne bestemmelse bekræftes af EF-traktatens artikel 16, der omhandler tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse - den blev indført med Amsterdamtraktaten og trådte i kraft den 1. maj 1999 - og hvori det fastslås: "Med forbehold af artikel 73, 86 og 87 og i betragtning af den plads, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse indtager i Unionens fælles værdinormer, og den rolle, som de spiller med henblik på at fremme social og territorial samhørighed, sørger Fællesskabet og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområde og inden for rammerne af denne traktats anvendelsesområde for, at sådanne tjenester ydes på grundlag af principper og vilkår, der gør det muligt at opfylde deres opgaver".
14. Fortolkningen af disse principper i lyset af radio- og tv-sektorens særlige karakter fremgår af den fortolkende protokol om offentlig radio- og tv-virksomhed (herefter kaldet "protokollen"), der efter at have fastslået, at "offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne hænger direkte sammen med de demokratiske, sociale og kulturelle behov i de enkelte samfund og med nødvendigheden af at bevare mediepluralisme" fortsætter således: "Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab griber ikke ind i medlemsstaternes beføjelse til at finansiere public service radio- og tv-virksomhed, for så vidt finansieringen ydes til radio- og fjernsynsselskaber, så disse kan opfylde deres public service opgaver som pålagt dem, defineret og tilrettelagt af de enkelte medlemsstater, og denne finansiering ikke ændrer handels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod de fælles interesser, idet der tages hensyn til opfyldelsen af disse public service opgaver".
15. Betydningen af public service radio og tv for samfundslivet, demokratiet og kulturlivet i EU blev ligeledes fastslået i resolutionen om offentlig radio- og tv-virksomhed, som Rådet og repræsentanter for medlemsstaternes regeringer vedtog den 25. januar 1999. Det hedder i resolutionen, at "Det er en nødvendig forudsætning for opfyldelsen af de særlige pligter i forbindelse med public service radio- og tv-virksomhed, at offentligheden har bred adgang til de forskellige kanaler og tjenester uden forskelsbehandling og på lige vilkår". Endvidere skal public service radio- og tv-selskaber ved varetagelsen af deres opgaver "fortsat udnytte de teknologiske fremskridt" og "give offentligheden udbytte af de nye audiovisuelle tjenester og informationstjenester samt den nye teknologi" og "udvikle og diversificere deres aktiviteter i den digitale tidsalder". Endelig skal "public service radio- og tv-foretagender fortsat, i overensstemmelse med de opgaver, som medlemsstaterne har pålagt dem, kunne tilbyde et stort udvalg af programmer, som henvender sig til hele samfundet; set i dette perspektiv er det legitimt, at public service radio- og tv-foretagender forsøger at nå ud til et bredt publikum"¹¹.
16. I betragtning af radio- og tv-sektorens særlige karakter kan et public service mandat omfattende "et stort udvalg af programmer i overensstemmelse med de opgaver, som medlemsstaterne har pålagt dem" i princippet betragtes som legitimt, da formålet er en velafbalanceret og varieret programflade, der kan sikre, at public service selskaberne bevarer et vist seer- og lyttertal og samtidig sikre, at mandatet opfyldes, dvs. at samfundets demokratiske, sociale og kulturelle behov opfyldes, og der sikres pluralisme.

¹¹ EFT C 30 af 5.2.1999. s. 1.

17. Den rolle, som public service radio og tv spiller for fremme af den kulturelle mangfoldighed, blev også anerkendt i UNESCO-konventionen af 2005 om beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed. I konventionen hedder det, at enhver part kan træffe "foranstaltninger, der sigter mod at fremme mediernes mangfoldighed, bl.a. ved hjælp af public service radio- og tv-virksomhed"¹².
18. Denne værdi af public service radio og tv har lige så stor betydning i dag med den nuværende hurtige udvikling i mediemiljøet. Europarådets ministerkomité vedtog i januar 2007 to rekommandationer herom. I sin rekommandation om mediepluralisme og mangfoldighed i medieindhold¹³ opfordrede den Europarådets medlemslande til at "sikre, at de eksisterende public service medieorganisationer kommer til at spille en synlig rolle i det nye medielandskab" og "sætte public service medieorganisationerne i stand til at gøre deres indhold tilgængeligt på mange forskellige platforme, bl.a. for at sikre et indhold i det digitale miljø, der er af høj kvalitet og innovativt, og udvikle et helt spektrum af nye tjenester, bl.a. interaktive tjenester". I sin rekommandation om public service mediers opgaver i informationssamfundet¹⁴ anbefalede Europarådets ministerkomité, at medlemslandenes regeringer "sikrer public service mediernes fundamentale rolle i det nye digitale miljø" og "definerer en klar opgave for public service medierne", "indfører bestemmelser i deres lovgivning om public service mediernes opgave, bl.a. i relation til de nye kommunikationstjenester". Samtidig opfordres medlemslandene tillige til at "sikre, at public service medierne kan fungere (...) på en gennemsigtig og ansvarlig måde" og "sætte public service medierne i stand til effektivt at klare de udfordringer, informationssamfundet stiller dem over for, under hensyntagen til det europæiske elektroniske medielandskabs opdeling i offentlige og private organisationer og markeds- og konkurrenceaspekterne".
19. I en beslutning om mediekoncentration og -pluralisme i Den Europæiske Union henstillede Europa-Parlamentet til, at "bestemmelserne vedrørende statstilskud udformes og anvendes således, at public service medier og lokale medier får mulighed for at udfylde deres funktioner og opgaver dynamisk, samtidig med at det sikres, at public service medier udfører den funktion, de har fået tildelt af medlemsstaterne, på gennemsigtig og ansvarlig vis, og at misbrug af offentlige midler af politisk eller økonomisk opportune grunde undgås"¹⁵.
20. Det skal bemærkes, at kommercielle radio- og tv-selskaber, hvoraf flere også er underlagt public service krav, også spiller en rolle for opfyldelsen af målsætningerne i protokollen, da de bidrager til at sikre pluralisme, berige den kulturelle og politiske debat og øge programudbuddet. Som anført i direktivet om audiovisuelle

¹² UNESCO-konventionen om beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed, godkendt ved Rådets afgørelse 2006/515/EF af 18.5.2006, artikel 6, stk. 1, og artikel 6, stk. 2, litra h).

¹³ Ministerkomitéens rekommandation CM/Rec(2007)2 til medlemslandene om mediepluralisme og mangfoldighed i medieindhold, vedtaget den 31. januar 2007 på det 985. møde mellem ministerrepræsentanterne.

¹⁴ Ministerkomitéens rekommandation CM/Rec(2007)3 til medlemslandene om public service mediers opgaver i informationssamfundet, vedtaget den 31. januar 2007 på det 985. møde mellem ministerrepræsentanterne.

¹⁵ Europa-Parlamentets beslutning af 25. september 2008 om mediekoncentration og -pluralisme i Den Europæiske Union, 2007/2253(INI).

medietjenester¹⁶, er "sameksistens mellem private og offentlige udbydere af audiovisuelle medietjenester et særligt kendetegn ved det europæiske audiovisuelle mediemarked".

3. LOVGIVNINGSRAMMERNE

21. I forbindelse med anvendelsen af statsstøttereglerne på public service radio- og tv-virksomhed er der mange forskellige retsregler, der skal tages hensyn til. Statsstøttevurderingen er baseret på traktatens artikel 87 og 88 om statsstøtte og artikel 86, stk. 2, om anvendelsen af traktatens regler og konkurrencereglerne på bl.a. tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Med Maastrichttraktaten blev der (i artikel 151) indføjet en bestemmelse om, at Fællesskabet skal tage hensyn til kulturelle aspekter i forbindelse med alle de andre traktatbestemmelser, i særdeleshed for at tilgodese og fremme den kulturelle mangfoldighed. Desuden blev der i en undtagelsesbestemmelse åbnet mulighed for at yde statsstøtte til fremme af kulturen (artikel 87, stk. 3, litra d). Med Amsterdamtraktaten blev der indført en særlig bestemmelse (artikel 16) om tjenester af almindelig økonomisk interesse og en protokol om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne.
22. Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget et direktiv (direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989) om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed¹⁷ (det såkaldte "fjernsyn uden grænser-direktiv"). Direktivet om fjernsyn uden grænser blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/65/EF fra december 2007 og omdøbt til direktivet om audiovisuelle medietjenester. Kommissionen har udstedt direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om økonomisk gennemsigtighed i visse virksomheder¹⁸. Dette direktiv er siden da blevet ændret på væsentlige punkter flere gange. Alle ændringerne er blevet kodificeret i Kommissionens direktiv 2006/111/EF af 16. november 2006.
23. Disse regler fortolkes i EF-Domstolens og Førsteinstansrettens retspraksis. I særdeleshed har EF-Domstolen i sin dom i sagen *Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nachverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH*¹⁹ opstillet betingelserne for, hvornår kompensation for offentlig tjeneste ikke udgør statsstøtte efter EF-traktatens artikel 87²⁰.
24. Kommissionen har ligeledes vedtaget flere relevante meddelelser om anvendelsen af statsstøttereglerne. Dens handlingsplan på statsstøtteområdet fra 2005 opstillede målene for statsstøttereformen inden for rammerne af Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union. I 2005 vedtog Kommissionen også "pakken" om tjenester af almindelig økonomisk interesse, der afklarer de krav, der stilles i EF-traktatens artikel 86, stk. 2.

¹⁶ Direktiv 2007/65/EF, se fodnote 7.

¹⁷ EFT L 298 af 17.10.1989, som ændret ved direktiv 97/36/EF af 30.6.1997 (EFT L 202 af 30.7.1997, s. 60).

¹⁸ EFT L 195 af 29.7.1980, s. 35, som senest ændret ved direktiv 2000/52/EF af 26.7.2000 (EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75).

¹⁹ Sag C-280/00, se fodnote 1.

²⁰ Se fodnote 2 og 3.

4. ARTIKEL 87, STK. 1

4.1. Statsstøttekarakter af offentlig finansiering af public service radio- og tv-virksomhed

25. Artikel 87, stk. 1, har følgende ordlyd: "Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne".
26. Formålet med den offentlige finansiering er ikke afgørende for vurderingen af statsstøtteindholdet efter artikel 87, stk. 1; kun virkningerne er afgørende. Offentlig finansiering af public service radio- og tv-virksomhed må normalt betragtes som statsstøtte, da den opfylder ovennævnte kriterier. Public service radio- og tv-virksomhed finansieres normalt over statsbudgettet eller gennem en licensafgift. Under særlige omstændigheder foretager staten kapitalindskud eller indrømmer gælds eftergivelser for public service selskaber. Sådanne finansielle foranstaltninger kan normalt tilskrives de offentlige myndigheder og involverer overførsel af statsmidler. Hvis disse foranstaltninger endvidere er i modstrid med det markedsøkonomiske investorprincip, jf. meddelelsen om anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 på offentlige myndigheders kapitalinteresser²¹ og Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne om anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 og af artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723/EØF på offentlige virksomheder i fremstillingssektoren²², kommer de i de fleste tilfælde kun visse radio- og tv-selskaber til gode, og de er derfor konkurrenceforvridende. Vurderingen af, om der er tale om statsstøtte, skal naturligvis ske fra sag til sag og afhænger også af den konkrete finansiering²³.
27. EF-Domstolen har fastslået følgende: "Når en finansiell støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten"²⁴. Det vil sige, at statslig finansiering af public service radio- og tv-virksomhed normalt vil påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Det er oplagt tilfældet, når der er tale om erhvervelse og salg af programrettigheder, der ofte finder sted på internationalt niveau. For de public service selskaber, der har ret til at sælge reklametid, har også reklamer grænseoverskridende virkninger, navnlig i homogene sprogeområder, der strækker sig ud over nationale grænser. Endvidere kan radio- og tv-selskabernes ejerstruktur række ud over én medlemsstat. Og også tjenester via internettet har normalt en global rækkevidde.

²¹ EF-Bulletin 9-1984.

²² EFT C 307 af 13.11.1993, s. 3.

²³ Statsstøttesag NN 88/98, "*Finansiering af en reklamefri, 24-timers nyhedskanal gennem BBC-licenser*" af 29.9.1999, offentliggjort i EFT C 78 af 18.3.2000, s. 6, og sag NN 70/98, "*Statsstøtte til de offentlige tv-kanaler Kinderkanal/Phoenix*", EFT C 238 af 21.8.1999, s. 3.

²⁴ Sag 730/79, *Philip Morris Holland mod Kommissionen*, Sml. 1980, s. 2671, præmis 11; sag C-303/88, *Italien mod Kommissionen*, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 27; sag C-156/98, *Tyskland mod Kommissionen*, Sml. 2000 I, s. 6857, præmis 33.

28. Ifølge EF-Domstolens retspraksis²⁵ udgør kompensationer for offentlig tjeneste ikke statsstøtte i artikel 87's forstand, når fire kumulative betingelser er opfyldt. For det første skal den begunstigede virksomhed faktisk have fået pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret. For det andet skal de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde. For det tredje må kompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne. Og for det fjerde gælder, at når den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke udvælges inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som sikrer, at det er den virksomhed, der kan levere disse tjenester til de laveste omkostninger for samfundet, der udvælges, så skal størrelsen af den nødvendige kompensation, fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en typisk, veldrevet virksomhed ville have.

4.2. **Støttens art: eksisterende støtte eller ny støtte**

29. De finansieringsordninger, der i dag er gældende i de fleste medlemsstater, blev indført for længe siden. Kommissionen skal derfor først og fremmest vurdere, om disse ordninger skal betragtes som "eksisterende støtteordninger" efter artikel 88, stk. 1.
30. Eksisterende støtte er omhandlet i artikel 88, stk. 1, der har følgende ordlyd: "Kommissionen foretager sammen med medlemsstaterne en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse stater. Den foreslår dem sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver".
31. Ifølge artikel 1, litra b), punkt i), i Rådets forordning (EF) nr. 659/99/EF²⁶, der fastlægger reglerne for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, omfatter eksisterende støtte " ... enhver form for støtte, der eksisterede inden traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden".
32. For Østrigs, Finlands og Sveriges vedkommende betragtes støtteforanstaltninger, der blev indført, før EØS-aftalen trådte i kraft den 1. januar 1994 i disse lande, som eksisterende støtte. Hvad angår de ti medlemsstater, der tiltrådte i 2004 (Cypern, Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet og Slovenien) samt Rumænien og Bulgarien, der kom med i 2007, betragtes foranstaltninger indført før den 10. december 1994, foranstaltninger opført på listen i bilaget til tiltrædelsestraktaten og foranstaltninger godkendt inden for rammerne af den såkaldte "interimsprocedure" som eksisterende støtte.
33. Ifølge artikel 1, litra b), punkt v), omfatter eksisterende støtte også "støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer".

²⁵ Sag C-280/00, se fodnote 1.

²⁶ EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1.

34. I overensstemmelse med EF-Domstolens retspraksis²⁷ vil Kommissionen undersøge, hvorvidt de retlige rammer for ydelsen af støtten har ændret sig siden indførelsen af støtten. Kommissionen vil tage højde for alle de retlige og økonomiske elementer, der angår en given medlemsstats regler for radio- og tv-spredning. Selv om de relevante retlige og økonomiske elementer for en sådan vurdering ligner hinanden i alle eller de fleste medlemsstater, mener Kommissionen, at en sådan vurdering bør foretages i hver enkelt sag²⁸.
35. Ifølge dommen i Gibraltar-sagen²⁹ er det ikke alle ændringer i eksisterende støtte, der skal betragtes som ny støtte. Ifølge Førsteinstansretten "er det kun i det tilfælde, hvor ændringen påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, at denne ordning bliver en ny støtteordning. Der kan imidlertid ikke være tale om en væsentlig ændring, når det nye element klart kan adskilles fra den oprindelige ordning."
36. I lyset af det ovenstående har Kommissionen i sin beslutningspraksis generelt set på, om den oprindelige finansieringsordning for offentlige radio- og tv-selskaber udgør eksisterende støtte ifølge de regler, der er nævnt under punkt 28 og 29, om senere ændringer påvirker selve indholdet i den oprindelige ordning (dvs. fordelens eller finansieringskildens karakter, støttens formål, de begunstigede eller disses aktivitetsområde), eller om disse ændringer derimod snarere er af rent formel eller administrativ karakter³⁰; og om de væsentlige ændringer, der måtte være tale om, kan adskilles fra den oprindelige ordning og derfor vurderes særskilt, eller om de ikke kan adskilles fra den oprindelige ordning, således at den oprindelige ordning som helhed er blevet omdannet til ny støtte.

5. VURDERING AF STATSSTØTTES FORENELIGHED EFTER ARTIKEL 87, STK. 2 OG 3

37. Selv om vurderingen af kompensationer for public service radio- og tv-virksomhed typisk foregår på grundlag af traktatens artikel 86, stk. 2, kan undtagelserne i artikel 87, stk. 2 og stk. 3, i princippet også finde anvendelse i radio- og tv-sektoren, forudsat at de relevante betingelser er opfyldt.
38. Ifølge traktatens artikel 151, stk. 4, skal Fællesskabet tage hensyn til kulturelle aspekter i sin indsats i henhold til andre bestemmelser i traktaten, navnlig med

²⁷ Sag C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit S.A. mod Office National Ducroire og den belgiske stat*, Sml. 1994 I, s. 3829.

²⁸ Se f.eks. Kommissionens beslutninger i følgende sager: sag E 8/06, Statslig finansiering af det offentlige flamske tv-selskab VRT, EUT C 143 af 10.6.2008, s. 7; sag E 4/05, Statsstøtte til RTE og TNAG (TG4), EUT C 121 af 17.5.1008, s. 5; sag E 9/05, Licensbetalinger til RAI, EUT C 235 af 23.9.2005, s. 3, sag E 10/2005, Licensbetalinger til France 2 og 3, EUT C 240 af 30.9.2005, s. 20; sag E 8/05, Det spanske offentlige radio- og tv-selskab RTVE, EUT C 239 af 4.10.2006, s. 17; sag C 2/04, Ad hoc-finansiering af offentlige radio- og tv-selskaber i Nederlandene, EUT L 49 af 22.2.2008, s. 1, sag C 60/99, Kommissionens beslutning af 10. december 2003 om Frankrigs statsstøtte til France 2 og France 3, EUT L 361 af 8.12.2004, s. 21; sag C 62/99, Kommissionens beslutning af 15. oktober 2003 om Italiens støtteforanstaltninger til fordel for RAI SpA, EUT L 119 af 23.4.2004, s. 1; sag NN 88/98, Finansiering af en 24-timers reklamefri nyhedskanal gennem BBC's licenser, EFT C 78 af 18.3.2000, s. 6; og sag NN 70/98, Statsstøtte til de offentlige tv-kanaler Kinderkanal og Phoenix, EFT C 238 af 21.8.1999, s. 3.

²⁹ Forenede sager T-195/01 og T-207/01, Sml. 2002 II, s. 2309

³⁰ Se f.eks. Kommissionens beslutning i statsstøttesag E 3/2005 - Statsstøtte til offentlige radio- og tv-selskaber i Tyskland.

henblik på at respektere og fremhæve sine kulturers mangfoldighed. I overensstemmelse hermed giver traktatens artikel 87, stk. 3, litra d), Kommissionen mulighed for at erklære støtte til fremme af kulturen forenelig med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod den fælles interesse.

39. Det er Kommissionens opgave at afgøre, hvorledes denne bestemmelse faktisk skal anvendes, hvilket også er tilfældet for de andre undtagelsesbestemmelser i artikel 87, stk. 3. Det skal bemærkes, at bestemmelserne om undtagelse fra forbuddet mod statsstøtte skal anvendes strikt. Kommissionen finder i overensstemmelse hermed, at kulturundtagelsen vil kunne bringes i anvendelse i tilfælde, hvor kulturproduktet er klart identificeret eller identificerbart³¹. Den er desuden af den opfattelse, at kulturbegrebet skal relatere til det pågældende produkts indhold og art, og ikke til mediet eller den egentlige distribution af produktet³². Desuden må de uddannelsesmæssige og demokratiske behov i en medlemsstat ikke blandes sammen med fremme af kulturen efter artikel 87, stk. 3, litra d)³³.
40. Når der ydes statsstøtte til public service radio- og tv-selskaber, sondres der normalt ikke mellem samfundets kulturelle, demokratiske og uddannelsesmæssige behov. Medmindre en finansieringsforanstaltning specielt tager sigte på at fremme kulturelle mål, vil artikel 87, stk. 3, litra d), generelt ikke være relevant. Statsstøtte til public service radio- og tv-selskaber ydes normalt i form af en kompensation for opfyldelse af public service forpligtelsen og vurderes efter artikel 86, stk. 2, på grundlag af de kriterier, der er opstillet i denne meddelelse.

6. VURDERING AF STATSSTØTTES FORENELIGHED EFTER ARTIKEL 86, STK. 2

41. Den rolle, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse spiller for opfyldelsen af Den Europæiske Unions grundlæggende målsætninger, har Kommissionen fuldt ud anerkendt i den lovgivningspakke om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, den vedtog i 2005, og mere generelt i den meddelelse, den udsendte i 2007 om tjenester af almindelig interesse (jf. punkt 6).
42. Ifølge EF-Domstolens faste retspraksis er artikel 86 en undtagelsesbestemmelse, der skal fortolkes restriktivt. Domstolen har fastslået, at for at en foranstaltning kan nyde godt af en undtagelse, skal følgende betingelser alle være opfyldt:
- i. den omhandlede tjeneste skal være en tjeneste af almindelig økonomisk interesse og være klart defineret af medlemsstaten (definition)³⁴
 - ii. den omhandlede virksomhed skal udtrykkeligt af medlemsstaten have fået overdraget at udføre tjenesten (mandat)³⁵

³¹ Se f.eks. Kommissionens beslutninger i sag NN 88/98, BBC's 24 timers-nyhedskanal (EFT C 78 af 18.3.2000), og sag NN 70/98, "Kinderkanal og Phoenix" (EFT C 238 af 21.8.1999).

³² Se f.eks. Kommissionens beslutning i sag N 458/2004, Statsstøtte til Espacio Editorial Andaluza Holding sl., EUT C 131 af 29.5.2005.

³³ Sag NN 70/98, Statsstøtte til de offentlige tv-kanaler KinderKanal og Phoenix, EFT C 238 af 21.8.1999.

³⁴ Dom i sag 172/80, *Züchner*, Sml. 1981, s. 2021.

³⁵ Dom i sag C-242/95, *GT-Link*, Sml. 1997, s. 4449.

- iii. anvendelsen af traktatens konkurrenceregler (i dette tilfælde forbuddet mod statsstøtte) skal være hindrende for udførelsen af den særlige tjeneste, det er pålagt virksomheden at udføre, og undtagelsen fra disse regler må ikke påvirke samhandelen i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesse (proportionalitetstest)³⁶.
43. Det er Kommissionen, der som vogter af traktaten skal vurdere, om disse betingelser er opfyldt.
44. I det særlige tilfælde med public service radio og tv skal ovennævnte fremgangsmåde tilpasses efter de fortolkende bestemmelser i Amsterdamprotokollen, der henviser til "public service opgaver som pålagt dem, defineret og tilrettelagt af de enkelte medlemsstater" (definition og mandat) og giver en undtagelse fra traktatens regler for finansiering af public service radio og tv, hvis "denne finansiering ikke ændrer handels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod de fælles interesser, idet der tages hensyn til opfyldelsen af disse public service opgaver" (proportionalitet).

6.1. Definition af public service opgaven

6.1.1. Generelt

45. For at opfylde betingelsen i punkt 29, nr. i), for anvendelse af artikel 86, stk. 2, er det nødvendigt, at der er fastlagt en officiel definition af public service opgaverne. Først når der foreligger en sådan definition, kan Kommissionen vurdere, om undtagelsen efter artikel 86, stk. 2, kan anvendes med tilstrækkelig retlig sikkerhed.
46. Definitionen af public service opgaven henhører under medlemsstaternes kompetence og kan ske på nationalt, regionalt eller lokalt niveau. Generelt skal denne kompetence anvendes under hensyntagen til fællesskabsbegrebet "tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse".
47. Kommissionens opgave er at kontrollere, at medlemsstaterne overholder traktatens bestemmelser³⁷. Hvad angår definitionen af public service i radio- og tv-sektoren, er Kommissionens rolle begrænset til at kontrollere, at der ikke findes klare fejl. Det er ikke Kommissionens opgave at afgøre, om et program skal udbydes som en tjeneste af almindelig økonomisk interesse, eller at stille spørgsmålstegn ved arten eller kvaliteten af et givet produkt. Der vil imidlertid være tale om en klar fejl i definitionen af public service opgaven, hvis sidstnævnte omfatter aktiviteter, der ikke med rimelighed kunne betragtes som værende i overensstemmelse med protokollets bestemmelse om opfyldelse af "det enkelte samfunds kulturelle, sociale og demokratiske behov". Det ville normalt være tilfældet med reklamer, e-handel, teleshopping, sponsorering eller merchandising. I den forbindelse skal der mindes om, at public service mandatet beskriver de tjenester, der udbydes til offentligheden i almenhedens interesse. Spørgsmålet om definitionen af public service opgaven må ikke forveksles med spørgsmålet om, hvilken finansieringsordning der er valgt til disse tjenester. Så selv om public service radio- og tv-selskaber kan have

³⁶ Dom i sag C-159/94, *EDF og GDF*, Sml. 1997 I, s. 5815.

³⁷ Dom i sag C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA mod Siderurgica Gabrielli SpA*, Sml. 1991 I, s. 5889.

kommercielle aktiviteter som f.eks. salg af reklameplads for at sikre sig indtægter, kan sådanne aktiviteter normalt ikke betragtes som en del af public service opgaven.

48. Medlemsstaternes definition af public service opgaven skal være så præcis som mulig. Den bør ikke give anledning til tvivl om, hvorvidt en medlemsstat mener, at en given aktivitet udført af den udpegede operatør falder ind under public service opgaven. Hvis der ikke findes en klar og præcis definition af de forpligtelser, der er pålagt public service radio- og tv-selskabet, har Kommissionen ikke mulighed for at udføre sin opgave efter artikel 86, stk. 2, og vil derfor ikke kunne indrømme en undtagelse efter denne artikel.
49. En klar identifikation af de aktiviteter, der indgår i public service opgaven, er ligeledes vigtig for, at private operatører kan planlægge deres aktiviteter. Endelig skal public service opgaven være præcis for at sikre, at myndighederne i medlemsstaterne kan føre et effektivt tilsyn, således som beskrevet i de følgende kapitler.
50. I betragtning af radio- og tv-sektorens særlige karakter anses det dog i lyset af fortolkningsbestemmelserne i Amsterdamprotokollen generelt for at være legitimt efter artikel 86, stk. 2, at der fastlægges en definition, der pålægger et givet selskab at tilbyde en bred vifte af programmer og et afbalanceret og varieret programudbud³⁸. En sådan definition anses generelt for at stemme overens med målet om opfyldelse af et bestemt samfunds demokratiske, kulturelle og sociale behov og garantere pluralisme, herunder kulturel og sproglig mangfoldighed. Som beskrevet i kapitlet nedenfor, kan definitionen af public service opgaven også afspejle udvikling og spredning af aktiviteterne i den digitale tidsalder og omfatte tjenester, der ikke er programmer i traditionel forstand.

6.1.2. *Udviklingen på markedet*

51. Public service selskaber må være i stand til at udnytte de muligheder, som digitaliseringen og de mange forskellige distributionsplatforme frembyder på et teknologineutralt grundlag, til gavn for samfundet. For at sikre, at public service medierne kan spille en fundamental rolle i den nye digitale verden, må de kunne tilbyde audiovisuelt medieindhold i form af lineære tjenester via nye distributionsplatforme, programmer rettet mod et bestemt publikum såvel som medietjenester, der ikke er "programmer" i traditionel forstand, såsom online-informationstjenester og ikke-lineære eller on-demand-tjenester, forudsat at der er tilvejebragt tilstrækkelige garantier. Disse tjenester kan også indgå som en del af public service opgaven, når de tager sigte på at dække de samme demokratiske, sociale og kulturelle behov i det pågældende samfund og ikke har uforholdsmæssige virkninger på markedet, der ikke er nødvendige for opfyldelsen af public service opgaven.
52. Sideløbende med den hurtige udvikling inden for medietjenester har også radio- og tv-selskabernes forretningsmodeller ændret sig. Radio- og tv-selskaberne søger i stigende grad at finde nye finansieringskilder, som f.eks. online-reklamer eller betalingstjenester (hvor de leverer en bestemt tjeneste mod betaling, f.eks. adgang til deres arkiv, tv-kanaler rettet mod et specielt publikum på pay-per-view basis, adgang

³⁸ Dom i sag T-442/03, *SIC mod Kommissionen*, Sml. 2008, præmis 201.

til mobiltjenester mod betaling af et fast beløb, tidsforskudt adgang til tv-programmer, online-downloads mod betaling osv.) Betalingselementer i betalingstjenester kan f.eks. bero på de netværksafgifter eller royalties for copyrights, som radio- og tv-selskabet skal betale (f.eks. hvis der leveres tjenester over mobilplatforme mod betaling af et mobildistributionsgebyr). Kommissionen hæfter sig samtidig ved, at flere medlemsstater hidtil har valgt ikke at give deres public service selskaber mulighed for at tilbyde betalingstjenester inden for rammerne af deres public service opgave, idet de mener, at det vanskeligt vil kunne forliges med de traditionelle mål om at tilbyde universelt tilgængelige og uafhængige kvalitetsprogrammer.

53. Kommissionen mener, at hvis der indføres betaling for et offentligt radio- og tv-selskabs tjenester i forbrugsøjeblikket, vil det kunne få negativ indflydelse på disse tjenesters universalitet, fordi det kun bliver den del af befolkningen, der kan og vil betale for dem, der får adgang til dem. Denne mangel på universalitet vil igen kunne fratage den underliggende offentlige finansiering den legitimitet, der beror på, at samfundet som helhed får stillet en tjeneste til rådighed, der har en social, demokratisk og kulturel karakter. I betragtning af den spredning inden for radio- og tv-aktiviteter, der for øjeblikket foregår, betyder det dog ikke nødvendigvis, at tv-tjenester med et betalingselement aldrig vil kunne betragtes som tjenester af almindelig økonomisk interesse efter EF-traktatens artikel 86, stk. 2, forudsat at de pågældende tjenester helt klart ikke har kommerciel karakter. Men man er nødt til at passe på med hensyn til disse tjenester og se på, om de - i betragtning af deres indhold, størrelsen af den endelige brugers direkte bidrag og den type tjenester, der normalt tilbydes på det kommercielle radio- og tv-marked - rent faktisk tilgodeser sociale, demokratiske og kulturelle behov i samfundet uden at fordreje konkurrencen urimeligt³⁹.
54. Således er det f.eks. helt indlysende, at transmission af særligt populære programmer (f.eks. finalen i UEFA's Champion League) på pay-per-view- eller abonnementsbasis eller seernes deltagelse i et præmieshow via et særligt dyrt telefonopkald må betragtes som kommercielle aktiviteter, som derfor ikke kan finansieres med statsstøtte efter EF-traktatens artikel 86, stk. 2. Derimod vil det helt plausibelt kunne hævdes, at andre betalingstjenester, alt efter hvilket indhold der er tale om, og under hvilke omstændigheder de leveres, tilgodeser specifikke samfundsbehov, og deres virkninger på konkurrencen på markedet er ikke nødvendigvis urimelige set i lyset af de sociale, demokratiske og kulturelle behov, de tilgodeser. Levering af public service tjenester til en del af befolkningen med særlige interesser kan gøre det nødvendigt at tilvejebringe yderligere midler. I sådanne tilfælde kan det være rimeligt, at man ikke beyrder hele befolkningen med finansieringen af sådanne offentlige tjenester, men kun dem, der er interesseret i dem, ved at opkræve pay-per-view- eller abonnementsgebyrer til delvis dækning af merudgifterne ved disse tjenester. Der kan bl.a. være tale om adgang til særligt teknologisk avancerede

³⁹ Som Europarådet anførte i sin rekommandation om public service mediers opgaver i informationssamfundet, "... kunne medlemsstaterne overveje supplerende finansieringsløsninger under behørig hensyntagen til markeds- og konkurrenceforholdene. For nye, individualiserede tjenesters vedkommende kunne medlemsstaterne overveje at give public service medier adgang til at opkræve betaling (...). Ingen af disse løsninger bør dog bringe public service mediernes universalitet i fare eller føre til diskrimination mellem forskellige samfundsgrupper (...). Ved udformningen af nye finansieringssystemer bør medlemsstaterne tage hensyn til arten af det indhold, der tilbydes, i den almene og fælles interesse."

funktioner tilbudt af public service selskabet. På samme måde kan medlemsstaterne give public service radio- og tv-selskaber til opgave at levere tjenester på nye platforme som f.eks. mobiltelefoner, hvor platformoperatøren afkræver dem netværkstransmissionsgebyrer. At public service radio- og tv-selskabet vælter disse rene netværkstransmissionsomkostninger over på den endelige forbruger, betyder ikke, at den tjeneste, der distribueres på denne platform, ikke indgår som en legitim del af public service opgaven.

55. Konklusionen er altså, at Kommissionen finder, at et element af direkte betaling i de tjenester, et public service radio- og tv-selskab udbyder, ikke nødvendigvis betyder, at disse tjenester falder uden for public service opgavens rammer. Betalingselementet er et af de aspekter, der skal tages med i betragtning ved afgørelsen af, om disse tjenester indgår i public service opgaven eller ej, fordi det kan påvirke tjenestens universalitet og generelle udformning samt dens indvirkning på markedet. Forudsat at en given tjeneste med et betalingselement tilgodeser konkrete sociale, demokratiske og kulturelle behov i samfundet uden at føre til urimelige virkninger for konkurrencen og den grænseoverskridende samhandel, vil medlemsstaterne også kunne give offentlige radio- og tv-selskaber til opgave at udføre en sådan tjeneste som led i deres public service opgave.

6.1.3. Proceduregarantier

56. Når public service radio- og tv-selskaber begynder at tilbyde vigtige nye tjenester, i særdeleshed offentligt finansierede nye medietjenester og betalingstjenester, kan det få betydelig indvirkning på markedet, på det private initiativ og på innovation. Det samme gør sig gældende, når der foretages væsentlige ændringer i eksisterende tjenester. Desuden kan f.eks. tjenester, der leveres via internettet, i visse tilfælde få en større grænseoverskridende rækkevidde end de traditionelle tv-tjenester og dermed potentielt påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne stærkere. En sådan udvidelse af offentligt finansierede aktiviteter må derfor være omgærdet af tilstrækkelige garantier, der kan sikre fuld overholdelse af traktaten.
57. Det er først og fremmest op til medlemsstaterne at definere public service opgavens omfang og i den forbindelse sikre, at de regler, der gælder for finansieringen af public service radio- og tv-selskaber, overholdes. Før der indføres nogen ny væsentlig tjeneste på markedet, skal medlemsstaterne overveje, om denne tjeneste tilgodeser de samme demokratiske, sociale og kulturelle behov i samfundet, under behørig hensyntagen til dens potentielle virkninger for samhandel og konkurrence, således som det er fastsat i Amsterdamprotokollen.
58. Det er primært op til medlemsstaten at afgøre, hvad der under hensyntagen til forholdene på radio- og tv-markedet og udviklingen på dette marked samt de tjenester, public service selskabet i forvejen udbyder, skal betragtes som en "væsentlig ny tjeneste". En aktivitets "nye" karakter kan bero på, at der både med hensyn til forbrugsmåden (f.eks. ikke-lineær eller on-demand i stedet for lineær) eller dens indhold er tale om en helt ny tjeneste. Ved vurdering af, om der er tale om en "væsentlig" tjeneste, kan der f.eks. tages hensyn til, hvilke finansielle ressourcer det har krævet at udvikle den, og hvilke virkninger den ventes at få for efterspørgslen. Væsentlige ændringer i eksisterende tjenester skal vurderes på samme måde som nye væsentlige tjenester.

59. Medlemsstaterne kan selv bestemme, hvordan de bedst kan sikre, at væsentlige nye tjenester stemmer overens med Amsterdamprotokollen, under hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i deres nationale radio- og tv-system. Men af gennemsigtighedshensyn og for at sikre, at beslutningerne træffes på et velfunderet grundlag under hensyntagen til alle relevante oplysninger, skal alle berørte have ret til at fremsætte deres bemærkninger angående den påtænkte nye tjeneste, før den bliver godkendt. Udfaldet af denne vurdering og begrundelsen for den afgørelse, der træffes, skal gøres tilgængelige for offentligheden.
60. Ved afgørelsen af, om sådanne nye tjenester tilgodeser samfundets demokratiske, sociale og kulturelle behov, bør medlemsstaterne bl.a. se på de særlige karakteristika ved disse tjenester i relation til mål, indhold, udformning, målpublikum og rækkevidde (for betalingstjenesters vedkommende bl.a. også virkningen for universaliteten og prisniveauets rimelighed set i relation til borgernes krav på en fair adgang til den pågældende public service tjeneste) og tjenesternes virkninger for public service selskabets samlede varierede og afbalancerede udbud samt deres public service merværdi på baggrund af allerede eksisterende tilbud (herunder for betalingstjenesters vedkommende spørgsmålet om, hvorvidt denne public service merværdi retfærdiggør et direkte betalingselement set med de endelige brugeres øjne).
61. For at kunne få overblik over de pågældende tjenesters potentielle virkninger på markedet og forhindre urimelige konkurrencefordrejninger skal medlemsstaterne ved vurderingen af en ny tjenestes potentielt fordrejende virkninger for det kommercielle tjenesteudbud sammenligne den situation, der opstår med og uden den planlagte nye tjeneste. I denne vurdering bør medlemsstaterne bl.a. tage hensyn til, om der findes lignende eller alternative tjenester på markedet, tjenestens kommercielle potentiale, markedsstrukturen, public service selskabets position på markedet, graden af konkurrence i den private sektor, risikoen for at fortrænge privat initiativ, potentielle virkninger på nabomarkeder og potentielle virkninger på andre medlemsstaters markeder, f.eks. på grund af en grænseoverskridende rækkevidde⁴⁰.
62. For at den vurdering, der skal foretages, kan være upartisk og tilgodese tredjeparters rettigheder (f.eks. i forbindelse med fortrolig behandling af de oplysninger, der gives), vil den nok kun være effektiv, hvis den foretages af en instans, der står uden for og er uafhængig af public service selskabets ledelse. Hvis det rent undtagelsesvis er en instans inden for selve public service selskabet, der foretager denne vurdering, må den pågældende medlemsstat sørge for, at den er uafhængig af public service selskabets ledelse. Dette skal bl.a. sikres gennem (i) indførelse af særlige procedurer for udpegelsen af beslutningstagerne i den interne kontrolinstans med det formål at undgå interessekonflikter i forhold til ledelsen, (ii) særlige forholdsregler, der kan give garanti for, at beslutningstagerne i den interne kontrolinstans ikke kan frigøres fra deres funktion uden objektiv og dokumenteret begrundelse, (iii) tilførsel af

⁴⁰ Det er f.eks. en kendsgerning, at jo mere den nye tjeneste ligner allerede eksisterende kommercielle tjenester, desto større sandsynlighed er der for, at seerne vil vende de kommercielle operatører ryggen, og desto mere konkurrencefordrejende vil den virke. Jo større den nye tjenestes kommercielle potentiale er, desto større vil denne virkning blive. Jo stærkere public service selskabet står på seer- og reklamemarkedet, desto mere sandsynligt er det, at den nye tjeneste vil få konkurrencefordrejende virkninger. Hvis den nye tjeneste kommer til at sende en øget mængde premium-programmer, og disse premium-programmer kun er tilgængelige i begrænset omfang, kan det være nødvendigt at vurdere, hvilke virkninger dette kan få på dette nabomarked.

tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til den interne kontrolinstans og garanti for, at den fungerer uafhængigt inden for selskabet og kan udnytte disse ressourcer, og (iv) effektive informationsbarrierer ("Chinese walls"), der kan forhindre enhver utilbørlig udstrømning af information til radio- og tv-selskabets ledelse og beskytte fortrolige oplysninger fra tredjemand.

63. Ovenstående betragtninger er ikke til hinder for, at offentlige radio- og tv-selskaber kan afprøve innoverende nye tjenester (f.eks. i form af pilotprojekter) i begrænset målestok (målt i tid og seertal) med det formål at sondere, om en planlagt tjeneste er gennemførlig og vil give en merværdi, i det omfang hvor en sådan afprøvningsfase ikke kan sidestilles med indførelse af en færdigudviklet væsentlig ny tjeneste.
64. Kommissionen finder, at når der på nationalt plan foretages en grundig og uafhængig vurdering, hvorved der tages hensyn til alle de ovennævnte forholdsregler, vil det bidrage til at sikre, at EU's statsstøtteregler overholdes. Dette anfægter dog naturligvis ikke Kommissionens beføjelse til at undersøge, om medlemsstaterne overholder traktatbestemmelserne, eller dens ret til at gribe ind, hvor det skønnes nødvendigt, bl.a. på grundlag af klager eller på eget initiativ.

6.2. Mandat og tilsyn

65. For at undtagelsesbestemmelsen i artikel 86, stk. 2, kan finde anvendelse, skal public service mandatat være overdraget en eller flere virksomheder ved en officiel akt (f.eks. lovgivning, aftale eller anden akt).
66. Denne akt skal indeholde en klar angivelse af public service forpligtelsernes art som anført under punkt 6.1 og kriterierne for ydelse af compensationen samt de forholdsregler, der træffes for at undgå overkompensering og vilkårene for tilbagebetaling af enhver overkompensation.
67. Hvis public service opgaven udvides til også at omfatte nye tjenester, skal opgavedefinitionen og overdragelsesakten ændres i overensstemmelse hermed, inden for de rammer, artikel 86, stk. 2, afstikker. For at sætte public service selskaber i stand til hurtigt at reagere på den teknologiske udvikling, kan medlemsstaterne også bestemme, at overdragelsen af den nye tjeneste kan finde sted efter den i punkt 6.1.3. beskrevne vurdering, før den egentlige, formelle overdragelsesakt udstedes.
68. Det er dog ikke tilstrækkeligt, at public service radio- og tv-selskabet formelt har fået overdraget at udføre en veldefineret public service opgave. Det er også nødvendigt, at public service opgaven faktisk udføres som foreskrevet i den formelle aftale mellem staten og den udpegede virksomhed. Det er derfor ønskeligt, at opgavens udførelse kontrolleres af en myndighed eller et særligt udpeget organ på en gennemsigtig og effektiv måde. At der bør være en sådan kontrollerende tilsynsmyndighed eller -organ, er især indlysende, hvis den udpegede operatør har fået pålagt kvalitetsstandarder. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder⁴¹ er det ikke op til Kommissionen at dømme om, hvorvidt

⁴¹ KOM(1999) 657 endelig, punkt 3(6).

kvalitetsstandarderne opfyldes - den må kunne stole på, at medlemsstaterne sikrer det fornødne tilsyn⁴².

69. I overensstemmelse med Amsterdamprotokollen har medlemsstaterne kompetence til selv at vælge den ordning, der skal sikre et effektivt tilsyn med, at public service forpligtelserne opfyldes, og sætte Kommissionen i stand til at udføre sine opgaver efter artikel 86, stk. 2. Dette tilsyn vil nok kun fungere effektivt, hvis det varetages af et eksternt organ, der er uafhængigt af public service selskabet, og som har de beføjelser og de fornødne midler til at føre regelmæssigt tilsyn og afgive hensigtsmæssige påbud (f.eks. bindende forpligtelser, sanktioner), for så vidt det er nødvendigt for at sikre public service forpligtelsernes opfyldelse.
70. Hvis det ikke med tilstrækkelig sikkerhed fremgår, at public service opgaven faktisk udføres i overensstemmelse med mandatet, har Kommissionen ikke mulighed for at udføre sin opgave efter artikel 86, stk. 2, og den kan derfor ikke indrømme en undtagelse efter denne artikel.

6.3. **Finansiering af public service radio og tv og proportionalitetstest**

6.3.1. Valg af finansiering

71. Public service forpligtelserne kan være enten kvantitative eller kvalitative eller begge dele. Uanset hvilken form de har, kan det være berettiget, at der ydes en kompensation for dem, så længe de medfører ekstraomkostninger, som public service selskabet normalt ikke ville have haft.
72. Finansieringsordninger kan inddeles i to hovedkategorier, nemlig "énkildefinansiering" og "todelt finansiering". "Enkildefinansiering" betyder, at public service selskaberne udelukkende finansieres med offentlige midler, uanset disse midlers form. Systemet med "todelt finansiering" omfatter en række forskellige finansieringsordninger, hvor public service selskaber finansieres med forskellige kombinationer af statsmidler og indtægter af kommercielle eller public service aktiviteter, som f.eks. salg af reklameplads eller programmer eller salg af betalingstjenester.
73. Amsterdamprotokollen fastslår følgende: "Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab griber ikke ind i medlemsstaternes beføjelse til at finansiere public service radio- og tv-virksomhed ...". Kommissionen har derfor ikke noget principielt imod, at der vælges en todelt finansieringsordning frem for énkildefinansiering.
74. Selv om medlemsstaterne frit kan vælge, hvordan de vil finansiere public service radio og tv, skal Kommissionen ifølge artikel 86, stk. 2, sikre, at undtagelsen fra den normale anvendelse af konkurrencereglerne på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke påvirker konkurrencen på fællesmarkedet på urimelig vis. Der er tale om en negativtest, idet det drejer sig om at undersøge, om den vedtagne foranstaltning ikke er urimelig. Støtten må heller ikke påvirke samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse.

⁴² Dom i sag T-442/03, *SIC mod Kommissionen*, Sml. 2008, præmis 212.

75. At denne fremgangsmåde også kan anvendes for public service selskaber, bekræftes af Amsterdamprotokollen, hvor det hedder, at det skal sikres, at finansieringen ikke "ændrer handels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod de fælles interesser, idet der tages hensyn til opfyldelsen af disse public service opgaver".

6.3.2. Krav om åbenhed ved statsstøttevurderingen

76. Den vurdering, Kommissionen som ovenfor beskrevet skal foretage, kræver en klar og præcis definition af public service opgaven og en klar og korrekt adskillelse mellem public service aktiviteter og andre aktiviteter.

77. For at sikre gennemsigtighed og ansvarlighed i forbindelse med anvendelse af offentlige midler kræves det normalt allerede på nationalt niveau, at regnskaberne for public service aktiviteter holdes adskilt fra regnskaberne for andre aktiviteter. En sådan regnskabsadskillelse er en forudsætning for, at Kommissionen kan gennemføre sin proportionalitetsvurdering. Den giver Kommissionen et værktøj til at undersøge påstande om krydssubsidiering og til at forsvare berettigede kompensationer for udførelse af opgaver af almindelig økonomisk interesse. Det er kun på basis af en korrekt omkostnings- og indtægtsfordeling, at det kan afgøres, om den offentlige finansiering rent faktisk er begrænset til at dække nettoomkostningerne ved opfyldelse af public service opgaven og dermed kan accepteres efter artikel 86, stk. 2, og Amsterdamprotokollen.

78. Kravene om gennemsigtighed i de finansielle relationer mellem offentlige myndigheder og offentlige virksomheder samt inden for virksomheder, der har fået overdraget særlige eller eksklusive rettigheder, fremgår af direktiv 2006/111/EF, som konsoliderede ændringerne af direktiv 80/723/EØF⁴³.

79. Ifølge direktiv 2006/111/EF skal medlemsstaterne sikre gennemsigtigheden i enhver virksomhed, som har fået indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder, eller som har fået overdraget udførelsen af en tjeneste af almindelig økonomisk interesse og i forbindelse hermed modtager en kompensation for offentlig tjeneste under en hvilken som helst form, men fortsætter med også at udøve andre aktiviteter, dvs. aktiviteter, der ikke er public service aktiviteter. Disse gennemsigtighedskrav omfatter, (a) at de interne regnskaber for de forskellige aktiviteter, dvs. public service aktiviteter og andre aktiviteter, skal holdes adskilte, (b) at der foretages en korrekt allokering af alle omkostninger og indtægter på grundlag af konsekvent anvendte og objektivt begrundede omkostningsregnskabsprincipper, og (c) at det klart fremgår, efter hvilke omkostningsregnskabsprincipper de adskilte regnskaber føres⁴⁴.

80. Disse generelle gennemsigtighedskrav gælder også for radio- og tv-selskaber, for så vidt som de har fået overdraget udførelsen af en tjeneste af almindelig økonomisk interesse, modtager offentlig kompensation for denne tjeneste og derudover også udfører andre aktiviteter, der ikke er public service aktiviteter.

⁴³ Kommissionens direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemsigtigheden i de finansielle relationer mellem medlemsstaterne og offentlige virksomheder blev siden ændret ved Kommissionens direktiv 85/413/EØF, 93/84/EØF, 2000/52/EF og 2005/81/EF.

⁴⁴ Artikel 4 i direktiv 2006/111/EF.

81. I radio- og tv-sektoren giver regnskabsadskillelse ingen særlige problemer på indtægtssiden. Hvad indtægtssiden angår, finder Kommissionen derfor, at radio- og tv-selskaberne bør aflægge detaljeret regnskab for alle indtægter af public service aktiviteter og andre aktiviteter, med angivelse af indtægternes størrelse og hvorfra de stammer.
82. På omkostningssiden kan der tages hensyn til alle udgifter ved public service driften. Udover selskabet også aktiviteter uden for public service opgavens rammer, må kun de omkostninger, der er knyttet til public service aktiviteterne tages i betragtning. Kommissionen anerkender, at det i den offentlige radio- og tv-sektor kan være vanskeligere at holde regnskaberne adskilte på omkostningssiden. Det skyldes især, at medlemsstaterne navnlig inden for traditionel radio- og tv-virksomhed kan anse hele selskabets programsætning for at være omfattet af public service opgaven og samtidig åbne mulighed for en kommerciel udnyttelse heraf. Med andre ord kan public service aktiviteterne og de aktiviteter, der ikke er public service, i vid udstrækning være fælles om de samme inputs, og det er ikke altid muligt at foretage en korrekt omkostningsadskillelse.
83. Omkostninger, der er specifikke for andre aktiviteter end public service aktiviteter (f.eks. omkostninger ved markedsføring af reklamer), bør altid identificeres klart og regnskabsføres adskilt. Inputomkostninger, der skal bruges til udvikling af aktiviteter såvel inden for som uden for public service opgaven, f.eks. omkostningerne ved investering i et bundt radio- og tv-frekvenser, som vil blive brugt til både kommercielle og public service kanaler, til udvikling af en ny platform eller lancering af nye tilbud bør desuden allokeres proportionalt mellem henholdsvis public service aktiviteter og andre aktiviteter.
84. I andre tilfælde, hvor de samme ressourcer - personale, udstyr, faste anlæg osv. - anvendes til udførelse af både public service opgaver og andre opgaver, er det ikke altid muligt at foretage en fornuftig omkostningsallokering. I sådanne tilfælde bør de fælles inputomkostninger allokeres på grundlag af forskellen mellem selskabets samlede omkostninger med og uden andre aktiviteter end public service aktiviteterne⁴⁵. I disse tilfælde behøver de omkostninger, der fuldt ud kan henføres til public service aktiviteter, selv om de også kommer andre aktiviteter end public service aktiviteter til gode, ikke at blive splittet op mellem de to, men kan i fuldt omfang henregnes under public service aktiviteterne. Denne forskel i forhold til den fremgangsmåde, der normalt følges i forsyningssektorerne, hænger sammen med de særlige træk, der gør sig gældende for den offentlige radio- og tv-sektor. I den offentlige radio- og tv-sektor skal der tages hensyn til nettoindtægterne af kommercielle aktiviteter i tilknytning til public service aktiviteterne med henblik på beregning af nettoomkostningerne ved public service opgaven og derigennem nedbringe public service compensationen. Det mindsker den risiko for krydssubsidiering, der opstår, hvis fælles omkostninger henføres under public service aktiviteterne.
85. Det bedste eksempel på den situation, der beskrives ovenfor, er omkostningerne ved at producere programmer inden for rammerne af public service opgaven. Disse

⁴⁵ Der er bl.a. tale om den hypotetiske situation, hvor de aktiviteter, der ikke er public service aktiviteter, standses - de omkostninger, der herved undgås, svarer til den del af fællesomkostningerne, der skal henføres til anden virksomhed.

programmer tjener både til at opfylde public service opgaven og til at tiltrække seere med henblik på salg af reklameplads. Men det er praktisk taget umuligt med tilstrækkelig stor sikkerhed at sætte tal på, hvor stor en del af programmet der opfylder public service opgaven, og i hvor høj en grad det genererer reklameindtægter. Der er derfor risiko for, at allokeringen af programomkostningerne mellem de to aktiviteter bliver vilkårlig og uden mening.

86. Den ovenfor beskrevne regnskabsadskillelse har afgørende betydning for den gennemsigtighed og effektive kontrol af den offentlige finansiering, der må sikres. Kommissionen mener, at denne gennemsigtighed kan fremmes yderligere gennem en passende organisatorisk adskillelse mellem public service aktiviteter og andre aktiviteter inden for public service selskabet. En funktionel eller strukturel adskillelse vil normalt gøre det lettere allerede fra starten at undgå krydssubsidiering af kommercielle aktiviteter og sikre transfer pricing og overholdelse af arm's length-princippet. Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne til at overveje at indføre funktionel eller strukturel adskillelse af væsentlige kommercielle aktiviteter, der kan adskilles, som en form for best practice.
87. Overalt hvor public service radio- og tv-selskaber udfører andre aktiviteter end public service aktiviteter i overensstemmelse med princippet om strukturel adskillelse via kommercielle datterselskaber, skal relationerne mellem radio- og tv-selskabet og dets datterselskab foregå på arm's length-basis og i overensstemmelse med markedsprincipperne.

6.3.3. Proportionalitet

6.3.3.1. *Generelt*

88. Når den foretager proportionalitetstesten, vil Kommissionen se på, om en eventuel konkurrencefordrejning som følge af public service kompensationen kan retfærdiggøres med nødvendigheden af at udføre den public service opgave, som medlemsstaten har defineret, og finansiere denne opgaves udførelse. Kommissionen vil vurdere, om der er tilstrækkelige garantier mod overkompensering og krydssubsidiering og for, at public service radio- og tv-selskaberne i deres kommercielle aktiviteter overholder markedsvilkårene. Hvor det er nødvendigt, vil Kommissionen også gribe ind efter andre traktatbestemmelser såsom EF-traktatens artikel 81 og 82.
89. Kommissionen vil i sin vurdering tage hensyn til, at i det omfang, hvor offentlig finansiering er nødvendig for opfyldelsen af public service forpligtelsen, har hele systemet den positive effekt, at det sikrer et universelt, pålideligt og afbalanceret udbud i en verden præget af stigende fragmentering af seer- og lytterskaren og diversificering af medietjenester. Men denne effekt skal vejes op mod de mulige negative virkninger af den offentlige finansiering, der bl.a. kan bestå i, at andre operatører afskæres fra at trænge ind på de audiovisuelle mediemarkeder, hvilket kan føre til øget koncentration på markedet eller måske til konkurrenceskadelig adfærd på de relevante markeder fra public service operatørernes side.
90. Analysen af den offentlige finansierings virkninger for konkurrence og samhandel må tage udgangspunkt i de særlige forhold, der gør sig gældende i de enkelte medlemsstaters system. Kommissionen er klar over de forskelle i

konkurrenceforhold og andre forhold, der findes mellem medlemsstaternes mediemarkeder. Vurderingen af, om statsstøtte til offentlige radio- og tv-selskaber er forenelig med fællesmarkedet efter artikel 86, stk. 2, må derfor i ifølge Kommissionens beslutningspraksis⁴⁶ foretages fra sag til sag, i overensstemmelse med de principper, der opstilles i denne meddelelse.

6.3.3.2. Overkompensering

91. Medlemsstaterne skal indføre ordninger, der kan sikre, at der ikke sker overkompensering. Eftersom overkompensering ikke er nødvendig for udførelsen af tjenesten af almindelig økonomisk interesse, udgør en overkompensation statsstøtte, der skal tilbagebetales til staten.
92. Kommissionen tager udgangspunkt i den betragtning, at statslig finansiering normalt er nødvendig for, at virksomheden kan opfylde sine public service opgaver. Men for at opfylde proportionalitetskriterierne er det nødvendigt, at den offentlige kompensation ikke overstiger nettoomkostningerne ved public service opgaven, når der også tages hensyn til andre direkte eller indirekte indtægter affødt af public service opgaven. Det er derfor nettoindtægterne ved alle kommercielle aktiviteter i tilknytning til public service aktiviteten, der skal tages hensyn til ved fastlæggelsen af nettoomkostningerne ved public service opgaven.
93. Virksomheder, der modtager kompensation for udførelse af en public service opgave, må normalt gerne have et rimeligt overskud. Dette overskud består af en forrentning af egenkapitalen, der tager højde for den risiko, virksomheden løber, eller mangelen på risiko. I radio- og tv-sektoren udføres public service opgaven ofte af selskaber, der ikke er profitdrevne, eller som ikke er nødt til at aflønne den indsatte kapital, og som ikke udøver nogen anden aktivitet end public service aktiviteten. Kommissionen finder, at det i sådanne situationer ikke er rimeligt at indregne et overskudselement i den kompensation, der ydes for varetagelse af public service opgaven. I andre tilfælde, f.eks. hvor specifikke public service forpligtelser overdrages til kommercielt drevne virksomheder, der er nødt til at forrente den kapital, der er investeret i dem, vil det derimod kunne være rimeligt, at der tages hensyn til et overskudselement svarende til en rimelig forrentning af kapitalen under hensyntagen til risikoen, når det er berettiget, og når det er nødvendigt for opfyldelsen af public service forpligtelserne.
94. For at sikre, at public service radio- og tv-selskaber hele tiden kan opfylde deres public service forpligtelser, må de være i stand til at holde reserver på op til 10 % af de årlige, budgetterede udgifter ved deres public service opgave med henblik på finansieringen af deres public service aktiviteter. Af gennemsigtighedshensyn skal medlemsstaterne opstille vilkårene for, under hvilke omstændigheder public service selskaber må bruge sådanne reserver.

⁴⁶ Se f.eks. Kommissionens nylige beslutninger i følgende sager: sag E 8/06, Statslig finansiering af det offentlige flamske radio- og tv-selskab VRT, EUT C 143 af 10.6.2008, s. 7, sag E 4/05, Statsstøtte til RTE og TNAG (TG4), EUT C 121 af 17.5.2008, sag E 3/2005, Støtte til offentlige radio- og tv-selskaber i Tyskland, EUT C 185 af 8.8.2007, s. 1, sag E 9/05, Licensbetalinger til RAI, EUT C 235 af 23.9.2005, s. 3, sag E 10/2005, Licensbetalinger til France 2 og France 3, EUT C 240 af 30.9.2005, s. 20, sag E 8/05, Det spanske offentlige radio- og tv-selskab RTVE, EUT C 239 af 4.10.2006, s. 17, sag C 2/04, Ad hoc-finansiering af offentlige radio- og tv-selskaber i Nederlandene, EUT L 49 af 22.2.2008, s. 1

95. Public service radio- og tv-selskaber må kun have lov til at holde reserver på over 10 % af de årlige, budgetterede udgifter ved deres public service opgave i ekstraordinære og behørigt begrundede tilfælde. Sådanne reserver kan kun accepteres, når de på en bindende måde er specielt øremærkede på forhånd til ikke-tilbagevendende, større investeringer, der er nødvendige for opfyldelse af public service opgaven. Brugen af sådanne ekstraordinære øgede reserver bør også være tidsbegrænset. Den periode, hvori de må bruges, kan ikke være længere end den periode, mandatet omfatter, eller en tilsvarende periode, der ikke kan overstige fire år.
96. Sådanne øgede reserver kan f.eks. være berettigede, hvor der er tale om større teknologiinvesteringer (f.eks. digitalisering), der er planlagt til et bestemt tidspunkt og er nødvendige for opfyldelsen af public service opgaven, eller større reorganiseringer, der er nødvendige for at sikre public service selskabets kontinuerlige drift inden for en veldefineret periode.
97. Både public service compensationen og de ovennævnte reserver skal bruges til finansiering af public service aktiviteter.

6.3.3.3. *Kontrolmekanismer*

98. For at forhindre overkompensering og krydssubsidiering skal medlemsstaterne sikre regelmæssig og effektiv kontrol med brugen af de offentlige midler og kontrollere reservernes størrelse og brugen af dem. Det er op til medlemsstaterne at vælge den bedst egnede og mest effektive måde at føre kontrol på i deres nationale radio- og tv-system, under hensyntagen til behovet for at sikre sammenhængen med de ordninger, der findes for tilsyn med opfyldelsen af public service opgaven.
99. Denne kontrol vil nok kun fungere effektivt, hvis den gennemføres af et organ uden for og uafhængigt af public service selskabet med jævne mellemrum, helst hvert år. For at sikre en effektiv kontrol skal medlemsstaterne sørge for, at der kan træffes effektive foranstaltninger til at afhjælpe ethvert misbrug, herunder f.eks. skride ind over for krydssubsidiering eller inddrive reserver, der ikke er brugt til det øremærkede formål inden for den fastsatte periode.
100. Public service radio- og tv-selskabets finansielle situation bør granskes indgående ved udløbet af hver mandatperiode eller en dertil svarende periode, som ikke bør overstige fire år. Fastslås det, at selskabet konsekvent har ligget inde med en betydelig årlig reserve, bør kriterierne for ydelse af public service compensationen tages op til fornyet overvejelse. Enhver reserve, der består ved mandatperiodens udløb, skal tages med i betragtning ved beregningen af public service selskabets finansielle behov for den næste periode.

6.3.3.4. *Markedsfordrejninger*

101. Ifølge Amsterdamprotokollen må finansieringen af public service radio og tv ikke "påvirke samhandelen og konkurrencen på en måde, der ville være i strid med den fælles interesse, men der skal tages hensyn til udførelsen af den opgave, public service selskabet er betroet". Det følger heraf, at medlemsstaterne skal sikre, at public service radio- og tv-selskabers aktiviteter ikke fører til markedsfordrejninger, der ikke er nødvendige for opfyldelsen af public service opgaven.

102. Ved udøvelsen af deres public service virksomhed må public service radio- og tv-selskaber ikke udøve nogen aktiviteter, der ville føre til urimelige konkurrencefordrejninger. Det kan f.eks. indgå som led i public service selskabers public service opgave, at de skal sende premium-programmer. Men det vil føre til urimelige markedsfordrejninger, hvis public service selskaber bevarede sådanne rettigheder på premium-indhold (f.eks. premium-sportsrettigheder) uden at bruge dem selv og uden at give licens på dem. På samme måde gælder, at hvis public service selskaber brugte deres public service kompensation til konsekvent at overbyde private konkurrenter ved køb af premium-rettigheder, kan det resultere i, at private konkurrenter trænges ud af markedet, hvilket kunne påvirke samhandelen og konkurrencen på en måde, der strider mod den fælles interesse, uden at være nødvendigt for opfyldelsen af public service opgaven. For at forhindre en sådan konkurrenceskadelig adfærd opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at fremme gennemsigtigheden i de generelle regler for public service radio- og tv-selskabers erhvervelse, brug og eventuel underlicensering af premium-rettigheder.
103. Ved udøvelsen af kommerciel virksomhed skal public service radio- og tv-selskaber være forpligtet til at overholde markedsprincipperne. Public service kompensationer og reserver må ikke bruges til finansiering af aktiviteter, der ikke er public service aktiviteter. En sådan krydssubsidiering er ikke berettiget og udgør uforenelig statsstøtte. Medlemsstaterne skal desuden sikre, at public service radio- og tv-selskaber overholder arm's length-princippet i deres relationer med deres kommercielle datterselskaber, foretager deres kommercielle investeringer i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip og afholder sig fra enhver konkurrenceskadelig praksis over for deres konkurrenter.
104. Som eksempel på en konkurrenceskadelig praksis kan nævnes underbydning. Et public service radio- og tv-selskab kan føle sig fristet til at presse sine reklamepriser ned eller tilbyde aktiviteter, der ikke er public service aktiviteter (som f.eks. kommercielle betalingstjenester) til under kostprisen for at reducere konkurrenternes indtægter, i det omfang hvor det deraf følgende indtægtstab dækkes af den offentlige kompensation. En sådan adfærd kan ikke anses for at indgå som en normal del af den public service opgave, selskabet har fået overdraget, og vil under alle omstændigheder "påvirke samhandelen og konkurrencen i Fællesskabet på en måde, der vil være i strid med den fælles interesse" og dermed være i strid med Amsterdamprotokollen.
105. I lyset af forskellene mellem de enkelte markedssituationer som beskrevet ovenfor, finder Kommissionen, at det i første række er op til de nationale myndigheder at vurdere, om public service selskaber overholder markedsprincipperne. Spørgsmålet om, hvorvidt de underbyder priser i deres kommercielle tilbud, eller om de overbyder ved køb af programmer inden for rammerne af deres public service opgave, skal primært afgøres på nationalt plan, under hensyntagen til de særlige forhold i den konkrete sag og det konkrete marked. Denne vurdering kan foretages på grundlag af kriterier såsom omkostningerne ved at levere den pågældende tjeneste, sammenligning med konkurrenternes gennemsnitspriser, seer- eller lyttertal, sammenhæng med public service selskabets hidtidige prispolitik osv.
106. Medlemsstaterne skal indføre egnede ordninger med henblik på at forhindre urimelige markedsfordrejninger og føre kontrol med public service radio- og tv-selskabers adfærd på markedet. Uden at det griber ind i konkurrencereglerne

håndhævelse, bør sådanne ordninger åbne mulighed for at afsløre public service selskabers eventuelle konkurrenceskadelige handlinger, der er direkte knyttet til den offentlige finansiering, de modtager. Tredjemand skal have adgang til at klage til et eksternt organ, der er uafhængigt af public service radio- og tv-selskabet, hvis vedkommende mener, at selskabet har handlet konkurrenceskadeligt. Tilsynsorganet skal have de fornødne beføjelser til at give egnede påbud og iværksætte rimelige sanktioner, når det er godtgjort, at der er handlet konkurrenceskadeligt.