

NOTAT

14. marts 2008

Svar på Kommissionens høring om evt. revision af Kommissionens meddelelse om anvendelse af statsstøttereglerne på public service-radio- og tv-virksomhed

1. Generelt

Indledningsvis ønsker det danske Kulturministerium at takke Kommissionen for denne lejlighed til at deltage i debatten om, hvorvidt der er behov for at revidere Kommissionens meddelelse fra 2001 om anvendelse af statsstøttereglerne på public service- radio- og tv-virksomhed - den såkaldte "radio- og tv-meddelelse".

Kulturministeriet er enig med Kommissionen i, at området for elektroniske medier udvikler sig hastigt og at det derfor kan være nyttigt at undersøge nærmere, om reglerne for sådan virksomhed fortsat er tidssvarende. Spørgsmålet om finansiering af public service-medievirksomhed er et meget vigtigt emne i denne sammenhæng.

Ministeriet ønsker imidlertid at påpege, at medieudviklingen foregår forskelligt i de enkelte medlemsstater, afhængigt af bl.a. kulturelle forskelle og individuelle traditioner. Fælles for europæiske public service-virksomheder er, at de skal opfylde demokratiske, sociale og kulturelle behov i samfundet – hvilket fremgår af Amsterdam Protokollen – og at de skal sikres selvstændighed og uafhængighed.

Inden for disse overordnede rammer skal medlemsstaterne selv tilrettelægge den detaljerede regulering af public service-virksomheden, herunder også finansieringen af den, i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Derfor bør en eventuel revision af Kommissionens meddelelse efter Kulturministeriets opfattelse generelt bevare den nuværende meddelelses overordnede niveau og ikke opstille mere konkrete detaljerede regler.

Derudover bemærker ministeriet overordnet, at den danske regering som bekendt har anlagt sag ved Retten i Første Instans med påstand om annullation af Kommissionens statsstøttebeslutning af 19. maj 2003 vedrørende TV2/Danmark A/S. De synspunkter, som regeringen har gjort gældende under retssagen, forudsættes bekendt, og bemærkningerne i dette høringssvar kan under ingen omstændigheder tages til indtægt for andre synspunkter end dem, som regeringen har fremført under retssagen.

For så vidt angår spørgsmålet om den nuværende konkurrencesituation inden for den audiovisuelle mediesektor henvises til vedlagte bilag.

2. Vurdering af støttens forenelighed efter EF-traktatens artikel 86, stk. 2, sammenholdt med radio- og tv-meddelelsen

2.1. Overensstemmelse med Kommissionens beslutning og rammebestemmelser om kompensation for offentlige tjeneste

Kommissionens beslutning og rammebestemmelser om statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste angiver en række betingelser for, at støtten kan anses for forenelig med fællesmarkedet.

En række af disse betingelser svarer til de betingelser, der allerede er opregnet i den gældende radio- og tv-meddelelse. Til eksempel kan nævnes Kommissions mulighed for at gribe ind i forhold til åbenlyst forkert definition af public service, hhv. definition af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, samt kravet om, at opgaven (public service-forpligtelserne) skal være overdraget ved én eller flere retsakter.

Derimod er beslutningen og rammebestemmelserne noget mere vidtgående og detaljerede end den gældende radio- og tv-meddelelse, når det drejer sig om spørgsmålet om beregning af kompensation og overkompensation.

Det fremgår således bl.a. af rammebestemmelserne, at den retsakt, hvormed opgaven/forpligtelsen overdrages virksomheden, skal angive "parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen" samt "forholdsreglerne til undgåelse af og for tilbagebetaling af overkompensation".

I den forbindelse skal bemærkes, at en forpligtelse til at udøve public service radio- og tv-virksomhed er væsensforskellig fra en forpligtelse til at udføre en hvilken som helst anden tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

Det er således – også af Kommissionen, jf. den gældende radio- og tv-meddelelses afsnit 2 – anerkendt som legitimt, at en public service-virksomhed kan pålægges et "bredt" public service mandat, der sigter mod en velafbalanceret og varieret programflade, som dels sikrer virksomheden et vist seer- og lyttertal, dels sikrer, at samfundets demokratiske, sociale og kulturelle behov opfyldes.

Det vil ikke harmonere med "det brede mandat", hvis størrelsen af kompensationen i den retsakt, hvormed forpligtelsen pålægges virksomheden, er opgjort på grundlag af et detaljeret regnestykke med udgangspunkt i en række konkrete delopgaver, der hver især berettiger til et givet kompensationsbeløb.

Dels vil det være praktisk uhåndterbart med en sådan specificering af kompensationsbeløbet. Public service radio- og tv-virksomhed er således som al anden medievirksomhed dynamisk i sin natur – det vil sige, at programflader mv. justeres i lyset af de initiativer, der tages i andre radio- og tv-føretagender, netop med henblik på at opretholde public service føretagendets position på mediemarkedet. Hvis enhver sådan justering – eksempelvis tilførsel af ekstra

ressourcer til én tv-kanal mod besparelser andetsteds i virksomheden – skulle føre til justering i beregningen af kompensationen for alle berørte delopgaver, ville det betyde et utal af løbende justeringer af mandatet/retsakten.

Men mere principielt vil det betyde en ikke acceptabel indgriben i public service-virksomhedens redaktionelle frihed, hvis alle sådanne dispositioner i realiteten ville skulle kræve forudgående godkendelse i form af et justeret mandat.

På den baggrund finder Kulturministeriet som helhed ikke, at beslutningen og rammebestemmelserne bør danne udgangspunkt for en eventuel revision af radio- og tv-meddelelsen. Dette betyder imidlertid ikke, at der ikke i disse bestemmelser er enkeltelementer, som det vil kunne være hensigtsmæssigt at overveje. Det gælder særligt muligheden for ved opgørelsen af kompensationen at medtage en "rimelig fortjeneste" samt muligheden for at operere med en "udsvingsmargin", jf. nedenfor.

2.2. Definition af public service-opgaver

Public service-virksomheden er i Danmark organiseret på to niveauer – det landsdækkende og det regionale.

Det landsdækkende niveau består af de to landsdækkende public service-virksomheder, DR (Danmarks Radio) og TV 2/DANMARK A/S. DR er en selvstændig offentlig institution, mens TV 2/DANMARK A/S er et statsligt aktieselskab.

DRs public service-virksomhed omfatter bl.a. 2 landsdækkende tv-kanaler samt en række radiokanaler, medens TV 2/DANMARK A/S er ansvarlig for en landsdækkende public service tv-kanal samt en landsdækkende radiokanal med public service-forpligtelser på nyhedsområdet. Herudover driver TV 2/DANMARK A/S kommerciel medievirksomhed. DRs virksomhed finansieres hovedsageligt gennem DRs andel af licensafgifterne. TV 2/DANMARK A/S' public service-virksomhed finansieres primært af reklameindtægter, og TV 2/DANMARK A/S har ikke siden 2005 modtaget bidrag fra licensmidlerne.

Det regionale niveau består af otte regionale TV 2-virksomheder samt DRs ni regionale radioer. De regionale TV 2-virksomheder er selvstændige institutioner, hvis primære formål er at udøve public service-virksomhed over for hele befolkningen i virksomhedens område i regionale "vinduer" på programfladen på TV 2/DANMARK A/S' landsdækkende public service tv-kanal. De regionale TV 2-virksomheders virksomhed finansieres hovedsageligt gennem disses andel af licensafgifterne.

Radio- og fjernsynslovens § 10, jf. lovbekendtgørelse nr. 338 af 11. april 2007 af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, indeholder den overordnede fastsættelse af, hvad der skal forstås ved begrebet public service.

Ifølge lovens § 10 skal den samlede public service-virksomhed via fjernsyn, radio og internet el. lign. sikre den danske befolkning et bredt udbud af programmer og tjenester omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning, kunst og underholdning. Der skal i udbuddet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed. Programvirksomheden skal sikre befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat. Der skal endvidere lægges særlig vægt på dansk sprog og dansk kultur. Programvirksomheden skal endvidere afspejle bredden i produktionen af kunst og kultur og give programtilbud, som reflekterer mangfoldigheden af kulturinteresser i det danske samfund.

DRs og de regionale TV 2-virksomheders udfyldelse af public service-forpligtelserne er fastsat i public service-kontrakter mellem kulturministeren samt DR og de enkelte regionale TV 2-virksomheder. Public service-kontraktsinstrumentet blev introduceret i 2003 for DR, TV 2/DANMARK og de regionale TV 2-virksomheder. Public service-kontrakten for TV 2/DANMARK blev ultimo 2003 i forbindelse med omdannelsen af TV 2/DANMARK til statsligt aktieselskab erstattet af en public service-tilladelse meddelt af kulturministeren i relation til selskabets landsdækkende public service tv-kanal.

I det følgende sker der en nærmere omtale af definitionen af public service-opgaverne for DR som værende Danmarks eneste landsdækkende licensfinansierede public service-virksomhed.

DRs public service-forpligtelser er aktuelt fastsat i en public service-kontrakt indgået mellem DR og kulturministeren for perioden 1. januar 2007 til 31. december 2010. Kontrakten er indgået for en 4-årig periode svarende til perioden for den senest indgåede politiske medieaftale for perioden 2007-2010.

DR er ifølge kontrakten forpligtet over for hele befolkningen til via fjernsyn, radio og internet eller lignende at sikre et bredt udbud af programmer og tjenester omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning, kunst og underholdning.

I det samlede udbud af programmer og tjenester skal DR opfylde en række nærmere angivne public service-formål.

Herudover er DR forpligtet til at tilbyde public service-indhold – dvs. indhold i form af tekst, lyd og billeder, der opfylder kulturelle, sociale og demokratiske behov i det danske samfund – på alle relevante teknologiske platforme. DR skal lægge vægt på at producere public service-tjenester, der er specielt udviklet til disse platforme. Der er i kontrakten angivet en række specifikke forpligtelser i relation til bl.a. nyheder, undervisningsprogrammer og -tjenester, børn og unge, dansk dramatik,

dansk musik, dansksprogede programmer, kultur- og idrætsprogrammer og on-line-virksomhed.

I relation til DRs public service on-line-virksomhed er det bl.a. fastsat i kontrakten, at DR skal drive internetaktiviteter med indhold og tjenester, der bruger internettets formidlingsformer og som bidrager til DRs public service-formål som angivet i kontrakten. DRs internetsted skal bl.a. indeholde nyheder, programrelateret information, indhold til børn og unge, uddannelsestilbud, seerservice, debatfora, communities og anden brugerinddragelse samt produktioner med billed, lyd og tekst. DR skal stille dette indhold til rådighed streamet og til download til modtagelse på stationære eller mobile platforme.

Som noget nyt blev der i forbindelse med indgåelsen af DRs aktuelle public service-kontrakt indført krav om en "Værditest" af nye public service-tjenester.

DR skal i henhold til denne værditest underkaste nye public service-tjenester, herunder on-demand tjenester, en intern prøve for at sikre, at tjenesterne opfylder kulturelle, demokratiske og sociale behov i samfundet.

Ved en ny tjeneste forstås et større sammenhængende, konkret initiativ på en given platform, der ikke allerede er pålagt DR i medfør af kontrakten på tidspunktet for kontraktens indgåelse. Ved vurderingen af hvilke tjenester, der skal underkastes værditesten, skal DR tage udgangspunkt i kriterier om tjeneestens effekt, finansielle størrelse, nyhed i forhold til DRs aktiviteter og public service-forpligtelser samt initiativets varighed. Vurderingen af om en ny tjeneste opfylder kulturelle, demokratiske eller sociale behov i det danske samfund skal basere sig på om tjenesten tilfører en merværdi for samfundet og/eller det enkelte individ, og om tjenesten er almindeligt tilgængelig for danskerne.

DR skal forelægge de foretagne værditests af nye tjenester og resultatet heraf for Radio- og tv-nævnet til udtalelse inden aktiviteterne påbegyndes. Radio- og tv-nævnet er et af kulturministeren nedsat nævn, der bl.a. har til opgave at udtale sig om DRs redegørelser for opfyldelse af public service-kontrakten, jf. nærmere under punkt 2.3. DR skal afvente nævnets udtalelse inden de pågældende nye aktiviteter iværksættes af DR, idet den endelige afgørelse om iværksættelse træffes af DRs ledelse. Nævnet skal offentliggøre nævnets udtalelser om de af DR udførte værditests.

Det er i overensstemmelse med Amsterdam Protokollen og de overordnede principper i Kommissionens gældende radio- og tv-meddelelse op til medlemsstaterne at definere public service-opgaverne, idet disse skal opfylde de demokratiske, sociale og kulturelle behov i samfundet. Dette er i realiteten blot en særlig udmøntning af den generelle anerkendelse af, at det er i overensstemmelse med Unionens fælles værdier, at medlemsstaternes myndigheder har en vigtig rolle og vide skønsbeføjelser ved tilrettelæggelsen af tjenesteydelser af almen økonomisk

interesse, således som det senest er bekræftet i Protokollen til Lissabon-Traktaten om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

Kulturministeriet finder, at præmissen om opfyldelse af demokratiske, sociale og kulturelle behov i samfundet er – og fortsat skal være – den grundlæggende ramme for medlemsstaternes definition af public service-opgaverne. Udgangspunktet for medlemsstaternes definition skal således fortsat være, at alt public service-indhold – det være sig i form af programmer eller andre tjenester – og uanset hvilken teknologisk platform det distribueres på, skal opfylde kulturelle, sociale og demokratiske behov i samfundet.

Det må i den forbindelse være op til de enkelte medlemslande at identificere og udforme de nationale foranstaltninger i form af lovgivning eller anden officiel akt, som sikrer, at der foreligger en så præcis definition som muligt af public service-opgaverne, herunder i forhold til andre aktiviteter end public service-aktiviteter og i forhold til nye medieaktiviteter. Disse foranstaltninger skal naturligvis iagttage de i meddelelsen omtalte krav om adskillelse af public service-aktiviteter og andre aktiviteter.

Valget af konkrete foranstaltninger beror i vidt omfang på de forskellige nationale forhold, herunder de nationale forudsætninger for public service-reguleringen og myndighedsstrukturen. Der bør derfor ved en eventuel revision af meddelelsen ikke fastsættes detaljerede anvisninger for medlemsstaternes valg af afklarende foranstaltninger. Derimod vil det muligvis kunne være gavnligt med en yderligere afklaring i form af en eksemplificering i meddelelsen af mulige foranstaltninger.

2.3. Mandat og tilsyn

DRs overordnede public service-opgaver er fastsat ved lov og disse opgaver er specificeret i de 4-årige public service-kontrakter, som indgås mellem DR og kulturministeren.

Således er det i radio- og fjernsynslovens § 12 fastsat, at DR skal udøve public service-virksomhed over for hele befolkningen efter de i lovens §10 nævnte principper (omtalt ovenfor under punkt 2.2.), og at DRs udfyldelse af public service-forpligtelserne fastsættes i en public service-kontrakt mellem kulturministeren og DR. Radio- og fjernsynsloven er vedtaget af Folketinget på baggrund af forslag fremsat af regeringen. I lovforslaget er angivet en række nærmere forpligtelser, som vil blive fastsat i public service-kontrakten. Forud for lovforslagets fremsættelse, behandling og vedtagelse i Folketinget har lovforslaget været undergivet en bred offentlig høring.

DR er en uafhængig institution, og det er DRs bestyrelse og direktion, der har kompetencen til at beslutte, hvorledes de fastsatte public service-forpligtelser konkret skal opfyldes.

Således er det i DRs public service-kontrakt fastsat, at DRs bestyrelse inden for de rammer, der er fastlagt i lovgivningen og kontrakten, har ansvaret for den overordnede tilrettelæggelse af programvirksomheden. DRs public service-kontrakt er offentlig tilgængelig.

Kulturministeren har i henhold til radio- og fjernsynslovens § 39 nedsat et af DR uafhængigt nævn – Radio- og tv-nævnet, hvori bl.a. lytter- og seerorganisationerne er repræsenteret. Nævnet har bl.a. til opgave at gennemgå DRs årlige redegørelser for opfyldelse af public service-kontrakten og udtale sig herom (omtalt ovenfor under punkt 2.2.). Nævnets udtalelser er offentlige. Rigsrevisionen påser, at de regnskabsmæssige oplysninger i public service-redegørelsen er korrekte, og at der foreligger en tilfredsstillende dokumentation for øvrige talmæssige oplysninger, der har betydning for vurdering af redegørelsen. Der er ikke mulighed for anvendelse af sanktioner i forbindelse med public service-kontrakten.

Tredjemand har ikke ifølge lovgivningen særlige muligheder for at gribe ind over for påståede overtrædelser af DRs public service-forpligtelser. Dog har lytter- og seerorganisationerne ifølge public service-kontrakten ret til en formaliseret dialog med DR om programvirksomheden. Henvendelser eller klager vedrørende enkeltprogrammer i DR henvises af Radio- og tv-nævnet til DRs egen behandling.

Der er i public service-kontrakten indført en mekanisme, hvorefter nævnets årlige udtalelse om DRs redegørelse for opfyldelse af public service-kontrakten samt DRs bemærkninger hertil skal forelægges de partier, som står bag Mediaaftalen, og som har godkendt DRs public service-kontrakt, med henblik på at drøfte eventuelle justeringer af kontrakten.

Der har ikke i relation til rammerne for public service-virksomheden været anledning til at etablere et særskilt klage- eller sanktionssystem med henblik på behandling af klager fra private aktører.

Tredjemand kan i relation til DRs – og andre medievirksomheders – overholdelse af særskilt lovgivning såsom konkurrencelovgivningen m.v. naturligvis benytte de klagemuligheder, der er anvist i denne lovgivning (se nedenfor under punkt 2.7.).

Samlet er det Kulturministeriets opfattelse, at de nuværende retningslinier i meddelelsen om overdragelse af public service-mandatet og etableringen af et tilsyn med opfyldelsen af public service-forpligtelserne er tilstrækkelige, og at der således ikke er behov for yderligere regulering herom på europæisk niveau.

2.4. Todelt finansiering af public service radio- og tv-foretagender

Kommissionens spørgsmål til dette emne retter sig ikke mod todelt finansiering af public service-foretagender som sådan, men mere mod spørgsmålet om betalingstjenester, herunder særligt hvorvidt - og i givet fald på hvilke vilkår - en given tjeneste, som er omfattet af public service-mandatet, kan være finansieret af både offentlige midler og brugerbetaling. Kulturministeriet har noteret, at

Kommissionen i "Explanatory memorandum" ikke anser tjenester, hvor der alene opkræves betaling for transmission o.l., for betalingstjenester. Ikke desto mindre finder ministeriet det fortsat lidt uklart, hvordan Kommissionen i praksis definerer betalingstjenester.

DR kan i henhold til den danske radio- og fjernsynslov generelt ikke opkræve brugerbetaling for sine public service-ydelser. En undtagelse er dog virksomhed i tilknytning til de ensembler, som DR driver af bl.a. historiske årsager, og som er med til at understøtte DR's rolle som kulturskaber og kulturformidler, samt entrebetaling i forbindelse med større arrangementer (eksempelvis Melodi Grand Prix).

Hvis sådanne former for virksomhed er omfattet af, hvad Kommissionen forstår ved begrebet "betalingstjenester", er det ministeriets opfattelse, at de nævnte undtagelser illustrerer, at det bør være op til national beslutning, i hvilket omfang - og på hvilke vilkår - betalingstjenester vil kunne omfattes af public service-mandatet, herunder hvorvidt de skal begrænses til tjenester, der ikke udbydes på markedet.

2.5. Krav om gennemsigtighed

DR og de regionale public service-foretagender har efter radio- og fjernsynsloven mulighed for at udøve anden (dvs. kommerciel) virksomhed i tilknytning til public service-virksomheden med henblik på at udnytte institutionens tekniske udstyr, særlige sagkundskab mv. Både DR og de regionale public service-foretagender udnytter denne mulighed.

Anden virksomhed skal efter loven foregå på konkurrencemæssige vilkår. Der er derfor i en bekendtgørelse fra Kulturministeriet stillet krav om regnskabsmæssig adskillelse mellem public service virksomheden og anden virksomhed, jf. også Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2005/81/EF om ændring af direktiv nr. 80/723/EØF om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder.

For så vidt angår DR kan kravet om regnskabsmæssig adskillelse opfyldes ved, at den anden virksomhed finder sted strukturelt adskilt fra public service - virksomheden - dvs i selvstændige selskaber. En tilsvarende mulighed findes ikke for de regionale public service-foretagender. Det vil efter Kulturministeriets opfattelse være klart for vidtgående at kræve strukturel adskillelse i alle tilfælde, da den anden virksomhed typisk finder sted i mange forskellige organisatoriske enheder i virksomheden og i flere tilfælde er af meget begrænset omfang. Det bør være op til public service-broadcasteren - eller eventuelt den nationale myndighed - at afgøre, hvornår anden virksomhed antager et omfang, hvor det er hensigtsmæssigt at udskille den i et selvstændigt selskab. Til illustration kan nævnes, at DR har udskilt størsteparten af broadcast-infrastrukturen i selvstændige selskaber.

2.6. Proportionalitetskriteriet – udelukkelse af overkompensation

Som nævnt under 2.1. finder Kulturministeriet ikke, at det giver mening i forbindelse med public service-virksomhed at stille krav på EU-plan om fastlæggelse af parametre for fastsættelse af kompensationsbeløbet.

Derimod finder Kulturministeriet det hensigtsmæssigt, at der – såfremt Kommissionen vælger at revidere radio- og fjernsynsmeddelelsen – indarbejdes en bestemmelse, hvorefter det præciseres, at der er mulighed for overførsel af over-/underskud mellem år inden for en given periode, sådan som det også er muligt efter rammebestemmelserne. Det er således meget begrænsende for public service virksomhedernes flerårige finansielle planlægning – og vanskeligt at administrere i praksis - såfremt forbuddet mod overkompensation skal tolkes restriktivt som et krav om år-for-år balance. Det er Kulturministeriets vurdering, at den nærmere fastlæggelse af hvilke omstændigheder, der kan berettigede udsving det enkelte år, er et nationalt anliggende. Tilsvarende gælder fastlæggelsen af et eventuelt maksimum for størrelsen af udsvinget, der bedst kan træffes på grundlag af et kendskab til og en vurdering af den pågældende public service-virksomheds særlige forhold. Da hovedformålet med en sådan udsvingsmulighed er at give public service-virksomhederne øget fleksibilitet med hensyntagen til, om en given aktivitet finder sted det ene år eller det andet, ses der ikke at være grundlag for særlig øremærkning af anvendelsen af overførte overskud. Det gælder særligt, hvis aktiviteter og finansiering er fastlagt for en længere årrække – for eksempel i forbindelse med flerårige politiske aftaler.

Tilsvarende finder Kulturministeriet det hensigtsmæssigt, hvis det ved en eventuel revision af radio- og fjernsynsmeddelelsen præciseres, at kompensationsbeløbet - sådan som det også er tilfældet efter rammebestemmelserne – kan omfatte ”en rimelig fortjeneste”. Størrelsen af en sådan fortjeneste bør i givet fald fastlægges nationalt på baggrund af en nærmere analyse af kapitalforrentningen i tilsvarende virksomheder i de senere år (evt. under inddragelse af udenlandske virksomheder). Det vil i den forbindelse være naturligt at sikre, at ”den rimelige fortjeneste” ikke overstiger den gennemsnitlige forrentning i branchen.

Muligheden for ”en rimelig fortjeneste” bør også omfatte offentligt ejede foretagender, uagtet om de drives i selskabsform eller ej. Herved skabes bl.a. et incitament for virksomhedens ledelse og medarbejdere til at realisere – ikke forudsatte - effektivitetsgevinster, der kan komme foretagendet, programvirksomheden og dermed seerne til gode i efterfølgende år.

Det bør også anerkendes, at den statslige finansiering af public service-tv virksomheder, der er offentligt ejede foretagender, under ingen omstændigheder udgør en overkompensation, der udgør statsstøtte, hvis den benyttes til opbygning af en egenkapital i det omfang det er nødvendigt for at sikre virksomheden på længere sigt. I så fald bør opgørelsen af det accepterede overskud ikke nødvendigvis tage udgangspunkt i kapitalforrentningen i tilsvarende virksomheder,

men fastlægges nationalt på baggrund af en vurdering af den enkelte virksomheds økonomiske situation.

Eksempelvis kan nævnes behovet for opbygning af egenkapital i TV 2/DANMARK, jf. de verserende retssager herom.

Endvidere kan nævnes behovet for at "spare op" til nyinvesteringer. Frem for direkte at finansiere en investering ved offentlige tilskud, hvilket der efter rammebestemmelserne ses at være mulighed for, vil en sådan investering kunne finansieres ved opsparing i kraft af årlige regnskabsmæssige overskud. Til eksempel kan nævnes DR's behov for opsparing til meget betydelige udgifter i forbindelse med samling af virksomheden i et nyt ejet byggeri (DR Byen) i 2006-2009.

I det omfang, den samlede kompensation over en given licensperiode har oversteget de samlede nettoudgifter ved public service-virksomheden i perioden, vil der være grundlag for ex-post at opgøre størrelsen af den samlede overkompensation. Efter Kultuministeriets opfattelse vil det være i overensstemmelse med statsstøttereglerne, såfremt denne ex post-opgjorte overkompensation enten tilbagebetales eller modregnes (fratrækkes) i den statslige finansiering, der ydes i en efterfølgende licensperiode.

2.7. Proportionalitetskriteriet – udelukkelse af markedsforvridninger, der ikke er nødvendige for udførelsen af public service opgaven

Ad 2.7.1.

Hvilke muligheder har private aktører i Danmark for at klage over public service foretagenders påståede konkurrencebegrænsende adfærd?

Konkurrencerådet har fuld kompetence til at vurdere public service foretagenders overholdelse af konkurrencereglerne, herunder overholdelsen af §§ 6 og 11 i konkurrenceloven og artikel 81 og 82 i traktaten. Public service tv-stationer skal således udover den aktuelle speciallovgivning tillige iagttage konkurrencereglerne både for så vidt angår public service virksomhed såvel som anden virksomhed.

Af speciallovgivning vedrørende public service foretagender skal fremhæves, at Radio og tv-nævnet er tillagt kompetence til at vurdere, hvorvidt tv-stationerne opfylder public service kontrakterne med Kulturministeriet, jf. § 40, stk. 2, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, mens Rigsrevisionen og Kulturministeriet i fællesskab har kompetence til at vurdere den regnskabsmæssige adskillelse mellem virksomhedernes public service virksomhed og anden virksomhed, jf. § 11 i bekendtgørelsen om den regnskabsmæssige adskillelse mellem public service virksomhed og anden virksomhed.

Private aktører har ikke ifølge radio- og fjernsynslovgivningen mulighed for at anfægte og få bedømt påståede overtrædelser af DRs public service forpligtelser,

men kan for så vidt angår overtrædelser at den generelle konkurrencelovgivning benytte de klagemuligheder, der findes i medfør af denne lovgivning. Der henvises til omtalen af tredjemands klagemuligheder under afsnit 2.3. Mandat og tilsyn.

Sikrer disse muligheder tilstrækkelig og effektiv kontrol?

Konkurrencerådets mulighed for effektiv kontrol af public service tv-stationernes overholdelse af konkurrencereglerne, i forhold til speciallovgivningen, afgrænses af konkurrencelovens § 2, stk. 2, hvorefter der ikke kan gribes ind overfor en konkurrencebegrænsning i strid med bestemmelserne i konkurrencelovens §§ 6 og 11, hvis der er tale om en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Afgørelsen af, hvorvidt en konkurrencebegrænsning er omfattet af bestemmelsen træffes af den minister, under hvis ressortområde den pågældende regulering henhører (i dette tilfælde Kulturministeren), jf. konkurrencelovens § 2, stk. 4.

Tages der hensyn til indtægtsfald, som skyldes en påvist konkurrencebegrænsende adfærd (f.eks. underbudspriser), når det skal afgøres, om public service foretagenderne har fået overkompensation?

Nej, men efter Kulturministeriets opfattelse sikrer den i afsnit 2.5. omtalte bekendtgørelse om den regnskabsmæssige adskillelse mellem public service virksomhed og anden virksomhed, at prisen på den enkelte vare og tjenesteydelse, som DR afsætter som led i sin kommercielle virksomhed, fastsættes på grundlag af markedsmæssige vurderinger, idet der ikke må ske konkurrenceforvridning overfor private eller offentlige konkurrenter. Samtidig skal der ved prisfastsættelsen sikres dækning for langsigtede gennemsnitsomkostninger for de kommercielle aktiviteter som helhed samt en rimelig avance.

Ad. 2.7.2

Hvad angår public service foretagendernes eventuelle konkurrencebegrænsende adfærd (især påstande om underbudspriser), bør radio- og tv-meddelelsen så indeholde bestemmelser om, at public service foretagenderne skal respektere markedsvilkårene i forbindelse med deres kommercielle aktiviteter i overensstemmelse med Kommissionens beslutningspraksis, herunder også velegnede kontrolmekanismer?

Der kan muligvis være fordele ved, at meddelelsen indeholder en bestemmelse om, at public service foretagenderne skal respektere markedsvilkårene i forbindelse med deres kommercielle aktiviteter, idet det vil bidrage til at synliggøre vigtigheden af, at public service aktiviteterne og finansieringen heraf ikke misbruges til konkurrencemæssige markedsforvridninger. Det vil dog meget afhænge af den konkrete udformning af en sådan bestemmelse, herunder hvad der præcist menes med at "respektere markedsvilkårene", hvad den samlede virkning af en sådan bestemmelse vil være.

Den umiddelbart mest oplagte metode til at sikre gennemsigtighed og dermed også kontrol med, at public service virksomhederne driver deres kommercielle aktiviteter på markedsvilkår, ville være at udskille sådanne kommercielle aktiviteter i selvstændige selskaber. Som nævnt under afsnit 2.5 vil det imidlertid efter Kulturministeriets opfattelse være klart for vidtgående at stille krav herom i alle tilfælde.

Der er også mulighed for at fremme gennemsigtigheden – og dermed kontrolmuligheden – gennem krav om delregnskaber for hhv. public service virksomheden og anden virksomhed. Den danske bekendtgørelse om den regnskabsmæssige adskillelse mellem public service virksomhed og anden virksomhed bestemmer, at der skal udarbejdes sådanne delregnskaber. Som tidligere nævnt under 2.7.1 C bestemmer bekendtgørelsen også, at prisen for den enkelte vare eller tjenesteydelse, som public service foretagendet afsætter som led i anden virksomhed, skal fastsættes på grundlag af markedsmæssige vurderinger, idet der ikke må ske konkurrenceforvridning overfor private eller offentlige konkurrenter.

Ad. 2.7.3

Bør metoden til afsløring af underbudspriser afklares yderligere, ved at der eventuelt medtages andre kriterier, som kan anvendes i stedet for den metode, der er omhandlet i den nuværende radio- og tv-meddelelse? De bedes henvise til kriterier, der har været anvendt på public service foretagendernes prismæssige adfærd i Danmark, og som kan tjene som eksempel på god praksis.

Det fremgår af den danske bekendtgørelse om den regnskabsmæssige adskillelse mellem public service virksomhed og anden virksomhed, at der ved prisfastsættelsen skal sikres dækning for de langsigtede gennemsnitsomkostninger forbundet med anden virksomhed som helhed samt en rimelig avance. Beregningen af de langsigtede omkostninger skal inkludere de direkte og indirekte omkostninger, også på sigt, som er forbundet med produktionen af de varer og tjenesteydelser, der produceres eller afsættes som led i anden virksomhed, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 2. Bestemmelsen skal ses i forlængelse af konkurrencelovens forbud mod dominerende virksomheders misbrug af dominans ved at benytte predatory pricing. Public service foretagenderne er følgelig underlagt et forbud mod at anvende predatory pricing uanset om de er dominerende eller ej.

Ad. 2.7.4.

Bør radio- og tv-meddelelsen indeholde klarere bestemmelser om offentlig finansiering af vigtige sportsrettigheder? Hvilke yderligere krav mener De i bekræftende fald bør medtages i radio- og tv-meddelelsen, og hvordan skal de specielt løse potentielle konkurrencemæssige problemer, der skyldes statsfinansiering? Eller mener De, at potentielt negative virkninger for konkurrencen som følge af public service foretagenders erhvervelse af sådanne rettigheder kan behandles tilstrækkeligt i henhold til kartel- og monopolreglerne?

Der er ikke nogen erfaring med konkurrencemæssige problemer i forbindelse med offentlig finansiering af vigtige sportsrettigheder. I Danmark har diskussionerne om sportsrettighederne især vedrørt rettigheder til visning af det danske fodboldlandsholds hjemmekampe og af kampene mellem klubberne i den bedste fodboldrække (Superligaen). Salget af begge disse typer rettigheder har været behandlet af Konkurrencerådet. Tv-rettighederne til Superligaen er netop blevet udbudt på markedsvilkår inspireret af Kommissionens praksis på området, hvilket på ny fik public service tv-kanalerne til at indgå i konkurrencen om rettighederne. Konkurrencerådet definerede selvstændige markeder for såvel Superligaen som dansk landsholdsfodbold. Rettighederne blev udbudt i pakker med et vilkår om no single buyer for en periode på tre år. En af public service tv-kanalerne indgik i et budkonsortie som vandt en af rettighedspakkerne. Det danske fodboldlandsholds hjemmekampe udbydes for afgrænsede perioder (pt. 4 år) af gangen. For tiden er rettighederne overdraget til de to public service tv-kanaler mens udebanekampene gennemgående er erhvervet af kommercielle tv-kanaler.

2.8. Andre spørgsmål

Mindre medlemsstater har særlige problemer især med finansieringen af public service medievirksomhed, idet der er et mindre befolkningsunderlag til at betale for public service-ydelse på samme kvalitetsniveau, som store landes virksomheder skal levere.

3. Afsluttende bemærkninger

Virkningen af eventuelle ændringer i de gældende regler afhænger i sagens natur af ændringernes substans. Det er et væsentligt formål med reglerne, at de skal medvirke til at sikre public service-medievirksomhedernes fortsatte udvikling som skaber og formidler af kunst og kultur samt deres rolle for den demokratiske debat. Public service-virksomhederne er per tradition garant for kulturel mangfoldighed og høj kvalitet i kraft af deres pålagte opgaver.

Af hensyn til mediernes uafhængighed er det vigtigt, at reguleringen er overordnet og overlader detailstyringen til medlemsstaterne selv. I lyset af medlemsstaternes forskellige kulturer og traditioner på medieområdet er det mest hensigtsmæssigt, at EU-reguleringen ikke fastlægger detaljerede regler på området, men giver plads til, at nationale regler kan tage højde for de specifikke nationale forhold.

Dertil kommer, at mere detaljerede EU-regler risikerer - især for mindre medlemsstater - at medføre nye administrative byrder, uden at det nødvendigvis resulterer i bedre regulering.