

II

(Retsakter, hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 10. december 2003

om Frankrigs statsstøtte til France 2 og France 3

(meddelt under nummer K(2003) 4497)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2004/838/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler⁽¹⁾ og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFORLØB

- (1) Den 10. marts 1993 indgav Télévision Française 1 SA (herefter »TF1«) en klage til Kommissionen om finansieringen og driften af public service-tv-kanalerne France 2 og France 3⁽²⁾. Klagen vedrørte overtrædelser af EF-traktatens artikel 81, artikel 86, stk. 1, og artikel 87.
- (2) I medfør af EF-traktatens artikel 81 mente TF1, at France 2 og France 3 havde iværksat forskellige former for samordnet praksis, der havde til formål eller til følge at begrænse konkurrencen. I medfør af EF-traktatens artikel 86 anførte TF1, at den franske stat opretholdt foranstaltninger, der var i modstrid med princippet om ligebehandling af offentlige og private virksomheder, og foranstaltninger, der medførte eller opfordrede til konkurrencebegrænsende aftaler. Endelig anførte TF1 med henvisning til EF-traktatens artikel 87, at tv-licensen, forskellige tilskud og kapitalindskud samt tilladelserne til underskud, som France 2 og France 3 nød godt af i begyndelsen af 1990'erne, udgjorde statsstøtte. Det forhold, at Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (herefter »CSA«) ikke havde mulighed for at pålægge public service-tv-kanaler bøder, betegnede TF1 endvidere som en foranstaltning, hvis virkning kan sidestilles med statsstøtte. TF1 mente, at denne statsstøtte gjorde det muligt for public service-tv-kanaler at se bort fra ethvert krav om rentabilitet, hvorved de kunne overbyde ved indkøb af tv-rettigheeder og tilbyde introduktionspriser og kunstigt lave priser for tv-reklamer og sponsoraktiviteter.

⁽¹⁾ EFT C 340 af 27.11.1999, s. 57.

⁽²⁾ Af hensyn til klarheden henvises der i denne beslutning udelukkende til »France 2« og »France 3«, der i september 1992 skiftede navn til »Antenne 2« og »France Régions 3«.

- (3) Den 16. juli 1993 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til TF1, som svarede ved brev af 30. september 1993. Der blev sendt en anmodning om oplysninger til de franske myndigheder den 12. august 1993, der blev besvaret ved brev af 9. december 1993.
- (4) Den 17. marts 1994 sendte TF1 et brev til Kommissionen med hovedelementerne i klagen.
- (5) Ved brev af 23. september 1994 og i et dokument af 12. december 1994 afgav TF1 yderligere oplysninger. I samme periode blev der afholdt flere møder mellem repræsentanter for Kommissionen og repræsentanter for TF1.
- (6) Ved brev af 9. juni 1995 forhørte TF1 sig om behandlingen af klagen. Kommissionen svarede i brev af 5. juli 1995, at den undersøgelse, Kommissionen havde bestilt om finansiering af public service-tv-kanaler i alle medlemsstaterne, endnu ikke forelå.
- (7) Ved brev af 3. oktober 1995 opfordrede TF1 Kommissionen til at handle. Ved brev af 11. december 1995 meddelte Kommissionen klageren, at den ved brev af 21. november 1995 havde anmodet de franske myndigheder om yderligere oplysninger. I et dokument af 27. november 1995 fremkom TF1 med yderligere oplysninger.
- (8) Den 2. februar 1996 anlagde TF1 en passivitetssag ved De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans.
- (9) Ved brev af 16. februar 1996 besvarede de franske myndigheder den anmodning om oplysninger, der blev fremsendt til dem den 21. november 1995. Ved brev af 22. februar, 28. juni og 4. og 18. oktober 1996 anmodede Kommissionen igen de franske myndigheder om oplysninger. De svarede ved forskellige breve og faxer af 21. marts, 28. marts, 12. april, 18. juli og 20. december 1996.
- (10) Ved brev af 10. marts 1997 indgav TF1 en yderligere klage til Kommissionen.
- (11) I brev til TF1 af 15. maj 1997 anførte Kommissionen, at der ikke var tale om statslige foranstaltninger i modstrid med EF-traktatens artikel 86 sammenholdt med artikel 81 og 82.
- (12) Ved brev af 21. oktober 1997 fremsendte de franske myndigheder yderligere oplysninger til Kommissionen.
- (13) Den 10. juli 1998 blev der afholdt et møde mellem Kommissionen og TF1.
- (14) Ved beslutning vedtaget den 2. februar 1999 afviste Kommissionen de anbringender, der var fremført i TF1's klage, som var baseret på EF-traktatens artikel 81 og 82.
- (15) Den 26. februar 1999 pålagde Kommissionen de franske myndigheder at fremsende oplysninger, hvilket skete den 29. april 1999.
- (16) Med Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse den 1. maj 1999 blev protokollen om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne (herefter »protokollen«) vedlagt som bilag til traktaten.

- (17) Den 3. juni 1999 dømte Retten i Første Instans Kommissionen for passivitet efter at have fastslået, at Kommissionen havde undladt at tage stilling til den del af TF1's klage, der vedrørte statsstøtte⁽³⁾.
- (18) Ved brev af 27. september 1999 meddelte Kommissionen Frankrig, at man havde besluttet at indlede proceduren efter traktatens artikel 88, stk. 2, vedrørende den investeringsstøtte, som France 2 og France 3 havde modtaget samt de kapitalindskud, der var foretaget i France 2 i perioden 1988-1994.
- (19) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* ⁽⁴⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de omhandlede foranstaltninger.
- (20) Der blev afholdt et møde mellem de franske myndigheder og Kommissionen den 19. november 1999. De franske myndigheder fremsatte deres bemærkninger i brev af 10. december 1999. Den 1. februar 2000 fremsendte Association des Télévisions Commerciales Européennes (herefter »ACT«) sine bemærkninger til Kommissionen. De franske myndigheder svarede på disse bemærkninger i brev af 15. juni 2000.
- (21) Den 10. februar 2000 blev der afholdt et møde mellem Kommissionen og repræsentanter for TF1, og igen den 6. april og den 2. oktober 2000 mellem Kommissionen og repræsentanter for de franske myndigheder og France Télévisions.
- (22) Kommissionens meddelelse om anvendelse af statsstøttereglerne på public service-radio- og tv-virksomhed⁽⁵⁾ (herefter »meddelelsen«) blev offentliggjort den 15. november 2001. Den definerer de principper, som Kommissionen vil følge ved vurderingen af offentlige finansieringsforanstaltninger til fordel for public service-tv-virksomhed.
- (23) Ved brev af 29. juli, 18. oktober og 16. december 2002 og efterfølgende af 21. januar, 20. marts og 15. april 2003 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om nye oplysninger. Myndighederne svarede ved brev af 19. august 2002, derefter af 2. januar, 11. februar, 12. februar, 19. maj, 26. august og 7. november 2003.
- (24) Endvidere blev der den 20. november 2002 og den 11. juni 2003 afholdt møder mellem Kommissionen og repræsentanter for de franske myndigheder og France Télévisions. Den 14. april 2003 blev der afholdt et møde mellem Kommissionen og repræsentanter for TF1.
- (25) Denne beslutning vedrører udelukkende de finansielle foranstaltninger, der gav anledning til beslutningen om at indlede proceduren, nemlig den investeringsstøtte, som France 2 og France 3 har modtaget, samt kapitalindskuddene i France 2 mellem 1988 og 1994. Beslutningen vedrører ikke licensafgiften for retten til at bruge tv-apparater ifølge den franske lov nr. 49-1032 af 30. juli 1949, da den ikke var omfattet af beslutningen om at indlede proceduren.
- (26) For imidlertid at få et fuldstændigt overblik over de finansielle relationer mellem den franske stat og public service-kanalerne i den periode beslutningen dækker, skal Kommissionen tage højde for både investeringsstøtten og kapitalindskuddene samt licensen. Kommissionen vil derfor i denne beslutning henvise til tv-licensen, hvis det er nødvendigt for analysen af de finansielle foranstaltninger, der er nævnt i betragtning 25.

⁽³⁾ Dom af 3.6.1999 i sag TF1-17/96, TF1 mod Kommissionen, Sml. 1999 II, s. 1757.

⁽⁴⁾ Se fodnote 1.

⁽⁵⁾ EFT C 320 af 15.11.2001, s. 5.

II. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

- (27) Finansieringen af France 2 og France 3 er todelt, da den både er baseret på licensen og reklame- og sponsorindtægter. Licensen er den almindelige finansieringsform for de franske public service-kanaler. I perioden 1988-1994 modtog France 2 og France 3 imidlertid endvidere investeringsstøtte og France 2 fik tilført kapital.

A. Investeringsstøtte og andre former for støtte

- (28) Fra 1988 til 1994 modtog France 2 og France 3 investeringsstøtte og andre former for støtte fra den franske stat, således som det fremgår af nedenstående tabel 1 og 2.

TABEL 1

Støtte til France 2

(mio. FRF) (*)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Investeringsstøtte	130	136	—	178,3	195	139	—
Anden støtte	—	—	0,74	86,52	—	—	21
Støtte i alt	130	136	0,74	264,82	195	139	21

(*) De udsving, der ses i nogle af tallene i disse tabeller i forhold til tallene i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, skyldes oplysninger fra de franske myndigheder i løbet af sagsforløbet.

TABEL 2

Støtte til France 3

(mio. FRF) (*)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Investeringsstøtte	50	100	40	80	145	159	—
Anden støtte	—	—	—	—	—	4,5	—
Støtte i alt	50	100	40	80	145	163,5	—

(*) De udsving, der ses i nogle af tallene i disse tabeller i forhold til tallene i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, skyldes oplysninger fra de franske myndigheder i løbet af sagsforløbet.

B. Kapitalindskud

- (29) France 2 fik ligeledes i den omhandlede periode tre gange tilført kapital. Første gang i 1991 indskød staten 500 mio. FRF, anden gang i 1993 55 mio. FRF og tredje gang i 1994 355 mio. FRF.
- (30) Med undtagelse af licensen modtog France 2 og France 3 ikke andre former for offentlig finansiering af deres aktiviteter.

III. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (31) I forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure modtog Kommissionen den 1. februar 2000 bemærkninger fra ACT, der repræsenterer størstedelen af de kommercielle tv-kanaler i EU.

- (32) Indledningsvis vurderer ACT, at de private kanaler TF1, M6 og Canal+ er blevet pålagt public service-forpligtelser uden at have modtaget en finansiel kompensation fra staten, og at de public service-forpligtelser, der er pålagt France 2 og France 3, på ingen måde kan begrunde en offentlig finansiering. ACT beklager endvidere, at visse oplysninger, f.eks. om de ekstra omkostninger, public service-kanalerne har som følge af deres public service-forpligtelser eller indholdet af kanalernes omstrukturingsplan, ikke figurerer i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. ACT bekræfter derimod Kommissionens analyse af den omhandlede støttes følger for konkurrencen og påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (33) ACT anfører først og fremmest, at licensen udgør statsstøtte efter liberaliseringen af den audiovisuelle sektor, og at der er tale om en ny støtte, da licensen udbetales til kanalerne hvert år. ACT konkluderer, at Kommissionen burde have ladet licensen indgå i de foranstaltninger, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure. ACT vurderer endvidere, at licensen ikke kan erklæres forenelig med det fælles marked på grundlag af traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), og heller ikke traktatens artikel 86, stk. 2. Finansieringen af France 2 og France 3 forekommer ACT at være ubegrundet, da de private kanaler har de samme public service-forpligtelser som de offentlige kanaler, dog uden at de modtager den samme finansielle kompensation fra staten.
- (34) Hvad angår investeringsstøtten og kapitalindskuddene, mener ACT ikke, at disse støtteforanstaltninger er knyttet til et bestemt kulturelt projekt, og støtten kan derfor ikke retfærdiggøres i medfør af traktatens artikel 87, stk. 3, litra d). ACT mener derimod, at der er tale om driftsstøtte, og at undtagelsen for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ikke kan finde anvendelse i dette tilfælde, da de franske myndigheder ikke har fremsendt omstrukturingsplanen for tv-kanalerne til Kommissionen.
- (35) Efter at have mindet om den metode, Kommissionen skal anvende for at vurdere statsstøtte på grundlag af traktatens artikel 86, stk. 2, anfører ACT endelig, at investeringsstøtten og kapitalindskuddene i denne sag ikke opfylder de kriterier, der er opstillet i denne artikel, da der er tale om ekstraordinære og midlertidige støtteforanstaltninger, der ikke blev udbetalt for at finansiere yderligere public service-forpligtelser.
- (36) ACT konkluderer med at anmode Kommissionen om at vedtage en endelig negativ beslutning vedrørende investeringsstøtten til France 2 og France 3 og kapitalindskuddene til France 2, at indlede en formel undersøgelsesprocedure vedrørende licensen og at fremlægge yderligere oplysninger om de to kanalers public service-forpligtelser og om indholdet af omstrukturingsplanen.

IV. KOMMENTARER FRA FRANKRIG

A. Om indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure

- (37) De franske myndigheder fremlagde deres bemærkninger til indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure i brev af 10. december 1999. De anfører, at deres breve af 20. december 1996 og 29. april 1999 indgår i disse kommentarer. Argumenterne i disse to breve gengives kun her, hvis de ikke allerede er fremført i brev af 10. december 1999.
- (38) De franske myndigheder redegør først for følgerne af liberaliseringen af den audiovisuelle sektor. De mener, at privatiseringen af TF1 på brutal og uforudsigelig vis ødelagde France 2's økonomiske balance, da TF1's reklameindtægter fra 1987 tog et kraftigt opsving, mens France 2's reklameindtægter blev udhulet. De franske myndigheder har to forklaringer på denne udvikling: For det første blev TF1's programflade ændret af kommercielle hensyn og rettet mod »husmødre under 50 år«, der udgjorde den seergruppe, som annoncørerne var mest interesseret i, mens de offentlige kanaler henvender sig til en bredere og mere forskelligartet seerskare. For det andet foreskriver de lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser en mere begrænset adgang til reklameindtægter for offentlige operatører end for private operatører.

- (39) Endvidere var der en kraftig inflation i omkostningerne til køb og produktion af programmer. Da antallet af operatører blev fordoblet på fire år, blev konkurrencen hårdere på markedet for programmer, mens nye operatører kom på markedet med ny likviditet. Resultatet var, at programpriserne steg uanset genre. For at opveje denne inflation trak de to public service-kanaler på deres lager af programmer. Da de havde færre økonomiske ressourcer, der sjældnere blev fornyet, blev programmerne mindre attraktive, hvilket førte til et faldende seertal for France 2 og dermed til faldende reklameindtægter. Faldende reklameindtægter og højere omkostninger betød således en forværring af de to public service-kanalers økonomiske situation.
- (40) De franske myndigheder hævder, at staten var nødt til at gribe ind for at sikre public service-kanalernes overlevelse og udførelsen af deres public service-opgaver for på den måde at sikre pluralisme. Disse public service-opgaver viser sig ved en generel kvalitativ forpligtelse og en specifik programsætning. De bygger på den opfattelse, at tilstedeværelsen af public service-kanaler med et generelt programudbud rettet mod et tilstrækkelig bredt publikum er en betingelse for pluralisme, programbredde og en differentieret støtte til audiovisuel og cinematografisk skabelse. Udførelsen af disse opgaver medfører ekstra omkostninger for public service-kanalerne og et tab på reklamesiden. Fra 1988 til 1994 var forværringen af deres økonomiske situation ved at bringe selve deres eksistens i fare og skade en korrekt udførelse af deres public service-opgaver. Staten måtte derfor gribe ind og yde investeringsstøtte og foretage kapitalindskud. Stigningen i licensen kunne imidlertid ikke opveje den hurtige stigning i programomkostningerne og dæmme op for kanalernes økonomiske deroute. De franske myndigheder fandt statens indgriben til fordel for France 2 og France 3 forenelig med fællesmarkedet, både traktatens artikel 86, stk. 2, og artikel 87, stk. 3, litra c), samt rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder⁽⁶⁾.
- (41) De franske myndigheder begrundede investeringsstøtten til France 2 og France 3 med nødvendigheden af at hjælpe tv-kanalerne med at klare de stigende programomkostninger. Som følge af en revision udført af Coopers & Lybrand udarbejdede de to public service-kanaler en strategiplan i juli 1991, der for begge kanalers vedkommende indeholdt et forslag til intern omstrukturering og en social plan, der skulle give besparelser, og som fastsatte en strategi for bedre at kunne modsvare seernes forventninger, samtidig med at kanalernes public service-karakter blev understreget. Staten ledsagede gennemførelsen af denne strategiplan gennem yderligere finansiering i form af den allerede nævnte investeringsstøtte, og for France 2's vedkommende et kapitalindskud for at rette op på selskabets resultat. Da det første kapitalindskud på 500 mio. FRF viste sig at være utilstrækkeligt, besluttede staten at foretage yderligere to kapitalindskud i France 2 i 1993 og 1994, således at sidstnævnte skete som følge af en ny revision udført af Coopers & Lybrand og sideløbende med en ny besparellesplan. Denne rekapitalisering gjorde det muligt at sanere France 2's økonomiske situation. De franske myndigheder mente, at disse finansielle foranstaltninger gjorde det muligt for de to public service-kanaler at indstille sig på en ny konkurrencesituation.
- (42) De franske myndigheder mindede om, at støtten til public service-kanalerne blev ydet som led i en generel omdefinering af deres public service-opgaver og af deres forbindelser med staten via indgåelse af målaftaler.
- (43) Endelig nævnte de franske myndigheder, at markedet for seertal, programmer og audiovisuel reklame er nationale markeder, og de bebrejdede Kommissionen, at den ikke havde påvist, på hvilken måde samhandelen mellem medlemsstaterne var blevet påvirket af disse statslige økonomiske foranstaltninger.

⁽⁶⁾ EFT C 368 af 23.12.1994, s. 12.

- (44) I deres svar af 29. april 1999 kommenterede de franske myndigheder France 2's og France 3's stilling på markedet for indkøb af audiovisuelle rettigheder og reklamer. De nævnte, at public service-kanalerne ikke er i stand til at true de kommercielle kanalers stilling på markedet for indkøb af audiovisuelle rettigheder og reklamer, da deres økonomiske midler er begrænsede, og da de skal tilbyde en differentieret programsætning, hvorimod de kommercielle kanaler kun tilbyder programmer, der er attraktive, hvad angår seertal. De franske myndigheder bestred ligeledes, at France 2 og France 3 havde haft en »kunstigt lav« prispolitik, hvad angår salg af reklametid. De gjorde navnlig gældende, at France 2's priser for reklametid generelt kun ligger 5-10 % under TF1's priser, selv om reklameeffekten er halvt så stor. Prisforskellen mellem de to public service-kanaler og TF1 afspejler kun forskellen i reklameindslagenes rækkevidde.

B. Om ATC's bemærkninger

- (45) Ved brev af 15. juni 2000 modtog Kommissionen de franske myndigheders kommentarer til ACT's bemærkninger. De minder om, at licensen efter deres opfattelse udgør en eksisterende støtte og bestrider, at de private luftbårne tv-kanaler er underlagt de samme public service-forpligtelser som de offentlige. De bekræfter deres analyse, ifølge hvilken den investeringsstøtte og det kapitalindskud, som denne beslutning omhandler, er forenelige med fællesmarkedet ifølge traktatens artikel 86, stk. 2, og artikel 87, stk. 3, litra c), og de anfører, at de ikke har bedt om, at artikel 87, stk. 3, litra d), vedrørende fremme af kulturen anvendes. Endelig anfører de, at det er Kommissionens opgave at vurdere, om de oplysninger, den råder over, er tilstrækkelige til at afslutte proceduren, og at de offentlige dokumenter kan udleveres til ACT.

V. VURDERING AF FORANSTALTNINGERNE

- (46) Det hedder i traktatens artikel 87, stk. 1, at »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«.
- (47) For at en finansiel foranstaltning således udgør statsstøtte efter traktatens artikel 87, stk. 1, skal følgende betingelser alle være opfyldt:

— støtten skal ydes af en medlemsstat ved hjælp af statsmidler

— støtten skal begunstige visse virksomheder eller visse sektorer og derved fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene

— støtten skal påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

A. Om statsmidlerne

- (48) Den investeringsstøtte og de kapitalindskud, som denne beslutning vedrører, stammer fra statens budget. Ydelsen af støtten og indskuddene følger af en lovgivningsmæssig eller administrativ bestemmelse. At der således er tale om statsmidler for de omhandlede foranstaltningers vedkommende, og at de kan tilskrives staten, er derfor helt uden for enhver tvivl.

B. Om den selektive fordel og konkurrenceforvridningen

- (49) Den støtte, som France 2 og France 3 modtog i perioden 1988 til 1994, udgjorde økonomiske midler, som de to public service-kanaler kunne anvende til at finansiere deres aktiviteter eller til at investere, og som de modtog uden at skulle trække på deres egne ressourcer og uden at skulle låne på markedet. Støtten udgjorde derfor en fordel. Der er endvidere tale om en selektiv fordel, da det udelukkende var de to public service-kanaler, der modtog støtte, og ikke alle tv-operatører — offentlige og private.

- (50) I perioden 1988-1994 foretog den franske stat ligeledes tre kapitalindskud i France 2. Kommissionen mener normalt ikke, at et statsligt kapitalindskud i en virksomhed udgør en selektiv fordel for virksomheden, hvis indskuddet foretages på vilkår, som en privat investor under normale markedsøkonomiske forhold ville acceptere. Det markedsøkonomiske investorprincip kan i sagens natur kun anvendes på investeringer i kommercielle aktiviteter, hvor der forventes en normal forrentning. I dette tilfælde har France 2 til opgave at udvikle og programsætte tv-udsendelser i overensstemmelse med de opgaver, staten har pålagt selskabet, og en stor del af France 2's aktiviteter er derfor direkte finansieret af staten via licensen. Formålet med programsætningen er ikke at maksimere den kommercielle indtjening. Da staten indskød kapital i France 2, var hovedformålet således ikke at opnå en maksimal forrentning. Den franske stat indskød derfor ikke kapital i France 2 med en markedsøkonomisk investors begrundelse. I de franske myndigheders bemærkninger af 20. december 1996 og 29. april 1999 anførte disse, at staten havde optrådt som en markedsøkonomisk investor. Det er imidlertid i modstrid hermed, når det i nogle kommentarer fremføres, at staten optrådte som en markedsøkonomisk investor, og det samtidig i kommentarerne til indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure fremføres, at statens indgriben til fordel for France 2 overholdt kriterierne i rammebestemmelserne om statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder. Disse rammebestemmelser finder anvendelse på støtte til redning og omstrukturering og ikke på indgriben efter det markedsøkonomiske investorprincip.
- (51) Da de franske myndigheder imidlertid sammenlignede deres praksis i forbindelse med France 2 med en markedsøkonomisk investors, skal dette argument analyseres. For at vurdere om kapitaltilførslerne blev ydet på normale markedsvilkår, skal der foretages en analyse af modtagerens økonomiske resultater i perioden før kapitaltilførslen og af de økonomiske udsigter på basis af markedsprognoser. Tabel 3 nedenfor viser France 2's nettoresultat før og efter de tre kapitaltilførsler.

TABEL 3

France 2's økonomiske situation i perioden 1988-1994

(i mio. FRF)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Omsætning	2 835,66	2 878,81	3 047,18	3 414,15	4 393,52	4 367,65	4 935,79	5 073,76
Nettoresultat for regnskabsåret	- 99,92	- 329,19	- 744,25	- 92,92	75,51	52,01	73,13	60,73

Kilde: France 2's resultatopgørelse.

- (52) Som det fremgår af tabel 3 var France 2 ikke rentabel på tidspunktet for kapitaltilførslen. De franske myndigheder kunne ikke på basis af tv-kanalens tidligere resultater forvente en rimelig forrentning af deres investering. De kunne heller ikke forvente en normal forrentning på grundlag af selskabets økonomiske udsigter eller markedsprognoserne. Der blev ganske vist rettet op på France 2's situation fra 1992 — efter nogle år med tab — men tv-kanalens beskedne overskud var kun muligt takket være statens kapitalindskud i 1993 og 1994. De franske myndigheders argument, ifølge hvilket kapitalindskuddene i France 2 skal betragtes som en normal markedsøkonomisk investering, kan derfor ikke accepteres.
- (53) Kommissionen mener derfor ikke, at en markedsøkonomisk investor ville have foretaget de kapitalindskud i France 2, som den franske stat foretog i 1991, 1993 og 1994. De udgør derfor en fordel for France 2 — endda en selektiv fordel — da France 2 er den eneste tv-kanal, der har modtaget sådanne kapitalindskud til finansiering af sine aktiviteter.

- (54) Endvidere skal det undersøges, om betingelsen om, at der er tale om en fordel, er opfyldt i forhold til de kumulative betingelser, EF-Domstolen opstillede i Altmark-dommen⁽⁷⁾. Der er tale om følgende betingelser:
- den begunstigede virksomhed er faktisk blevet pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser er blevet klart defineret
 - de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, er blevet fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde for at undgå, at kompensationen udgør en økonomisk fordel, der kan begunstige den støttemodtagende virksomhed i forhold til konkurrenterne
 - kompensationen overstiger ikke, 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
 - når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, skal kompensationen fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at gennemføre forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.
- (55) I dette tilfælde mener Kommissionen ikke, at den anden betingelse i Altmark-dommen er opfyldt. Investeringsstøtten og kapitalindskuddene er punktuelle støtteforanstaltninger, som den franske stat ydede France 2 og France 3 for at give selskaberne mulighed for at klare deres forværrede økonomiske situation. Den finansielle kompensation blev først indrømmet efterfølgende og for at klare en uforudset situation. Der er således ikke tale om kompensationer, der er blevet fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.
- (56) Hvad angår den fjerde betingelse i Altmark-dommen, kan Kommissionen endvidere konstatere, at de tv-kanaler, som de franske myndigheder har pålagt at udføre public service-opgaver, ikke er udvalgt inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter. Endvidere er den kompensation, der er indrømmet de to tv-kanaler, ikke beregnet med udgangspunkt i en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste.
- (57) Da de kumulative betingelser i Altmark-dommen ikke er opfyldt, konstaterer Kommissionen, at den støtte og de kapitalindskud, der behandles i denne beslutning, udgjorde en selektiv fordel for France 2 og France 3 efter traktatens artikel 87, stk. 1.
- (58) Ifølge EF-Domstolens faste retspraksis⁽⁸⁾, vil en finansiel støtte, som styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, være konkurrenceforvridende. Da Kommissionens undersøgelse af denne sag blev påbegyndt i 1988, var den audiovisuelle sektor i Frankrig åben for konkurrence. France 2 og France 3 konkurrerede med andre tv-kanaler, og den økonomiske fordel som følge af de økonomiske foranstaltninger, der behandles i denne beslutning, fastslog eller styrkede nødvendigvis deres stilling i forhold til konkurrenterne. De økonomiske foranstaltninger til fordel for France 2 og France 2 medførte således en konkurrenceforvridning efter traktatens artikel 87, stk. 1.

(7) Dom af 24.7.2003 i sag C-280/00, Altmark Trans GmbH Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, endnu ikke offentliggjort.

(8) Se dom af 17.9.1980 i sag C-730/79, Philip Morris Holland BV mod Kommissionen, Sml. 1980, s. 2671, og dom af 11.11.1987 i sag C-259/85, Frankrig mod Kommissionen, Sml.1987, s. 4393.

C. Påvirkning af samhandelen

- (59) En statslig økonomisk foranstaltning udgør kun statsstøtte efter traktatens artikel 87, stk. 1, hvis den faktisk eller potentielt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Når en økonomisk støtte ydet af staten styrker en virksomheds stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheder, må sidstnævnte siges at være påvirket af støtten⁽⁹⁾. EF-Domstolen har udviklet en bred fortolkning af begrebet påvirkning. Det forhold, at den berørte virksomhed ikke selv deltager i eksporten, udelukker ikke, at samhandelen påvirkes. Når en medlemsstat yder støtte til en virksomhed, kan det betyde, at den indenlandske aktivitet fastholdes eller styrkes, hvilket i samme omfang vil svække andre medlemsstaters virksomheders mulighed for at etablere sig på markedet. Støtten giver således mulighed for at bevare en markedsandel, som konkurrenter i andre medlemsstater kunne have erhvervet⁽¹⁰⁾.
- (60) I lyset af denne retspraksis hedder det i meddelelsen, 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 sprogområder, der overskrider de nationale grænser. Endvidere kan radio- og tv-selskabernes ejerstruktur række ud over én medlemsstat.«⁽¹¹⁾.
- (61) (I anmodningen om oplysninger⁽¹²⁾ og i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure behandle Kommissionen indgående spørgsmålet om påvirkning af samhandelen. Markedet for erhvervelse og salg af programrettigheder er internationalt, selv om rettighederne og programmerne generelt erhverves for et bestemt geografisk marked. De økonomiske ressourcer, der blev ydet France 2 og France 3, gav selskaberne yderligere konkurrencemæssige midler til at erhverve audiovisuelle rettigheder og investere i programmer, der efterfølgende blev solgt. Endvidere placerede støtteforanstaltningerne France 2 og France 3 i en mere gunstig situation end deres konkurrenter i EU, hvorved konkurrenternes chancer for at etablere sig i Frankrig mindskedes. I den forbindelse skal det bemærkes, at i en del af den periode, der undersøges i denne beslutning, var en audiovisuel koncern, der opererer i flere medlemsstater, aktionær i den franske tv-kanal, la Cinq, der gik konkurs i 1992.
- (62) Den støtte og de kapitalindskud, som France 2 og France 3 nød godt af, påvirkede således samhandelen mellem medlemsstaterne efter traktatens artikel 87, stk. 1.
- (63) På baggrund af disse betragtninger kan det konkluderes, at den støtte, som de franske myndigheder ydede France 2 og France 3, samt kapitalindskuddene i France 2 fra 1988 til 1994 udgør statsstøtte ifølge traktaten.

VI. OVERDRAGELSE TIL FRANCE 2 OG FRANCE 3 AF UDFØRELSEN AF EN TJENESTEYDELSE AF ALMINDELIG ØKONOMISK INTERESSE

- (64) Det hedder i traktatens artikel 86, stk. 2, at »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⁾ Se dom i ovennævnte Philip Morris sag.

⁽¹⁰⁾ Se bl.a. EF-Domstolens dom af 13.7.1988 i sag 102/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1988, s. 4067, og EF-Domstolens dom af 21.3.1991 i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433.

⁽¹¹⁾ Punkt 18 i meddelelsen.

⁽¹²⁾ Se betragtning 15.

- (65) Ifølge EF-Domstolens faste retspraksis udgør artikel 86 en undtagelse fra forbuddet mod statsstøtte, hvad angår virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse⁽¹³⁾. Altmærk-dommen bekræfter indirekte, at statsstøtte, der opvejer en virksomheds omkostninger ved at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, generelt kan erklæres forenelig med fællesmarkedet, hvis betingelserne i traktatens artikel 86, stk. 2, overholdes.
- (66) I overensstemmelse med fast retspraksis⁽¹⁴⁾, er traktatens artikel 86 en undtagelsesbestemmelse, der skal fortolkes restriktivt. Førsteinstansretten har fastslået, at alle følgende betingelser skal være opfyldt, for at en foranstaltning kan omfattes af denne undtagelse:
- den omhandlede tjenesteydelse skal være en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og være klart defineret som sådan af medlemsstaten
 - den omhandlede virksomhed skal udtrykkeligt af medlemsstaten være pålagt at udføre den omhandlede tjenesteydelse
 - 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.
- (67) Meddelelsen fastsætter de principper og metoder, som Kommissionen vil følge for at sikre overholdelse af disse betingelser på radio- og tv-området. I dette tilfælde skal Kommissionen således sikre, at:
- de aktiviteter, som tv-kanalerne France 2 og France 3 udfører, er public service-aktiviteter, og at deres public service-opgaver er klart defineret (definition)
 - France 2 og France 3 er blevet pålagt public service-opgaverne ved en officiel akt (mandat og kontrol)
 - den finansielle kompensation er proportionel med nettoomkostningerne som følge af public service-forpligtelsen (proportionalitet).
- (68) Kommissionen skal også i sin analyse tage højde for protokollen. Her mindes der om, 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. Det hedder, at medlemsstaterne har kompetence til at »finansiere public service-radio- og tv-virksomhed, for så vidt finansieringen ydes til radio- og fjernsynsforetagender, 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.«

⁽¹³⁾ Se Førsteinstansrettens dom af 27.2.1997 i sag T-106-95, FFSA m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1997 II, s. 229.

⁽¹⁴⁾ Se ovenfor nævnte FFSA-dom.

A. Definition af France 2's og France 3's public service-opgaver

- (69) I medfør af protokollen og meddelelsen skal medlemsstaterne definere public service-opgaverne. Det hedder i meddelelsen, at »I betragtning af radio- og tv-sektorens særlige karakter kan man forestille sig en »bred« definition, der pålægger et givet selskab at udbyde et afbalanceret og varieret program i overensstemmelse med mandatet ifølge de fortolkende bestemmelser i Protokollen, samtidig med at der bevares et vist seertal. En sådan definition ville være i overensstemmelse med målsætningen om at opfylde de demokratiske, sociale og kulturelle behov i samfundet og sikre pluralisme, herunder kulturel og sproglig diversitet«⁽¹⁵⁾. Endelig skal der mindes om, at hvad angår definitionen af public service i radio- og tv-sektoren, er Kommissionens rolle begrænset til at kontrollere, at der ikke findes klare fejl⁽¹⁶⁾.
- (70) Artikel 48 i den franske lov nr. 86-1067 af 30. september 1986 om kommunikationsfrihed henviser til France 2's og France 3's uddannelsesmæssige, kulturelle og sociale opgave. Lovens artikel 54, 55 og 56 fastsætter netop visse opgaver for France 2 og France 3, hvad angår offentliggørelse af regeringserklæringer, parlamentsdebatter og udsendelser om politiske partier, fag- og brancheforeninger samt om de vigtigste kirkeretninger i Frankrig.
- (71) France 2's og France 3's public service-opgaver opremses herefter i udbudsbetingelserne. Det hedder i artikel 3 i udbudsbetingelserne af 28. august 1987 for France 2, at »selskabet udvikler og program-sætter sine udsendelser med henblik på at sikre alle dele af offentligheden information, kulturel berigelse og underholdning i overensstemmelse med den kulturelle, uddannelsesmæssige og sociale rolle, som loven pålægger selskabet«, og at »selskabet navnlig via sine programmer skal styrke kultur-arven og bidrage til en berigelse heraf gennem de audiovisuelle produktioner, selskabet udsender«. Artikel 3 i udbudsbetingelserne for France 3, ligeledes af 28. august 1987, indeholder også disse to afsnit samt et tredje, ifølge hvilket »selskabet udvikler og sender udsendelser om regionale forhold, der navnlig skal sikre, at kulturelle, sociale og faglige sammenslutninger samt spirituelle og filosofiske grupper kommer til orde og modtager informationer«.
- (72) Herefter beskriver ca. 20 artikler mere præcist indholdet af public service-opgaverne, nemlig mangfoldigt udtryk for forskellige tankeretninger og meninger; ærlighed, uafhængighed og informationspluralisme; tilpasning til den teknologiske udvikling; tilpasning af programmerne til døve og hørehæmmede; udsendelse af regeringserklæringer, af de vigtigste parlamentsdebatter, af udsendelser om politiske partier, fagforeninger og faglige sammenslutninger og om de væsentligste kirkeretninger i Frankrig; udsendelse af oplysninger vedrørende store nationale kampagner; udsendelse af uddannelsesmæssige og sociale programmer; forpligtelser vedrørende udsendelse af dokumentarprogrammer, informations-, teater-, musik-, danse-, underholdnings- og sportsprogrammer samt udsendelser for børn og unge og fiktionsværker.
- (73) Udbudsbetingelserne for France 2 og France 3 af 16. september 1994, der afløste betingelserne fra 1987, bekræfter disse public service-opgaver. Det hedder i forordet til udbudsbetingelserne, at »de nationale tv-stationer (France 2 og France 3) er alle borgernes tv. De skal derfor forsøge at nå så bred en seerskare som muligt og samtidig fastslå deres karakteristika gennem et specifikt programudbud baseret på nedenstående fire hovedkarakteristika. De skal:

— ved udførelsen af den kulturelle, uddannelsesmæssige og sociale opgave, som loven pålægger dem, sikre borgerne information, kulturel berigelse og underholdning med respekt for det enkelte menneske

— sikre diversitet i deres programmer ved at tilbyde alle genrer og ved at være åben over for seerne

⁽¹⁵⁾ Se punkt 33 i meddelelsen.

⁽¹⁶⁾ Se punkt 36 i meddelelsen.

- sikre en righoldig og varieret programsætning, hvad angår kulturelle udsendelser og ungdomsprogrammer
- gøre en betydelig indsats ved skabelsen af tv-programmer ved at søge innovation og ved systematisk at være opmærksom på manuskripter og ved at fremme produktion af originale produktioner, der bl.a. fremmer den franske kulturarv.

De nationale tv-selskaber skal være en reference, hvad angår etik, kvalitet og fantasifuldhed. De skal sørge for at undgå enhver form for vulgaritet. Den opmærksomhed, de viser seerne, afspejler mere et ønske om at sikre høj kvalitet end et ønske om kommercielle resultater. Forordet til udbudsbetingelserne for France 2 beskriver selskabet som »den eneste generelle tv-kanal i den offentlige sektor«, hvis mål det er at nå »et bredt publikum, som selskabet tilbyder en bred og harmonisk program-sammensætning«, mens forordet til udbudsbetingelserne for France 3 anfører, at selskabet »skal fremhæve sine særlige regionale og lokale karakteristika« og fremme »en decentraliseret information og regionale begivenheder«. Som det er tilfældet i udbudsbetingelserne af 28. august 1987, opremser omkring 20 artikler herefter mere præcist, hvad disse public service-opgaver indebærer.

- (74) Kommissionen mener, at de public service-opgaver, som er pålagt France 2 og France 3, udgør en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse efter EF-traktatens artikel 86, stk. 2. Disse public service-opgaver er klart defineret og legitime, da de dels tager sigte på at opfylde demokratiske, sociale og kulturelle behov i det franske samfund og dels at sikre mediepluralisme, herunder kulturel og sproglig mangfoldighed ifølge protokollen. Kommissionen konstaterer endvidere, at disse public service-opgaver dækker udvikling og udsendelse af alle programmer udsendt af France 2 og France 3. Disse tv-kanalers public service-aktiviteter består således i udvikling og udsendelse af alle deres programmer. Nogle public service-opgaver er ganske vist generelle og mere kvalitative, men ud fra protokollens fortolkningsbestemmelser finder Kommissionen denne »brede« definition legitim. Endelig mener Kommissionen ikke, at definitionen af public service-opgaver indeholder klare fejl.
- (75) Udbudsbetingelserne for de to offentlige tv-kanaler indeholder ligeledes bestemmelser om kvoter for udsendelse af »originale fransksprogede« cinematografiske og audiovisuelle værker og om finansiering af koproduktioner af cinematografiske værker. Der er tale om regler, der gælder for alle luftbårne tv-stationer. Da disse foranstaltninger ikke er omfattet af undersøgelsen i denne beslutning, berører de ikke en eventuel analyse af de fordele, der således er tillagt den audiovisuelle og cinematografiske produktion.

B. Mandat og kontrol

- (76) De omhandlede public service-opgaver er blevet pålagt France 2 og France 3 i officielle akter, da de følger af lov nr. 86-1067 samt udbudsbetingelserne af 28. august 1987 og 16. september 1994, vedtaget ved dekret af premierministeren. Udbudsbetingelserne foreskriver, at visse forpligtelser skal præciseres af årlige bestemmelser. Det anføres endvidere i udbudsbetingelserne af 16. september 1994, at de forpligtelser og principper, der nævnes deri, om nødvendigt præciseres i målkontrakter indgået mellem staten og tv-kanalerne.
- (77) De franske myndigheder har indført forskellige former for kontrol med France 2's og France 3's udførelse af deres public service-opgaver. De to offentlige kanaler sender hvert år en rapport til den minister, der er ansvarlig for kommunikation, og til CSA om gennemførelsen af de bestemmelser, der fremgår af deres udbudsbetingelser. CSA offentliggør hvert år en offentlig rapport, i hvilken det artikel for artikel vurderes, om hver enkelt kanal har overholdt udbudsbetingelserne. Hvis en tv-kanal groft misligholder sin public service-opgave, sender CSA sine offentlige bemærkninger til selskabets bestyrelse.

- (78) I overensstemmelse med artikel 53 i lov nr. 86-1067 skal parlamentet vedtage de offentlige kanalers budget på basis af en rapport fra hver forsamling udarbejdet af et medlem af finansudvalget. Ordføreren kan, hvis det skønnes nødvendigt, kommentere tv-kanalernes public service-opgaver.
- (79) Endelig skal det nævnes, at af de tolv medlemmer, der sidder i hver tv-kanals bestyrelse, er der to parlamentarikere, fire repræsentanter for medlemsstaten og fire eksperter. Disse ti personer er eksterne personer og kan derfor uden forbehold give udtryk for deres mening om overholdelsen af public service-forpligtelserne.

C. Proportionalitet hvad angår finansieringen af public service-opgaven

- a) *Vurdering af statens kompensation af omkostningerne ved public service-opgaven*
- (80) Kommissionen skal vurdere, om statsstøtten til France 2 og France 3 var proportionel med omkostningerne ved udførelsen af public service-opgaven. Ifølge meddelelsen må »statsstøtten ikke overskride nettoomkostningerne ved public service-opgaven under hensyntagen til andre direkte eller indirekte indtægter, der stammer fra public service-opgaven. Derfor vil den nettofortjeneste, der tilfalder de kommercielle aktiviteter som følge af public service-aktiviteterne, blive inddraget ved vurderingen af støttens proportionalitet«⁽¹⁷⁾.
- (81) Det skal bemærkes, at selv om meddelelsen i den henseende henviser til Kommissionens direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder⁽¹⁸⁾ og til den forpligtelse til at føre særskilte regnskaber, der indføres med dette direktiv, fandt denne forpligtelse ikke anvendelse på tv-spredning i den periode, som denne beslutning omhandler.
- (82) Meddelelsen er neutral, hvad angår den måde, medlemsstaterne vælger at finansiere de tv-kanaler, der har fået overdraget public service-opgaver. De franske myndigheder har valgt en todelt finansiering, der er baseret på offentlige indtægter og kommercielle indtægter. Reklame- og sponsorindtægter står for næsten alle de kommercielle indtægter, idet distributionsaktiviteterne kun giver ubetydelige indtægter. Hvad angår de offentlige indtægter, udgør licensafgiften den normale offentlige finansiering af France 2 og France 3. Ud over licensen ydede de franske myndigheder i perioden 1988-1994 ovennævnte støtte til France 2 og France 3, således som det fremgår af tabel 1 og 2.
- (83) De franske myndigheder foretog ligeledes tre kapitalindskud i France 2. Fra 1988-1991 led tv-kanalen så store tab, at den i 1991 var nødt til, i overensstemmelse med artikel 241 i den franske lov nr. 66-537 af 24. juli 1966, at øge og efterfølgende nedbringe sin aktiekapital for at afvikle en stor del af gælden og regulere niveauet for selskabets egenkapital til halvdelen af aktiekapitalen. I den forbindelse indskød den franske stat 500 mio. FRF i France 2. Denne transaktion gjorde det muligt at sikre kanalens virksomhed på kort sigt, men den gjorde det ikke muligt at sikre en holdbar balance mellem egenkapital og bankgæld. Staten måtte således foretage yderligere to kapitalindskud i 1993 og 1994 på i alt 410 mio. FRF.
- (84) I forbindelse med undersøgelsen af proportionalitetskriteriet skal Kommissionen også sikre sig, at den offentlige finansiering, som France 2 og France 3 nød godt af fra 1988-1994, dvs. den statsstøtte, som denne beslutning omhandler, men også licensen og støtte til køb af udstyr, ikke overstiger nettoomkostningerne ved deres public service-opgave.

⁽¹⁷⁾ Se punkt 57 i meddelelsen.

⁽¹⁸⁾ EFT L 195 af 27.7.1980, s. 35. Senest ændret ved direktiv 2000/52/EF (EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75).

- (85) Indledningsvis skal det bemærkes, at France 2 og France 3 i perioden 1988-1994 modtog offentlige midler, der regnskabsmæssigt behandles forskelligt. Licensen skal kompensere for de årlige byrder, der pålægges de to tv-kanaler i relation til udførelsen af public service-opgaven, og den opføres derfor i den årlige resultatopgørelse. Kapitalindskuddene og støtten opføres derimod i balancen. Kapitalindskuddene udgør nemlig ekstraordinære indskud, der skulle tjene til at afvikle flere års underskud. På samme måde giver investeringsstøtte og støtte til køb af udstyr mulighed for at finansiere investeringer, der vil blive anvendt og afskrevet over flere regnskabsår. Støtten indgår derfor i resultatopgørelsen i takt med, at investeringerne afskrives. Da der med henblik på beregningen af kompensationen for omkostningerne ved public service-opgaven både indgår elementer fra balancen (støtte) og fra resultatopgørelsen (afskrivninger, der indgår i de samlede årlige omkostninger), er det nødvendigt med en kumulativ tilgang på mellemlang til lang sigt, da det så er muligt at fastslå, at afskrivningerne (som er bogført i resultatopgørelsen) og støtten (som er bogført i balancen) udgør samme beløb. Da den formelle undersøgelsesprocedure vedrører årene 1988-1994, vil denne kumuleringsperiode blive anvendt.
- (86) France 2 og France 3 driver både public service-virksomhed og kommerciel virksomhed, enten internt eller via datterselskaber. Kun omkostningerne ved kanalernes public service-virksomhed, som omfatter alle de omkostninger, der er nødvendige for at udvikle og udsende deres programmer, kan støttes økonomisk af staten. Hver kanals samlede omkostninger for regnskabsåret omfatter omkostninger i forbindelse med udførelsen af public service-virksomheden og omkostninger i forbindelse med den kommercielle virksomhed. Nettoomkostningerne ved hver kanals public service-virksomhed fås ved fra deres samlede omkostninger for regnskabsåret at fratrække alle de omkostninger, der er knyttet til udførelsen af public service-opgaverne, uanset om de udføres internt eller via datterselskaber, samt nettoindtægterne fra disse opgaver (hovedsagelig reklame- og sponsorindtægter), således som foreskrevet i meddelelsen. Som det fremgår af tabel 4, androg de kumulerede nettoomkostninger ved France 2's public service-opgaver i den her omhandlede periode 15,69 mia. FRF, og France 3's androg 20,89 mia. FRF⁽¹⁹⁾.

TABEL 4

Fastsættelse af de kumulerede nettoomkostninger ved public service-virksomheden i perioden 1988-1994

(i mia. FRF)

	France 2	France 3
Samlede omkostninger	41,982	37,011
Omkostninger knyttet til den kommercielle virksomhed	<15,2>	<11,74>
Nettooverskud af den kommercielle virksomhed	<11,091>	<4,379>
Nettoomkostninger ved public service-virksomheden	15,691	20,892

- (87) Nettoomkostningerne ved public service-virksomheden skal derefter sammenholdes med den offentlige finansiering for at fastslå, om statens økonomiske kompensation oversteg disse omkostninger. Da licensen på den ene side og støtten og kapitalindskuddene på den anden side er bogført forskelligt, er det nødvendigt successivt at beregne saldoen for kompensationen for omkostningerne ved public service-virksomheden afhængig af, hvilken type offentlig finansiering der undersøges. I perioden 1988-1994 modtog France 2 og France 3 henholdsvis 12,12 og 20,17 mia. FRF⁽²⁰⁾ i form af licensafgifter. En analyse baseret på resultatopgørelsen viser således, at France 2 og France 3 kumulativt blev underkompenseret med et beløb svarende til 3,57 mia. FRF og 718,6 mio. FRF.

⁽¹⁹⁾ Disse tal og de efterfølgende er afrundede.

⁽²⁰⁾ I disse beløb indgår dels licensafgiften og statens erstatning for en del af de offentlige kanalers indtægsttab som følge af licensfritagelse af sociale grunde.

- (88) Denne underkompensation skal nu sammenholdes med de yderligere offentlige midler, der er opført i balancen. Disse yderligere midler består på den ene side af støtte til køb af udstyr og på den anden side af investeringsstøtte, anden form for støtte og kapitalindskud, som denne procedure vedrører. Kumuleret andrager denne støtte for France 2's vedkommende 1,91 mia. FRF og for France 3's vedkommende 633,5 mio. FRF. Desuden skal kapitalindskud og ikke-tilbagebetalte forskud på løbende konti til de to offentlige kanalers datterselskaber med kommerciel virksomhed ikke inkluderes i nettoomkostningerne for public service-virksomheden (115,2 mio. FRF for France 2 og 25,9 mio. FRF for France 3).
- (89) Hvis der tages højde for disse yderligere midler, viser det sig, at France 2 og France 3 blev underkompenseret i perioden 1988-1994. France 2's underkompensation andrager 1,54 mia. FRF og France 3's 59,2 mio. FRF.
- b) *Vurdering af France 2's og France 3's praksis på markedet for salg af reklametid*
- (90) Ifølge meddelelsen skal Kommissionen ligeledes undersøge, om der var tale om konkurrenceforvridning, som ikke var nødvendig for at opfylde public service-opgaven, hvad angår den kommercielle virksomhed, der følger af public service-virksomheden. Der ville være tale om en sådan forvridning, hvis France 2 og France 3, i forvisningen om at få al kommerciel indtjening kompenseret af staten, trykkede priserne på reklametid og på den måde nedbragte konkurrenternes indtjening.
- (91) TF1 nævner dette argument i sin klage og påstår, at takket være statsstøtten til France 2 og France 3 kunne disse selskaber i modsætning til deres konkurrenter »se bort fra ethvert krav om rentabilitet, hvorved de kan tilbyde introduktionspriser og kunstigt lave priser for tv-reklamer og sponsoraktiviteter for at bevare deres kunder«.
- (92) På grundlag af de oplysninger, Kommissionen råder over, har det ikke været muligt at bekræfte TF1's argument. Forskellen mellem TF1's priser for tv-reklamer og de priser, France 2 og France 3 anvender, kan ikke forklares ved de to kanalers kommercielle praksis, men ved omfanget af reklameeffekten hos TF1 sammenlignet med de to offentlige kanaler.
- (93) I sektoren for tv-reklamer er annoncørerne først og fremmest interesseret i den seergruppe, som består af husmødre under 50 år. Denne seergruppe måles ved hjælp af begrebet »Gross Rating Point« (GRP, et mål for mediernes effekt), som defineres som det gennemsnitlige antal kontakter for en reklamekampagne, der nås i en gruppe på 100 personer i målgruppen. En kontakt betragtes som etableret, når en person på et givet tidspunkt udsættes for det udsendte budskab.
- (94) For deres reklameindslag søger annoncørerne den reklametid, der har størst effekt, og som på et givet tidspunkt sikrer den bedste dækning af målgruppen. Det betyder, at jo højere seertallene er, i jo højere grad vil annoncørerne acceptere at betale en højere enhedspris per kontakt (GRP-pris). Der er altså tale om et tillæg for effekten af reklametiden.
- (95) Tabel 6 viser kanalernes gennemsnitlige GRP-værdi og den gennemsnitlige GRP-pris for hele dagen for målgruppen husmødre mellem 15-49 år.

TABEL 6 (*)

	TF1		France 2		France 3		M6	
	Gennem-snitlig GRP	GRP-pris (EUR)	Gennem-snitlig GRP	GRP-pris (EUR)	Gennem-snitlig GRP	GRP-pris (EUR)	Gennem-snitlig GRP	GRP-pris (EUR)
1990	5,8	2 732	3	2 738	2,3	2 533	1,9	2 440
1991	5,3	2 649	2,6	2 488	2,1	2 463	1,9	2 239
1992	4,8	2 963	2,5	2 652	2	2 707	1,9	2 297
1993	4,7	2 829	2,4	2 595	1,7	2 785	1,9	2 481
1994	4,7	2 983	2,6	2 847	1,6	2 777	2	2 475

(*) Data fra en tabel fremsendt af de franske myndigheder i deres brev af 2.1.2003.

Kilde: MEDIAMETRIE/MEDIAMAT traitement POPCORN.

Da metoden blev ændret i 1989, er det ikke muligt at sammenligne med tidligere data.

- (96) Tabel 7 viser for hver tv-kanals vedkommende den gennemsnitlige GRP og den gennemsnitlige GRP-pris i primetime (kl. 19-22) for målgruppen husmødre fra 15-49 år.

TABEL 7

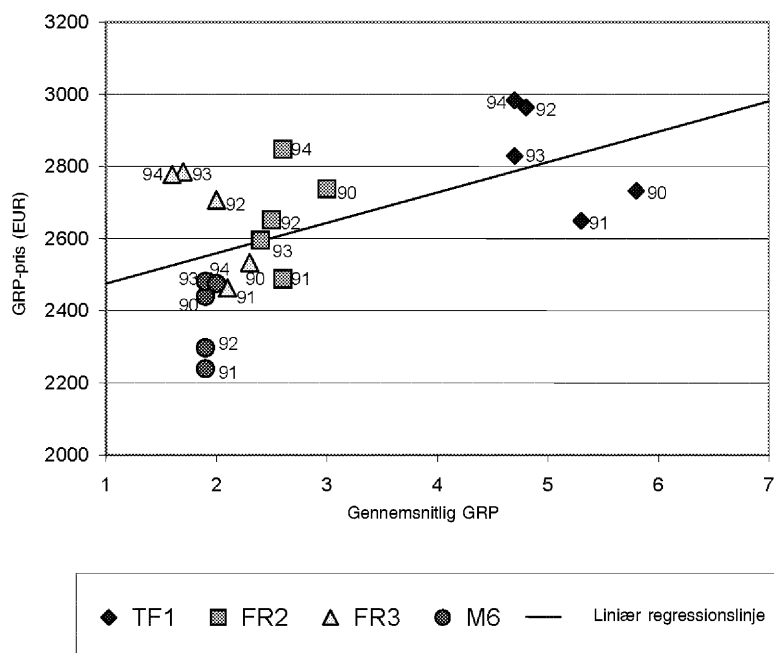
	TF1		France 2		France 3		M6	
	Gennem-snitlig GRP	GRP-pris (EUR)	Gennem-snitlig GRP	GRP-pris (EUR)	Gennem-snitlig GRP	GRP-pris (EUR)	Gennem-snitlig GRP	GRP-pris (EUR)
1990	12,8	3 465	5,9	3 079	3,9	2 620	3,4	2 815
1991	12,1	3 536	6,1	3 103	4,1	2 607	3,8	2 454
1992	10,4	3 741	5,7	3 613	3,9	3 032	4,4	2 587
1993	10,7	3 512	5,9	3 378	3,4	3 150	3,9	3 084
1994	10,3	3 735	6	3 519	3,4	3 078	4,2	3 920

Kilde: MEDIAMETRIE/MEDIAMAT traitement POPCORN.

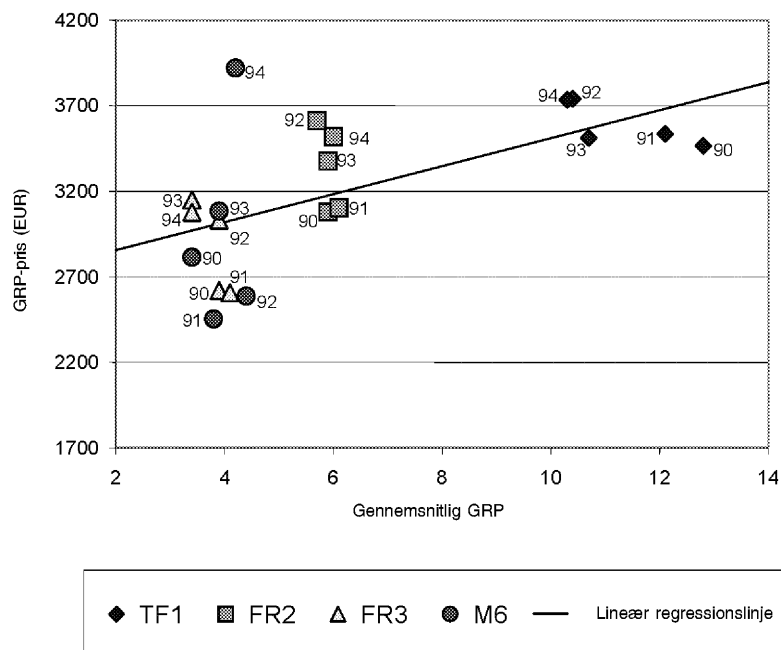
Da metoden blev ændret i 1989, er det ikke muligt at sammenligne med tidligere data.

- (97) Man ville kunne tale om en konkurrencebegrænsende adfærd hos de offentlige kanaler på markedet for salg af reklametid, hvis man, ud fra den betragtning at en højere gennemsnitlig GRP-værdi medfører en højere gennemsnitlig GRP-pris (tillæg for effekt), kunne konstatere, at de offentlige kanalers GRP-priser var mærkbart lavere end TF1's og M6's priser. Det er ikke tilfældet på basis af oplysningerne i tabel 6 og 7. Det er korrekt — således som anført af TF1 — at dette selskabs pris er højere end France 2's eller France 3's pris, hvis priser er højere end M6's. Det følger ligeledes, at TF1's gennemsnitlige GRP-pris stadig er mærkbart højere end France 2's og France 3's. Fra 1990-1994 svingede TF1's gennemsnitlige GRP-værdi målt over hele dagen fra 4,7 til 5,8 sammenlignet med France 2, der svingede fra 2,4 til 3, France 3 fra 1,6 til 2,3 og M6 fra 1,9 til 2. I prime time svingede TF1's gennemsnitlige GRP fra 10,3 til 12,8, mens tallene for France 2 var 5,7 til 6,1, France 3 fra 3,4 til 4,1 og M6 fra 3,4 til 4,4. Forskellen mellem TF1's og de offentlige kanalers GRP-priser er ikke uproportioneret, hvis man sammenligner den med forskellen mellem GRP-priserne hos TF1 og M6. Gennemsnitlig kan man konstatere et fald i France 2's, France 3's og M6's GRP-priser på ca. 83 EUR pr. GRP-enhed i forhold til TF1's GRP-pris i de to omhandlede perioder (hele dagen og primetime). Det kan herefter konstateres, at France 2 og France 3 ikke har solgt deres reklametid til kunstigt lave priser.
- (98) Som illustration vises nedenfor grafer med oplysninger om GRP-priser og gennemsnitlig GRP for kanalerne, således som de fremgår af tabel 6 og 7, idet der skelnes mellem gennemsnittet for hele dagen og for primetime. Det begrænsede antal (fem) punkter, som er tilgængeligt for hver kanal, og den lave spredningsgrad giver mulighed for at vise alle fem år og de fire kanaler i en og samme graf.

Forholdet mellem GRP-pris og gennemsnitlig GRP hele dagen
(1990-1994)



Forholdet mellem GRP-pris og gennemsnitlig GRP i prime time
(1990-1994)



- (99) De to grafer viser, at der er en positiv korrelation mellem den gennemsnitlige GRP og GRP-priserne, hvilket bekræfter det faktum, at der findes et tillæg for effekt: En kanal med en højere GRP har en højere GRP-pris. Denne korrelation ses i grafen ved den lineære regressionslinje for GRP-pris i forhold til den gennemsnitlige GRP, der viser den »gennemsnitlige« relation mellem GRP-pris og GRP for alle kanaler i den omhandlede periode. Endvidere fremgår det af de to grafer, at France 2's og France 3's priser ikke er mærkbart lavere end de priser, som TF1 og M6 anvendte, når der tages højde for tillægget for effekt. For France 2 og France 3 er de punkter, som ligger under regressionslinjen, imidlertid meget tæt på linjen. Man kan desuden konstatere, at nogle af France 3's priser ligger over M6's med stort set samme GRP.
- (100) Sammenfattende fremstår de priser, som France 2 og France 3 anvendte mellem 1990 og 1994, ikke som væsentligt lavere end de priser, TF1 og M6 anvendte. Således kan de højere priser for reklametid hos TF1 forklares med det forhold, at kanalens reklametider har større effekt, og ikke med de offentlige kanalers kommercielle praksis. De franske konkurrencemyndigheder nåede i øvrigt til samme konklusion i en beslutning fra 2001 om salg af tv-reklametid⁽²¹⁾.
- (101) Endelig kan Kommissionen konstatere, at den offentlige støtte, som de franske myndigheder i perioden 1988-1994 ydede France 2 og France 3, var lavere end selskabernes omkostninger ved udførelsen af public service-opgaven, og at der ikke findes afgørende beviser på, at de offentlige kanaler skulle have optrådt konkurrencebegrænsende på markedet for salg af reklametid. Kommissionen mener derfor, at den statslige finansiering af France 2's og France 3's public service-forpligtelser opfylder proportionalitetskriteriet.
- (102) Kommissionen mener, at de tre betingelser for anvendelse af undtagelsen i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, er opfyldt i denne sag.

VII. KONKLUSION

- (103) På baggrund af sin undersøgelse mener Kommissionen, at den statsstøtte, som er genstand for denne formelle undersøgelsesprocedure, er forenelig med fællesmarkedet i medfør af EF-traktatens artikel 86, stk. 2 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Frankrigs investeringsstøtte til France 2 og France 3 samt Frankrigs kapitalindskud i France 2 mellem 1988 og 1994 udgør statsstøtte, som er forenelig med fællesmarkedet i medfør af EF-traktatens artikel 86, stk. 2.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 10. december 2003.

På Kommissionens vegne

Mario MONTI

Medlem af Kommissionen

⁽²¹⁾ Beslutning nr. 00-D-67 af 13.2.2001 om konstateret praksis i sektoren for salg af reklametid.