

Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst

(2001/C 320/04)

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING OCH MEDDELANDETS TILLÄMPNINGS-OMRÅDE

- Under de senaste tjugo åren har radio- och TV-sektorn förändrats avsevärt. Avskaffandet av monopolen, tillkomsten av nya aktörer och den snabba tekniska utvecklingen har på ett genomgripande sätt förändrat konkurrensvillkoren på området. TV-sändningar har traditionellt sett varit en reserverad verksamhet. Sedan tillkomsten har de huvudsakligen tillhandahållits av offentliga företag som en monopolverksamhet, främst på grund av den begränsade tillgången på sändningsfrekvenser och de höga inträdeshindren.
- På 1970-talet gjorde emellertid den ekonomiska och tekniska utvecklingen det i ökande grad möjligt för medlemsstaterna att tillåta andra operatörer att sända. Medlemsstaterna beslutade därmed att införa konkurrens på marknaden. Detta ledde till större valmöjligheter för konsumenterna, som fick tillgång till många nya kanaler och tjänster. Införandet av konkurrens främjade också uppkomsten av starka europeiska operatörer och dessas tillväxt samt utvecklingen av ny teknik, och garanterade en större mångfald inom sektorn. Samtidigt som medlemsstaterna öppnade marknaderna för konkurrens ansåg de dock att radio och TV i allmänhetens tjänst skulle bevaras som ett sätt att garantera täckning av vissa områden och att tillfredsställa behov som de privata operatörerna inte nödvändigtvis tillfredsställer i full utsträckning.
- Privata operatörer har uppmärksammat kommissionen på att den ökade konkurrensen och förekomsten av statligt finansierade operatörer har lett till en växande oro för möjligheterna att konkurrera på lika villkor. De flesta klagomålen gäller överträdelse av artikel 87 i EG-fördraget i samband med den offentliga finansieringen av radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst.
- I detta meddelande fastställs de principer som kommissionen kommer att följa vid tillämpningen av artikel 87 och artikel 86.2 i EG-fördraget på statlig finansiering av radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst. Detta kommer att göra kommissionens politik på detta område så klar och tydlig som möjligt.

2. RADIO OCH TV I ALLMÄNHETENS TJÄNST

- I kommissionens senaste meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa anges följande om radio och TV: "Dessa medier spelar givetvis en central roll i det moderna, demokratiska samhället, i synnerhet när det gäller social utveckling och utbyte, och de har därför alltid varit föremål för särskilda regleringar i syfte att slå vakt om allmänhetens intressen. Dessa regleringar har byggts upp kring gemensamma värderingar såsom yttrandefrihet, rätt

att gå i svaromål, pluralism, upphovsrättsskydd, främjande av språklig och kulturell mångfald, skydd av minderåriga, försvar av den mänskliga värdigheten samt konsumentskydd" ⁽¹⁾.

- Tjänster i allmänhetens intresse inom radio- och TV-sektorn är inte jämförbara med sådana tjänster inom någon annan ekonomisk sektor, även om de har en klar ekonomisk betydelse. Det finns inte någon annan tjänst som samtidigt har så stor spridning bland befolkningen, förser den med ett stort utbud av information och innehåll, och på så sätt förmedlar och påverkar både enskildas och allmänhetens åsikter.
- Den högnivågrupp om audiovisuell politik som leddes av dåvarande kommissionsledamoten Oreja konstaterade att radio och TV "har en viktig roll att spela när det gäller att främja kulturell mångfald i alla länder genom att erbjuda ett bildande programutbud, genom att ge allmänheten objektiv information, genom att garantera ett varierande programutbud och genom att demokratiskt och gratis tillhandahålla kvalitetsunderhållning" ⁽²⁾.
- Dessutom betraktas radio och TV allmänt som en mycket pålitlig informationskälla och dessa medier är för en ganska stor del av befolkningen den huvudsakliga källan till information. På så sätt bidrar radio och TV till den offentliga debatten och garanterar att alla invånare med tiden får en rimlig chans att delta i det offentliga livet.
- Den stora betydelse som verksamheter i allmänhetens tjänst ⁽³⁾ har generellt erkänns också i fördraget. Den centrala bestämmelsen är i detta hänseende artikel 86.2, som lyder på följande sätt:

"Företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse."

⁽¹⁾ KOM(2000) 580 slutlig, s. 35.

⁽²⁾ "The digital age European audiovisual policy." Rapport från högnivågruppen om audiovisuell politik, 1998.

⁽³⁾ Begreppet i *allmänhetens tjänst* som används i Protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna syftar i detta meddelande liksom artikel 16 i i EG-fördraget och föklaring (nr 13) som fogats till slutakten från Amsterdam på begreppet *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* som används i artikel 86.2.

10. Denna bestämmelse bekräftas av artikel 16 i EG-fördraget om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som infördes genom Amsterdamfördraget och trädde i kraft den 1 maj 1999. I den artikeln anges följande:

"Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 73, 86 och 87 och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, skall gemenskapen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom detta fördrags tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter."

11. Tolkningen av dessa principer mot bakgrund av radio- och TV-sektorns särskilda karaktär återges summariskt i Protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna som är fogat till EG-fördraget (nedan kallat protokollet), i vilket det konstateras att "systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet att bevara mångfalden i medierna". Därefter anges följande:

"Bestämmelserna i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall inte påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst i den utsträckning som denna finansiering beviljas radio- och TV-organisationerna för att de skall utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem, utformats och organiserats av varje medlemsstat och i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall beaktas."

12. Att radio och TV i allmänhetens tjänst är viktig för det sociala, demokratiska och kulturella livet i unionen bekräftades ännu en gång i Resolutionen från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet av den 25 januari 1999 om radio och TV i allmänhetens tjänst (nedan kallad resolutionen). I resolutionen betonas att "en nödvändig förutsättning för att den särskilda skyldigheten att tillhandahålla radio och TV i allmänhetens tjänst skall kunna fullgöras är att allmänheten, utan diskriminering och på grundval av lika möjligheter, har tillgång till ett brett utbud av kanaler och tjänster". Vidare måste radio och TV i allmänhetens tjänst "dra nytta av den tekniska utvecklingen", ge "allmänheten möjlighet att dra nytta av fördelarna med de nya audiovisuella tjänsterna, informationstjänsterna och den nya tekniken" och svara för "utveckling och diversifiering av verksamheten i den digitala tidsåldern". Vidare anges att "de radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst även fortsättningsvis måste kunna erbjuda ett brett programutbud i enlighet med sitt uppdrag så som det utformats av medlemsstaterna för att rikta sig till samhället som helhet, och att det i detta sammanhang är berättigat för de radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst att försöka nå en bred publik" ⁽⁴⁾.

13. Med hänsyn till dessa särskilda kännetecken, som är specifika för radio- och TV-sektorn, kan, såsom anges i resolutionen, ett uppdrag att sända radio och TV i allmänhetens tjänst som innebär att man tillhandahåller "ett brett programutbud i enlighet med sitt uppdrag" i princip anses som legitimt, eftersom det syftar till ett balanserat och varierat programutbud som garanterar offentliga radio- och TV-programföretag en publik av en viss storlek, och därmed också garanterar att uppdraget fullgörs, eftersom samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov tillfredsställs och mångfalden bevaras.

14. Det bör noteras att kommersiella radio- och TV-programföretag, varav flera omfattas av en skyldighet att tillhandahålla radio och TV i allmänhetens tjänst, också spelar en roll när det gäller att uppfylla kraven i protokollet, i den mån de bidrar till att säkerställa pluralism, berika den kulturella och politiska debatten och bredda programutbudet.

3. DET RÄTTSLIGA SAMMANHANGET

15. Vid tillämpning av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst måste hänsyn tas till många olika faktorer. I EG-fördraget finns artiklarna 87 och 88 om statligt stöd och artikel 86.2 om tillämpningen av reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Genom Amsterdamfördraget infördes en särskild artikel (artikel 16) om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och ett protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst, medan det redan genom Maastrichtfördraget hade införts en artikel i vilken gemenskapens roll på kulturområdet definieras (artikel 151) och en artikel där det ges möjlighet att bevilja statligt stöd för att främja kulturen (artikel 87.3 d). Europaparlamentet och rådet har antagit direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television ⁽⁵⁾. Kommissionen har antagit direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet ⁽⁶⁾. Dessa regler tolkas genom rättspraxis från Europeiska gemenskapernas domstol och Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt. Kommissionen har också antagit det meddelande som nämns i punkt 5 samt flera meddelanden om tillämpningen av reglerna om statligt stöd.

4. TILLÄMPLIGHET AV ARTIKEL 87.1

4.1 Statlig finansiering av radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst med karaktär av statligt stöd

16. I artikel 87.1 anges följande: "Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."

⁽⁵⁾ EGT L 298, 17.10.1989, s. 23. Ändrat genom direktiv 97/36/EG (EGT L 202, 30.7.1997, s. 60).

⁽⁶⁾ EGT L 195, 29.7.1980, s. 35. Senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG (EGT L 193, 29.7.2000, s. 75).

⁽⁴⁾ EGT C 30, 5.2.1999, s. 1.

17. Syftet med det statliga ingripandet har inte någon betydelse för bedömningen av om det är fråga om statligt stöd enligt artikel 87.1, utan vid bedömningen granskas enbart vilka följder det statliga ingripandet har. Statlig finansiering av radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst betraktas normalt som statligt stöd, om finansieringen uppfyller ovanstående kriterier. Radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst finansieras normalt med medel ur statsbudgeten eller genom en avgift på TV-innehav. Under vissa särskilda omständigheter kan staten ge kapitaltillskott till radio- eller TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst eller efterskänka sådana företags skulder. Dessa finansiella åtgärder vidtas normalt av offentliga myndigheter och inbegriper överföring av statliga medel. Om och i den mån som dessa åtgärder genomförs i strid med marknadsekonomiska investeringsprinciper i enlighet med Tillämpning av artiklarna 92 och 93 i EEG-fördraget på offentliga myndigheters innehav⁽⁷⁾ och kommissionens meddelande till medlemsstaterna om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EEG-fördraget och av artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EEG på offentliga företag inom tillverkningsindustrin⁽⁸⁾ gynnar de i de flesta fall endast vissa radio- och TV-programföretag och kan därmed snedvrider konkurrensen. Förekomsten av statligt stöd måste naturligtvis bedömas från fall till fall, också beroende på vilken typ av finansiering det rör sig om⁽⁹⁾.

18. EG-domstolen har konstaterat följande: "Om ett statligt finansiellt stöd eller stöd som ges med hjälp av statliga medel förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen skall denna handel anses påverkas av detta stöd"⁽¹⁰⁾. Statlig finansiering av radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst kan således generellt anses påverka handeln mellan medlemsstater. Detta gäller utan tvekan förvärv och försäljning av programrättigheter, som ofta sker på internationell nivå. Om de offentliga radio- och TV-programföretagen får sälja reklamtid, har detta också effekter utanför landets gränser, särskilt i homogena språkområden som överskrider nationsgränser. Dessutom kan kommersiella radio- och TV-programföretag ha ägare i fler än en medlemsstat.

19. Enligt EG-domstolens rättspraxis⁽¹¹⁾ skall all statlig finansiering av ett visst företag, även när finansieringen avser nettokostnader som beror på uppdraget att verka i allmänhetens tjänst, betraktas som statligt stöd (under förutsättning att alla villkor för tillämpning av artikel 87.1 är uppfyllda).

⁽⁷⁾ Bulletin EG 9, 1984.

⁽⁸⁾ EGT C 307, 13.11.1993, s. 3.

⁽⁹⁾ Stöd nr NN 88/98, "Finansiering av en reklamfri nyhetskanal med dygnetrundsändringar genom BBC:s licensavgifter," EGT C 78, 18.3.2000, s. 6, och stöd nr NN 70/98, "Statligt stöd till de allmänna kanalerna Kinderkanal och Phoenix," (EGT C 238, 21.8.1999, s. 3).

⁽¹⁰⁾ Mål 730/79, Philip Morris Holland mot kommissionen Rec. 1980, s. 2671, punkt 11, C-303/88, Italien mot kommissionen, Rec. 1991, s. I-1433, punkt 27, C-156/98, Tyskland mot kommissionen, Rec. 2000, s. I-6857, punkt 33.

⁽¹¹⁾ Mål T-106/95, FFSA m.fl. mot kommissionen, Rec. 1997, s. II-229, T-46/97, SIC mot kommissionen, Rec. 2000, s. II-2125 och C-332/98, Frankrike mot kommissionen, Rec. 2000, s. I-4833.

4.2 Stödets karaktär: befintligt stöd jämfört med nytt stöd

20. De program för finansiering som i dag finns i de flesta medlemsstater infördes för länge sedan. Kommissionen måste därför preliminärt bedöma om dessa program kan anses som befintligt stöd enligt artikel 88.1.

21. Befintligt stöd regleras i artikel 88.1, som lyder på följande sätt: "Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den skall till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion."

22. Enligt artikel 1 b i i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget⁽¹²⁾, anses med befintligt stöd "...allt stöd som fanns innan fördraget trädde i kraft i respektive medlemsstat, det vill säga stödordningar och individuellt stöd som infördes före och som fortfarande är tillämpliga efter det att fördraget har trätt i kraft".

23. I artikel 1 b v anges följande om befintligt stöd: "stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring."

24. I enlighet med EG-domstolens rättspraxis⁽¹³⁾, kommer kommissionen att undersöka om den rättsliga ram enligt vilken stödet beviljas har ändrats sedan den infördes. Kommissionen kommer att beakta alla de rättsliga och ekonomiska faktorer som hänger samman med radio- och TV-systemet i en viss medlemsstat. Även om de rättsliga och ekonomiska faktorer som är relevanta för en sådan bedömning har många gemensamma drag i de flesta eller alla medlemsstater, anser kommissionen att det bästa tillvägagångssättet är att göra en bedömning från fall till fall⁽¹⁴⁾.

5. BEDÖMNING AV OM STATLIGT STÖD ÄR FÖRENLIGT MED DEN GEMENSAMMA MARKNADEN ENLIGT ARTIKEL 87.2 OCH 87.3

25. Statligt stöd till radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst måste granskas av kommissionen, som avgör om det kan betraktas som förenligt med den gemensamma marknaden. De undantag som anges i artikel 87.2 och 87.3 kan tillämpas.

⁽¹²⁾ EGT L 83, 27.3.1999, s. 1.

⁽¹³⁾ Mål C-44/93, Namur-Les Assurances du Crédit SA mot Office National du Dueroire and the Belgian State, Rec. 1994, s. I-3829.

⁽¹⁴⁾ För kommissionens senaste praxis på området, se fotnot 9.

26. Enligt artikel 151.4 i EG-fördraget skall gemenskapen beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördraget, särskilt för att respektera och främja sin kulturella mångfald. Artikel 87.3 d i fördraget ger därför kommissionen möjlighet att anse stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet som förenligt med den gemensamma marknaden, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen i gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Det är kommissionens uppgift att besluta om den faktiska tillämpningen av denna bestämmelse, på samma sätt som den beslutar om de andra undantagsbestämmelserna i artikel 87.3. Det bör erinras om att de bestämmelser som medger undantag från förbudet mot statligt stöd måste tillämpas strikt. Begreppet "kultur" i den mening som avses i artikel 87.3 d måste därför tolkas restriktivt. I sitt beslut i ärendet *Kinderkanal och Phoenix* konstaterar kommissionen att en medlemsstats utbildningsbehov och demokratiska behov inte har något samband med att främja kulturen⁽¹⁵⁾. I detta hänseende bör det noteras att protokollet skiljer mellan de kulturella, sociala och demokratiska behoven i varje samhälle. Utbildning kan naturligtvis ha en kulturell aspekt.

27. När medlemsstaterna beviljar statligt stöd till radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst är det vanligt att man inte skiljer mellan de tre behov som nämns i protokollet. Det innebär att om en medlemsstat inte ger en särskild definition och ett särskilt stöd endast för att främja kulturen, kan ett sådant stöd i allmänhet inte godkännas enligt artikel 87.3 d. Det kan däremot i de flesta fall bedömas på grundval av artikel 86.2 som avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Oavsett vilken rättslig grund som används för att bedöma stödets förenlighet, kommer kommissionen att göra en självständig granskning på grundval av samma kriterier, nämligen de som fastställs i detta meddelande.

6. BEDÖMNING AV DET STATLIGA STÖDETS FÖRENLIGHET ENLIGT ARTIKEL 86.2

28. Att tjänster i allmänhetens intresse har en avgörande betydelse för att uppnå Europeiska unionens grundläggande mål har fullt ut erkänts av kommissionen i dess meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa som nämns i punkt 5.

29. Enligt EG-domstolens fasta rättspraxis är artikel 86 en undantagsbestämmelse som måste tolkas restriktivt. EG-domstolen har klargjort att en åtgärd för att kunna omfattas av ett undantag, måste uppfylla samtliga följande villkor:

- i) Tjänsten i fråga måste vara av allmänt ekonomiskt intresse och tydligt definieras som en sådan tjänst av medlemsstaten (definition).
- ii) Medlemsstaten måste uttryckligen ha anförtrott företaget i fråga att tillhandahålla den aktuella tjänsten (tilldelning).

iii) Tillämpningen av fördragets konkurrensregler (i detta fall förbudet mot statligt stöd) måste förhindra att den särskilda uppgift som företaget har tilldelats utförs av företaget. Undantaget från sådana regler får inte påverka utvecklingen av handeln i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse (proportionalitetstestet).

30. Som fördragets väktare är det kommissionens uppgift att bedöma om dessa kriterier är uppfyllda.

31. Särskilt när det gäller radio och TV i allmänhetens tjänst måste det ovan beskrivna tillvägagångssättet anpassas mot bakgrund av tolkningsbestämmelserna i protokollet, som hänvisar till "det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem [radio- och TV-organisationerna], utformats och organiserats av varje medlemsstat" (definition och tilldelning) och föreskriver ett undantag från fördragets regler för finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst "i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall beaktas" (proportionalitet).

6.1 Definition av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst

32. För att uppfylla villkoret i punkt 29 i vid tillämpningen av artikel 86.2, måste en officiell definition av uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse fastställas. Endast om det finns en officiell definition kan kommissionen med en tillräcklig grad av rättsäkerhet bedöma om undantaget i artikel 86.2 är tillämpligt.

33. Det är medlemsstaternas ansvar att definiera vad som skall ingå i uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Detta kan göras på nationell, regional eller lokal nivå. Generellt gäller att denna befogenhet måste utövas med beaktande av gemenskapsbegreppet "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse". Med hänsyn till radio- och TV-sektorns särskilda art kan, mot bakgrund av protokollets tolkningsbestämmelser, en "vid" definition, som innebär att ett visst radio- och TV-programföretag anförtros uppgiften att tillhandahålla ett balanserat och varierat programutbud samtidigt som en viss andel av publiken behålls i enlighet med uppdraget, anses vara berättigad enligt artikel 86.2. En sådan definition skulle överensstämma med syftet att tillgodose samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov och att garantera mångfalden, inbegripet kulturell och språklig mångfald.

34. På liknande sätt kan uppdraget att verka i allmänhetens tjänst innefatta vissa tjänster som inte är "program" i traditionell bemärkelse, t.ex. informationstjänster via Internet, i den mån de syftar till att tillgodose samma demokratiska, sociala och kulturella behov i samhället och även beaktar utvecklingen av och mångfalden hos verksamheter i den digitala tidsåldern.

⁽¹⁵⁾ Se fotnot 9.

35. Om uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse utvidgas till att även omfatta nya tjänster, bör definitionen och beslutet om tilldelning anpassas därefter inom gränserna i artikel 86.2.
36. Det är kommissionens uppgift att kontrollera att medlemsstaterna följer fördragets bestämmelser⁽¹⁶⁾. När det gäller definitionen av radio och TV i allmänhetens tjänst, är kommissionens roll begränsad till att kontrollera uppenbara felaktigheter. Det åligger inte kommissionen att besluta om ett program skall tillhandahållas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och inte heller att ifrågasätta en viss produkts art eller kvalitet. En uppenbar felaktighet i definitionen av uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse kan dock uppstå om uppdraget omfattar verksamheter som rimligen inte kan anses tillgodose – med protokollets formulering – de "demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle". Detta skulle normalt vara fallet för t.ex. e-handel. I detta sammanhang bör det erinras om att uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse beskriver de tjänster som erbjuds allmänheten i allmänhetens intresse. Frågan om definitionen av uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse får inte förväxlas med frågan om vilken finansieringsmekanism som valts för att tillhandahålla dessa tjänster. Detta innebär att radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst kan utföra kommersiella verksamheter för att få intäkter, t.ex. försäljning av reklamtid, men att sådana verksamheter normalt inte kan betraktas som en del av uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse.
37. Definitionen av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst bör vara så exakt som möjligt. Det får inte råda några tvivel om huruvida medlemsstaten har avsett att en viss verksamhet som utförs av det företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse skall omfattas av uppdraget eller inte. Utan en klar och tydlig definition av de skyldigheter som åläggs det radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst, kan kommissionen inte utföra sin uppgift enligt artikel 86.2 och därmed inte bevilja några undantag enligt den artikeln.
38. En tydlig angivelse av vilka verksamheter som ingår i uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse är också viktigt för att företag som inte verkar i allmänhetens intresse skall kunna planera sina verksamheter.
39. Slutligen bör uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse vara exakt, för att säkerställa att medlemsstaternas myndigheter har möjlighet att effektivt kontrollera att det utförs, på det sätt som beskrivs i följande kapitel.
- ## 6.2 Tilldelning och kontroll
40. För att ett företag skall kunna komma i fråga för ett undantag enligt artikel 86.2, bör uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse anförtrors ett eller flera företag genom en officiell handling (t.ex. lagstiftning, avtal eller direktiv).
41. Det räcker dock inte att det radio- och TV-företag som verkar i allmänhetens tjänst formellt har anförtratts att tillhandahålla en väldefinierad tjänst av allmänt intresse, utan det krävs också att denna tjänst verkligen tillhandahålls på det sätt som förutses i de formella bestämmelserna mellan staten och det aktuella företaget. Det är därför önskvärt att en lämplig myndighet eller ett särskilt utsett organ kontrollerar tillämpningen. Behovet av en sådan myndighet eller ett sådant organ som ansvarar för kontrollen är uppenbart när det aktuella företaget åläggs kvalitetsnormer. I enlighet med kommissionens meddelande om principerna och riktlinjerna för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran⁽¹⁷⁾ ankommer det inte på kommissionen att bedöma om kvalitetsnormerna följs. Kommissionen måste kunna förlita sig på att medlemsstaterna utövar en lämplig kontroll.
42. Medlemsstaterna har behörighet att välja vilket slags system de vill ha för att kontrollera att tjänsterna i allmänhetens intresse fullgörs. Ett sådant organ kan vara effektivt endast om det är fristående från det företag som anförtratts att tillhandahålla tjänsterna av allmänt intresse.
43. Om det inte finns tillräckliga och pålitliga indikationer på att tjänsten av allmänt intresse faktiskt tillhandahålls enligt uppdraget, kan kommissionen inte utföra sina uppgifter enligt artikel 86.2 och därmed inte heller bevilja några undantag enligt denna artikel.
- ## 6.3 Finansiering av radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst och proportionalitetstestet
- ### 6.3.1 Valet av finansiering
44. Uppdraget att verka i allmänhetens tjänst kan vara kvantitativt, kvalitativt eller båda delarna. Oavsett form kan det berättiga till ersättning, så länge det leder till extrakostnader som programföretaget normalt inte skulle ha ådragit sig.
45. Finansieringssystemen kan grovt delas in i två grupper, nämligen "en enda form av finansiering" och "dubbel finansiering". Gruppen "en enda form av finansiering" omfattar de system där det radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst finansieras med offentliga medel från en enda källa, oavsett finansieringens form. System med "dubbel finansiering" omfattar en mängd olika system, där radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst finansieras genom olika kombinationer av statliga medel och intäkter från kommersiell verksamhet, såsom försäljning av reklamtid eller program.

⁽¹⁶⁾ Se mål C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA mot Siderurgica Gabrielli SpA*, Rec. 1991, s. I-5889.

⁽¹⁷⁾ KOM(1999) 657 slutlig, avsnitt 3.6.

46. I protokollet anges följande: "Bestämmelserna i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall inte påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst [...]. I kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa som nämns i punkt 5 görs följande förtydligande: "Det är medlemsstaterna som avgör hur tjänster i allmänhetens intresse skall finansieras och det finns inget principiellt fel med att offentliga medel och annonsering blandas, förutsatt att konkurrensen på den berörda marknaden inte påverkas i en omfattning som står i strid med gemenskapens intresse (konkurrensen kan påverkas i fråga om annonsering och inköp eller försäljning av programmaterial)" ⁽¹⁸⁾.
47. Medlemsstaterna får själva välja hur radio och TV i allmänhetens tjänst skall finansieras, men kommissionen måste enligt artikel 86.2 kontrollera att undantaget från den sedvanliga tillämpningen av konkurrensreglerna för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte påverkar konkurrensen på den gemensamma marknaden på ett oproportionerligt sätt. Proportionalitetstestet är av "negativ" karaktär, dvs. det undersöker huruvida den antagna åtgärden inte är oproportionerlig. Stödet bör inte heller påverka handeln i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.
48. I protokollet bekräftas detta tillvägagångssätt även för radio och TV i allmänhetens tjänst. Där anges att finansieringen inte får påverka "handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall beaktas".
- 6.3.2 Krav på insyn i bedömningen av statligt stöd**
49. För att kommissionen skall kunna göra den ovan beskrivna bedömningen krävs en klar och exakt definition av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst och en klar och tydlig åtskillnad mellan verksamhet i allmänhetens tjänst och annan verksamhet. För att garantera insyn och ansvarighet krävs normalt redan på nationell nivå att företaget för separata konton för dessa verksamheter när offentliga medel används. Separata konton är nödvändiga för att kommissionen skall kunna genomföra proportionalitetstestet. Det ger kommissionen ett verktyg för att undersöka misstänkt korssubventionering och möjlighet att försvara berättigad ekonomisk kompensation för uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse. Endast på grundval av ordentlig kostnads- och intäktsfördelning kan det avgöras om den offentliga finansieringen faktiskt är begränsad till nettokostnaderna för uppdraget att verka i allmänhetens tjänst och därmed godtagbar enligt artikel 86.2 och protokollet.
50. Kravet på insyn i de finansiella förbindelserna mellan offentliga myndigheter och offentliga företag och mellan företag som beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter eller som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse regleras i direktiv 80/723/EEG.
51. Medlemsstaterna har genom direktiv 80/723/EEG ålagt att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att alla företag som beviljas särskilda eller exklusiva rättigheter eller anförtros att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och får statligt stöd i någon form samtidigt som företaget har annan verksamhet gör följande: a) skiljer mellan olika verksamheter (dvs. tjänster av allmänt intresse och övriga tjänster) i sin interna bokföring, b) bokför alla kostnader och intäkter korrekt på grundval av konsekvent tillämpade och objektivt försvarbara kostnadsredovisningsprinciper och c) klart redovisar de kostnadsredovisningsprinciper som ligger till grund för de olika kontona.
52. Det allmänna kravet på insyn gäller också radio- och TV-programföretag som det erinras om i det femte skälet i direktiv 2000/52/EG. De nya kraven gäller särskilt radio- och TV-organisationer som verkar i allmänhetens tjänst och som får statligt stöd och har anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, för vilka det statliga stödet inte har fastställts till en lämplig tidsperiod genom ett öppet, genomblickbart och icke-diskriminerande förfarande. Skyldigheten att föra separata konton gäller inte radio- och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst och som endast tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och inte har någon verksamhet utöver dessa tjänster.
53. Inom radio- och TV-sektorn vållar separata konton inte några särskilda problem på intäktssidan, men på kostnadsidan är det inte lika enkelt, eller till och med omöjligt, att föra separata konton. Detta beror på att inom radio- och TV-sektorn kan medlemsstaterna anse att programföretagets hela programutbud omfattas av uppdraget att tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse, men samtidigt tillåta att företaget utnyttjas kommersiellt. Olika verksamheter har med andra ord i stor utsträckning samma produktionskostnader.
54. Av dessa skäl anser kommissionen att radio- och TV-programföretagen för intäktssidan bör lämna en detaljerad redovisning över källorna och alla intäkter som härrör från utförandet av verksamheter som inte ingår i uppdraget att verka i allmänhetens tjänst.
55. På kostnadssidan bör kostnader som är specifika för den verksamhet som inte ingår i uppdraget tydligt anges. Om samma resurser – personal, utrustning, fasta anläggningar etc. – används både för att utföra tjänster som omfattas av uppdraget och tjänster som inte gör det, bör kostnaderna för dem fördelas på grundval av skillnaderna i företagets totala kostnader med och utan verksamheterna av allmänt intresse ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Se fotnot 1, s. 36.

⁽¹⁹⁾ Detta innebär en hänvisning till den hypotetiska situation där verksamheterna som inte ingår i uppdraget att verka i allmänhetens intresse avslutas; de kostnader som företaget då skulle slippa motsvarar den del av de gemensamma kostnaderna som skulle tilldelas verksamheter som inte ingår i uppdraget.

56. Det ovanstående innebär att, till skillnad mot det tillvägagångssätt som generellt används inom andra sektorer för allmännyttiga tjänster, behöver kostnader som helt hänförs sig till verksamheter i allmänhetens tjänst, men som även kommer kommersiella verksamheter till godo, inte fördelas mellan de två verksamheterna och kan alltså helt tilldelas den verksamhet som ingår i uppdraget. Detta skulle kunna vara fallet t.ex. för produktionskostnaderna för ett program som visas som en del av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst men också säljs till andra programföretag. Det främsta exemplet skulle dock vara publiken, som genereras både för att fullgöra uppdraget och för att sälja reklamtid. Det anses att en fullständig fördelning av dessa kostnader mellan de båda verksamheterna riskerar att bli skönsmässig och inte meningsfull. Kostnadsfördelning med utgångspunkt från separata konton bör dock inte förväxlas med kostnadstäckning när det gäller att definiera prissättningspolitik. Denna fråga tas upp i punkt 58.

6.3.3 Proportionalitet

57. När kommissionen gör proportionalitetstestet utgår den från att den statliga finansieringen normalt är nödvändig för att företaget skall kunna fullgöra sitt uppdrag att verka i allmänhetens tjänst. För att det statliga stödet skall godkännas enligt detta test krävs dock att det inte överstiger nettokostnaderna för uppdraget att verka i allmänhetens tjänst, med beaktande av andra direkta eller indirekta intäkter som härrör från uppdraget. Den nettofördel som verksamheter som inte omfattas av uppdraget får från den verksamhet som omfattas av uppdraget kommer därför att beaktas vid bedömningen av stödets proportionalitet.

58. Å andra sidan kan det uppstå snedvridningar på marknaden som inte är nödvändiga för att uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall kunna fullgöras. Om ett radio- och TV-företag som verkar i allmänhetens tjänst får eventuella lägre vinster täckta av statligt stöd, kan företaget ha skäl att hålla nere priserna för reklam eller andra verksamheter på marknaden som inte omfattas av uppdraget, eftersom detta kan minska konkurrenternas intäkter. Ett sådant beteende från ett radio- och TV-företag som verkar i allmänhetens tjänst skulle, om det påvisades inte anses vara en följd av uppdraget. Om ett radio- och TV-företag som verkar i allmänhetens tjänst pressar priserna inom verksamheter som inte omfattas av uppdraget under vad som är nödvändigt för att täcka fristående kostnader som en effektiv kommersiell operatör i en liknande situation

normalt skulle behöva täcka, skulle ett sådant beteende vara ett tecken på en överkompensation för skyldigheterna som omfattas av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst och skulle under alla omständigheter "påverka handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset", och därmed bryta mot protokollet.

59. När kommissionen utför proportionalitetstestet kommer den följaktligen att beakta om eventuella snedvridningar av konkurrensen till följd av stödet kan rättfärdigas av behovet att fullfölja uppdraget i allmänhetens tjänst enligt medlemsstatens definition och att stå för dess finansiering. Om nödvändigt kommer kommissionen också att vidta åtgärder mot bakgrund av andra bestämmelser i fördraget.
60. Analysen av vilka effekter det statliga stödet har på konkurrensen och utvecklingen av handeln måste utgå från de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. Den faktiska konkurrensstrukturen och andra kännetecken på de olika marknaderna kan inte beskrivas i detta meddelande, eftersom de i allmänhet skiljer sig ganska mycket åt. Av samma skäl kan detta meddelande inte på förhand definiera de villkor som måste vara uppfyllda för att det aktuella radio- och TV-programföretagets priser skall ligga i linje med de principer som förklaras i punkt 58. Därför kan bedömningen enligt artikel 86.2 av huruvida statligt stöd är förenligt med gemenskapens intresse endast göras från fall till fall i enlighet med kommissionens praxis.
61. I sin bedömning kommer kommissionen att ta hänsyn till det faktum att om det statliga stödet är nödvändigt för att fullgöra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst kan systemet som helhet ha den positiva effekten att en alternativ leverantör blir kvar på vissa relevanta marknader⁽²⁰⁾. Denna effekt måste dock vägas mot eventuella negativa effekter av stödet, till exempel att det hindrar andra operatörer från att gå in på dessa marknader, vilket innebär att man tillåter en oligopolistisk marknadsstruktur, eller att företag som verkar i allmänhetens tjänst ägnar sig åt konkurrenshämmande beteende på de relevanta marknaderna.
62. Kommissionen kommer också att ta hänsyn till de svårigheter som vissa mindre medlemsstater kan ha med att samla in de nödvändiga medlen, om kostnaden per invånare för tjänsten i allmänhetens intresse (allt annat lika) är högre⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Detta innebär inte att statligt stöd kan godtas som ett redskap som ökar utbudet och konkurrensen på en marknad. Statligt stöd som tillåter en operatör att stanna kvar på marknaden trots återkommande förluster orsakar en kraftig snedvridning av konkurrensen, eftersom det på längre sikt leder till större ineffektivitet, mindre utbud och högre priser för konsumenterna. Att avskaffa rättsliga och ekonomiska hinder mot marknadsinträde och därigenom säkerställa en effektiv antritrustpolitik och främja pluralism är mycket effektivare instrument i detta hänseende. Naturliga monopol omfattas normalt av särskild reglering.

⁽²¹⁾ Liknande svårigheter kan också uppstå när radio och TV i allmänhetens tjänst vänder sig till språkliga minoriteter eller lokala behov.