



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Petra Mähl

Statsstöd till public service-TV

- Snedvrider stödet konkurrensen på TV-marknaden?

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Katarina Olsson

Ämnesområde: Konkurrensrätt

Termin: Hötterminen 2001

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1. INTRODUKTION	5
1.1 Inledning och syfte	5
1.2 Material, metod och avgränsningar	6
1.3 Disposition	6
2 AVGRÄNSNINGAR AV TV-MARKNADEN	8
2.1 Tittarmarknaden	9
2.2 Marknaden för programinköp	9
2.3 TV-marknaden avgränsad utifrån distributionsform	9
2.3.1 Kabel	10
2.3.2 Satellit / Direct-to-home (DTH)	11
2.3.3 Marknätet	11
2.4 TV-marknaden avgränsad utifrån finansieringsmetod	12
2.4.1 Kommersiell finansiering	12
2.4.1.1 Betal-TV	13
2.4.1.2 Reklam-TV	13
2.4.1.3 Sponsring och produktplacering	14
2.4.1.4 Bytesaffärer och andra sidointäkter	14
2.4.2 Offentlig finansiering	14
2.4.2.1 Direkt statsstöd	14
2.4.2.2 TV-avgiftsfinansiering	15
3 AKTÖRER	16
3.1 Sveriges Television AB	16
3.2 TV4	17
3.3 Övriga	18
4 REGLER SOM REGLERAR TV- SÄNDNINGAR	19

5	PUBLIC SERVICE – EN TJÄNST I ALLMÄNHETENS INTRESSE	21
5.1	Inledning	21
5.2	Public service i Europa	22
5.3	Public service i Sverige	24
6	STATSSTÖD	26
6.1	Syftet med statsstödsreglerna	26
6.2	Artikel 87.1 i EG-fördraget	26
6.2.1	Definitionen av stöd	26
6.2.2	Statliga medel	27
6.2.3	Snedvridning av konkurrensen genom att vissa företag gynnas	27
6.2.4	Påverka handeln mellan medlemsstaterna	28
6.3	Insynsdirektivet	29
6.4	Artikel 86.2 i EG-fördraget	31
6.4.1	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	31
6.4.2	Tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget	32
6.5	Praxis	33
6.6	Kompensation eller statsstöd?	35
6.7	Förhållandet mellan statsstöds artiklarna och artikel 86 i EG-fördraget	38
6.8	Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst	39
7	SLUTSATSER OCH ANALYS	40
7.1	Marknadsdefinitionen	40
7.2	Public services framtid – en diskussion	42
7.3	Statsstöd eller kompensation?	43
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	46
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	50

Sammanfattning

Konkurrensen på TV-marknaden har ökat dramatiskt de senaste 20 åren. Inom EU har medlemsstaterna öppnat upp marknaden för konkurrens samtidigt som man har velat bevara det som kallas public service-TV eller, som det heter på svenska, TV i allmänhetens tjänst. Public service-TV kan helt eller delvis finansieras genom statliga medel. Detta har fått som konsekvens att flera privata kanaler i Europa har lämnat in klagomål till kommissionen. Klagomålen har gällt överträdelser av artikel 87.1 i EG-fördraget i samband med statlig finansieringen av public service-TV. De klagande har ansett att finansieringen leder till en snedvridning av konkurrensen på TV-marknaden.

TV-marknaden har avgränsats av kommissionen i ett antal rättsfall. I denna uppsats tar jag upp fyra olika produktmarknadsavgränsningar, tittarmarknaden, marknaden för inköp av program samt marknaden avgränsad utifrån både distributionsform och finansieringsmetod. De två sistnämnda är de som har använts av kommissionen vid bedömning av en konkurrenssituation. De andra två har endast nämnts som tänkbara marknadsavgränsningar men har aldrig blivit avgörande för en konkurrensbedömning.

Det finns ett stort antal aktörer på den svenska TV-marknaden varav SVT, som har ett public serviceuppdrag, och TV4, som har ensamrätt att sända reklam-TV i det analoga marknätet, är det största. TV-sändningarna i Sverige regleras av Yttrandefrihetsgrundlagen, Radio och TV-lagen samt TV-direktivet. SVT:s och TV4:s sändningar regleras dessutom av respektive kanals sändningstillstånd.

Public service är ett begrepp som innefattas i det vidare begreppet tjänster i allmänhetens intresse. Den exakta definitionen av vad som utgör public service beslutas av varje enskild medlemsstat. Dock har gemenskapen genom ett antal dokument satt upp ramar för vad som anses som public service. Det understryks i dessa dokument att public service-TV har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i ett samhälle samt bevarade av mångfalden i medierna. I Sverige definieras public servicebegreppet i SVT:s sändningstillstånd.

Många kanaler i Europa är blandfinansierade, d.v.s. de finansieras både genom statliga medel och kommersiellt. Det är framförallt dessa kanaler som utgör ett hot mot konkurrensen. För att komma till rätta med detta har kommissionen tagit fram ett tillägg till det så kallade Insynsdirektivet som ger kommissionen rätt att undersöka de finansiella relationerna mellan medlemsstater och offentliga företag. Tillägget innebär att företag som både får statligt stöd samt finansieras kommersiellt måste separera kostnaderna i bokföringen så det går att utläsa vilka pengar som används till vad.

Enligt artikel 87.1 i EG-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel oförenligt med den gemensamma marknaden om det snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen i sådan utsträckning att det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Undantag kan göras enligt bl.a. artikel 86.2 i EG-fördraget. Syftet med statsstödsreglerna är att främja konkurrensen på den europeiska marknaden samt hindra medlemsstater från att stödja nationella företag till nackdel för utländska företag. För att artikel 87.1 skall bli tillämplig måste det röra sig om någon form av stöd. Det är effekten av stödet som är det viktiga inte innehållet. Vidare skall åtgärden innebära en överföring av statliga medel som leder till en snedvridning av konkurrensen genom att vissa företag gynnas. Ett gynnande anses bl.a. föreligga om åtgärden strider mot gängse marknadsekonomiska principer. Slutligen skall åtgärden även påverka handeln mellan medlemsstaterna för att innefattas av artikel 87.1 Om den aktuella åtgärden klassas som stöd kan den undantas genom artikel 86.2 med hänvisning till att de finansiella medlen endast utgör kompensation för utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Public service har ansetts kunna utgöra tjänster av detta slag. För att undantag skall vara möjligt måste stödet vara klart definierat, uttryckligen tilldelat ett specifikt företag, nödvändigt och proportionerligt.

Kommissionen har avgjort tre av de klagomål som kommit in rörande statlig finansiering av public service-TV. I sitt första beslut, som senare ogiltigförklarades av Förstainstansrätten, kom kommissionen fram till att stödet endast utgjorde kompensation för utförandet av företagets public serviceuppdrag. I de två därpå följande besluten ansåg kommissionen att de finansiella medlen utgjorde statsstöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget. Undantag gjordes dock i båda fallen enligt artikel 86.2 i EG-fördraget för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dock har kommissionen uttalat att finansiering skulle kunna ses som kompensation om företagen konkurrerat om pengarna på marknaden.

Det har varit svårt att avgöra denna typ av klagomål. Nu har det dock kommit ett meddelande från kommissionen som syftar till att klargöra hur statsstödsreglerna skall tillämpas på TV i allmänhetens tjänst. I meddelandet framkommer inte mycket nytt. Det kan ses som en sammanställning av relevanta artiklar i EG-fördraget, EU-dokument som berör området samt praxis. Kommissionen har lagt tonvikten vid procedurregler.

Uppsatsen avslutas med en analys som syftar till att för de olika TV-marknaderna avgöra huruvida konkurrensen snedvrids till följd av att vissa företag helt eller delvis finansieras genom statliga medel. Även frågan om hur stödet skall betraktas – som stöd eller som kompensation – behandlas.

Förord

Jag vill tacka Konkurrensverket för att de givit mig möjlighet att sitta i deras lokaler under två månader för att skriva min uppsats. Framförallt vill jag tacka Göran Lindeborg som varit min handledare på Konkurrensverket.

Stockholm den 11 december 2001

Petra Måhl

Förkortningar

Ds	Departementsserien
DTH	Direct-to-Home
ECLR	European Competition Law Review
EG	Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapens tidning
EU	Europeiska unionen
KKV	Konkurrensverket
MD	Marknadsdomstolen
RTP	Radiotelevisao Portuguesa
RTVL	Radio och TV lag
SIC	Sociedade Independante de Comuncacao
SMATV	Satellite Master Antenna TV
SOU	Statens offentliga utredningar
STIM	Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå
SVT	Sveriges Television
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V.
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag

1. Introduktion

1.1 Inledning och syfte

Under de senaste 20 åren har konkurrensen på TV-marknaden ökat dramatiskt. Fler kanaler har tillkommit, tekniken har utvecklats och tillgången på sändningsfrekvenser är inte längre så begränsad. TV-marknaden består inte längre av några få kanaler som finansieras med statliga medel utan av en uppsjö kanaler som finansieras genom reklam, abonnemang mm. Medlemsstaterna inom EU har öppnat upp marknaden för konkurrens men vill samtidigt bevara det som kallas public service-TV eller, som det heter på svenska, TV i allmänhetens tjänst. Balansgången mellan öppen och fri konkurrens och bevarandet av public service-TV har visat sig vara problematisk.

Ett uttryck för denna problematik är de till den Europeiska kommissionen (kommissionen) under 1990-talet inlämnade klagomål från privata operatörer som anser att det faktum att vissa operatörer är statligt finansierade leder till en snedvridning av konkurrensen på TV-marknaden. Klagomålen har gällt överträdelser av artikel 87.1 i EG-fördraget i samband med statlig finansiering av TV-kanaler som verkar i allmänhetens tjänst.

Enligt huvudregeln i artikel 87.1 i EG-fördraget är statsstöd förbjudet. Undantag ges i artiklarna 87.2 och 3 samt i artikel 86.2. I artikel 86.2 ges undantag för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och i detta innefattas public service-TV.

De klagomål som inkommit till kommissionen berör även frågan huruvida de kanaler som fått statsstöd verkligen kan sägas ha ett utbud som ligger inom ramen för vad som utgör public service. Vad som utgör public service eller TV i allmänhetens tjänst och hur finansieringen skall ske beslutas av medlemsstaterna. Dock har kommissionen genom artikel 16 i EG-fördraget samt i ett antal dokument erkänt vikten av public service-TV samt satt upp ramar för vad som betraktas som public service.

Syftet med denna uppsats är att redogöra för rättsläget vad gäller statlig finansiering av public service-TV och sedan utreda huruvida stödet snedvrider konkurrensen på TV-marknaden. Jag kommer även att ta upp och behandla frågan om den statliga finansieringen utgör statsstöd eller kompensation till TV-företag för utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

1.2 Material, metod och avgränsningar

Bakgrunden till denna uppsats är de klagomål som under 1990-talet inkommit till kommissionen och som rör statlig finansiering av public serviceföretag. Dessa utgör därför utgångspunkt och inspirationskälla för min uppsats.

För att kunna beskriva TV-marknaden har jag utgått från ett antal beslut från kommissionen och rättsfall från EG-domstolen. Avsnittet om tjänster i allmänhetens intresse bygger till stor del på de EU-dokument som reglerar frågan samt den statliga offentliga utredningen (SOU) 2000:55 Radio och TV i allmänhetens tjänst. För att beskriva de i uppsatsen aktuella artiklarna i EG-fördraget har jag, förutom doktrin och artiklar utgått från kommissionsbeslut samt avgöranden från Förstainstansrätten och EG-domstolen.

Som jag har beskrivit ovan har utgångspunkten för min uppsats varit de klagomål som inkommit till kommissionen rörande statlig finansiering av public service –TV. Jag har utöver dessa studerat och analyserat beslut från kommissionen och rättsfall från EG-domstolen. Vidare har jag använt mig av förarbeten, doktrin och artiklar. I exemplifierande syfte tar jag upp och beskriver det svenska public serviceuppdraget som utförs av Sveriges Television (SVT).

Jag har begränsat mig till att endast redogöra för de fyra olika produktmarknadsavgränsningar inom TV-marknaden som kommissionen diskuterat. Jag kommer inte att gå in på vilka metoder som används vid fastställandet av dessa. Vidare kommer jag inte heller redogöra för den geografiska marknaden men det bör nämnas att den vanligtvis avgränsas till att vara nationell.¹

I denna uppsats kommer jag främst använda begreppet public service vilket på svenska översätts till TV i allmänhetens tjänst. Skälet till detta är att det engelska uttrycket är det som till vardags används mest även i Sverige. Vidare har jag valt att uteslutande använda mig av de nya artikelnumren i EG-fördraget, även när jag behandlar äldre rättsfall.

1.3 Disposition

Inledningsvis beskriver jag fyra olika marknadsavgränsningar för TV-marknaden. Därefter tar jag kortfattat upp de aktörer som agerar på den svenska TV-marknaden i stort samt de regler som styr TV-sändningar i Sverige. Efter det kommer ett kapitel som först behandlar det vida begreppet

¹ Bertelsmann/Kirch/Premiere EGT 1999 L 53/1 p.23 och MSG Media Service, EGT 1994 L 364/1 p.41.

tjänster i allmänhetens intresse och sedan tar upp de EU-dokument som sätter ramarna för public service i Europa. Sist i kapitlet behandlas det svenska public servicebegreppet. Kapitel 6 behandlar Insynsdirektivet och dess betydelse för public serviceföretags redovisning. Därefter kommer kapitlet som behandlar statsstöd. Först redogör jag för de olika kriterierna i artikel 87.1 och undantaget i artikel 86.2. Sedan tar jag upp de klagomål som inkommit till kommissionen för att därefter ta upp frågan om den statliga finansieringen av public service-TV utgör kompensation för utfört uppdrag eller om det skall ses som statsstöd. Förhållandet mellan statsstödsartiklarna och artikel 86.2 behandlas sedan kort. Sist i kapitlet ligger ett avsnitt som behandlar kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst. Detta avsnitt ligger sist på grund av att meddelandet offentliggjordes först i november då större delen av min uppsats redan var färdig. Uppsatsen avslutas med ett kapitel där jag diskuterar frågan om det statliga stödet snedvrider konkurrensen på TV-marknaden. Jag tar upp de olika marknadsavgränsningarna och ser hur det statliga stödet påverkar var och en av dem. Jag tar även upp frågan om hur statliga finansiering av public service-TV skall betraktas – som stöd eller som kompensation.

2 Avgränsningar av TV-marknaden

År 1956 tog Sveriges riksdag ett beslut om utbyggnad av televisionen i Sverige. Vid den tiden sändes TV analogt i marknätet. Sändningsutrymmet var begränsat och idén var att TV-mediet till stor del skulle tjäna samhället.² Utvecklingen har gått fort sedan dess. Idag distribueras TV på tre olika sätt; genom marknätet, kabel och satellit. TV-sändningar kan ske med såväl analog som digital teknik.³ TV har utvecklats från att vara ett statstjänande medium till att i hög grad vara ett kommersiellt medium. De traditionella public servicekanalerna har fått konkurrens från ett stort antal kommersiella kanaler.⁴

Vikten av att definiera den i ett fall relevanta marknaden beskrivs i ett tillkännagivande från kommissionen som:

"ett verktyg som används för att finna och fastsälla gränserna för konkurrensen mellan företag " vilket " gör det möjligt att fastställa ramen för kommissionens tillämpning av konkurrenslagstiftningen".⁵

En definition av marknaden utgör således grunden för en konkurrensrättslig bedömning. Det är marknadsavgränsningen som blir avgörande för vilka företag som skall anses vara på samma marknad och således vilka företag som skall jämföras vid en konkurrensrättslig bedömning.

Jag kommer nedan att beskriva fyra olika avgränsningar av TV-marknaden för att längre fram i uppsatsen kunna diskutera vad det statliga stödet får för påverkan på dessa olika marknader.

Den geografiska marknaden för TV är huvudsakligen nationell. Kommissionen har motiverat denna avgränsning med hänvisning till språkbarriärer, kulturella faktorer och att konkurrensvillkoren kan skilja sig åt mellan medlemsstaterna.⁶

² Medie Sverige 1999/2000, Nordicom-Sverige, s.29 (cit. Medie Sverige).

³ www.rtvv.se/Default.asp, 2001-10-01.

⁴ Medie Sverige, s.29.

⁵ Commission Notice on the Definition of Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law, EGT1997 C372/5 §2.

⁶ Bertelsmann/Kirch/Premiere EGT 1999 L 53/1 p.23 (cit. BKP) och MSG Media Service, EGT 1994 L 364/1 p.41 (cit. MSG).

2.1 Tittarmarknaden

Att avgränsa den relevanta TV-marknaden till en tittarmarknad leder till en mycket vid avgränsning av marknaden. Ingen hänsyn tas till transmissionsväg eller finansiering. På tittarmarknaden konkurrerar alla kanaler om TV-tittarna.⁷

Svea Hovrätt uttalade i en dom från 1997 att det inte föreligger någon vanlig konkurrenssituation mellan SVT och de kommersiella kanalerna eftersom de finansieras på helt olika sätt. Dock kan de sägas konkurrera om tittarna.⁸ Marknadsdomstolen har gjort bedömningen att det föreligger en konkurrenssituation mellan SVT och de kommersiella kanalerna samt att konkurrensen om tittarna är av stor betydelse för de kommersiella kanalernas reklamintäkter.⁹

Marknadsavgränsningen var inte avgörande i ovanstående fall och slogs därmed inte slutgiltigt fast. Det konstaterats bara att det finns en enda stor tittarmarknad. Trots att denna avgränsning kan synas enkel och naturlig har den ännu inte använts av varken kommissionen eller någon svensk domstol vid bedömandet av en konkret konkurrenssituation.¹⁰

2.2 Marknaden för programinköp

Marknaden för inköp av program är, i likhet med tittarmarknaden, väldigt bred. Alla kanaler konkurrerar på denna marknad för att få köpa in de bästa programmen. Vad som skiljer kanalerna åt är den summa som de är beredda att betala för ett program eller en sändningsrättighet.¹¹

Inte heller denna marknadsavgränsning har hittills blivit avgörande för något beslut hos kommissionen eller i någon svensk domstol även om den har diskuterats.

2.3 TV-marknaden avgränsad utifrån distributionsform

TV-marknaden har enligt ett antal rättsfall definierats utifrån distributionsform; markbaserad, direct-to-home (DTH)/satellit och kabel. Dessa tre marknader skiljer sig åt både vad gäller de tekniska och

⁷ Carter E. Jane, Market Definition in the Broadcasting Sector, World Competition Law and Economics Review, Volume 24, No1, March 2001, s. 93 (cit. Carter).

⁸ STIM Svea Hovrätt T 972/96, 1997-12-19.

⁹ STIM MD 1998:5, 1998-04-16.

¹⁰ Carter, s.99, STIM Svea Hovrätt T 972/96, 1997-12-19, STIM MD 1998:5, 1998-04-16, RTL/Veronica/Endemol EGT L134/32.

¹¹ Carter, s.101, och Telia/Telenor, EGT I 040/1 p.269 (cit. Telia/Telenor).

ekonomiska kraven.¹² Satellitoperatörerna upplåter dock sändningslicenser för såväl kabel som satellit.¹³

Det är inte så meningsfullt att avgränsa en relevant marknad utifrån distributionsform, bl.a. med tanke på den snabba utvecklingen på denna marknad. Ofta tar det lång tid från att ny teknik arbetats fram tills dess att den börjar användas storskaligt. Vad en förväntad ny teknik kommer att få för betydelse för marknaden och för avgränsningen av relevant marknad är svårt att förutse. På grund av utvecklingens hastighet och svåra förutsägbarhet bör en marknadsavgränsning baserad på tekniska olikheter inte behandlas generellt.¹⁴ I den nya digitala miljön kommer åtskillnaden mellan kabel och DTH bli mindre relevant.¹⁵

2.3.1 Kabel

Kabel-TV distribueras till hushållen via särskilda kabelnät.¹⁶ De hushåll som önskar ha tillgång till kabel-TV hyr normalt en avkodare av kabel-TV operatören. Kabelnätet finansieras av tittarna genom särskilda kabelavgifter.¹⁷ I Sverige finns det idag fem stora kabeloperatörer, UPC, Comhem, Kabelvision, Stjärn TV och Sweden on Line. Tillsammans täcker de ca 95 procent av det totala antalet hushåll som är anslutna till kabel-TV i Sverige.¹⁸

Drift av kabel-TV-nät har genom beslut från kommissions avgränsats till en egen oberoende relevant marknad. Argument som framförts för att kabel-TV utgör en egen marknad i förhållande till andra distributionssätt är bl.a. följande. Medan hushåll kan få tillgång till marksänd TV och satellit-TV genom att installera en antenn eller en parabolantenn på egen bekostnad krävs det att det redan finns ett kabelnät för att hushåll skall kunna få tillgång till kabel-TV. För många hushåll är det därför inte möjligt att välja mellan kabel och satellit då alla hushåll inte har kabelförbindelse. Det faktum att vissa hushåll av estetiska skäl inte får sätta upp parabolantenner efter beslut av hyresvärderna eller ägarsammanslutningen begränsar också hushållens möjligheter att välja transmissionsväg. Ett sista argument som framförts är att hushåll som redan har tillgång till kabel-TV eller satellitmottagare normalt inte är beredda att investera i en ny transmissionsform.¹⁹

¹² Nordic Satellite Distribution EGT 1995 L 53/20 p. 62 (cit. NSD).

¹³ Konkurrensverkets rapportserie 2000:1, Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag (bilaga) s.293 (cit. KKV:s rapportserie).

¹⁴ Carter, s.94-95, 102.

¹⁵ Telia /Telenor, p.231.

¹⁶ Massmedieforskning för bransch och samhälle, SOU 1994:146 s.133.

¹⁷ NSD, p.62.

¹⁸ KKV:s rapportserie s.283.

¹⁹ NSD, p.61-63 och MSG, p.41.

2.3.2 Satellit / Direct-to-home (DTH)

DTH-marknaden har av kommissionen definierats som en egen relevant marknad skild från kabel. Detta har kommissionen gjort med samma motivering som när den fastslog att kabel var en egen marknad.²⁰

När TV sänds via satellit förmedlas TV-signalerna till en upplänkingsstation. Från denna sänds TV-signalerna till en satellit. Satelliten sänder sedan tillbaka signalerna till en satellitparabol på marken. Mottagare av dessa TV-signaler kan antingen vara DTH-hushåll d.v.s. hushåll med egna paraboler eller kabel-TV operatörer som har en eller flera större paraboler. Även SMATV²¹-operatörer kan vara mottagare. SMATV-operatörer tar emot TV-signaler med hjälp av en huvudparabol och återutsänder signalerna inom ett mindre nät. Dessa operatörer har sällan någon betal-TV-verksamhet.²²

Kabelnäten byggs inte längre ut i någon betydande omfattning. Alla kanaler är därmed numera beroende av parabolkunderna för sin tillväxt.²³

2.3.3 Marknätet

I likhet med kabel och satellit har marknätet ansetts utgöra en egen relevant marknad.²⁴ Det finns två typer av marksänd TV, analog och digital. Det finns ingen anledning att göra en uppdelning mellan de två typerna av marksänd TV. Digital-TV anses utgöra en utvecklad form av analog TV och ses därför inte som en egen relevant marknad.²⁵

I Sverige ägs marknätet av det statliga bolaget Teracom Svensk Rundradio AB.²⁶ Marknätet består av 54 större och drygt 630 mindre sändarmaster som i princip täcker hela landet. TV-signalerna går genom luften som radiovågor och tas emot av hushåll med TV-antenn.²⁷ 99,8 procent av Sveriges befolkning nås av marksänd analog TV. Ca 50 procent av landets hushåll nåddes år 2000 av marksänd digital TV. Det digitala nätet är dock under utbyggnad.²⁸ Teracoms beräkningar visar att nätet skulle kunna täcka 98 procent av landets hushåll vid utgången av år 2002²⁹. Den

²⁰ NSD, p.61-63 och MSG, p.41.

²¹ Satellite Master Antenna TV

²² NSD, p.15-17.

²³ KKV:s rapportserie, s.347.

²⁴ MSG, p.41

²⁵ Se bl.a. BKP, p.18 och BSKYB/KirchPayTV Case No COMP/JV.37, p.26, (cit. BSKYB).

²⁶ Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV, SOU 1997:92 s.107.

²⁷ KKV:S rapportserie s.283.

²⁸ Radio och TV i allmänhetens tjänst, SOU 2000:55 s. 245.

²⁹ A.a, s.267.

parlamentariskt tillsatta Digital-TV-kommittén har i sitt slutgiltiga förslag kommit fram till att det analoga nätet bör släckas 2007. Majoriteten i kommittén anser att marknaden och TV-tittarna då kommer att vara redo för ett teknikbyte, från analog till digital teknik.³⁰

Idag krävs tillstånd av regeringen för att få sända TV över det analoga marknätet. Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Utbildningsradio AB och TV4 AB har sådant tillstånd. Regeringen beslutar även om vilka som skall få tillstånd att sända i det digitala marknätet. 14 bolag har idag rätt att sända i detta nät.³¹

2.4 TV-marknaden avgränsad utifrån finansieringsmetod

En annan uppdelning av marknaden som allt oftare används är uppdelningen mellan kommersiellt finansierade kanaler (genom betal-TV, reklam-TV, sponsring m.m.) och offentligt finansierade kanaler (genom statsstöd eller TV-avgifter). Man talar om marknaderna för reklam-TV och statligt finansierad TV. Inom EU har de största konkurrensrättsliga problemen ansetts ligga inom blocket för reklamfinansierad TV. På denna marknad finns det flest aktörer och det är viktigt att dessa konkurrerar på lika villkor. De företag som både finansieras genom statligt stöd och reklam kan anklagas för att dumpa priserna på reklam eftersom de inte är lika beroende av reklamintäkterna som de kanaler som helt finansieras av reklam.

En uppdelning som också kan göras mot bakgrund av finansieringsmetod är den mellan betal-TV och gratis-TV.³² Betal-TV har i flera fall definierats som en egen relevant marknad skild från gratis-TV betald genom licensavgifter eller reklam eller både och. Den stora skillnaden mellan avgifts- eller reklamfinansierad TV och betal-TV är att betal-TV kanalerna står i ett direkt förhållande till tittarna, i egenskap av abonnenter. Avgifts- och reklam-TV står i ett indirekt förhållande till tittarna och istället i ett direkt förhållande till näringslivet. Detta för med sig att reklam och avgiftsfinansierad TV är mer beroende av näringslivet och deras behov medan betal-TV kanalerna är direkt beroende av tittarnas preferenser och vad de är beredda att betala för. Konkurrensvillkoren är således olika för de två typerna av television.³³

2.4.1 Kommersiell finansiering

Nedan kommer jag gå igenom det olika inkomstkällorna. Jag kommer att följa den uppdelning som görs i SOU 2000:55, Radio och TV i allmänhetens

³⁰ Digital TV – Modernisering av marknätet, SOU 2001:90.

³¹ Radio och TV-verket, Medieutveckling 2001 s. 96 (cit. Medieutveckling).

³² BKP, p.18.

³³ Se bl.a. BKP, p.18 och BSKYB, p.23-25.

tjänst, mellan kommersiell och offentlig finansiering. De olika inkomstkällorna är grundläggande för den finansiella marknadsavgränsningen och kommer därför att här behandlas.

2.4.1.1 Betal-TV

Betal-TV innebär att tittarna betalar för ett program (pay-per-view) eller en eller flera kanaler. Utbudet är ofta specialiserat, t.ex. rena långfilms- eller sportkanaler. Betal-TV-kanalerna har som regel höga marknadsföringskostnader och administrationskostnader.³⁴

För att kunna bedriva betal-TV verksamhet krävs en särskild teknisk infrastruktur. Ett slutet användarsystem behövs för att endast behöriga abonnenter skall kunna få tillgång till betal-TV kanalerna. Betal-TV är alltid krypterad. Vid kryptering läggs en dataström in tillsammans med TV-signalerna. För att ta emot krypterade TV-signaler krävs att abonnenten har en avkodare.³⁵

Betal-TV program sänds som regel via kabel eller satellit. Om man väljer att använda ett öppet krypteringssystem behöver tittaren ett personligt så kallat smart kort. Det smarta kortet sätts in i avkodaren. Där söker det smarta kortet av den dataström som sänds tillsammans med TV-signalen. Då det smarta kortet hittar sin ”individuella nyckel” dekrypterar avkodaren TV-signalen. Skillnaden mellan öppna och slutna krypteringssystem är den att i öppna system kan konsumenterna med en och samma avkodare ta emot TV-kanaler i olika öppna system. Används ett slutet system måste konsumenterna köpa olika avkodare för TV-kanaler som krypteras i olika system. I Europa används nästan uteslutande slutna krypteringssystem. De nordiska länderna är dock ett undantag och använder i regel öppna krypteringssystem.³⁶

2.4.1.2 Reklam-TV

Reklamfinansiering innebär att verksamheten finansieras genom att olika annonsörer ges möjlighet att utnyttja TV för att sända ut reklambudskap till tittarna. För att en TV-kanal skall kunna finansieras på detta sätt krävs att kanalen har ett programutbud som annonsörerna är intresserade av. Antalet tittare och kategori av tittare påverkar annonsörens val av kanal att göra reklam i. Hur stora reklamintäkter en kanal har beror inte bara på prissättningen för reklamtiden utan också på tiden för reklamen och dess placering. Även den rådande konjunkturen påverkar reklamintäkterna. De företag som finansieras av reklam tenderar att präglas av en begränsad

³⁴ Radio och TV i allmänhetens tjänst, SOU 2000:55 s.274.

³⁵ NSD, p15-19.

³⁶ A.a, p.20-24.

programvariation och har normalt en stor andel program köpta från utlandet.³⁷

2.4.1.3 Sponsring och produktplacering

Sponsring innebär att någon utomstående helt eller delvis bekostar ett program mot att en sponsringsskylt visas i början eller i slutet av programmet. Produktplacering innebär att TV-kanalen får pengar för att en annonsörs produkter syns tydligt i rutan. Detta är en relativt dold form av finansiering.³⁸

Båda dessa finansieringssätt inbringar i jämförelse med reklam mycket lite pengar. Sponsring och produktplacering är komplement till andra finansieringsformer och utgör därmed inte någon egen grund för marknadsavgränsning.³⁹

2.4.1.4 Bytesaffärer och andra sidointäkter

En bytesaffär går ut på att TV-bolagen betalar för varor, tjänster och program med reklamtid.⁴⁰ Till sidointäkter räknas också intäkter från försäljning av program, programrättigheter och produktionsresurser. Även så kallad merchandising, d.v.s. försäljning av produkter med anknytning till programmen, är en inkomstkälla för TV-bolagen.⁴¹ Detta är också en kompletterande finansieringsmetod som inte ligger till grund för någon marknadsavgränsning.

2.4.2 Offentlig finansiering

2.4.2.1 Direkt statsstöd

Direkt statsstöd innebär att public serviceverksamhet finansieras genom skattemedel. Att TV-bolag finansieras på detta sätt, direkt genom statsbudgeten, är idag ovanligt i Europa. Stödet fastställs årligen i statsbudgeten och således i relation till andra delar av denna. Det som framförallt talar mot denna finansieringsform är att public serviceföretagen får en icke önskvärd koppling till statsmakten som kan stå i strid med företagets självständighet.⁴²

³⁷ SOU 2000:55 s.274-276.

³⁸ A.a, s.275.

³⁹ SOU 2000:55 s. 275.

⁴⁰ A.a, s.279.

⁴¹ A.a, 276.

⁴² A.a, s.278.

2.4.2.2 TV-avgiftsfinansiering

TV-avgift kan liknas vid en specialdestinerad skatt på innehav och användning av TV-mottagare d.v.s. avgiften är en form av offentlig finansiering. Riksdagen beslutar varje år om avgiftens storlek. Denna bedöms dock inte i relation till statsbudgeten. I Sverige går TV-avgiften oavkortat till SVT:s verksamhet. SVT:s programverksamhet skall bedrivas självständigt i förhållandet till staten och andra makt- eller intressegrupper i samhället. Risken för otillbörlig politisk påverkan har ansetts lägre vid användning av systemet med TV-avgift än med direkt statlig finansiering. Internationellt sett är TV-avgift en vanlig finansieringsform för public service-TV.⁴³

⁴³ A.a, s.276.

3 Aktörer

Under senare år har antalet aktörer på den svenska TV-marknaden i stort ökat markant. Det har medfört att konkurrensen har blivit hårdare.⁴⁴ År 2000 fanns det nio företag med sammanlagt 15 kanaler som tillhandahöll rikstäckandet TV-sändningar i Sverige.⁴⁵ Jag kommer nedan att kort beskriva dessa kanaler, hur de finansieras, vad de har för utbud och vilken teknik de använder för sina sändningar. Detta för att ge en bild av hur den svenska marknaden ser ut idag och för att visa på de olikheter som finns mellan de svenska kanalerna.

3.1 Sveriges Television AB

Sveriges Television (SVT) tillhandahåller kanalerna: SVT1, SVT2 SVT24, SVT Europa och Utbildningsradion. Sändningarna bedrivs över marknätet med såväl analog som digital teknik. Det sker också sändningar över satellit med digital teknik. SVT:s verksamhet styrs av deras sändningstillstånd som utformas av regeringen (behandlas under kapitel 5.2). Hur detta följs beskrivs varje år i den så kallade Public serviceuppföljningen som SVT utformar.⁴⁶

SVT ägs av Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Verksamheten finansieras genom TV-avgiften, sponsring, försäljning av visningsrätter och samproduktioner m.m..⁴⁷ Enligt 1§ lagen om TV-avgift måste alla som innehar en TV-mottagare i Sverige betala en avgift⁴⁸ till Radiotjänst i Kiruna AB. Medlen som kommer in betalas sedan ut från rundradiorörelsens resultatkonto hos Riksgäldskontoret. År 2001 betalades det ut ca. 3,2 miljarder kronor till SVT.⁴⁹ Sponsringen utgjorde endast ca 1 promille av SVT:s budget.

För att ha möjlighet att köpa in sändningsrättigheter till vissa attraktiva idrottsevenemang utan att resurserna för andra program måste användas får SVT använda sig av sponsring. Det anses mer lämpligt att använda sig av sponsring av sportprogram än i samband med program där kraven på redaktionellt oberoende och opartiskhet är höga. Då SVT är ett public serviceföretag är frågan om sponsring inte helt lätt. Företaget måste behålla sin programidentitet och inte göra sig beroende av sponsringsintäkterna. Det

⁴⁴ KKV:s rapportserie, s.337.

⁴⁵ A.a s.286.

⁴⁶ Medieutveckling, s. 101.

⁴⁷ A.s.t.

⁴⁸ TV-avgiften för år 2001 är 1668 kr/år och hushåll, <http://www.svt.se/svtinfo/index.html>.

⁴⁹ Anslagsvilkoren för SVT för 2001 finns tillgängliga på; <http://www.svt.se/svtinfo/index.html>, 2001-09-24.

finns en risk att allt för långtgående sponsring skulle kunna medföra att tittaren i större utsträckning tror att SVT är kommersiellt finansierat.⁵⁰

Den verksamhet som SVT bedriver är av icke-kommersiell karaktär vilket innebär att det inte finns något lönsamhetskrav. Denna avsaknad av krav på lönsamhet anses vara en förutsättning för att människor skall kunna lita på att SVT, som public serviceföretag, inte går någon särskild grupps ärenden.⁵¹

SVT har ett brett utbud av TV-program. Det finns program riktade till alla åldrar, minoriteter och till den stora publiken. Kanalerna skall i en traditionell public serviceanda underhålla, informera och folkbilda.⁵²

3.2 TV4

TV4 är den enda rikstäckande reklamfinansierade marksända TV-kanalen. Företaget har tillstånd av regeringen att sända TV analogt och digitalt över marknätet. Sändningar sker även över satellit med både analog och digital teknik.⁵³

Företagets verksamhet regleras i ett särskilt för TV4 avfattat sändningstillstånd. Det nuvarande trädde i kraft den 1 januari 1997 och gäller till och med den 31 december 2001. I detta föreskrivs att TV4 har rätt att sända rikstäckande reklamfinansierad television i hela landet i enlighet med 2 kap. 2§ första stycket Radio och TV-lagen (1996:844). Sändningstillståndet är förenat med ett antal villkor. Enligt 1§ skall sändningsrätten utövas opartiskt och sakligt. TV4 skall sända program till hela landet (2§) under minst 50 timmar i veckan (3§). Vidare skall TV4 göra stora underhållningsprogram och svensk TV-dramatik tillgängliga för funktionshindrade (5§). I programverksamheten skall hänsyn tas till televisionens särskilda genomslagskraft (8§) och den enskildes privatliv skall respekteras (9§). Programutbudet skall vara mångsidigt, av hög kvalitet samt tillgodose skiftande behov och intressen hos landets befolkning. TV4 har ett kulturansvar och ett ansvar att granska myndigheter, organisationer m.m.. Vidare skall TV4 bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion och sända barnprogram (10§). I nödsituationer skall TV4 kostnadsfritt sända medelanden av vikt för allmänheten (11§) och den som har befogat anspråk på att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle (12§). I sin redovisning skall bolaget ta fram uppföljningsbara resultatmått baserade på tillståndsvillkoren. För att få bedriva denna verksamhet, att ensam sända reklamfinansierad TV i det analoga marknätet, betalar TV4 en koncessionsavgift till staten enligt lag (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område. Koncessionsavgiften består av en fast och

⁵⁰ SOU 2000:55, s.275.

⁵¹ Medieutveckling, s.64.

⁵² Medie Sverige, s.332.

⁵³ Medieutveckling, s.102.

en rörlig del. Den rörliga delen baserar sig på TV4:s reklamintäkter under året.⁵⁴

Genom att TV4 betalar en koncessionsavgift till staten, för ensamrätten att sända reklam-TV i marknätet, intar företaget en mellanställning mellan SVT, som är avgiftsfinansierat, och de kommersiella kanalerna.⁵⁵

Kanalen hamnar också någonstans mellan public servicekanalerna och de kommersiella kanalerna vad gäller utbudet. TV4:s affärsidé är att inom områdena för underhållning, nyheter, sport och samhällsjournalistik vara den ledande TV-kanalen i Sverige.⁵⁶

3.3 Övriga

Kanal 5, TV3, TV6 och ZTV är reklamfinansierade kanaler. Kanal 5 och TV3 är underhållningskanaler, ZTV riktar sina program till ungdomar och TV6 är inriktat på sport och naturprogram.⁵⁷ Kanal 5 och TV3 sänder från Storbritannien och lyder således inte under svensk lagstiftning.⁵⁸ De lyder under brittisk lagstiftning och TV-direktivet.⁵⁹

TV1000 och TV1000 Cinema är betal-TV-kanaler. Detta innebär att bolaget inte styrs av den svenska radio och TV-lagstiftningen. Båda kanalerna sänder med digital teknik över satellit.⁶⁰

Canal+, Canal+Gul och Canal+Blå är betal-TV-kanaler. Alla tre kanalerna sänds med digital teknik över marknätet. Canal+ och Canal+Gul sänds även med analog och digital teknik över satellit. Canal+Blå sänds endast digitalt.⁶¹

TV8 är inriktad på fakta program framförallt om vetenskap och teknik.⁶² TV 8 finansieras genom abonnemang. Kanalen sänder med digital teknik över marknätet.⁶³

⁵⁴ Lag (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område 1-2§§.

⁵⁵ SOU 2000:55 s.275.

⁵⁶ Medieutveckling, s.102.

⁵⁷ Medie Sverige, s.332.

⁵⁸ 1 kap 2§ Radio och TV-lagen (1996:844).

⁵⁹ Rådets direktiv av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförande av sändningsverksamhet för television (89/552/EEG) (cit. TV-direktivet). Nylander, Christina, Radio och TV-rätt, första upplagan Stockholm 1998 s.26. (cit. Nylander).

⁶⁰ Medieutveckling, s. 108.

⁶¹ A.a, s.104.

⁶² Medie Sverige, s.332.

⁶³ Medieutveckling, s. 109.

4 Regler som reglerar TV-sändningar

För att ge en fullständig bild av hur TV-marknaden och hur den styrs kommer jag nu att mycket kort ta upp de olika lagar som reglerar TV-sändningar i Sverige.

TV-sändningar i Sverige regleras av Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), Radio och TV lagen (RTVL) och TV-direktivet⁶⁴.

YGL reglerar yttrandefriheten i TV och bygger på de grundläggande principerna om etableringsfrihet, censurförbud, ensamansvar, källskydd mm. Enligt denna lag har alla rätt att sända TV via kabel. Inget särskilt tillstånd krävs. Sändningarna omfattas av RTVL om de når mer än 100 bostäder.⁶⁵ Vid täckning av mer än 10 bostäder måste innehavaren av ett kabelnät se till att alla boende i den kabelanslutna fastigheten kan ta emot SVT:s, TV4:s och Sveriges Radios sändningar. Det är detta som brukar kallas must-carry-principen.⁶⁶

För satellitsändningar krävs inte heller något särskilt tillstånd. RTVL gäller för dessa om satellitkanalerna sänder från Sverige. Således gäller inte RTVL för TV3 och Kanal 5 eftersom de sänder från England.

Det krävs tillstånd av regeringen för att sända ljudradio- eller TV-program i marknätet. Sändningsrätten finns preciserad i RTVL.⁶⁷ Ett tillstånd att sända TV i marknätet får förenas med villkor. Dessa villkor innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen.⁶⁸ Till dessa villkor får även mer preciserade villkor tillföras.⁶⁹

EU:s TV-direktiv har till syfte att harmonisera TV-lagstiftningen i de olika medlemsländerna. Genom direktivet har medlemsstaterna bl.a. velat främja distributionen av TV-program med europeiskt ursprung⁷⁰, fastslå vissa grundläggande regler för TV-reklam⁷¹ och skydd för minderåriga⁷². Direktivet är ett så kallat minimidirektiv vilket innebär att medlemsstaterna

⁶⁴ Rådets direktiv av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförande av sändningsverksamhet för television (89/552/EEG) (cit. TV-direktivet)

⁶⁵ RTVL 1 kap 3§.

⁶⁶ RTVL 8 kap 1§..

⁶⁷ RTVL 2 kap 2§.

⁶⁸ RTVL 3 kap 1§.

⁶⁹ RTVL 3 kap 2-4 §§.

⁷⁰ TV-direktivet 3 kap.

⁷¹ TV-direktivet 4 kap.

⁷² TV-direktivet 5 kap.

är fria att inom sin jurisdiktion sätta upp mer detaljerade och striktare regler inom de områden som omfattas av direktivet. Grunden för jurisdiktion i direktivet är sändarlandsprincipen. Denna innebär att om en sändning är godkänd i den medlemsstat den härstammar ifrån så skall den vara godkänd i alla medlemsstater. Det mottagande landet får inte göra en andra kontroll.⁷³

⁷³ Nylander, s. 54-55.

5 Public service – en tjänst i allmänhetens intresse

5.1 Inledning

I två av de föregående kapitlen har jag beskrivit TV-marknaden och dess aktörer i Sverige. SVT har en mycket speciell ställning på marknaden då företaget är ett så kallat public serviceföretag som finansieras genom en TV-avgift. Detta sätt att finansiera public service-TV är inget ovanligt. Runt om i Europa finns det ett större antal kanaler som finansieras, helt eller delvis, genom statliga medel för att de tillhandahåller ett visst utbud - ett public serviceutbud. Jag kommer nedan att redogöra för vad som utgör och sätter ramarna för public service.

Public service faller in under begreppet tjänster i allmänhetens intresse vilket är ett begrepp som tillkom genom kommissionens meddelande 1996, ”Tjänster i allmänhetens intresse i Europa”.⁷⁴ Genom detta meddelande ville kommissionen understryka vikten av de uppgifter som tjänar ett allmänt intresse i syfte att uppfylla Europeiska unionens mål.

Meddelandet från kommissionen uppdaterades år 2000.⁷⁵ Tjänster i allmänhetens intresse definieras i detta som:

”Tjänster, utförda på affärsmässiga eller icke-affärsmässiga grunder, som offentliga myndigheter anser ligger i allmänhetens intresse, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser.”⁷⁶

De tjänster som innefattas i begreppet är de som medför att den europeiska industrins konkurrenskraft stärks samt även bidrar till ökad ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Tjänster i allmänhetens intresse skall tillfredsställa EU-medborgarnas behov av tjänsternas allmänna tillgänglighet, rimliga pris och höga kvalitet. Det har ingen betydelse om de företag som utför tjänsterna är privata eller offentliga.

Myndigheterna i varje enskild medlemsstat beslutar om vad som utgör tjänster i allmänhetens intresse. Detta skiljer sig således bitvis åt från land till land.⁷⁷

⁷⁴ Meddelande från Kommissionen Tjänster i allmänhetens intresse i Europa, EGT 1996 C 281/3.

⁷⁵ Meddelande från Kommissionen Tjänster i allmänhetens intresse i Europa, KOM (2000) 580 slutlig, EGT 2000 C17,

⁷⁶ Meddelande från Kommissionen Tjänster i allmänhetens intresse i Europa, KOM (2000) 580 slutlig, bilaga II. EGT 2000 C17.

⁷⁷ Posten är ett exempel på ett företag som verkar i allmänhetens intresse.

Kan inte marknaden uppfylla dessa ovan beskrivna behov finns det möjlighet för myndigheterna att gå in och bevilja enskilda aktörer på marknaden exklusiva eller särskilda rättigheter enligt artikel 86.1 i EG-fördraget. Myndigheterna kan också anförtro vissa företag att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 86.2. Därmed undantas dessa av staten utsedda företag från relevanta regler i EG-fördraget som skulle kunna hindra företaget vid utförandet av dessa speciella tjänster. Medlemsstaternas ingrepp måste emellertid vara proportionerliga d.v.s. åtgärderna skall stå i överensstämmelse med vad som är nödvändigt för tjänsternas utförande. Ibland kan även myndigheterna hjälpa till med finansieringen. Det sägs i meddelandet att det inte finns någon motsättning mellan att myndigheterna tilldelar vissa företag uppgifter att utföra vissa tjänster och konkurrensreglerna.

5.2 Public service i Europa

Inom gemenskapen pågår idag en diskussion om hur intresset av att bevara och främja fri konkurrens på TV-marknaden skall tillgodoses samtidigt som man vill skydda vissa allmänna intressen såsom den nationella kulturen och TV som folkbildningsmedium. Det blir nödvändigt att göra en avvägning mellan reglering i skyddssyfte och ökad fri konkurrens.⁷⁸ Stödet till public serviceföretagen måste anpassas till reglerna om fri konkurrens på lika villkor.

Public service innefattas i begreppet tjänster i allmänhetens intresse och används framförallt för att beskriva TV som verkar i syfte att tjäna allmänheten. Den exakta definitionen av begreppet skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Dock finns det ett antal EU-dokument som sätter upp ramar för vad som utgör grunden för public service.

År 1997 undertecknades Amsterdamfördraget. I samband med detta tillkom ett protokoll om public service, "Protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna" (nedan kallat Protokollet). I detta 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,"

Enligt Protokollet åligger det varje enskild medlemsstat att själv definiera begreppet public service och besluta om hur finansieringen skall ske. Dock får finansieringen inte påverka handeln mellan medlemsstaterna i sådan utsträckning att det strider mot gemenskapens intressen. Public serviceuppdraget får inte heller gå utöver vad som kan innefattas i begreppet

⁷⁸ Medie Sverige, s.336.

"tjänster av allmänt ekonomiskt intresse" i artikel 16 i EG-fördraget (se vidare under 7.3.1).⁷⁹

Ekonomisk ersättning skall beviljas public service-TV som kompensation för utförande av TV-bolagets public serviceuppdrag såsom det definierats av varje enskild medlemsstat. Beslut rörande public service får inte strida mot reglerna för det ekonomiska systemet inom EU. Stater får endast under vissa omständigheter subventionera egna näringsverksamheter. Detta för att inte konkurrensen skall snedvridas. Det skall dock hållas i minnet att kommissionen och EG-domstolen alltid har tolkningsföreträde vad gäller verksamhetens överensstämmelse med EU:s regler.⁸⁰

År 1999 antog det Europeiska rådet en resolution rörande public service-TV. Det betonades i denna att en nödvändig förutsättning för att ett public serviceföretag skall kunna fullgöra sina uppgifter är att:

"allmänheten, utan diskriminering och på grundval av lika möjligheter, har tillgång till ett brett utbud av kanaler och tjänster,"⁸¹

Vidare understryks att public service-TV har en central roll att spela i bevarandet av demokratin, kulturen i Europa och den språkliga mångfalden samt att public service-TV även måste fortsätta att dra nytta av den tekniska utvecklingen på området.⁸²

EU ställer vissa krav på public serviceverksamheten i medlemsländerna för att den skall godkännas. Det måste finnas en klar definition av verksamheten. Pengarna som tilldelas public servicekanalerna skall stå i proportion till det uppdrag som de givits av staten. Det skall finnas transparens och proportionalitet. Om ett public serviceföretag får uppdrag som ligger inom den kommersiella sektorn skall verksamheterna skiljas åt.⁸³

Av det ovanstående framkommer att även om medlemsstaterna själva får besluta om vad som skall utgöra public service och dess finansiering så måste vissa regler följas. Helt fria är medlemsstaterna alltså inte. De är fria om de håller sig inom de ramar som kommissionen satt upp.

Public servicesektorns andel av TV-marknaden i Europa minskar. Idag står public servicekanalerna för ca. 40 procent av den totala omsättningen på TV-marknaden. De kommersiella kanalerna står för de resterande 60

⁷⁹ BBC News 24, State aid No NN 88/89, p. 42 och 49 (cit. BBC).

⁸⁰ Amsterdam fördraget, Protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna (cit. Protokoll) och Medie Sverige, s.33.

⁸¹ Resolution från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet av den 25 januari 1999 om radio och TV i allmänhetens tjänst, EGT C-30 05/02/199 p.4 (cit. Resolution om radio och TV i allmänhetens tjänst).

⁸² A.a.

⁸³ Medie Sverige, s.39.

procenten.⁸⁴ Även om de kommersiella kanalerna har större omsättning, fler kanaler, mer sändningstid och högre publikandelar så är public servicekanalerna viktigare för europeisk opinionsbildning, kulturlivet och den europeiska programproduktionen.⁸⁵

5.3 Public service i Sverige

1994 publicerades departementspromemorian En radio och TV i allmänhetens tjänst.⁸⁶ Genom den promemorian lades grunden till det svenska public serviceuppdraget. Sammanfattningsvis kom uppdraget att innebära följande: programmen skall kunna tas emot i hela landet, det skall finnas redaktionell självständighet och programmen skall vara opartiska. Vidare skall programutbud vara mångsidigt och av hög kvalitet, det skall finnas program för minoriteter och det skall finnas en folkbildningsambition samt en decentralisering av verksamheten.⁸⁷

Idag formuleras public serviceuppdraget framförallt i SVT:s sändningstillstånd som trädde i kraft den 1 januari 1997 och gäller fram till och med den 31 december 2001.⁸⁸ Sändningsrätten skall utövas opartisk och sakligt (1§). SVT skall sända två program samtidigt till hela landet (2§) samt ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft (7§). Den enskildes privatliv skall respekteras (8§). SVT skall erbjuda ett mångsidigt programutbud av hög kvalitet (9§) meddela nyheter, stimulera debatt samt kommentera och belysa viktiga händelser (10§). SVT har ett kulturansvar (11§) och skall beakta språkliga och etniska minoriteters intressen (14§). SVT skall sända barn och ungdomsprogram (15§) samt kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten (19§). Har någon ett befogat anspråk på att bemöta ett påstående skall denne beredas tillfälle till genmäle (21§).⁸⁹ Honnörorden för public service kan idag sägas vara opartiskhet, saklighet och mångfald.

Public servicekanalerna skall inte bara tillhandahålla ett annat programutbud än de kommersiella kanalerna. De skall även värna om den öppna och fria opinionsbildningen. Fria och opartiska public servicekanaler ses ofta som viktiga inslag i ett demokratisk samhälle.⁹⁰

I Sverige har public service-TV en mycket stark ställning.⁹¹ Till grund för den svenska debatten om public service ligger bl.a. SVT:s rapport Public

⁸⁴ A.a, s.36.

⁸⁵ Medie Sverige, s. 38.

⁸⁶ En Radio och TV i allmänhetens tjänst, Ds 1994:76.

⁸⁷ A.a, s.7.

⁸⁸ SOU 2000:55, bilaga 6.

⁸⁹ A.s.t.

⁹⁰ Thurén, Torsten, "Public service förr och nu", Public Service i praktiken, Erik Fichtelius m fl., Sveriges Radios förlag och författarna, 1997 s. 21.

⁹¹ Aldal, Leif, "Utan bred underhållning ingen public service!", Public Service i praktiken, Erik Fichtelius m fl. , Sveriges Radios förlag och författarna, 1997 s.25.

serviceuppföljningen som utkommer varje år. I denna rapport ger SVT en beskrivning av hur public serviceuppdraget följs. Verksamheten beskrivs i relation till de riktlinjer som regeringen satt upp.⁹²

Att den svenska definitionen av public service är mycket bred framkommer när man läser SVT:s sändningstillstånd. Begreppet kan sägas anpassat till, och bygga på, två kanaler som tillsammans tillhandahåller en uppsättning program av varierat slag som alla är av hög kvalitet, opartiska etc. SVT 24 är en renodlad nyhetskanal som också den finansieras med statsstöd. Denna kanal kan inte anses uppfylla alla de punkter som i Sverige räknas in i public servicedefinitionen. Kanalen är dock en del av SVT:s verksamhet och de resterande kriterierna för public service som tex. mångfald i utbudet uppfylls av SVT 1 och 2.⁹³

Många länder har snävare public servicekanaler. Kinderkanal i Tyskland kan ses som ett exempel på detta. Det är en renodlad barnkanal som är finansierad genom statliga medel.⁹⁴

⁹² www.svt.se/svinfo/pubserv/ps00.htm, 2001-09-24.

⁹³ Det kan diskuteras huruvida breda underhållningsprogram ligger inom ramen för public serviceuppdraget. Är det rätt att SVT tävlar med andra kanaler om att ha de högsta tittarsiffrorna? Det kan argumenteras för att det krävs breda populära underhållningsprogram för att publiken skall få en bra public service-TV. Mångfalden i public serviceföretagens utbud är beroende av att underhållningsprogrammen har en stor publik.

⁹⁴ Kinderkanal/ Ereignis- und Dokumentationskanal, ärende NN 70/98, EGT 1999 C 238, s. 4. (cit. Kinderkanal).

6 Statsstöd

Det pågår för närvarande en diskussion i Europa om hur man skall se på den statliga finansieringen av public serviceföretag. Kan finansieringen leda till att konkurrensen på marknaden snedvrids? För att kunna avgöra detta kommer jag nedan att kort gå igenom de olika kriterierna i artikel 87.1 i EG-fördraget som förbjuder statsstöd. Därefter kommer jag att behandla Insynsdirektivet som syftar till att främja en klarare och tydligare redovisning hos företag som får både statligt stöd och finansieras kommersiellt. Detta för att företag bl.a. inte skall överkompenseras. Sedan kommer jag att ta upp de relevanta undantagen, framförallt artikel 86.2 i EG-fördraget.

6.1 Syftet med statsstödsreglerna

Syftet med statsstödsreglerna är att främja konkurrensen på den europeiska marknaden samt att hindra medlemsstaterna från att stödja nationella företag till nackdel för utländska företag. Medlemsstater skall inte kunna påverka konkurrensen genom att bevilja vissa företag eller viss produktion stöd som i olika former skulle kunna snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen.⁹⁵

6.2 Artikel 87.1 i EG-fördraget

I artikel 87.1 i EG-fördraget fastslås att statsstöd är oförenligt med den gemensamma marknaden om inte annat föreskrivs i fördraget. Artikeln omfattar allt stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag de än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Artikeln kan delas upp i fyra kriterier som alla måste vara uppfyllda föra att den aktuella åtgärden skall klassas som statligt stöd.

6.2.1 Definitionen av stöd

För att artikel 87.1 skall bli tillämplig måste det röra sig om någon form av statligt stöd. En klar och fastslagen definition av statsstödsbegreppet har ansetts kunna begränsa artikel 87:s omfattning. Följden skulle bli att syftet med reglerna delvis går förlorat och därigenom leda till en begränsning av reglernas tillämplighet.⁹⁶ I linje med detta har kommissionen gjort en

⁹⁵ Rodger, Barry, State Aid - A fully Level Playing Field? ECLR volume 20: issue 5 - May 1999 (cit. Rodger).

⁹⁶ Evans, Andrew, EC Law of state aid, 1997 s.27 (cit. Evans).

mycket vid bedömning av begreppet. Artikel 87.1 täcker allt stöd oavsett form. Det är innehållet som har betydelse inte formen på det givna stödet. Effekten som stödet för med sig är viktigare än syftet.⁹⁷

Det har med åren utkristalliserats flera olika definitioner av begreppet statsstöd. En ofta förekommande definition är att åtgärden skall innebära en kostnad eller en förlorad intäkt för de statliga organen och en förmån för mottagaren. Ett annat sätt att beskriva stöd på är att staten tar på sig kostnader som i normala fall bärs av privata företag.⁹⁸ Det krävs alltså en tydlig motivering av den som lämnar statligt stöd, framförallt utifrån ekonomiskt perspektiv, för att det skall anses utgöra stöd.

6.2.2 Statliga medel

Reglerna om stöd omfattar endast åtgärder som innebär en överföring av statliga medel. Statliga medel innefattar bl.a. medel från nationell, regional och lokal budget, offentliga banker och stiftelser.⁹⁹ Stödet kan också beviljas av ett privat eller ett offentligt organ som staten utsett som en mellanhand. Stödet kan ha många olika former. Det kan röra sig om rena bidrag, skattelättnader, kapitaltillskott, räntesubventioner mm. Således skall det röra sig om indirekt eller direkt överföring av statliga medel genom regionala eller lokala statliga organ till privata eller offentliga företag.¹⁰⁰

6.2.3 Snedvridning av konkurrensen genom att vissa företag gynnas

För att artikel 87.1 skall bli tillämplig krävs att åtgärden leder till att konkurrensen snedvrids eller hotas att snedvridas genom att vissa företag eller viss produktion gynnas. Ett företag får inte favoriseras framför andra. För att ta ställning till denna fråga måste det avgöras huruvida det aktuella företagets finansiella situation, jämfört med andra företags inom samma bransch, stärkts till följd av det statliga stödet. Stödet måste vara selektivt d.v.s. endast främja ett visst eller några få företag till nackdel för andra företag i branschen.¹⁰¹

Det är viktigt att statligt stöd särskiljs ifrån allmänna ekonomiska åtgärder med vilket menas åtgärder som tillämpas automatiskt på alla företag inom alla ekonomiska sektorer inom en medlemsstat.¹⁰²

⁹⁷ Craig, Paul, de Burca, Gráinne, EU Law, Text, Cases and Materials s. 1077 f. (cit. Craig & de Burca).

⁹⁸ Evans, s.29.

⁹⁹ Vademeccum Gemenskapsregler om statligt stöd
www.europa.eu.int/comm/dg04/aid/other.htm. s.1.

¹⁰⁰ Evans, s. 30 ff.

¹⁰¹ Craig & de Burca, s.1081.

¹⁰² Vademeccum Gemenskapsregler om statligt stöd
www.europa.eu.int/comm/dg04/aid/other.htm. s.2 och Evans s.46.

En viktig princip och ett viktigt hjälpmedel i bedömningen av huruvida det rör sig om statsstöd till vissa företag som leder till snedvridning av konkurrensen eller en statlig investering är principen om hur en privat investerare skulle agera. Skulle en privat investerare under normala ekonomiska omständigheter på marknaden investera i företaget? Om svaret på denna fråga är nej så rör det sig om statligt stöd och inte om en marknadsmässig statlig investering. Hade inte företaget kunnat erhålla pengarna på samma villkor på den öppna marknaden så presumeras stöd. Det skall beaktats om avkastningen är av sådant slag att en privat investerare hade gjort investeringen. Vid denna bedömning skall det vägas in att stater i högre mån än privata investerare är beredda att investera långsiktigt.¹⁰³

Om åtgärder således vidtas i strid med gängse marknadsekonomiska investeringsprinciper kan de alltså anses gynna ett visst företag och därmed snedvrیدا konkurrensen.

6.2.4 Påverka handeln mellan medlemsstaterna

Statsstödet måste slutligen påverka handeln mellan medlemsstaterna för att innefattas av artikel 87.1. Om det statliga stödet stärker ett företags ställning, jämfört med andra företag som konkurrerar på den europeiska marknaden, så skall stödet anses påverka handel mellan medlemsstaterna. Det krävs inte att det aktuella företaget är verksamt på den internationella marknaden och konkurrerar på denna. Det räcker att företaget tillverkar produkter som är utsatta för konkurrens över gränserna i Europa för att handel mellan medlemsstater skall anses kunna bli påverkad.¹⁰⁴ Således kan även stöd till företag som endast agerar på den inhemska marknaden i en medlemsstat påverka handeln mellan medlemsstater eftersom företaget genom stödet får en starkare ställning på den inhemska marknaden och därmed gör det svårare för företag från andra medlemsstater att ta sig in på den marknaden.

Små stödbelopp anses av kommissionen inte kunna potentiellt påverka handeln mellan medlemsstater och undantas därför från artikel 87.¹⁰⁵

Det följer av vad som beskrivits ovan att gemenskapsreglerna om statligt stöd har stor räckvidd. Dock finns det undantag till artikel 87.1. I artikel 87.2 och 87.3 nämns ett antal fall där statligt stöd kan anses godtagbart. Under artikel 87.2 räknas ett antal olika typer av stöd upp som är förenliga med den gemensamma marknaden och under 87.3 ett antal fall som kan anses förenliga med den gemensamma marknaden. Den enda artikeln som skulle kunna tillämpas på stöd till public service-TV är 87.3.d:

¹⁰³ Evans s.56-58.

¹⁰⁴ Bellis, Jean-Francois, van Bael, Ivo, Competition Law of the European Community, Third edition, 1994 s. 839 (cit. Bellis & van Bael).

¹⁰⁵ Commission notice on the de minimis rule for state aid, EGT 1996 C 68/9.

"stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,"

Det har diskuterats hur begreppet kultur skall definieras. Kommissionen har ofta haft en traditionell syn och syftat på "fin" kultur så som litteratur, konst, musik etc. Artikel 87.3.d har använts som argument för att rättfärdiga statsstöd. Den tyska regeringen gjorde det när det gällde finansieringen av två TV-kanaler, en barnkanal och en samhällskanal. Kommissionen godtog emellertid inte den tyska regeringens argument då kanalerna ansågs främja demokrati och utbildning istället för kultur.¹⁰⁶

Av detta kan man dra slutsatsen att artikel 87.3.d endast kan användas på rena kulturkanaler av hög kvalitet. Public servicekanaler har oftast ett bredare utbud och kan därmed inte undantas enligt nämnda artikel. Ett mer användbart undantag är det i artikel 86.2 i EG-fördraget.

6.3 Insynsdirektivet

En viktig del i arbetet att stävja en snedvridning av konkurrensen på den europeiska marknaden har varit att lansera det så kallade insynsdirektivet. Jag kommer därför nu att beskriva direktivet och hur det är tänkt att användas.

Insynsdirektivet antogs för första gången 1980.¹⁰⁷ Det ger kommissionen rätt att undersöka de finansiella relationerna mellan medlemsstater och offentliga företag. Flera tillägg har gjorts till direktivet under åren. Det senaste gjordes år 2000. Detta tillägg tillkom som ett led i, och konsekvens av, den allt mer liberaliserade marknadsstrukturen i Europa samt det faktum att kommissionen fått ta emot ett ökat antal klagomål på företag som både mottager statligt finansiellt stöd och samtidigt bedriver kommersiell verksamhet i konkurrens med andra företag. Denna dubbla position, som ett antal företag har, kan anses kunna leda till att konkurrensen snedvrids. Syftet har därför varit att genom tillägget till insynsdirektivet undvika denna snedvridning genom att kräva en klarare och tydligare bokföring av företag av ovan nämnda typ.¹⁰⁸

Tillägget innebär att företag som, å ena sidan, tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och får kompensation för det, samt å andra sidan är aktiva på en marknad där de konkurrerar med kommersiella aktörer, skall separera kostnaderna i bokföringen så det går att utläsa vilka medel

¹⁰⁶ Craufurd Smith, Rachael, State Support For Public Service Broadcasting: The Position Under European Community Law, Legal Issues of Economic Integration 28, 2001 (cit. Craufurd) och Kinderkanal.

¹⁰⁷ A.a

¹⁰⁸ Soukuo, Karl Commission proposes change to Transparency Directive, Competition Policy Newsletter July 1999, Number 2.

som använts till vad. Direktivet är endast tillämpligt på företag som även har aktiviteter utanför sitt public serviceuppdrag. Det spelar ingen roll om företag som får finansiellt stöd är privat eller offentligt ägt. Direktivet tillämpas fullt ut på båda typerna av företag. Syftet är att uppnå mer transparent finansiering och redovisning av public serviceföretagen för att se att det finns en proportionalitet mellan public serviceuppdraget och det statliga stödet. En mer analytisk bokföring av public serviceföretagens ekonomi underlättar kommissionens arbete med att se till att inget otillåtet stöd delas ut av medlemsstaterna.

Direktivet skall underlätta för kommissionen vid utredningar av klagomål som rör statligt stöd till vissa företag. Kommissionen måste, då de får in ett klagomål, göra en bedömning för att se om stödet är förenligt med den gemensamma marknaden eller om det faller under undantagsregeln i artikel 86.2 i EG-fördraget.¹⁰⁹ En uppdelning av kostnaderna gör det lättare för kommissionen att förvissa sig om att de extra kostnader som uppstår, i och med att ett företag tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, står i överensstämmelse med artikel 86.2 samt fastställa att företaget inte överkompenseras så att pengar som skall gå till utförande av public serviceuppdraget går till andra aktiviteter. Sådant stöd, det vill säga det som blir över när kostnaderna för public serviceuppdraget täckts, kan utgöra olagligt statsstöd.¹¹⁰ Eftersom det är upp till medlemsstaterna att besluta om vad som utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse går kommissionen inte in och tittar på uppdraget i sig utan ser bara till om det överensstämmer med reglerna i fördraget och då framförallt se till att inte handeln mellan medlemsstaterna påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intressen.

SVT är ett renodlat public serviceföretag som finansieras genom TV-avgiften och behöver därför inte separera sina kostnader i enlighet med direktivet. Dock får SVT använda sig av sponsring m.m. vilket innebär att de konkurrerar med företag som finansieras genom reklam.

Jag anser att reglerna i Insynsdirektivet är en bra utgångspunkt för att få tillstånd klarare och mer analytisk redovisning hos företag som finansieras både genom statsstöd och på kommersiell väg. Följs reglerna i direktivet kommer det att kraftigt underlätta kommissionen arbeta med att se om det statliga stödet står i proportion till utförandet av vissa tjänster. Konkurrensen kommer därmed inte att hotas i samma utsträckning som tidigare till följd av den statliga finansieringen.

Direktivet är, för att få den önskade genomslagskraften, inte tillräckligt utarbetat. För att det skall fungera och leda till en förbättrad och tydligare

¹⁰⁹ XXIX:e Rapporten om konkurrens politiken - SEK (200) 720 slutgiltig, s.86 cit. XXIX:e Rapporten).

¹¹⁰ Pressmeddelande IP/00/763, Bryssel, 12 juli 2000.

redovisning behövs det tydligare och kanske till och med sanktionerade regler.

6.4 Artikel 86.2 i EG-fördraget

Om stödet inte är tillåtet enligt 87.1 kan medlemsstaterna hävda att det utgör kompensation för utförande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 86.2. Det bör påpekas att artikel 86 inte hör till statsstödsreglerna utan är en generell regel som kan tillämpas på företag. Om artikel 86 tillämpas undantas de av staten utsedda företagen från konkurrensreglerna i den utsträckning det inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse. En avvägning måste göras mellan medlemsstaternas rätt att använda sig av undantaget i artikel 86.2 och gemenskapens mål om att stävja snedvridandet av konkurrensen inom unionen. Artikel 86.2 tillåter dock en viss snedvridning av konkurrensen i syfte att underlätta för företag att uppfylla sitt public serviceuppdrag.¹¹¹

6.4.1 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse innefattar public service och kan till viss del anses vara ett parallellt begrepp till begreppet tjänster i allmänhetens intresse. Begreppets stora betydelse har slagits fast i artikel 16 i EG-fördraget. Där stadgas att gemenskapen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter, skall se till att tillämpningen av artiklarna 73, 86 och 87 utförs i enlighet med principer och villkor som gör det möjligt för företag anförtrödda att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse att göra detta.

Vad som utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har definieras av kommissionen som;

”Dessa tjänster, som nämns i artikel 86 i fördraget, är tjänster som utförs på affärsmässiga grunder men som bedöms ligga i allmänhetens intresse enligt särskilda kriterier, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser från medlemsstaternas sida. Detta omfattar i synnerhet en rad tjänster som rör transport, energi och kommunikation.”¹¹²

Redan 1974 slogs det fast att det inte finns något som hindrar medlemsstaterna från att besluta om att radio och TV-sändningar kan utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹¹³ För att vissa tjänster skall gå in under begreppet tjänster av allmänt ekonomisk intresse måste det således stämma överens med den aktuella medlemsstatens public servicebegrepp

¹¹¹ Craufurd s.19.

¹¹² Meddelande från Kommissionen Tjänster i allmänhetens intresse i Europa, KOM (2000) 580 slutlig, bilaga II.

¹¹³ Giuseppe Sacchi, Begäran om förhandsavgörande, Mål 155/73 p.14-15, (cit. Sacchi).

som i sin tur måste ligga inom ramen för vad som står skrivet i Protokoll, artikel 16 samt relevanta EU-dokument.¹¹⁴

6.4.2 Tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget

Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall vara underkastade reglerna i EG-fördraget, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar företaget i fråga att utföra de särskilda uppgifter som tilldelats dem. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.¹¹⁵ Det är kommissionens uppgift att bedöma huruvida kriterierna i art 86.2 är uppfyllda eller inte. Även om kommissionen inte ska titta på uppdraget i sig, eftersom det ligger inom respektive medlemsstats befogenhet att besluta om public serviceuppdragets omfattning, så tittar kommissionen på det för att se att det stämmer överens med Protokoll.

Först måste det avgöras huruvida företaget i fråga faller in under beskrivningen i artikeln. Eftersom artikeln är ett undantag till reglerna i fördraget måste en snäv tillämpning göras.¹¹⁶ Den kategori av företag som artikeln kan användas på måste definieras strikt. Det spelar ingen roll om det är ett privat eller ett statligt företag. Huvudsaken är att uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse uttryckligen tilldelats företaget av ett statligt organ.¹¹⁷

Vidare måste uppdraget vara klart definierat för att garantera rätts säkerheten och underlätta bedömningen av huruvida statens inblandning står i proportionalitet till syftet med tjänsterna.¹¹⁸

När det fastställts att företaget är ett sådant som ålagts utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och dessa kan anses klart definierade, är nästa steg att avgöra om undantaget blir tillämpligt. Frågan gäller då om reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna, hindrar företaget från att fullgöra sina särskilda uppgifter. Är svaret ja går man vidare och ser om handeln påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse. Ett proportionalitetstest görs. Det skall alltså fastställas att undantaget från konkurrensreglerna inte påverkar konkurrensen eller handeln i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.¹¹⁹

Domstolen har vid ett flertal tillfällen slagit fast att undantaget endast blir tillämpligt om de relevanta artiklarna i fördraget är oförenliga med

¹¹⁴ Craufurd, s. 14.

¹¹⁵ Artikel 86.2 EG-fördraget.

¹¹⁶ D'Sa, M. Rose, European Community Law on State Aid, 1998, s.315 (cit. D'Sa)

¹¹⁷ Craig & de Burca, s 1070.

¹¹⁸ Meddelande från Kommissionen Tjänster i allmänhetens intresse i Europa, KOM (2000) 580 slutlig, s.11.

¹¹⁹ Craufurd, s.14.

företagets särskilda uppgifter. Kriterierna i artikel 86.2 har av kommissionen ansetts uppfyllda om undantaget från konkurrensreglerna är nödvändigt för att företaget ifråga skall kunna fullfölja sitt uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse under acceptabla ekonomiska omständigheter. Det är inte nödvändigt att företagets existens hotas till följd av att inte artikel 86.2 blir tillämplig.¹²⁰ Kommissionen har också ansett att det inte är tillräckligt att utförandet av ett företags uppgifter komplicerades på grund av konkurrensreglerna. Det krävs mer än bara ett försvårande för företaget att fullfölja sitt uppdrag för att artikel 86.2 skall kunna tillämpas och företaget skall kunna undantas från konkurrensreglerna eller några andra regler i fördraget.¹²¹

I *Merci* fallet¹²² uttalade domstolen att beviljande av statsstöd enligt artikel 86.2, för att undkomma förbudet i artikel 87.1, endast är godtagbart om syftet med stödet är att kompensera företaget i fråga för de extra kostnader som följer av utförandet av företagets uppgifter av allmänt ekonomiskt intresse samt att stödet är nödvändigt för att företaget skall kunna fullgöra dessa uppgifter.

Slutsatsen blir att endast om det är helt nödvändigt för företaget i fråga, men inte nödvändigtvis en förutsättning för företagets överlevnad, skall artikel 86.2 tillämpas så att företaget kan fullgöra sina uppgifter, utan att störas av konkurrensreglerna eller några andra regler i fördraget. Stödet skall, i sin helhet, vara klart definierat, uttryckligen tilldelat ett specifikt företag, nödvändigt och proportionerligt för att kunna omfattas av undantaget i artikel 86.2.

6.5 Praxis

Inom kommissionen är det General Direktorat IV (DG IV) som ansvarar för att konkurrensen inte begränsas eller snedvrids genom offentliga subventioner. Det är till DG IV som klagomål kan inlämnas över förhållanden som kan anses leda till att konkurrensen sätts ur spel på en viss marknad.

Under 1990-talet fick kommissionen in ett antal klagomål från privata TV-kanaler som rörde finansieringen av vissa offentliga radio och TV-bolag. Det framfördes att denna finansiering inte stod i överensstämmelse med reglerna i EG-fördraget.¹²³ Huvudargumentet i samtliga klagomål var att det finansiella stödet till vissa företag utgjorde otillåtet statsstöd enligt artikel 87.1. Stödet ansågs antingen vara alltför väl tilltaget, d.v.s. företagen blev överkompenserade, eller så ansågs stödet vara felriktat. De klagande menade

¹²⁰ Craig & de Burca, s 1070 ff.

¹²¹ D'Sa, s.314.

¹²² C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova SpA mot Siderurgica Gabrielli SpA* (cit. *Merci*).

¹²³ XXIX:e Rapporten om konkurrenspolitiken - SEK (200) 720 slutgiltig, s. 106.

att de kanaler som fick stöd inte hade ett public serviceutbud. Flertalet av de klagomål som kommit in rör offentliga radio och TV-kanaler som finansieras både genom statligt stöd och genom reklamintäkter. Denna dubbla finansiering anses av de klagande kunna leda till en snedvridning av konkurrensen på marknaden för reklam. Eftersom de kanaler som är dubbelt finansierade till följd av detta kan förväntas bli mindre beroende av reklamintäkterna finns det därmed en risk att dessa företag dumpar priserna på reklam.¹²⁴

I det följande redogörs för de tre klagomål där kommissionen fattat beslut. I samtliga dessa fall ansågs stödet förenligt med EG-rätten.

Det första rörde klagomål från den portugisiska kommersiella TV-kanalen Sociedade Independente de Comunicação (SIC) över den statliga finansieringen av public servicekanalen Radiotelevisao Portuguesa (RTP). RTP är en kanal som finansieras både genom statligt stöd och intäkter från reklam. Kommissionen kom fram till att det statliga stödet endast utgjorde ersättning för RTP:s merkostnader för utförandet av företagets public serviceåtaganden. Därmed ansågs det inte utgöra stöd i enlighet med artikel 87.1. Förstainstansrätten ogiltigförklarade senare kommissionens beslut mot bakgrund av att kommissionen inte hade beaktat alla problemställningar i anslutning till frågan om åtgärderna utgjorde stöd eller inte. Kommissionen fastslog t.ex. aldrig om stödet var förenligt med den gemensamma marknaden. Eftersom detta inte kunde utrönas ansåg domstolen att kommissionen borde inlett ett förfarande i enlighet med artikel 88.2 för att på ett riktigt sätt kontrollera om åtgärderna var förenliga med den gemensamma marknaden.¹²⁵

Det andra beslutet gällde klagomål från VPRT¹²⁶ och ett antal kommersiella kanaler i Tyskland som till kommissionen klagade på finansieringen av de två kanalerna Kinderkanal och Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix. Dessa två kanaler finansieras endast genom statligt stöd. I detta beslut slogs det fast att licensavgifter utgör statligt stöd i enlighet artikel 87.1 i EG-fördraget. Kommissionen gick vidare och sade att sådant stöd kan vara förenligt med artikel 86.2 i fördraget om det beviljas som kompensation för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kinderkanal är en reklam och våldsfri barn kanal som sänder mycket information lämplig för barn. Phoenix är en kanal inriktad på politiska och samhällsbetraktande dokumentärer som syftar till att ge näring åt den politiska debatten. Reportagen och diskussionerna sänds utan reklaminslag. Kommissionen ansåg att dessa två kanalers utbud var sådant att det skulle betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt att de medel som kanalerna

¹²⁴ Carufurd, s. 6-7, BBC, Mål T-46/97 Sociedade Independante de Comunicao, SA mot Europeiska kommissionen med stöd av Radiotelevisao Portuguesa (cit. RTP) och Kinderkanal.

¹²⁵ RTP

¹²⁶ Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V.

tilldelats stöd i proportion till public serviceuppgiften. Licensavgifterna till de två kanalerna ansågs därmed förenliga med reglerna i fördraget.¹²⁷

Det brittiska TV-bolaget BskyB opponerade sig mot den statliga finansieringen av BBC News 24 (BBC). Licensavgiften, som finansierade BBC, ansågs av kommissionen utgöra statliga medel eftersom avgiften är obligatorisk och påförs på alla som innehar en TV-mottagare oavsett om mottagaren används för att titta på BBC eller någon annan kanal. BBC ansågs favoriseras eftersom företaget inte behövde konkurrera om pengarna på den öppna marknaden. Det fanns inte heller någon tvekan om att det finansiella stödet gav företaget en ekonomisk och finansiell fördel i jämförelse med andra företag. Handeln mellan medlemsstaterna ansågs påverkad eftersom BBC, tack vare att de fick finansiellt stöd, kunde erbjuda tjänster på andra villkor än de kommersiella kanalerna hade möjlighet till. Dessa andra kanaler kom därför i en sämre konkurrenssituation än BBC. BBC:s utbud, nyheter, ansågs vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Viss påverkan på handeln skedde men inte så att det stod i strid med gemenskapens intressen. Det konstaterades vidare att tjänsterna troligen inte skulle ha funnits tillgängliga om det inte vore för statsstödspengarna. Stödet godtogs därmed med hänvisning till artikel 86.2.¹²⁸

Ytterligare ett antal klagomål har kommit in till kommissionen men i dessa har det ännu inte fattats något beslut. Flera av de klagande har reagerat mot kommissionens underlåtenhet att i tid behandla klagomålen. Förstainstansrätten har i ett antal fall givit de klagande rätt och fastslagit att kommissionen genom att inte ha fattat beslut underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget.¹²⁹ Kommissionens passivitet förklaras med att det har varit mycket svårt att utröna de exakta kostnaderna för public serviceuppgiften och därefter se om det stämmer överens med finansiella stödet.

Bristen på vägledning vid handläggningen av dessa klagomål har delvis åtgärdats genom de riktlinjer som i november i år offentliggjordes av kommissionen.¹³⁰ Jag kommer nedan att mer ingående behandla dessa.

6.6 Kompensation eller statsstöd?

Omfattas stödet till public service-TV av artikel 87.1 eller skall det ses som en kompensation för ett företags utförande av vissa uppgifter? Hur påverkas

¹²⁷ XXIX:e Rapporten, s. 260 och Kinderkanal/ Ereignis- und Dokumentationskanal, ärende NN 70/98, EGT 1999 C 238, s. 4. (cit. Kinderkanal).

¹²⁸ BBC News 24, State aid No NN 88/89 (cit. BBC)

¹²⁹ Mål T17/96 *Télévision française 1 SA mot Europeiska kommissionen* och Mål T-95/96 *Gestelevision Telecinco SA mot Kommissionen*.

¹³⁰ Communication from the Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting, EGT 2001 C 320/5.

konkurrensen på marknaden? Med hjälp av ovanstående praxis kommer jag nu att redogöra för hur reglerna används och tolkas idag.

Alla kriterierna i artikel 87.1 måste uppfyllas för att statlig finansiering skall klassas som stöd. Det brukar inte föranleda någon större diskussion om huruvida stödet är stöd i enlighet med artikeln då begreppet är så vitt definierat. Inte heller kravet på att det ska röra sig om en överföring av statliga medel och att handeln påverkas torde vara svårt att avgöra. Problemet har ansetts ligga i att avgöra huruvida stödet favoriserar vissa företag och på det sättet snedvrider konkurrensen. Sådant favoriserande antas föreligga när det kan fastställas att stödet inte utgör kompensation för utförande av vissa av staten fastställda uppgifter.¹³¹ Kommissionen fastslog i det portugisiska fallet (RTP) att stödet inte utgjorde stöd i enlighet med artikel 87.1 utan endast utgjorde kompensation för kanalens utförande av vissa public serviceuppdrag. De finansiella medel som tilldelas ett företag utan att staten får något tillbaka eller medel som överskrider kostnaderna för utförande av tillhandahållandet av vissa tjänster omfattas av EU:s regler om statsstöd. Summor som betalas ut till företag som kompensation för utförandet av vissa av staten tilldelade uppgifter utgör inte stöd i enlighet med EG-fördragets bestämmelser.¹³² Detta sätt att argumentera godtogs inte av Förstainstansrätten då det portugisiska fallet överklagades.¹³³ Domstolen framhöll att det vid tillämpningen av artikel 87 även skall avgöras om en privat investerare under normala ekonomiska förutsättningar på marknaden skulle ha investerat i företaget. En jämförelse måste göras mellan statens kommersiella aktiviteter och en privat aktörs handlande. Det är alltså inte syftet med stödet utan dess effekt som är det avgörande. Bara för att en statlig utbetalning till ett företag utgör kompensation för tillhandahållandet av public servicetjänster betyder det inte att utbetalningen inte utgör statsstöd.¹³⁴

Vad utgör då ett favoriserande? I BBC fallet, klargjordes frågan något. Licensavgiften, som finansierade den nya kanalen, ansågs utgöra stöd eftersom BBC inte behövde konkurrera om pengarna på den öppna marknaden samt att det inte förelåg någon tveksamhet om att licensavgiften utgjorde en ekonomisk fördel för företaget i jämförelse med andra företag på samma marknad. BBC ansågs favoriserat och finansieringen utgjorde statsstöd.¹³⁵ Storbritanniens argument att stödet endast utgjorde kompensation för att tillhandahålla public service-TV godtogs inte av domstolen.¹³⁶ I Kinderkanal uttalade domstolen att då kompensationens storlek slås fast, efter att till exempel alla intresserade företag fått framföra

¹³¹ Bartosch, Andreas, The Financing of Public Broadcasting and E.C. State Aid Law: An Interim Balance, ECLR 1999 s. 197 (cit. Bartosch).

¹³² Craufurd, s.19.

¹³³ T 46/97, Sociedade Independente de Comuncacão, SA v. Europeiska gemenskapens kommission (cit SIC).

¹³⁴ SIC.

¹³⁵ BBC, p.24.

¹³⁶ BBC, p.25.

hur mycket pengar de behöver för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och det företag som får uppdraget utses i enlighet med objektiva kriterier så är det inte statsstöd utan endast kompensation för utförande av public serviceuppdrag. Detta synsätt innebär att medlemsstaterna måste ha ett öppet system där företag konkurrerar om att få statsstöd för att finansiera public service-TV.¹³⁷

Problemet för många public serviceföretag kan sägas ligga i att de tilldelats pengar utan att behöva konkurrera om dem.¹³⁸

Man kan dra den slutsatsen att finansiellt stöd inte kan ses som kompensation då företaget inte konkurrerat om pengarna på den öppna marknaden. Om BBC eller Kinderkanal gjort detta hade kanske stödet ansetts utgöra kompensation och då hade inte artikel 87.1 aktualiserats.

Stödet till företag som utför public serviceuppdrag får inte heller överskrida kostnaderna för utförande av detta uppdrag. Ingen överkompensation får ske då det kan utgöra stöd som är förbjudet enligt 87.1.¹³⁹ Ersättning för de extra kostnaderna måste vara proportionerlig. Denna fråga får dock större betydelse vid avgöranden om stödet kan anses omfattas av någon undantagsregel.¹⁴⁰

Om nu stödet anses utgöra stöd enligt artikel 87.1 måste det sedan korrespondera med kriterierna i artikel 86.2, eller något annat undantag, för att godkännas. Här har proportionalitetstestet givit upphov till de största problemen. Stödet måste vara proportionerligt till kostnaderna för utförandet av public serviceuppdraget. Det måste även falla inom ramen för vad som anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt Protokoll och artikel 16. Proportionalitetstestet var relativt lätt för kommissionen att utföra i BBC, RTP och Kinderkanal fallen. RTP hade en klar analytisk bokföring. I Tyskland finns det en speciell kommission som avgör vilka finansiella behov varje public servicekanal har och utdelar finansiellt stöd i enlighet med detta. Stödet till BBC överskred dess antagna behov men kunde rättfärdigas genom att BBC visade att de hade ett betydligt mer omfattande, och därmed mer kostnadskrävande, nyhetsnätverk över världen än dess konkurrenter.

De klagomål som nu ligger hos kommissionen kan bli mer komplicerade att avgöra ifall dessa kanaler inte har en lika klar och öppen redovisning. Vid utredningen av dessa och framtida klagomål kommer Insynsdirektivet få stor betydelse. Insynsdirektivet syftar till att främja en öppen och analytisk bokföring hos företag som både finansieras kommersiellt och genom statsstöd.

¹³⁷ Craufurd, s.11.

¹³⁸ A.s, s.10.

¹³⁹ Evans, s. 59.

¹⁴⁰ Craufurd s.10

6.7 Förhållandet mellan statsstöds artiklarna och artikel 86 i EG-fördraget

Kompensation för utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ansågs tidigare i enlighet med RTP-fallet inte utgöra statsstöd. Detta fick till följd att artikel 88.3, om att stöd skall anmälas till kommissionen, inte blev tillämplig. Kompensation för utförande av tjänster (så länge de var proportionella och nödvändiga) behövde följaktligen inte anmälas till kommissionen innan utbetalning kunde ske.¹⁴¹

Senare praxis, Kinderkanalfallet, visar att stöd, i form av licensavgifter, utgör statsstöd. Detta kan godtas enligt artikel 86.2 d.v.s. stödet utgör endast kompensation för utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Artikel 86.2 sågs som ett fullständigt undantag till artikel 87 och ingen anmälan behövde göras. Då artikel 86.2 tillämpades ansågs inte artikel 87 bli aktiverad.¹⁴²

Efter att Kinderkanalfallet avgjorts, och innan BBC-fallet blev aktuellt, uppmärksammades två andra avgöranden rörande förhållandet mellan statsstödsartiklarna och artikel 86.2. Domstolen erinrade om att syftet med artikel 88.3 i EG-fördraget är att förebygga genomförandet av otillåtet statsstöd. Även om medlemsstaterna gör bedömningen att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden innebär det inte att staten i fråga har rätt att frånga bestämmelserna i artikel 88. Detta innebär att artikel 86.2 skall ses som ett undantag under artikel 87.1 och då också prövas i enlighet med statsstödsreglerna, vilket får konsekvensen att artikel 88.3 blir tillämplig. Därmed måste stödet anmälas till kommissionen innan det betalas ut.¹⁴³ BBC var det första företaget att anmäla stödet till kommissionen för att få ett undantag enligt 86.2.¹⁴⁴

Denna, kommissionen senaste praxis, torde ses som en aningen märklig då artikel 86 och 87 inte tillhör samma grupp av artiklar. Artikel 86 är inte en statsstödsregel och bör därför inte behandlas som en sådan.

¹⁴¹ SIC.

¹⁴² Kinderkanal.

¹⁴³ T-106/95 Fédération française des sociétés d' assurances m.fl. mot Europeiska kommissionen och BBC.

¹⁴⁴ Telefonsamtal med Björn Strenger på Näringsdepartementet i Stockholm, 2001-10-15.

6.8 Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst¹⁴⁵

Kommissionen har i november 2001 kommit med ett meddelande som syftar till att klargöra tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst (Meddelandet).

I detta meddelanden har kommissionen lagt den största vikten vid procedurfrågor. Vikten av att varje medlemsstat klart definierar vad som utgör public service betonas samt att uppdraget skall vara uttryckligen tilldelat ett specifikt företag av ett offentligt organ. Det framhålls vidare att det bör finnas ett övervakande organ i varje medlemsstat som ser till att reglerna följs och att det företag som tilldelas medel för att tillhandahålla public service-TV verkligen har ett utbud som ligger inom ramen för vad som utgör public service. Public servicebegreppets omfattning berörs däremot endast kortfattat.

Det framkommer inte mycket nytt i Meddelandet. Det är bara en sammanställning av relevanta artiklar i EG-fördraget, relevanta EU-dokument på området samt praxis.

Kommissionen konstaterar att EG-domstolens praxis säger att all statlig finansiering av ett visst företag, även om det utgör ersättning för utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, betraktas som stöd. Detta konstaterande görs mot bakgrund av tre avgörande varav två inte behandlar stöd till radio och TV i allmänhetens tjänst. Jag tycker att detta är att dra för snabba slutsatser. I både Kinderkanal och BBC konstaterades att finansiella medel kan ses som kompensation för utförande av public serviceuppdrag om företagen fått konkurrera om pengarna på den öppna marknaden. Det finns alltså i dessa kommissionsavgöranden en öppning mot att de finansiella medlen kan betraktas som kompensation och därmed falla utanför artikel 87.1.

Meddelandet har än så länge inte använts och frågan är om man kommer så mycket längre med det. Det leder inte till någon förändring av rättsläget utan är snarare ett konstaterande av vad som redan är känt.

¹⁴⁵ EGT 2001 C 320/5, Communication from the Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting

7 Slutsatser och analys

7.1 Marknadsdefinitionen

Min fråga inledningsvis var om stödet till public serviceföretag snedvrider konkurrensen på TV-marknaden. Jag har beskrivit fyra olika marknader och kommer nu att för var och en av dem se om det sker någon snedvridning av konkurrensen till följd av att vissa företag finansieras genom statliga medel.

För de brett avgränsade marknaderna, tittarmarknaden och marknaden för programinköp kan konkurrensen snedvridas om de företag som får statsstöd även finansieras på kommersiell väg. De kommersiellt finansierade kanalerna är tex. mindre beroende av reklampengar och kan därför komma att dumpa priserna på reklam.

Alla kanaler på marknaden konkurrerar om tittarna och om att köpa in program. För inköp av program krävs det pengar. Vissa program och sändningsrättigheter är mycket dyra att köpa in. Public servicekanaler som endast finansieras genom statsstöd har ett tak i sin budget som de själva inte kan påverka. Detta gör att de blir begränsade i sitt val av program. Kommersiellt finansierade kanaler har inget tak. Hur dyra program de kan köpa in beror på hur mycket pengar de drar in genom reklam m.m. De kommersiella kanalerna blir på detta sätt friare. De kan själva, på ett annat sätt än public servicekanalerna, påverka sin ekonomiska situation.

Rena public servicekanaler är mindre beroende av konjunkturen. Det får sitt anslag av staten varje år. De kommersiellt finansierade kanalerna är mer konjunkturberoende. I lågkonjunktur satsar företag mindre på reklam vilket får till följd att de kanaler som är beroende av reklam får in mindre pengar.

Även om dessa avgränsningar, tittarmarknaden och marknaden för programinköp, torde ses som enkla och naturliga blir det svårt att motivera en konkret användning av dem. Det är svårt att jämföra aktörerna på dessa marknader eftersom de verkar under helt skilda ekonomiska och tekniska förutsättningar.

Att avgränsa den relevanta produktmarknaden utifrån distributionssätt är också tveksamt anser jag. Detta beroende på den snabba tekniska utvecklingen och svårigheten att förutse vad som kommer att ske på marknaden. De ständiga förändringarna och det faktum att allt fler kanaler kommer att övergå till att endast sända digitalt gör att en marknadsuppdelning utifrån distributionssätt inte är särskilt hållbar i längden. Många kanaler sänder dessutom idag genom flera transmissionsvägar och är således inne på flera marknader samtidigt. I dagsläget konkurrerar det svenska public serviceföretaget SVT i marknätet

med TV4 samt med de kanaler som sänder över satellit. Förutsättningarna för SVT och övriga kanaler skiljer sig finansiellt åt och en jämförelse är svår att göra. Det faktum att SVT till stor del är oberoende av konjunktur och annonsörer sätter företaget i en mycket speciell situation.

En marknadsavgränsning gjord utifrån finansieringsmodell anser jag har störst relevans när man talar om statsstöd. En marknadsavgränsning kan göras som skiljer mellan offentligt finansierade kanaler och kommersiella kanaler. De kommersiella kanalerna kan delas upp i två undermarknader, reklam- och betal-TV. Görs detta så konkurrerar inte de statsstöds finansierade kanalerna med de kommersiellt finansierade kanalerna. Tyvärr är det inte så enkelt. Vissa kanaler är blandfinansierade. Detta medför att de till viss del är inne och konkurrerar på den kommersiella marknaden och till viss del på den offentligt finansierade marknaden. Följden av detta blir att de blandfinansierade kanalerna och de kommersiellt finansierade kanalerna agerar på samma marknad under olika förutsättningar. Att detta leder till problem framgår av de klagomål som kommissionen fått ta emot. En viktig del av konkurrensproblematiken ligger i att vissa public servicekanaler överkompenseras. De får mer pengar än vad som krävs för utförandet av deras public serviceuppdrag. Denna överkompensation kan leda till ett snedvridande av konkurrensen.

Kontentan av ovanstående blir att det är mycket svårt att för alla typer av konkurrenssituationer på TV-marknaden avgränsa den relevanta produktmarknaden. Kommissionen är otydlig i sin praxis vilket leder till osäkerhet i hur en marknadsavgränsning skall göras och därmed hur en konkurrenssituation skall bedömas. Det största hotet mot konkurrensen är överkompensation och det faktum att vissa kanaler både får statligt stöd - utan att konkurrera om det - samtidigt som de finansieras kommersiellt.

För att komma till rätta med problemet om överkompensation har kommissionen lanserat Insynsdirektivet som syftar till att tvinga företag som har verksamhet inom de båda marknaderna att i sin bokföring göra en klar uppdelning mellan dessa aktiviteter. Kan en klar och tydlig redovisning åstadkommas och det går lätt att utläsa hur pengarna används så kommer det att bli det lättare avgöra konkurrensfrågan.

Insynsdirektivet kan dock sägas vara en tandlös tiger eftersom det oavsett om företagen använder sig av analytisk bokföring blir svårt att utläsa exakt vilka pengar som går till vad.

När målet med en analytisk bokföring uppnåtts blir nästa fråga att avgöra hur och under vilka kriterier pengarna har fördelats ut. Vem får pengarna och under vilka villkor samt skall pengarna ses som kompensation för utförandet av ett public serviceuppdrag eller som statsstöd?

7.2 Public services framtid – en diskussion

Det är viktigt att diskutera public service-TV, dess legitimitet, utformning och finansiering mot bakgrund av TV mediets stora genomslagskraft i samhället. Som jag beskrivit ovan har kommissionen satt upp vissa ramar för vad som anses utgöra public service. Detta är en mycket vid definition och det stora ansvaret för en närmare definition av begreppet ligger på medlemsstaterna. Det krävs för att public service-TV skall överleva i den allt hårdare konkurrensen att begreppet hela tiden reformeras och anpassas efter den tekniska och ekonomiska utvecklingen. För att kunna motivera statlig finansiering av vissa kanaler bör dessa, anser jag, ha stark förankring hos befolkningen.

Jag anser att debatten om public service är en viktig fråga för staten ur demokratisk synvinkel. För att public serviceföretagen skall få ett starkt fäste i landet och uppnå legitimitet måste dess uppdrag vara utformat på ett sätt som accepteras av medborgarna. Public service-TV måste ha förankring hos publiken.¹⁴⁶ Dess uppgift är att tjäna medborgarnas intressen och det är medborgarna som betalar helt eller delvis för public service-TV genom skatter eller avgifter. Därför bör staten vara noggrann med utformandet av public serviceuppdraget samt göra det i en demokratisk och öppen anda.

Frågan är om det är försvarbart att bara ett företag, som i Sverige, anförtros att tillhandahålla public service-TV eller om uppdraget skulle kunna delas upp på olika kanaler genom att avvägningar görs från fall till fall. Kanalerna skulle kunna konkurrera om att få stöd för att producera program som anses ligga inom begreppet public service såsom staten definierar det. En del av public serviceuppdraget är, generellt sett, att programmen skall tillhandahållas alla. I Sverige är detta idag endast möjligt för de kanaler som sänder i det markbundna analoga nätet, d.v.s SVT och TV4. Det digitala marknätet är under utbyggnad och kommer inom en överskådlig framtid troligen vara tillgängligt för alla. I detta nät kommer flera operatörer att sända. Om de får konkurrera om att sända bra public serviceprogram kanske vi till och med får ett mer kvalitativt TV-utbud. Konkurrensen om det statliga stödet kan tänkas leda till ett bättre TV-utbud och framförallt en TV-marknad där företagen konkurrerar på lika villkor.

En uppdelning av public serviceutbudet på olika kanaler kan komma att leda till en förändring i synen på den grupp som public service-TV riktar sig till. Idag riktar sig public service-TV till alla medborgare i ett land. Skulle utbudet bli mer specifikt och uppdelat skulle medborgarna inte längre betraktas som medborgare utan som konsumenter.¹⁴⁷

Jag tror inte att SVT:s särställning är hotad som det ser ut idag i Sverige. Även om konkurrensen i det markbundna nätet mellan TV4 och SVT sker

¹⁴⁶ Jönsson, Anna Maria, Radio och TV i allmänhetens tjänst? s. 1 (cit. Jönsson).

¹⁴⁷ Telefonsamtal med Henrik Selin, Näringsdepartementet, 2001-10-10.

på olika villkor, TV4 betalar t.ex. en koncessionsavgift till staten, så tror jag att detta kommer att förbli så tills TV4 bestämmer sig att ta upp diskussionen om SVT är överkompenserat eller om det finns en obalans mellan de krav som ställs på TV4 och den konkurrenssituation som de befinner sig i. Mer intressant kommer det att bli när fler kanaler når alla hushåll och om SVT då kan behålla sin ställning som public serviceföretag och agera oberoende av tittarsiffror och konjunktur för sin försörjning.

Det kan också diskuteras om SVT skall få använda sig av sponsring och programförsäljning eftersom de, på dessa områden, konkurrerar med de kommersiella aktörerna. Eftersom SVT inte är lika beroende av dessa inkomster, till följd av att företaget finansieras av staten, kan SVT:s närvaro på dessa marknader leda till en dumpning av priserna.

7.3 Statsstöd eller kompensation?

Vad gäller frågan om statsstödsreglerna är tillämpliga eller ej så synes vi ha fått ett svar på denna fråga genom kommissionens Meddelande. Artikel 87.1 bör tillämpas och undantag kan göras genom 86.2. Det finns dock inget som utesluter att stödet endast ses som kompensation och att 87.1 inte blir tillämplig.

I både Kinderkanal och BBC fallen säger kommission att om företaget konkurrerat på den öppna marknaden om de finansiella medlen hade det inte ansetts utgöra stöd enligt artikel 87.1. Eftersom ingen konkurrens om pengarna skett ansåg kommissionen det ovidkommande att medlen endast utgjorde kompensation för utförandet av public serviceuppdrag. Skulle konkurrens om pengarna ske genom att staten genom anbud låter olika TV-kanaler konkurrera om att tillhandahålla ett public serviceutbud skulle det antagligen få som konsekvens att TV blev mer offentligt styrt. Förmodligen skulle staten bli tvungen att inrätta ett organ som bedömer de enskilda anbuden, d.v.s. programutbudet, och på så sätt styra innehållet. Krav på program och innehåll med ett differentierat stöd skulle bli en konsekvens av detta. Detta vore inte en lyckad lösning och det skulle inte heller stå i överensstämmelse med det svenska syftet att ha en självständig och opartisk television.

Praxisen på området är inte så omfattande och med en klarare och mer analytisk bokföring anser jag att argumentet om kompensation borde ha relevans. Anses medlen som delas ut till företag anförtrodda att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som kompensation så leder det inte till att staten genom statsstöd bidrar till en snedvridning av konkurrensen på TV-marknaden. Detta skulle dessutom få som konsekvens att stödet inte behöver anmälas till kommissionen vilket in sin tur leder till mindre arbete för kommissionen. Om allt stöd skulle behövas anmälas till kommissionen skulle det innebära en kraftigt ökad arbetsbelastning för kommissionen och leda till långa väntetider för att få ett godkännande av

stödet. Detta skulle i sin tur strida mot med det faktum att det i grund och botten är upp till medlemsländerna att besluta om public servicebegreppets utformning och finansiering.

Det är anmärkningsvärt att kommissionen gjort den tolkningen av reglerna att artikel 86 skall läggas in under statsstödsreglerna. Artikel 86 är ingen statsstödsregel och bör därför inte behandlas som en sådan. Därmed bör inte heller artikel 88 aktualiseras, om anmälan av statsstöd till kommissionen, i samband med att artikel 86 tillämpas.

Sammanfattningsvis finns det således två sätt att se på statlig finansiering av public service-TV. Jag förespråkar det första.

1. Om stödet endast utgör kompensation för merkostnader i samband med utförandet av public serviceuppdrag sker inget favoriserande av ett specifikt företag och därmed blir inte artikel 87.1 tillämplig. Ingen anmälan till kommissionen behöver ske och konkurrens hotas inte till följd av den statliga finansieringen eftersom det inte delas ut något stöd. Delas dessutom medlen ut efter en öppen konkurrens mellan olika TV-företag gynnar det konkurrensen men, som jag skrivit ovan, kan det även få den negativa konsekvensen att TV blir mer offentligt styrt. Insynsdirektivet får här en viktig uppgift att fylla genom att se till att ingen överkompensation sker. Denna syn på den statliga finansieringen av public service-TV torde vara ett lätt sätt att undgå flera svåra frågor.
2. Om stödet ses som statsstöd i enlighet med EG-domstolens praxis och meddelandet från kommissionen så är risken större att konkurrensen snedvrids på grund av den statliga finansieringen. Allt beroende på hur produktmarknadsavgränsningen görs. Görs en avgränsning utifrån finansieringsmetod leder inte stödet till rena public servicekanaler till en snedvridning av konkurrensen. Dock kan stödet till blandfinansierade kanaler leda till en snedvridning av konkurrensen, framförallt om dessa överkompenseras. Stödet måste anmälas i enlighet med den senaste praxisen på området och det leder till en diskussion om public serviceuppdragets utformning och hur det tilldelas ett företag.

Om stödet gavs endast som kompensation till företag som fått konkurrera om stödet skulle det innebära större konkurrens på marknaden på mer lika villkor.¹⁴⁸ Får reglerna i Insynsdirektivet genomslagskraft kommer det leda

¹⁴⁸ Sedan jag färdigställt uppsatsen har det kommit ett nytt rättsfall som till viss del bekräftar min argumentation. EG-domstolen har nu gått emot Förstainstansrättens linje om att det är ovidkommande för artikel 87.1 tillämplighet att det finansiella stödet endast utgör kompensation för utförande av ett public service uppdrag. C-53/00, Ferring SA mot Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) Detta innebär således att statliga medel som utbetalas till företag som utför vissa tjänster skall betraktas som kompensation. Ingen anmälan behöver göras till kommissionen. Kommissionen nyligen publicerade meddelande om hur statsstödsreglerna skall tillämpas på radio och TV i allmänhetens tjänst har därmed redan blivit oanvändbart till stor del.

till att konkurrensen på marknaden tryggas på så sätt att ingen överkompensation kommer att ske.

Avslutningsvis tror jag att den stora frågan för framtiden blir att avgöra hur public serviceuppdraget skall utformas, till vem och hur det skall delas ut.

Käll- och Litteraturförteckning

Offentligt tryck

Författningar

Radio och TV lag (1996:844)
Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

Rådet /kommissionen

EGT 1996 C 68/9	Commission notice on the de minimis rule for State aid
EGT 1997 C 372/5	Commission notice on the Definition of Relevant market for the Purpose of Community Competition Law
EGT 1999 C 30/1	Resolution från rådet och företrädarna för medlemsstaterna regeringar, församlade i rådet den 25 januari 1999 om radio och TV i allmänhetens tjänst
EGT 2000 L 193/75.	The Commissions directive, 2000/52/EC amending directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings
EGT 2001 C 320/5	Communication from the Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting

Statens Offentliga Utredningar

SOU 1994:146	Massmedieforskning för bransch och samhälle
--------------	---

SOU 1997:92	Medieföretag i Sverige - Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV
SOU 2000:55	Radio och TV i allmänhetens tjänst
SOU 2001:90	Digital TV – modernisering av marknätet

Departementsserien

Ds 1994:76	En radio och TV i allmänhetens tjänst!
------------	--

Konkurrensverket

Konkurrensverkets rapportserie 2000:1,	Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag (bilaga)
--	--

Doktrin

Litteratur

Bellis, Jean-Francois Van Bael, Ivo	Competition Law of the European Community, CCH Edition Limited trading, Third edition, 1994
Carlsson, Ulla Bucht, Catharina Facht, Ulrika	Medie Sverige 1999/2000, Statistik och analys, NORDICOM- Sverige, Göteborgs universitet 1999
Craig, Paul De Burca, Gráinne	EU Law, Text, Cases and Materials, Second edition, Oxford university press 1998.
D'Sa M. Rose	European Community Law on State Aid, Sweet & Maxwell, 1998
Evans, Andrew	EC Law of state aid, Oxford European Community law series, 1997

- Fichelius, Erik m fl. Public service i praktiken, En antologi om radio och TV i allmänhetens tjänst, Sveriges Radios förlag, 1997
- Nylander, Christina Radio- och TV-rätt, första upplagen, Studentlitteratur, Stockholm 1998.
- Artiklar
- Bartosch, Andreas The Financing of Public Service Broadcasting and E.C State Aid Law: An Interim Balance, ECLR 1999, s. 197-204.
- Carter, E. Jane Market definition in the broadcasting sector, World Competition Law and Economics Review, Volume 24, No 1, March 2001, s. 93-124.
- Carufurd Smith, Rachael State Support For Public Service Broadcasting: The Position Under European Community Law, Legal Issues of Economic Integration 28, 2001, s. 3-22.
- Rodger, Barry J State Aid - A Fully Level Palying Field?, ECLR volume 20: issue 5 - May 1999, s. 251-255.
- Soukuo, Karl Commission proposes change to Transparency Directive, Competition Policy Newsletter June 1999, Number 2, s.3738.

Övrigt

EU-dokument

Meddelande från Kommissionen, Tjänster i allmänhetens intresse i Europa, KOM (1996) EGT 1996 C 281/3

Meddelande från Kommissionen, Tjänster i allmänhetens intresse i Europa, KOM (2000), 580 slutgiltig, EGT 2001 C17

XXIX:E Rapporten om konkurrens politiken - SEK (2000) 720 slutgiltig

Pressmeddelande IP/00/763, Bryssel 12 juli 2000

Vademecum Gemenskapsregler om statligt stöd,
www.europa.eu.int/comm/dg04/aid/other.htm.

Telefonsamtal med Henrik Selin på Kulturdepartementet i Stockholm,
08-405 10 00

Telefonsamtal men Björn Strenger på Näringsdepartementet i Stockholm,
08-405 10 00

Radio och TV-verket

Medieutveckling 2001, Susan Gollenia, 2001, Radio och TV-verket

Internet

Sveriges Televisions anslagsvillkoren, <http://www.svt.se/svtinfo/index.html>
[Radio och TV-verket](http://www.rtvv.se/Default.asp), www.rtvv.se/Default.asp

Rättsfallsförteckning

Beslut

Kommissionen

BBC News 24

NN 88/89,
14/12/1999
SG(99) D/ 10201
Se även: XXIV:e
Rapporten om
konkurrenspolitiken,
s.261.

Bertelsmann/Kirch/Premiere
BskyB/Kirch Pay TV

EGT 1999 L 53/1
CaseNo
COMP/JV.37,
21/03/20001

Kinderkanal/Ereignis- und Dokumentationskanal
MSG Media Service
Nordic Satellite Distribution
RTL/Veronica/Endemol

NN 70/98, EGT C238
EGT 1994 L 364/01
EGT 1995 L 53/20
EGT 1996 L 134/32

Rättsfall

EG-domstolen

C-53/00, Ferring SA mot Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), dom 22 november 2001.

C-332/98, Franska republiken mot Europeiska kommissionen, ECR (2000) I-4833

C-179/90, Merci Convenzionali Porto di Genova SpA mot Siderurgica Gabrielli SpA (1991) ECR I-5889

C-155/73, Sacchi, (1974) ECR 409

Förstainstansrätten

T-46/97, Sociedade Independante de Comuncacao, SA mot Europeiska kommissionen med stöd av Radiotelevisao Portuguesa, dom 10 maj 2000

T 17/96 Télévision francais 1 SA mot Europeiska kommissionen, ECR (1999) II-1757, dom 3 juni 1999

T-95/96 Gestelevision Telecinco SA mot Europeiska kommissionen, dom 15 september 1998

T-106/95 Fédération français des sociétés d' assurances m.fl. mot Europeiska kommissionen, (1997) ECR II-229

Marknadsdomstolen

STIM 1998:5, 1998-04-16

Hovrätten

STIM Svea Hovrätt T 972/96, 1997-12-19