II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte, die in Anwendung des EG-Vertrags/Euratom-Vertrags erlassen wurden)

ENTSCHEIDUNGEN UND BESCHLÜSSE

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 22. Juni 2006

über die *Ad-hoc-Finanzierung* öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in den Niederlanden C 2/2004 (ex NN 170/2003)

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2006) 2084)

(Nur der niederländische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2008/136/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung aller betroffenen Dritten zur Stellungnahme gemäß den vorstehenden Bestimmungen, [1]

und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. VERFAHREN UND HINTERGRUND

1. **VERFAHREN**

(1) In den Jahren 2002 [2] und 2003 [3] sind bei der Kommission verschiedene Beschwerden eingegangen, denen zufolge das System der öffentlichen Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in den Niederlanden eine rechtswidrige und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt.

(2) Während der vorläufigen Untersuchung der Beschwerden hat die Kommission weitere Informationen von den Beschwerde führenden Parteien [4] sowie von den niederländischen Behörden erhalten. [5]

[1] ABl. C 61 vom 10.3.2004, S. 8.

[2] Schreiben vom 24. Mai 2002 der CLT-UFA SA sowie der verbundenen Unternehmen RTL/Holland Media Groep SA und Yorin TV BV; Schreiben vom 10. Oktober 2002 von SBS Broadcasting; Schreiben vom 28. November 2002 von VESTRA.

[3] Schreiben vom 3. Juni 2003 vom Verband der niederländischen Zeitschriftenverleger und Schreiben vom 19. Juni 2003 von der Verlagsgesellschaft *De Telegraaf*.

[4] Schreiben vom 29. Juni 2002, vom 28. Oktober 2002, 21. Februar 2003 und zwei Schreiben vom 19. Juni 2003.

[5] Schreiben vom 12. September 2002 und vom 18. September 2002 als Antwort auf ein Auskunftsverlangen der Kommission vom 24. Juni 2002.

(3) Nach der vorläufigen Bewertung der mutmaßlichen Beihilfemaßnahmen benachrichtigte die Kommission die Niederlande mit Schreiben vom 3. Februar 2004 über ihren Beschluss zur Einleitung des Verfahrens gemäß Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag bezüglich bestimmter Maßnahmen, die als neue Beihilfen betrachtet werden könnten.

(4) Der Beschluss der Kommission zur Einleitung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht. ([6]) Die Kommission forderte die interessierten Parteien zur Übermittlung von Stellungnahmen zur Frage der Beihilfen auf.

(5) Die Niederlande haben mit Schreiben vom 30. April 2004 auf den Beschluss zur Einleitung des Verfahrens reagiert. Außerdem hat die Kommission Stellungnahmen von elf interessierten Parteien erhalten. ([7]) Mit Schreiben vom 29. April 2004 hat die Kommission die Stellungnahmen an die Niederlande weitergeleitet. Die niederländischen Behörden haben darauf mit Schreiben vom 13. August 2004 geantwortet.

(6) Mit Schreiben vom 4. Januar 2005 und vom 25. Mai 2005 richtete die Kommission weitere Fragen an die niederländischen Behörden, auf die diese mit Schreiben vom 27. Januar 2005 und vom 25. Juli 2005 antworteten. Von einer der Beschwerde führenden Parteien (*De Telegraaf*) wurden am 25. Juli 2005 weitere Informationen übermittelt; außerdem sind am 2. September weitere Informationen von den niederländischen Behörden eingegangen. Die Kommission hat die niederländischen Behörden mit E-Mails vom 22. November 2005 um weitere Aufklärung gebeten; die niederländischen Behörden haben am 25. November 2005 auf diese E-Mails geantwortet. Nach einer Zusammenkunft mit den Behörden ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass weitere Klärung erforderlich sei. Dazu wurde den niederländischen Behörden am 22. Dezember 2005 ein Auskunftsverlangen übermittelt, auf das die niederländischen Behörden nach Einräumung einer Fristverlängerung am 3. Februar 2006 antworteten. Bezüglich dieser Antwort erfolgte im Februar und im April 2006 per E-Mail weiterer Schriftverkehr zwischen den niederländischen Behörden und der Kommission.

(7) Eine Zusammenkunft zwischen den niederländischen Behörden und der Kommission erfolgte am 24. September 2004. Am 27. Oktober 2004 fand eine Zusammenkunft mit *De Telegraaf* statt. Am 5. Januar 2005 erfolgte eine Zusammenkunft mit *Broadcast Partners*. Eine Zusammenkunft zwischen RTL und der Kommission fand am 27. Juli 2005 statt, und VESTRA kam am 23. September 2005 mit der Kommission zusammen. Weitere Zusammenkünfte der niederländischen Behörden mit der Kommission erfolgten am 1. und am 14. Februar 2006.

([6]) Siehe Fußnote 1.

([7]) Europäische Vereinigung der kommerziellen Rundfunkveranstalter (ACT), Schreiben vom 15. April 2004; Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), Telefax vom 8. April 2004; Broadcast Partners, endgültige Fassung mit Schreiben vom 27. April 2004; CLT-UFA, RTL/HMG und Yorin (nachstehend „CLT-UFA"), Schreiben vom 14. April 2004; De Telegraaf, Schreiben vom 15. April 2004; Groep Nederlandse Dagbladpers, Schreiben vom 21. April 2004; Publieke Omroep, Schreiben vom 21. April 2004; SBS Broadcasting BV, Schreiben vom 26. April 2004; Branchevereniging van Nederlandse kabelbedrijven (VECAI), Schreiben vom 8. April 2004; Vereniging van Commerciële Radio (VCR), Schreiben vom 13. April 2004.

(8) Ergänzend zu diesem Verfahren bezüglich „neuer Beihilfen" wurde die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (nachstehend PSB = *Public Service Broadcasters*) durch jährliche staatliche Zahlungen und durch den Stimulierungsfonds (*Stifo = Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties*) ([8]) in einem getrennten Verfahren bezüglich bestehender Beihilfe (siehe Verfahren „Staatliche Beihilfe Nr. E-5/2005") untersucht. In dieser Entscheidung berücksichtigt die Kommission die Maßnahmen, die im „Verfahren bestehende Beihilfe" behandelt werden, nur insoweit dies für die Darstellung eines Gesamtbildes der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten erforderlich ist. Nicht behandelt wird jedoch die Frage der Vereinbarkeit mit den Rechtsvorschriften bezüglich staatlicher Beihilfen im Zusammenhang mit den regelmäßigen jährlichen Zahlungen und den Zahlungen aus dem Stimulierungsfonds.

(9) Diese Entscheidung beschränkt sich ferner auf die Finanzierung des Kerngeschäfts der PSB (d. h. auf die so genannten wesentlichen Aufgaben); daher werden untergeordnete Tätigkeiten wie z. B. Dienstleistungen im Bereich neuer Medien sowie die Bereitstellung von SMS- und i-mode-Angeboten nicht berücksichtigt. Entsprechend werden in dieser Entscheidungen auch Investitionen durch die NOS in den Netzbetreiber Nozema nicht behandelt, die gewissen Beschwerden zufolge nicht zu marktüblichen Bedingungen erfolgt sein sollen. Diese Aspekte werden getrennt untersucht.

(10) Der Beschluss zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens betrifft das Verfahren ab dem Jahr 1992. Allerdings wurden die ersten *Ad-hoc-Zahlungen* offenbar erst 1994 geleistet. Zudem sind nun Zahlen bis 2005 verfügbar; diese Zahlen sollten entsprechend berücksichtigt werden. Durch die Entscheidung wird somit der Zeitraum von 1994 (als die ersten *Ad-hoc-Zahlungen* geleistet wurden) bis 2005 (als dem letzten Jahr, für das endgültige Zahlen vorliegen) abgedeckt. Es wird darauf hingewiesen, dass die niederländischen Behörden die Kommission gebeten haben, auch das Jahr 2006 zu berücksichtigen. Da die Zahlen für 2006 jedoch nur vorläufig sind, wurde dieses Material nicht einbezogen.

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

(11) In diesem Teil werden zunächst in Abschnitt 2.1 die Marktteilnehmer im (öffentlich-rechtlichen) Rundfunksektor behandelt; Abschnitt 2.2 beschäftigt sich dann mit den verschiedenen Elementen zur Finanzierung des Rundfunks in den Niederlanden im Allgemeinen. In diesem Zusammenhang werden die Rechtsvorschriften erläutert, mit denen die Rundfunkanstalten einen öffentlich-rechtlichen Auftrag erhalten haben; außerdem werden die Unterschiede zwischen den verschiedenen Finanzierungsmechanismen (jährliche Zahlungen und *Ad-hoc-Zahlungen*) erklärt, und schließlich wird beschrieben, welche Rücklagen die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten gebildet haben und zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgabe einsetzen. Anschließend werden die kommerziellen Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden erörtert (Abschnitt 2.5). In Abschnitt 2.6 wird der Erwerb der Rechte zur Übertragung von Fußballspielen durch die NOS (*Nederlandse Omroep Stichting* = niederländische Rundfunkstiftung) beschrieben, und Abschnitt 2.7 beschäftigt sich mit der Beziehung zwischen Rundfunkanstalten und Kabelbetreibern. In Abschnitt 2.8 schließlich werden die in diesem Verfahren berücksichtigten Maßnahmen genannt.

([8]) Sache NN 32/91, von der Kommission im Juli 1991 genehmigt.

2.1. Marktteilnehmer im (öffentlich-rechtlichen) Rundfunksektor

(12) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk umfasst verschiedene Organisationen, darunter acht kommerzielle Vereinigungen (kommerzielle Rundfunkanstalten, darunter einige auch mit einem öffentlich-rechtlichen Auftrag) und zehn kommerzielle Stiftungen (kommerzielle Rundfunkanstalten, denen keine Mitglieder mit öffentlich-rechtlichem Auftrag angehören). ([9])

(13) Außer den in Randnummer 12 genannten Rundfunkanstalten umfasst der öffentlich-rechtliche Rundfunk die in doppelter Funktion auftretende NOS (*Nederlandse Omroep Stichting* = niederländische Rundfunkstiftung): erstens als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt mit Zuständigkeit für Fernseh- und Radioprogramme („NOS RTV") und zweitens als Koordinator für den gesamten öffentlich-rechtlichen Rundfunk; diese letztgenannte Funktion wird vom Vorstand der NOS (dem so genannten „*Publieke Omroep*", nachstehend PO) übernommen. Der PO, dessen Aufgaben und Zuständigkeiten im Mediengesetz festgelegt sind, fördert die Zusammenarbeit zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, koordiniert die drei öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme und berichtet der Medienbehörde zweimal jährlich über die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

(14) Die Tätigkeiten der NOS werden sowohl im Bereich der Aufgaben als PO als auch der Aufgaben von NOS RTV aus dem Medienhaushalt finanziert.

(15) Die öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme werden auf drei öffentlich-rechtlichen Kanälen übertragen. ([10])

(16) Die niederländische Rundfunk-Produktionsgesellschaft (*Nederlands Omroepbedrijf*, nachstehend NOB) ist ebenfalls Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die NOB beschäftigt sich mit der Aufzeichnung, der Vorbereitung und der eigentlichen Übertragung von Audio-, Film- und Datenmaterial an alle bestehenden Sendeanstalten. Die NOB erbringt diese Leistungen gegenüber kommerziellen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die gegenüber öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erbrachten Leistungen werden von der niederländischen Regierung als öffentlich-rechtliche Leistungen betrachtet und aus öffentlichen Mitteln finanziert. ([11])

(17) Eine eigene Stiftung (*Stichting Ether Reclame*, nachstehend STER) ist ausschließlich für den Verkauf von Werbezeit und für die Sendung von Werbung auf den öffentlich-rechtlichen Kanälen zuständig. Die STER ist für die zugewiesene Sendezeit verantwortlich. Die von der STER erwirtschafteten Einnahmen fließen unmittelbar an den Staat.

(18) Außer den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind noch verschiedene kommerzielle Rundfunkanstalten auf nationaler Ebene tätig. Diese kommerziellen Rundfunkanstalten sind z. B. RTL (RTL 4, 5 und 7 (als Anstalten der CLT-UFA-Gruppe)) sowie SBS6, NET5 und Veronica (von der Gruppe SBS Broadcasting) und Talpa (Talpa Media Holding). Diese Rundfunkanstalten erwirtschaften ihre Einnahmen im Wesentlichen durch Fernsehwerbung.

([9]) Vereinigungen, denen auch Mitglieder mit öffentlich-rechtlichem Auftrag angehören, sind KRO, AVRO, NCRV, EO, TROS, BNN, VARA und VPRO. Die eigenständigen kommerziellen Organisationen sind NPS, Teleac/NOT, RVU, VKZ, RKK, HOS, NMO, OHM, NIK und BOS.

([10]) „Nederland 1, 2 und 3".

([11]) Siehe Artikel 90 Mediengesetz.

2.2. Rahmenbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

(19) Der Rundfunksektor wird zurzeit durch das Mediengesetz vom 21. April 1987 (Stb. 1987, 249) (*Mediawet*, nachstehend MG) und durch den Medienerlass (*Mediabesluit*, nachstehend ME) geregelt. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten können nach geltendem Recht Tätigkeiten in vier Bereichen ausüben; diese vier Bereiche sind im derzeit gültigen Mediengesetz als „wesentliche Aufgaben", „untergeordnete Aufgaben", „untergeordnete Tätigkeiten" und „Verbandstätigkeiten" beschrieben. Die öffentlich-rechtlichen können im Bereich der „wesentlichen Aufgaben" und der „untergeordneten Aufgaben" vom Staat finanziert werden.

2.2.1. ***Legaldefinitionen***

Wesentliche Aufgaben

(20) Artikel 13 Buchstabe c Absatz 1 MG beschreibt die „wesentlichen Aufgaben" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie folgt:

a) *ein vielfältiges und anspruchsvolles Programmangebot für allgemeine Sendungen in den Bereichen Rundfunk Information, Kultur, Bildung und Unterhaltung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sicherstellen und dieses Angebot auf frei zugänglichen Kanälen ausstrahlen oder ausstrahlen lassen,*

b) *alle mit dem Angebot und der Ausstrahlung der Programme verbundenen und entsprechend erforderlichen Tätigkeiten durchführen,*

c) *Programme für Länder und Regionen außerhalb der Niederlande sowie für niederländische Staatsbürger im Ausland ausstrahlen."*

(21) In Artikel 13 Buchstabe c Absatz 2 MG werden die allgemeinen Anforderungen an die von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auszustrahlenden Programme beschrieben. Die Programme müssen *„ein ausgewogenes Bild der Gesellschaft sowie von Interessen und Standpunkten zur Gesellschaft sowie zu Fragen der Kultur und der Philosophie innerhalb der Bevölkerung vermitteln"*

a) Die Programme müssen für die gesamte Bevölkerung in den betreffenden Regionen zugänglich sein;

b) sie tragen zum Pluralismus und zur kulturellen Vielfalt in den Niederlanden bei (…)".

(22) Außerdem wird durch entsprechende Prozentanteile vorgegeben, wie die Gesamtsendezeit auf unterschiedliche Kategorien wie z. B. Kultur, Bildung und Unterhaltung verteilt werden sollte ([12]).

(23) Artikel 16 MG sieht vor, dass bestimmte Aufgaben von NOS RTV durchgeführt werden und beschreibt diese Aufgaben im Einzelnen. Unter anderem werden die Ausstrahlung von Sportsendungen einschließlich Wettkämpfen und Meisterschaften sowie internationaler Ereignisse geregelt. Welcher Prozentanteil der Gesamtsendezeit für diese Sportereignisse verwendet werden sollte, ist nicht vorgeschrieben. In der Praxis strebt NOS RTV für Sportsendungen einen Anteil von 9-11 % der Gesamtsendezeit an. ([13])

([12]) Siehe Artikel 50 und 54 MG.

([13]) Siehe Leitlinien der NOS 2000-2010.

(24) Die Rundfunkanstalten haben ein Anrecht auf Sendezeit für die Ausstrahlung nationaler Fernsehprogramme und können bei der Erfüllung dieser Aufgabe vom Staat finanziell unterstützt werden (Artikel 31 Absatz 4 MG).

Untergeordnete Aufgaben

(25) Gemäß dem im Jahre 2000 eingeführten Artikel 13 Buchstabe c Absatz 3 MG kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk „*seine in Absatz 1 genannte Aufgabe auch erfüllen, indem er Programmmaterial auf andere Weise als in Absatz 1 unter Buchstabe a genannt anbietet und verbreitet*“. Mit anderen Worten: Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten können die in Randnummer 20 als wesentliche Aufgabe bezeichneten öffentlich-rechtlichen Inhalte auch auf anderen Medienplattformen verbreiten (z. B. über das Internet).

(26) Im Zusammenhang mit diesen so genannten „untergeordneten Aufgaben“ muss eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt werden. Beispielsweise dürfen Dritte keine Gewinne mit der Erbringung der entsprechenden Leistungen erzielen (Artikel 55 MG). Das Betreiben einer Website oder eines Spartenkanals sind Beispiele für diese untergeordneten Aufgaben.

(27) Außerdem sind die Gewinne, die bei der Erfüllung der „wesentlichen“ und der „untergeordneten Aufgaben“ für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erzielt werden, für öffentlich-rechtliche Zwecke einzusetzen. ([14])

Untergeordnete Tätigkeiten und Verbandstätigkeiten

(28) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden können auch als untergeordnete Tätigkeiten oder als Verbandstätigkeiten beschriebene Tätigkeiten ausüben. Untergeordnete Tätigkeiten ([15]) müssen verschiedene gesetzliche Anforderungen erfüllen. Beispiele für diese untergeordneten Tätigkeiten sind der Verkauf von Programmübersichten, Sponsoring, Verkauf von Programmrechten und von programmbezogenem Material, die Überlassung von Büroräumen gegen Entgelt und die Organisation von Drive-in Shows.

(29) Weitere Tätigkeiten sind die so genannten „Verbandstätigkeiten“. Verbandstätigkeiten sind Tätigkeiten, die von den Rundfunkverbänden für ihre Mitglieder übernommen werden. Dazu zählen die Veröffentlichung von Zeitschriften sowie die Organisation und der Verkauf von Reiseangeboten.

2.2.2. ***Auftrag und Kontrolle***

(30) Eine unabhängige Medienbehörde (*Commissariaat voor de Media*) soll sicherstellen, dass die Anforderungen des Mediengesetzes im Programmbereich und im Bereich der Finanzierung erfüllt und die maßgeblichen Rechtsvorschriften umgesetzt werden (Artikel 9 MG).

(31) Die Medienbehörde hat die in Artikel 134 MG beschriebene gesetzliche Aufgabe sicherzustellen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Verpflichtungen nachkommen und u. a. die für die verschiedenen Programmtypen vorgesehenen Quoten einhalten. Der Medienausschuss kann Bußgelder festsetzen, wenn gegen die bestehenden Verpflichtungen verstoßen wird. Außerdem kontrolliert die Medienbehörde, ob die rechtlichen Auflagen zu Sponsoring und Werbung von den Rundfunkanstalten eingehalten werden.

(32) Die Behörde kontrolliert jährlich, ob die Rechnungslegung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gemäß den übermittelten Abschlüssen die Anforderungen des Mediengesetzes, des Medienerlasses und des Finanzierungshandbuchs erfüllt. Wenn die Anforderungen erfüllt sind, weist die Behörde die (im Haushalt vorgesehenen) Beträge für das regelmäßige Programmangebot an (Artikel 100 und 101 MG).

2.3. Finanzierungsquellen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

(33) Die wesentlichen Finanzierungsquellen der PSB (*Public Service Broadcasters* = öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten) sind die jährlichen Zahlungen des Staates. Um Schwankungen der im Haushalt vorgesehenen Beträge kompensieren zu können, dürfen die PSB gewisse Rücklagen bilden. Außerdem haben die PSB seit 1994 *Ad-hoc-Zahlungen* erhalten.

(34) Da die Vereinbarkeit der *Ad-hoc-Finanzierung* nicht bewertet werden kann, ohne auch weitere öffentliche Finanzierungsquellen zu berücksichtigen, werden im Folgenden sowohl die jährlichen Zahlungen als auch die *Ad-hoc-Zahlungen* behandelt (auch wenn die jährlichen Zahlungen und die Stifo-Zahlungen nicht Gegenstand dieser Entscheidung sind, sondern im Zusammenhang mit dem anstehenden Verfahren (siehe Randnummer 8) untersucht werden.

2.3.1. ***Jährliche Zahlungen***

(35) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden erhalten jährlich Zahlungen aus dem Medienhaushalt des Staates. Im Zeitraum 1994-2005 beliefen sich diese Zahlungen auf etwa 7,1 Mrd. EUR. Von diesem Betrag wurden etwa 819,6 Mio. EUR für die Erfüllung der Verwaltungs- und Koordinierungsaufgaben an den PO überwiesen. Die übrigen 6,3 Mrd. EUR wurden an die einzelnen Rundfunkanstalten gezahlt. Der Medienhaushalt wird aus verschiedenen Quellen finanziert: der staatlichen Rundfunkgebühr (die bei den Steuerzahlern erhoben wird), den Werbeeinnahmen der STER und den Zinserträgen der Allgemeinen Rundfunkrücklage (*Algemene Omroepreserve*, nachstehend AOR) ([16]). Der Umfang des Medienhaushalts gibt eine Obergrenze für die jährliche Finanzierung vor, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (und anderen Medienorganisationen) zugänglich gemacht werden kann.

2.3.2. ***Stifo***

(36) Über die jährlichen Zahlungen hinaus haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Zahlungen aus dem Stifo (Stimulierungsfonds für kulturelle Rundfunkproduktionen)

([14]) Mittel aus Sponsoring, aber auch Einnahmen aus dem Verkauf von Tickets, Abonnements, SMS-Diensten usw. (siehe Finanzierungshandbuch, Ausgabe 2005, S. 18).

([15]) Aufgenommen in das Mediengesetz durch ein Gesetz vom 5. Juli 1997.

([16]) Die AOR ist eine von der Medienbehörde verwaltete Rücklage für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Aus der AOR werden Defizite gedeckt, die im jeweiligen Haushaltsjahr infolge geringerer Werbeeinnahmen entstehen können. Außerdem werden aus der AOR bei einer Liquidation einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, die nicht über eigene Rücklagen verfügt, entstehende Kosten übernommen; zudem dient die AOR als Kontokorrent-Konto im Zahlungsverkehr zwischen dem Minister und der Medienbehörde. Schließlich werden aus der AOR im Allgemeinen die zusätzlichen Kosten infolge von Preissteigerungen beglichen. In den jährlichen Zahlungen werden Preissteigerungen erst zwei Jahre nach Eintreten der betreffenden Steigerungen berücksichtigt. Die AOR dient als Puffer für diesen Zeitraum.

erhalten. Die aus dem Stifo bereitgestellten Mittel sind als staatliche Beihilfemaßnahme zu betrachten; diese Maßnahme wurde jedoch von der Kommission unter der Nummer Nr. NN 32/91 genehmigt. Beihilfemaßnahmen aus dem Stifo sind entsprechend als bestehende staatliche Beihilfe zu betrachten. Die Stifo-Zahlungen an die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beliefen sich in diesem Zeitraum auf 155 Mio. EUR (wobei der PO keine Zahlungen aus dem Stifo erhalten hat).

2.3.3. ***Ad-hoc-Zahlungen***

(37) Außer den in den Randnummern 34 und 35 genannten Transfers (die als regelmäßige Finanzierungsquellen der PSB betrachtet werden) wurden den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verschiedene Zahlungen als „*Ad-hoc-Zahlungen*" gewährt. Diese Zahlungen erfolgten entweder unmittelbar an die Rundfunkanstalten oder mittelbar über Sonderfonds und Rücklagen.

2.3.3.1. *Zahlungen aus den Erstattungsfonds*

(38) Die Erstattungsfonds stellen einen zweckgebundenen Bestandteil des Medienhaushalts dar. Im Zeitraum 1996-1998 wurden [...] (*) Mio. EUR aus den Erstattungsfonds an NOS RTV überwiesen. Die Erstattungsfonds wurden 1996 zur Kofinanzierung der höheren Zahlungen für Programmrechte eingerichtet. Die Voraussetzungen, unter denen die Gelder verteilt werden können, wurden in wechselseitiger Übereinkunft zwischen dem Staat und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vereinbart. Wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die übermäßig gestiegenen Kosten für den Erwerb dieser Senderechte nicht aus ihren regulären Haushalten aufbringen können, leistet der Staat eine Finanzhilfe, d. h. der Staat beteiligt sich durch Kofinanzierung in gleicher Höhe an den Kosten für den Erwerb dieser Rechte.

2.3.3.2. *FOR-Zahlungen*

(39) 1998 wurde dem Kultusminister mit Artikel 106 Buchstabe a die Möglichkeit eingeräumt, Gelder zweckgebunden aus der AOR (der von der Medienbehörde verwalteten allgemeinen Rundfunkrücklage) an einen Fonds zur Finanzierung spezifischer Initiativen des PO zu überweisen. Der Fonds wurde 1999 unter der Bezeichnung „FOR" eingerichtet und wird vom PO kontrolliert.

(40) Wenn die AOR ein Volumen von 90,8 Mio. EUR überschritten hat, besteht die Möglichkeit, Überweisungen an den FOR zu leisten. Diese Regelung stellt jedoch keinen Automatismus dar. In jedem Jahr entscheidet der Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaften neu über die Möglichkeit eines Transfers sowie ggf. über die Höhe des zu überweisenden Betrags. Wenn ein Transfer zugelassen wird, werden die zugrunde zu legenden Regeln in einem Protokoll festgehalten. Diese Protokolle wurden 1999 und 2001 erstellt. Nach dem Mediengesetz (Artikel 99 Absatz 2 Buchstabe d) muss der Haushalt auch Angaben zur Verwendung der Gelder durch den Vorstand enthalten. Ausgehend von dieser Beschreibung kann der Minister dem PO Gelder aus dem FOR zugänglich machen, die dann für die bei Freigabe der Gelder vom Minister festgelegten Zwecke verwendet werden können. ([17]) Der FOR ist ein Fonds für Initiativen des PO, stellt aber keine Rücklage dar, die zum Vermögen des PO zählen würde.

(41) Mit den im FOR verfügbaren Geldern kann der PO durch anspruchsvolle Produktionen Impulse setzen, bessere Programme gestalten und Investitionen in öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Allgemeinen finanzieren. Im Besonderen soll der FOR:

— einen Ausgleich für geringere Werbeeinnahmen der STER schaffen,

— die Vielfalt und die Qualität des Programmangebots stärken, wenn dies zusätzliche Ausgangskosten erfordert, und

— Investitionen zur Unterstützung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Niederlanden insgesamt fördern.

(42) Bis 2005 hatte der öffentlich-rechtliche Rundfunk 191,2 Mio. EUR aus dem FOR erhalten; davon wurden 157,4 Mio. EUR an die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und 33,8 Mio. EUR an den PO überwiesen.

2.3.3.3. *CoBo-Zahlungen*

(43) Der Fonds für Koproduktionen (*Coproductiefonds Binnenlandse Omroep*, nachstehend CoBo) wurde zur Finanzierung von Koproduktionen eingerichtet, an denen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in den Niederlanden gemeinsam mit anderen Programmproduzenten beteiligt sind. Dieser Fonds wird durch Urheberrechtsgebühren belgischer und deutscher Kabelbetreiber für die Übertragung der drei niederländischen Kanäle in Belgien und in Deutschland finanziert. Der Fonds wurde von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegründet und wird von einer Stiftung verwaltet. Der Vorstand des Fonds besteht aus Führungskräften der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

(44) 1994 haben die niederländischen Behörden beschlossen, Zahlungen an zwei vom CoBo verwaltete untergeordnete Fonds zu leisten; dieser Beschluss betraf den „Filmfonds", aus dem in Koproduktion entstandene Filme und Dokumentarsendungen finanziert werden, und das *Projekt* „Telefilm", das die Produktion anspruchsvoller Fernsehfilme fördern soll.

(45) Die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben im Zeitraum 1994-2005 öffentliche Gelder in Höhe von 31,7 Mio. EUR aus dem CoBo erhalten. (An den PO wurden keinerlei Zahlungen aus dem CoBo geleistet.)

2.4. Die Rücklagen der einzelnen Rundfunkanstalten

(46) Die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfügen jeweils über gewisse Rücklagen. Abhängig davon, ob die jeweilige öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt als Verband oder als Stiftung geführt wird, sind dies in der Regel eine Programmrücklage sowie entweder eine Verbands- oder eine Stiftungsrücklage.

(*) Fällt unter die Geheimhaltungspflicht.

([17]) Schreiben vom 24. Februar 2006, S. 3-4.

2.4.1. ***Programmrücklagen***

(47) Die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten können ihre Rücklagen erhöhen, wenn die Gesamteinnahmen die Gesamtkosten überschreiten. Diese Programmrücklagen können zur Deckung von Programmkosten in künftigen Jahren verwendet werden.

(48) Nach Angaben der niederländischen Behörden wird der Wert der produzierten, aber noch nicht ausgestrahlten Sendungen zu den Programmrücklagen gerechnet. ([18]) Die Programmrücklagen geben somit Aufschluss auch über den Wert der bereits produzierten Sendungen. 2005 beliefen sich die Programmrücklagen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf 78,6 Mio. EUR.

(49) Ebenfalls 2005 hat der PO beschlossen, dass ein Teil der Programmrücklagen an den PO überwiesen werden sollte; die Rundfunkanstalten sollten jedoch Rücklagen in Höhe von bis zu 5-10 % ihres Jahreshaushalts behalten dürfen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben insgesamt 42,457 Mio. EUR an den PO überwiesen.

2.4.2. ***Verbandsrücklagen***

(50) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurden ursprünglich als privatrechtliche Einrichtungen gegründet. Im Laufe der Jahre haben die Sender aus den Beiträgen und Vermächtnissen ihrer Mitglieder ihre eigenen Verbandsrücklagen gebildet. Die Verbandsrücklagen sind also auf kommerzielle Mittel zurückzuführen. 1993 hat die niederländische Regierung beschlossen, die Verbandsrücklagen „einzufrieren". Von da an mussten die durch die Verbandstätigkeit und durch sonstige nicht öffentliche Tätigkeiten erwirtschafteten Einnahmen grundsätzlich ([19]) zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Tätigkeiten verwendet werden; die Überführung in die Verbandsrücklagen war nicht mehr möglich. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden verfügten 2005 über eine Verbandsrücklage von insgesamt etwa 131,1 Mio. EUR.

2.4.3. ***Stiftungsrücklage bei NOS RTV und bei kleineren Rundfunkanstalten***

(51) NOS RTV, NPS und andere kleinere Rundfunkanstalten ohne weitere Mitglieder (Artikel 39 ff. MG) verfügen über eine „Stiftungsrücklage" (*„stichtingsreserve"*). Die Stiftungsrücklagen beliefen sich 2005 auf insgesamt 42,2 Mio. EUR. ([20])

2.5. **Die Werbetätigkeit in öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen**

(52) Wie bereits in Randnummer 17 dargestellt, ist die STER für den Verkauf von Werbezeit in den öffentlich-rechtlichen Sendern zuständig.

(53) Die anderen auf dem niederländischen Markt mit dem Verkauf von Werbezeit in Fernsehprogrammen beschäftigten großen Unternehmen sind IP und SBS. IP verkauft Werbezeit für die kommerziellen Rundfunkanstalten RTL4, RTL5 und Yorin. SBS verkauft Werbezeit für die kommerziellen Rundfunkanstalten SBS6, Net 5 und Veronica. Neben IP und SBS bieten einige weitere kommerzielle Rundfunkanstalten Werbezeit an. ([21]) Die von der STER berechneten Gebühren werden aufgrund der Prognosen von Werbeagenturen sowie nach den Gebühren von Wettbewerbern und ausgehend von der zurückliegenden Preisentwicklung festgesetzt.

(54) In der folgenden Tabelle 1 ist die Entwicklung des Zielgruppenanteils der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an der von der STER verwalteten Werbezeit dargestellt. Der Zielgruppenanteil (Zuschauer im Alter ab 13 Jahren) ist in den letzten Jahren von 38,8 % 1997 auf 35,4 % 2005 zurückgegangen. In der Altersgruppe von 20-49 Jahren ist der Anteil der Zuschauer noch geringer (27,2 %).

Tabelle 1

Anteil der Zielgruppen 13+ und 20-49 Jahre (18.00 — 24.00 Uhr), 1997 — 2005

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
13+	38,8	39,9	37,8	39,8	38,8	37,9	36,8	38,9	35,4
20-49	34,6	35,8	31,6	33,3	33,0	32,5	30,1	31,8	27,2

Quelle: Schreiben der niederländischen Behörden vom 24.2.2006.

([18]) Schreiben vom 27. Januar, Telefonat vom 3. Februar 2005 und Antwort auf ein weiteres Auskunftsverlangen vom 25. Juli 2005.

([19]) In einigen wenigen Fällen wurde von dieser Regel abgewichen. Gewisse Überführungen in die Verbandsrücklagen sind erfolgt, wenn vorher Verbandsrücklagen zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Tätigkeiten eingesetzt wurden (siehe auch Randnummern 8.4.1 ff.).

([20]) Die Gesamthöhe der Stiftungsrücklagen ergibt sich aus der Summe der Einzelrücklagen von 2,288 Mio. EUR (NPS), 0,832 Mio. EUR (NOS) und 39,119 Mio. EUR (PO).

([21]) Beispielsweise Talpa, Nickelodeon, Jetix, TMF und MTV.

(55) Seit 1994 übertreffen die Bruttoeinnahmen (nach Listenpreisen) und die Nettoeinnahmen (unter Berücksichtigung der gewährten Nachlässe) der kommerziellen Rundfunkanstalten auf dem Werbemarkt die Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Tabelle 2

Bruttoeinnahmen aus Fernsehwerbung 1994 — 2005 (Beträge in Mio. EUR)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
STER	327	298	225	234	257	290	348	343	383	489	581	471
Kommerzielle Rundfunkanst.	360	438	532	629	715	887	1 028	1 084	1 310	1 623	2 034	2 327
Gesamt	687	736	757	863	972	1 177	1 376	1 426	1 693	2 112	2 615	2 798

Quelle: *Schreiben der niederländischen Behörden vom 24.2.2006.*

Tabelle 3

Nettoeinnahmen aus Fernsehwerbung 1994 — 2005 (Beträge in Mio. EUR)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
STER	223	202	153	150	176	187	218	197	197	197	197	169
Kommerzielle Rundfunkanstalten	239	281	324	378	405	448	508	484	520	537	549	599
Gesamt	462	483	477	528	581	635	726	683	717	733	746	768

Quelle: *Schreiben der niederländischen Behörden vom 24.2.2006.*

(56) Gemäß den vorstehenden Tabellen besteht ein Unterschied zwischen den Bruttoeinnahmen aus der Fernsehwerbung und den Einnahmen unter Berücksichtigung der gewährten Nachlässe. Den niederländischen Behörden zufolge sind nicht nur die veröffentlichten Gebühren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten höher, sondern die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewähren auch geringere Nachlässe als die kommerziellen Rundfunkanstalten. ([22])

2.6. Erwerb von Fußballrechten durch NOS RTV

(57) Während des untersuchten Zeitraums erhielt NOS RTV die Senderechte für verschiedene wichtige Fußballereignisse. ([23]) Die kommerzielle Rundfunkanstalt Canal+ (Pay-TV) erwarb die Rechte für Live-Übertragungen aus der niederländischen ersten Liga. Auch die Rechte für Übertragungen der Champions League wurden teilweise von NOS RTV an Canal+ weitervergeben. Die kommerzielle Rundfunkanstalt SBS erhielt die Rechte für die Übertragung von zwei nationalen Fußballmeisterschaften. Außerdem erwarb der Sender die Rechte für die Übertragung von Spielen der ersten niederländischen Liga sowie der Qualifikationsspiele der niederländischen Mannschaft für die Europameisterschaft 2004. Die Senderechte für verschiedene Fußballmeisterschaften im Ausland wurden von CLT-UFA, der größten Sendergruppe Europas (Muttergesellschaft z. B. von RTL), erworben.

2.7. Beziehung zwischen Rundfunkanstalten und Kabelbetreibern

(58) Die Übertragung im herkömmlichen Kabelnetz wird im niederländischen Urheberrecht als eigenständige Übertragungsform behandelt. Grundsätzlich wird die Genehmigung aller Inhaber der betreffenden geistigen Eigentumsrechte benötigt, und der Inhaber eines geistigen Eigentumsrechts kann vom Kabelbetreiber eine Gebühr für die Veröffentlichung fordern. Seit 1985 besteht eine Vereinbarung zwischen der VECAI (dem Verband der Kabelbetreiber) und NOS RTV (als Vertreter der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten), nach der die Kabelbetreiber von der Verpflichtung zur Zahlung von Urheberrechtsgebühren an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgenommen sind, wenn deren Programme im Kabelnetz übertragen werden. ([24]) Diese Vereinbarung wurde auf Wunsch der niederländischen Regierung mit der Begründung getroffen, dass die Bürger bereits einen Beitrag für die Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks leisteten. Die Erhebung von Urheberrechtsgebühren von den Kabelbetreibern, die wiederum höhere Gebühren für die Nutzer des Kabelnetzes zur Folge haben könnten, wurde

([22]) Siehe Schreiben vom 23. Februar.

([23]) Die Rechte erstrecken sich u. a. auf die Endrunde der Fußball-Weltmeisterschaft 2002, die Champions League 2002/2003, die Zusammenfassung/Highlights aus der niederländischen ersten Liga 2003/2004, die Europameisterschaft 2004, die meisten Spiele des Europapokals unter Beteiligung niederländischer Clubs und die Fußball-Weltmeisterschaft 2006. Einige dieser Ereignisse sind in der Liste der im Medienerlass genannten Ereignisse enthalten (gemäß Richtlinie 97/36, ABl. L 307 vom 30.7.1997, S. 60).

([24]) Schreiben der niederländischen Behörden vom 18.9.2002.

als nicht wünschenswert betrachtet. Außerdem wurden auch kommerzielle Rundfunkanstalten von den Kabelbetreibern nicht zur Zahlung von Urheberrechtsgebühren aufgefordert. Dies steht jedoch nicht mit der genannten Vereinbarung mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Zusammenhang.

(59) Es wird darauf hingewiesen, dass Kabelbetreiber durch entsprechende Rechtsvorschriften verpflichtet sind, sämtliche Radio- und Fernsehprogramme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu übertragen („Übertragungsverpflichtung") und dass sie den Rundfunkanstalten die Übertragungskosten nicht in Rechnung stellen können.

2.8. Die in dieser Entscheidung behandelten Maßnahmen

(60) Wie im Beschluss zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens ([25]) dargestellt, werden in dieser Entscheidung die folgenden Maßnahmen behandelt:

(1) Die in Artikel 106 Buchstabe a und in Artikel 170 Buchstabe c Mediengesetz genannten Zahlungen, die von der Kommission als *Ad-hoc-Zahlungen* betrachtet werden:

(a) Zahlungen an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfolgen entweder unmittelbar aus den Erstattungsfonds oder aus der AOR über den FOR. Diese Zahlungen beliefen sich im Zeitraum 1994-2005 auf insgesamt [...] Mio. EUR. Wie bereits dargestellt, kann dieser Betrag in Zahlungen aus den so genannten Erstattungsfonds ([...] Mio. EUR) und Zahlungen aus der AOR an den FOR sowie anschließend aus dem FOR an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (191,2 Mio. EUR) aufgeschlüsselt werden.

(b) Zahlungen aus dem Fonds für Koproduktionen (CoBo); der CoBo besteht aus zwei Teilfonds (dem *Filmfonds* und dem *Projekt „Telefilm"*). Der Staat hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Zeitraum 1994-2005 31,7 Mio. EUR zukommen lassen.

(2) Der garantierte Zugang zum Kabelnetz bzw. die „Übertragungsverpflichtung" (gemäß Artikel 82 Mediengesetz);

(3) Die unentgeltliche Bereitstellung technischer Einrichtungen durch die NOB (gemäß den Artikeln 89 und 90 Mediengesetz).

II. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS UND ARGUMENTE DER PARTEIEN

3. ZUSAMMENFASSUNG DER GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

(61) Nach der ersten Untersuchung ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass bestimmte Maßnahmen — möglicherweise mit Ausnahme der „Übertragungsverpflichtung" — eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellten. Außerdem hat die Kommission Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit dieser staatlichen Beihilfe mit Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag zum Ausdruck gebracht.

(62) Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Finanzierung hat die Kommission bezweifelt, dass die Kosten und die Einnahmen auf der Grundlage eindeutig festgelegter Grundsätze der Kostenrechnung zugeordnet wurden. Die Kommission hat in Zweifel gezogen, dass die Einnahmen aus Leistungen im nicht öffentlich-rechtlichen Bereich bei der Berechnung der Notwendigkeit einer staatlichen Finanzierung in vollem Umfang berücksichtigt wurden und entsprechend die Gefahr gesehen, dass die Zuschüsse die Nettokosten für die Erbringung der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung überschreiten.

(63) Außerdem betrachtete die Kommission die Höhe der Mittel im FOR sowie der Programmrücklagen als Anzeichen für strukturbedingt überhöhte Zuschüsse. Die Kommission hat festgestellt, dass von den gesamten *Ad-hoc-Zahlungen* ein Betrag in Höhe von 110 Mio. EUR (nach den Zahlen des Jahres 2001) nicht verwendet wurde.

(64) Zudem hat die Kommission ihre Absicht erklärt, zu untersuchen, ob Handelsmärkte nicht in unzulässiger Weise verfälscht worden seien. Die Kommission hat betont, dass diese Verfälschung des Wettbewerbs auf den Märkten für Werbung, für die Vermarktung geistiger Eigentumsrechte in Verbindung mit Übertragungen im Kabelnetz und im Zusammenhang mit Rechten zur Übertragung von Fußballspielen auftreten könnte.

(65) Außerdem ist der NOB nicht gestattet, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Bereitstellung der Dienste in Rechnung zu stellen; Zahlungen für die Erfüllung dieser Aufgabe erhält die NOB nämlich unmittelbar vom Staat. Die Kommission hat festgestellt, dass die unentgeltliche Bereitstellung technischer Einrichtungen eine Beihilfe für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darstellen könnte.

4. STELLUNGNAHMEN INTERESSIERTER PARTEIEN

(66) Im Zusammenhang mit dieser Entscheidung wurden die folgenden Stellungnahmen übermittelt.

(67) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden haben argumentiert, die fraglichen Maßnahmen seien als bestehende Beihilfe zu betrachten und stellten einen Teil des allgemeinen Systems zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar. Außerdem haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erklärt, die Kommission sollte die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur nach dem Protokoll von Amsterdam bewerten; die Kriterien des *Altmark-Urteils* ([26]) oder von Artikel 87 Absatz 1 oder Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag sollten nicht zugrunde gelegt werden.

(68) CLT-UFA bemerkte, dass erst 2002 die Konten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von einem unabhängigen Rechnungsprüfer geprüft und bestätigt werden konnten.

(69) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben erklärt, dass anders als von der Kommission dargestellt, keine um 110 Mio. EUR überhöhte Bezuschussung erfolgt sei. Erstens verwenden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Regierung unterschiedliche Abrechnungssysteme. Die Regierung legt die Bareingänge zugrunde, und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehen von den Kosten und Einnahmen zum Zeitpunkt der jeweiligen Transaktion aus. Dies führt zu Diskrepanzen. Außerdem sind die Einnahmen des FOR nach Auskunft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaften für spezifische künftige Verwendungen vorgesehen. Und schließlich erklärten die

([25]) Siehe Fußnote 1.

([26]) Rechtssache C-280/00, *Altmark Trans*, Slg. 2003, I-7747.

öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaften, dass die überhöhten Zuschüsse nicht zu Verfälschungen auf anderen Märkten führen könne, da diese Zuschüsse ausschließlich für Tätigkeiten im öffentlich-rechtlichen Bereich eingesetzt werden könnten.

(70) Nach Ansicht von ACT verhält sich die STER in wettbewerbswidriger Weise, indem die STER die Preise auf dem Werbemarkt drückt. ACT argumentiert, da die jährliche Gesamtwerbezeit geringer sei als bei kommerziellen Rundfunkanstalten, müsste die STER höhere Preise berechnen als kommerzielle Anbieter.

(71) SBS Broadcasting hat bestätigt, dass die Preise auf dem niederländischen Markt für Fernsehwerbung bezogen auf die GRP-Kategorie (GRP = *Gross Rating Point*) 20-49 festgesetzt werden. Da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten jedoch mehr Zuschauer außerhalb dieser Zielgruppe haben, seien die Werbetreibenden bereit, einen Aufschlag auf die Preise für die GRP-Kategorie 20-49 zu zahlen. Ein Vergleich der Zahlen für die GRP-Kategorie 20-49 werde der wirtschaftlichen Realität des Produktes daher nicht gerecht. Darüber hinaus hat SBS angemerkt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die GRP-Kategorie 13+ niedrigere Preise ansetzen als kommerzielle Rundfunkanstalten. Zur Begründung hat SBS Übersichten über die durchschnittlichen Bruttopreise für die GRP-Kategorie 13+ der einzelnen Sender während der Hauptsendezeit im Zeitraum 1995-2004 sowie pro Monat in den Jahren 2003 und 2004 vorgelegt, aus denen hervorgeht, dass die Preise der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter den Preisen der meisten kommerziellen Rundfunkanstalten liegen.

(72) CLT-UFA zufolge hat NOS RTV überhöhte Preise für die Rechte zur Übertragung von Fußballspielen gezahlt. Die Preise hätten erheblich über den marktüblichen Preisen gelegen. CLT-UFA hat Berechnungsmodelle ([27]) vorgelegt, die erläutern sollen, wie bei CLT-UFA die Preise für die Rechte zur Übertragung von Fußballspielen berechnet werden; ausgehend von diesen Modellen ist CLT-UFA zu dem Ergebnis gelangt, dass das Angebot von NOS RTV für die Rechte zur Übertragung der Spiele aus der Champions League 2002 erheblich höher gewesen sei als das Angebot von CLT-UFA. ACT und CLT-UFA haben zudem argumentiert, die Kommission sollte nicht allein aufgrund eines einzigen Falls, in dem ein kommerzieller Betreiber ein höheres Angebot unterbreitet hatte, den Schluss ziehen, dass keine hinreichenden Belege für überhöhe Zahlungen für Fußballrechte verfügbar seien.

(73) Die VECAI (der Verband der Kabelbetreiber) verweist auf zwei Aspekte: Erstens ist die VECAI der Ansicht, dass die übertragungspflichtigen Kabelbetreiber auch Zahlungen von den jeweiligen Rundfunkanstalten fordern können sollten. Nach Maßgabe der Übertragungsverpflichtung zahlen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Gebühr für die Durchleitung ihrer Signale durch die Kabelnetze.

(74) Zweitens argumentiert die VECAI, dass die Kabelbetreiber zurzeit für NOS RTV eine Gebühr an die mit der Rechteverwaltung befassten Organisationen zahlen; NOS RTV und die niederländische Regierung betrachten diese Gebühr als Verwaltungsgebühr. Nach Ansicht der VECAI ist dies jedoch eigentlich eine versteckte Gebühr für die Erteilung der Rechte an geistigem Eigentum.

5. STELLUNGNAHMEN DER NIEDERLÄNDISCHEN BEHÖRDEN ([28])

(75) Die niederländischen Behörden bezeichnen die Annahme der Kommission, dass die betreffenden Maßnahmen nicht Teil der regulären jährlichen Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Rahmen der staatlichen Finanzierung seien, als unzutreffend. Die in der Untersuchung behandelte Finanzierung gründe sich auf den regulären Finanzierungsmechanismus und sei wesentliches Element der Haushaltsplanung, nach der Zahlungen an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten veranlasst wurden. Nach Angaben der Behörden sind der FOR, der Erstattungsfonds und der CoBo sowie die Zahlungen an die NOB Bestandteil des regulären jährlichen Finanzierungsmechanismus.

(76) Abschließend weisen die niederländischen Behörden die Kommission darauf hin, dass bei der Bewertung der spezifische Hintergrund berücksichtigt werden sollte, vor dem die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten tätig seien. Die Behörden bitten die Kommission, die Anwendung des Protokolls von Amsterdam zu berücksichtigen. Wenn erforderlich, solle der Gegenstand dieses Verfahrens als vereinbare Beihilfe gemäß Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag im Zusammenhang mit den Grundsätzen des Protokolls von Amsterdam bewertet werden.

(77) Der von der Kommission vorläufig als möglicherweise überhöhte Bezuschussung betrachtete Betrag sei nicht zutreffend ermittelt worden. Dieser Betrag habe sich ergeben, weil Finanzierungsquellen fälschlich als Rücklagen bewertet wurden. Da der Einsatz dieser Mittel vorher festgelegt und die Verwendung der Mittel kontrolliert werde, könnten diese Mittel nicht als überhöhte Bezuschussung bewertet werden. Zudem argumentieren die Behörden, wenn Maßnahmen als staatliche Beihilfe zu bewerten seien, müsse die Beihilfe als bestehende staatliche Beihilfe gemäß Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag betrachtet werden.

(78) Die niederländischen Behörden betonen, dass die Verbandskonten der einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten immer von einem unabhängigen Rechnungsprüfer bestätigt werden mussten.

(79) Die niederländischen Behörden sind der Ansicht, dass Sportsendungen populärer und weniger populärer Sportarten zu den wesentlichen Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zählen. Außerdem erklären die niederländischen Behörden, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihr Angebot für die Senderechte nicht höher angesetzt hätten als für die Sicherung wichtiger Rechte in Verbindung mit ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgabe und ihrem gesamten Programmangebot erforderlich.

(80) Die Behörden betonen, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag der NOB wesentlicher Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist. Dass den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die von der NOB erbrachten Leistungen nicht in Rechnung gestellt werden, bedeute nicht, dass den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Beihilfe gewährt worden wäre.

([27]) Dieses Berechnungsmodell berücksichtigt bei der Berechnung der potenziellen Einnahmen aus der Überlassung von Rechten zur Übertragung von Sportereignissen eine Reihe von Faktoren: die voraussichtliche Zunahme der Ausgaben auf dem gesamten Fernsehmarkt und die Erwartungen hinsichtlich potenzieller Werbeeinnahmen nach Zusammenkünften mit den Werbetreibenden, die Auswirkungen der Übertragung eines Sportereignisses auf den Marktanteil kommerzieller Rundfunkanstalten (Erwägungen bezüglich der strategischen Positionierung) und die Anzahl der niederländischen Clubs (bei internationalen Ereignissen wie z. B. der Champions League).

([28]) Zusammenfassung der Antwort der niederländischen Behörden auf den Beschluss zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens vom 30. April 2004.

(81) Die niederländischen Behörden erklären, angesichts der Tatsache, dass auch die kommerziellen Rundfunkanstalten keine Urheberrechtsgebühren von den Kabelbetreibern verlangten, könne festgestellt werden, dass NOS RTV unter den Bedingungen dieses besonderen Marktes als normaler Marktteilnehmer auftrete.

III. WÜRDIGUNG DER MASSNAHMEN VOR DEM HINTERGRUND DER RECHTSVORSCHRIFTEN ÜBER STAATLICHE BEIHILFEN

6. VORLIEGEN EINER BEIHILFE GEMÄSS ARTIKEL 87 ABSATZ 1 EG-VERTRAG

(82) Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag knüpft das Vorliegen staatlicher Beihilfe an die folgenden Voraussetzungen: Erstens muss ein Eingriff durch den Staat bzw. durch Mittel des Staates gegeben sein. Zweitens muss die Maßnahme dem Begünstigten einen Vorteil verschaffen. Drittens muss die Maßnahme den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Viertens muss die Maßnahme geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

6.1. Vorliegen staatlicher Mittel

6.1.1. *Ad-hoc-Zahlungen*

(83) Die in Artikel 106 Buchstabe a und in Artikel 107 Buchstabe c Mediengesetz genannten Zahlungen, die von der Kommission als überhöhte Zuschüsse eingestuft wurden, können nach den Zahlungen aus den so genannten Erstattungsfonds, nach Zahlungen aus dem FOR und Zahlungen aus dem CoBo unterschieden werden.

Zahlungen aus den Erstattungsfonds

(84) Hinsichtlich der Erstattungsfonds ist festzustellen, dass die Gelder zunächst innerhalb der AOR (d. h. eines Fonds, dessen Mittel sich im Besitz des Staates befinden und der von der Medienbehörde verwaltet wird) reserviert werden, um mit diesen Mitteln bestimmte Ausgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu unterstützen, die höher als ursprünglich vorgesehen waren. In einem zweiten Schritt erfolgt ein Transfer der staatlichen Mittel der Erstattungsfonds aus der AOR an NOS RTV.

FOR-Zahlungen

(85) Die aus dem FOR-Fonds geleisteten Zahlungen gelten als staatliche Mittel. Der FOR ist zwar ein vom PO verwalteter und geführter Fonds; die Mittel dieses Fonds stammen jedoch aus der AOR, die wiederum dem Medienhaushalt zuzurechnen ist.

(86) Vor allem aber verteilt der PO wie in Abschnitt 2.3.3.2 beschrieben die Gelder auf der Grundlage von Vereinbarungen, die vorher über die Verwendung der FOR-Gelder getroffen wurden. Wenngleich der PO vorschlägt, wie die Gelder verwendet werden sollten, entscheidet doch der Minister für Bildung, Wissenschaft und Kultur über die Annahme der Vorschläge und legt fest, für welche Zwecke die Gelder letztlich eingesetzt werden können. Der PO kann erst dann beschließen, die Gelder auszugeben, wenn der Minister die Kriterien für die Verteilung der Gelder festgelegt hat. Dabei muss der PO die vom Minister formulierten Regeln beachten. Daher kann angenommen werden, dass ein Transfer staatlicher Mittel erfolgt, wenn Zahlungen aus dem FOR an die einzelnen Rundfunkanstalten geleistet werden. Diese Zahlungen stellen einen Transfer staatlicher Mittel dar, der zudem dem Staat zuzurechnen ist. ([29])

(87) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben im untersuchten Zeitraum insgesamt 191,2 Mio. EUR aus dem FOR und [...] Mio. EUR aus den Erstattungsfonds erhalten.

CoBo-Zahlungen

(88) Die Zahlungen aus dem CoBo werden als staatliche Mittel betrachtet. Wie bereits in Randnummer 43 beschrieben, wird der CoBo durch direkte Zahlungen aus dem Medienhaushalt sowie durch Urheberrechtsgebühren belgischer und deutscher Kabelbetreiber für die Übertragung der drei niederländischen Kanäle in Belgien und in Deutschland finanziert. Die Kommission ist der Ansicht, dass nicht nur die unmittelbaren Zahlungen aus dem Medienhaushalt, sondern auch die Urheberrechtsgebühren als staatliche Mittel betrachtet werden können. Die Urheberrechtsgebühren sollten zur Finanzierung der Kosten eingesetzt werden, die den Rundfunkanstalten in Verbindung mit ihren Aufgaben im öffentlich-rechtlichen Bereich entstehen. Durch die Reservierung im CoBo ist die Notwendigkeit einer öffentlichen Finanzierung gewachsen. Daher entsprechen die Urheberrechtsgebühren den dem Staat zuvor entgangenen Zahlungen.

(89) Der CoBo befindet sich zwar im Besitz einer Stiftung (deren Vorstand wiederum den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten untersteht) und wird von dieser verwaltet; die Mittel aus dem CoBo können den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aber ausschließlich zu Bedingungen zugänglich gemacht werden, die der Staat vorgibt.

(90) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben aus dem CoBo im untersuchten Zeitraum Zahlungen in Höhe von 31,7 Mio. EUR erhalten. Dieser Betrag stellt einen Transfer staatlicher Mittel an die einzelnen Rundfunkanstalten dar.

6.1.2. *Unentgeltlicher Zugang zum Kabelnetz*

(91) Die den Kabelbetreibern auferlegte Übertragungsverpflichtung sieht keinerlei Transfer staatlicher Mittel vor, und entgangene Einnahmen der Kabelbetreiber können nicht als Transfer staatlicher Mittel betrachtet werden. ([30]) Die Kommission hat keinerlei Anhaltspunkte für eine gegenteilige Sachlage gefunden. Die vorläufige Ansicht, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt, kann daher bestätigt werden.

6.1.3. *Unentgeltlich bereitgestellte technische Einrichtungen der NOB*

(92) Die NOB erhält als staatliches Unternehmen Zahlungen vom Staat für die Leistungen, die sie gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu erbringen verpflichtet ist. Diese Zahlungen beinhalten den unmittelbaren

([29]) Siehe Rechtssache C-482/99, *Französische Republik/Kommission*, Slg. 2002, I-4397, Randnummer 55.

([30]) Siehe Rechtssache C-379/98, *Preussen Elektra*, Slg. 2001, I-2099, Randnummern 54 ff.

Transfer staatlicher Mittel. Letztlich kommen die Zahlungen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zugute, welche die Leistungen unentgeltlich beziehen. ([31]) Die niederländischen Behörden haben auch selbst erklärt, dass die NOB als bloßes „Vehikel" für die vom Staat gewährte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dient, welche die betreffenden Leistungen der NOB erhalten.

6.2. **Wirtschaftlicher Vorteil**

(93) Die *Ad-hoc-Finanzierung* (Zahlungen an den FOR sowie Zahlungen über die Erstattungsfonds), die Zahlungen an den CoBo und die unentgeltliche Bereitstellung technischer Einrichtungen stellen einen Wettbewerbsvorteil für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden dar, da diese Maßnahmen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um ansonsten entstehende Betriebskosten entlasten.

6.2.1. ***Anwendbarkeit des Altmark-Urteils***

(94) Die niederländische Regierung und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben argumentiert, die untersuchten Maßnahmen seien als Ausgleich für die Nettokosten zu betrachten, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Erfüllung der ihnen übertragenen allgemeinen Aufgabe entstanden seien. Demnach stellten die Maßnahmen keinen Vorteil für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dar und seien im Sinne des *Altmark-Urteils* nicht als Beihilfe zu bewerten. ([32])

(95) Staatliche Maßnahmen als Zuschüsse zu den zusätzlichen Nettokosten einer DAWI (Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) sind nicht als staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag einzustufen, wenn die Zuschüsse so gestaltet sind, dass dem betreffenden Unternehmen kein echter Vorteil erwächst. Im *Altmark-Urteil* hat der Gerichtshof erklärt, dass ein derartiger Ausgleich im konkreten Fall nur dann nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist, wenn eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sind.

— Erstens ist das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut worden, und diese Verpflichtungen sind klar definiert worden.

— Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen.

— Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.

— Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.

(96) Die Kommission ist der Ansicht, dass in dieser Sache die letzten drei der in Randnummer 93 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Erstens haben die Transfers aus dem FOR und aus den Erstattungsfonds sowie die finanziellen Beiträge aus dem CoBo an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht auf zuvor objektiv und transparent aufgestellten Parametern beruht.

(97) Außerdem werden im Zusammenhang mit den *Ad-hoc-Finanzierungsmaßnahmen* sowie mit den Zahlungen aus dem CoBo nicht alle maßgeblichen Zahlungseingänge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten berücksichtigt und die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen zur Vermeidung einer überhöhten Bezuschussung außer Acht gelassen. Wie im Folgenden noch näher erläutert wird, führten die *Ad-hoc-Zahlungen* tatsächlich zu einer beträchtlich überhöhten Bezuschussung.

(98) Und schließlich wurden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden nicht als Anbieter einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) im Wege einer Ausschreibung ausgewählt, und es wurde keine Analyse durchgeführt, um sicherzustellen, dass die Höhe der Zuschüsse aufgrund einer Analyse der Kosten festgesetzt wird, die einem angemessen geführten und mit für die Erbringung der erforderlichen öffentlich-rechtlichen Dienstleistung geeigneten Produktionsmitteln ausgestattetem typischen Unternehmen bei der Erbringung dieser Leistungen entstanden wären. Dies gilt auch für die Finanzierung der den öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaften von der NOB zugänglich gemachten technischen Einrichtungen.

(99) Daher ist die Kommission der Ansicht, dass in dieser Sache nicht alle im *Altmark-Urteil* genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

6.3. **Verfälschung des Wettbewerbs**

(100) Der durch die *Ad-hoc-Zahlungen* erlangte Vorteil, die Transfers an den CoBo und der unentgeltliche Zugang zu technischen Einrichtungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden stellen Begünstigungen dar, die kein sonstiges Unternehmen in einer vergleichbaren Situation erhält. Da eine Verfälschung des Wettbewerbs immer dann gegeben ist, wenn staatliche Beihilfe die Wettbewerbsposition des begünstigten Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern stärkt, ist festzustellen, dass der bestehende Vorteil den Wettbewerb zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und anderen Unternehmen verfälschen kann. ([33])

6.4. **Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten**

(101) Wenn staatliche Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber konkurrierenden Unternehmen im innergemeinschaftlichen Handel stärkt, muss angenommen werden, dass der innergemeinschaftliche Handel durch diese

([31]) Siehe Rechtssache C-126/01, *GEMO*, Slg. 2003, I-13769, Randnummer 44.

([32]) Siehe Rechtssache C-280/00, *Altmark Trans*, op. cit., Randnummer 95.

([33]) Siehe rechtssache 730/79, *Philip Morris*, Slg. 1980, 2671, Randnummer 11.

Beihilfe beeinträchtigt wird; ([34]) dies gilt selbst dann, wenn das begünstigte Unternehmen selbst keine Produkte oder Leistungen ausführt. ([35]) Und wenn ein Mitgliedstaat Unternehmen im Dienstleistungs- und im Vertriebsbereich Beihilfen gewährt, kann sich die Beihilfe auf den innergemeinschaftlichen Handel auch dann auswirken, wenn die begünstigten Unternehmen ihrer Geschäftstätigkeit außerhalb des Mitgliedstaates nicht selbst nachgehen. ([36])

(102) Im Sinne dieser Rechtsprechung wird in der Mitteilung der Kommission von 2001 über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (nachstehend „Rundfunk-Mitteilung") ([37]) Folgendes erläutert:

> *„Demnach ist generell davon auszugehen, dass eine staatliche Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Dies gilt klar für den — häufig international abgewickelten — Erwerb und Verkauf von Programmrechten. Auch die Werbung — für diejenigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die Sendeplatz für Werbung verkaufen dürfen — hat eine grenzüberschreitende Wirkung, vor allem in grenznahen Gebieten, in denen beiderseits der Landesgrenze dieselbe Sprache gesprochen wird. Außerdem kann sich die Eigentumsstruktur kommerzieller Rundfunkanstalten auf mehr als einen Mitgliedstaat erstrecken ([38]).*

(103) In der hier behandelten Sache gehen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden ihrer Geschäftstätigkeit auf dem internationalen Markt selbst nach: Über die Europäische Rundfunkunion tauschen sie Fernsehprogramme aus und nehmen am Eurovisionssystem teil. Außerdem werden ihre Programme in Belgien und in Deutschland ausgestrahlt. Und schließlich stehen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden in unmittelbarem Wettbewerb mit den kommerziellen Rundfunkanstalten, die ebenfalls auf dem internationalen Rundfunkmarkt tätig sind und bei denen internationale Besitzstrukturen gegeben sind.

(104) Daher ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass die *Ad-hoc-Finanzierung* sowie die Mittel für den CoBo und die unentgeltliche Bereitstellung technischer Einrichtungen geeignet sind, den Handel zwischen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 897 Absatz 1 EG-Vertrag zu beeinträchtigen.

6.5. **Schlussfolgerung**

(105) Da die in Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag genannten Bedingungen sowie die vom Gerichtshof im *Altmark-Urteil* genannten Voraussetzungen nicht vollständig erfüllt wurden, stellt die Kommission fest, dass die *Ad-hoc-Finanzierung* (d. h. die Finanzierung aus dem FOR und aus den Erstattungsfonds) sowie die aus dem CoBo gewährten Mittel und die unentgeltliche Bereitstellung technischer Dienste und Einrichtungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag zu betrachten sind. Andererseits impliziert der aus dem unentgeltlichen Zugang zum Kabelnetz resultierende Vorteil nicht unbedingt den Transfer staatlicher Mittel und ist somit nicht als staatliche Beihilfe zu bewerten.

7. **BEWERTUNG VON MASSNAHMEN ALS „NEUE" BEIHILFE**

(106) Gemäß Artikel 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 659/99 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags ([39]) bedeutet der Begriff „bestehende Beihilfe" (u. a.):

> „(i) …alle Beihilfen, die vor Inkrafttreten des Vertrags in dem entsprechenden Mitgliedstaat bestanden, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die vor Inkrafttreten des Vertrags eingeführt worden sind und auch nach dessen Inkrafttreten noch anwendbar sind".

(107) Wie bereits dargestellt, kann zwischen den jährlichen Zahlungen, die in dieser Entscheidung nicht behandelt werden, und den *Ad-hoc-Zahlungen* unterschieden werden.

7.1. **Jährliche Zahlungen**

(108) Die jährliche Zahlung erfolgt gemäß Artikel 10 Mediengesetz, in dem erklärt wird, dass „Rechtssubjekte, denen Sendezeit eingeräumt wurden, *Anspruch* auf eine Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt haben". Die Höhe der Finanzierung und die Verfügbarkeit sind ebenfalls im Mediengesetz geregelt. Dieses System der Finanzierung bestand bereits vor Inkrafttreten des EG-Vertrags und wurde von der Kommission im Verfahren E-5/2005 als bestehende Beihilfe anerkannt. ([40])

7.2. ***Ad-hoc-Zahlungen***

(109) Die so genannten *Ad-hoc-Zahlungen* sind durch eine Reihe von Merkmalen gekennzeichnet, die sie von den regulären jährlichen Zahlungen unterscheiden und die dagegen sprechen, dass diese Zahlungen als bestehende Beihilfen bewertet werden:

— *Die rechtliche Grundlage der Zahlungen wurde nach dem Inkrafttreten des EG-Vertrags geschaffen.* Erst 1996 schuf der Staat über die Erstattungsfonds die Möglichkeit zur Bezuschussung der Aufwendungen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten infolge übermäßiger Preissteigerungen für den Erwerb von Programmrechten entstanden sind. Vor 1996 bestand keine Möglichkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Zuschüsse für die entstandenen Aufwendungen zu gewähren. Auch die Änderung des Mediengesetzes, die *Ad-hoc-Zahlungen* aus dem FOR an die einzelnen Rundfunkanstalten ermöglichte, wurde erst 1998 eingeführt. Hinsichtlich des staatlichen Beitrags zum CoBo ist festzustellen, dass der Staat erst 1994 beschlossen hat, Zahlungen an diesen Fonds zu leisten.

([34]) Siehe Rechtssache 730/79, op. cit., Randnummer 11 und Rechtssache 259/85, *Italienische Republik/Kommission*, Slg. 1987, 4393, Randnummer 24.

([35]) Rechtssache C-75/97, *Belgien/Kommission* (Maribel bis/ter), Slg. 1999, I-3671, Randnummer 45.

([36]) Rechtssache C-310/99, *Italien/Kommission*, Slg. 2002, Seite I-02289, Randnummer 66.

([37]) ABl. C 320 vom 15. November 2001, S. 11.

([38]) Siehe Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Randnummer 18."

([39]) ABl. L 83 vom 27. März 1999. Die Verordnung wurde durch den Beitrittsvertrag von 2003 geändert.

([40]) Eine vollständige Bewertung ist Ziffer 17 des Schreibens der Kommission an die niederländischen Behörden (E-5/2005) vom 3. März 2005 zu entnehmen.

— *Tatsächlich erfolgten Zahlungen erst seit 1994* (aus dem CoBo ab 1994, aus den Erstattungsfonds ab 1996 und aus dem FOR ab 1999).

— *Im Gegensatz zur regulären jährlichen Finanzierung können die Ad-hoc-Zahlungen nicht als Zahlungen betrachtet werden, auf die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein Anrecht hätten.* Die *Ad-hoc-Zahlungen* stellen keinen Automatismus dar, ([41]) sondern erfolgen auf Antrag einzelner öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und werden gemäß Artikel 106a MG erst nach ausdrücklicher und individueller Entscheidung des Kultusministers bewilligt. Beim FOR z. B. entscheidet der Minister abhängig vom Umfang der im FOR verfügbaren Mittel, ob Gelder aus der AOR an den FOR zu überführen sind. Der PO übernimmt dann die weitere Verteilung der Gelder aufgrund der in Protokollen festgelegten Regeln.

— Die Bedingungen, unter denen Gelder übertragen werden können, sind in den so genannten „Transferprotokollen" der Jahre 1999 und 2002 enthalten. Für den CoBo hat der Staat erst 1994 bestimmte Anforderungen für Einzahlungen in den Fonds und Auszahlungen aus dem Fonds formuliert.

— Und schließlich wird die Finanzierung für bestimmte Zwecke gewährt (siehe Absatz 2.3.3). Beispielsweise können die Gelder verwendet werden, um die Rundfunkanstalten zur Produktion besserer Programme zu motivieren und schwankende Werbeeinnahmen zu kompensieren oder um die Rundfunkanstalten in die Lage zu versetzen, höhere Preise für Rechte zur Übertragung von Sportsendungen zu zahlen oder um verstärkt Koproduktionen mit belgischen und deutschen Rundfunkanstalten zu ermöglichen.

7.3. Unentgeltlicher Zugang zu technischen Einrichtungen

(110) Seit Inkrafttreten des „Mediengesetzes 1987" haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unentgeltlichen Zugang zu technischen Einrichtungen der NOB. Seit diesem Jahr stellt die NOB den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Einrichtungen zur Verfügung, die ursprünglich von der NOS bereitgestellt wurden. Die NOB wurde mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beauftragt und bietet den einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die betreffenden Einrichtungen unentgeltlich an; dafür wird die NOB unmittelbar vom Staat finanziert. Dieses Vorgehen kann somit als neue Beihilfemaßnahme betrachtet werden.

7.4. Schlussfolgerung zur Einstufung als „neue Beihilfe"

(111) Die *Ad-hoc-Finanzierung* (Zahlungen aus dem FOR an die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie Zahlungen aus den Erstattungsfonds), die Transfers aus dem CoBo und die unentgeltliche Bereitstellung technischer Einrichtungen sind eher als neue Beihilfe denn als bestehende Beihilfe zu bewerten.

([41]) Schreiben der niederländischen Behörden vom 13. Mai 2004 (siehe Kapitel F.6).

8. VEREINBARKEIT DER BEIHILFE MIT ARTIKEL 86 ABSATZ 2 EG-VERTRAG

(112) Ausgehend von den typischen Merkmalen der Maßnahmen kommt eine Vereinbarkeit nur gemäß Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag in Betracht; dort heißt es: „*Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (…) gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.*"

(113) Der Gerichtshof hat regelmäßig entschieden, dass Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag eine Grundlage für eine Abweichung vom Verbot staatlicher Beihilfen für Unternehmen darstellen könne, die mit der Erbringung einer DAWI beauftragt wurden ([42]). Im *Altmark-Urteil* hat der Gerichtshof implizit bestätigt, dass staatliche Beihilfe als Bezuschussung der Kosten, die einem Unternehmen bei der Erbringung einer DAWI entstanden sind, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sein können, wenn sie die Anforderungen von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag erfüllen.

(114) Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ([43]) stellt Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag eine Ausnahmeregelung dar, die restriktiv gehandhabt werden sollte. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass eine Maßnahme nur dann als Ausnahme in Betracht kommt, wenn alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

— Die betreffende Dienstleistung muss eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse darstellen und vom jeweiligen Mitgliedstaat eindeutig auch als solche eingestuft worden sein;

— das betreffende Unternehmen muss vom Mitgliedstaat ausdrücklich mit der Erbringung dieser Dienstleistung beauftragt worden sein;

— die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften des EG-Vertrags muss die Erfüllung der besonderen Aufgaben behindern, die dem Unternehmen übertragen wurden, und die Befreiung von der Pflicht zur Einhaltung dieser Vorschriften darf die Entwicklung des Handels nicht in einem Umfang gefährden, der den Interessen der Gemeinschaft zuwiderlaufen würde.

(115) Die Rundfunk-Mitteilung beschreibt die Grundsätze und Methoden, mit denen die Kommission sicherzustellen beabsichtigt, dass die genannten Voraussetzungen erfüllt werden. In dieser Sache muss die Kommission daher prüfen,

— ob die Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von den niederländischen Behörden eindeutig und genau als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse definiert wurden (Definition);

([42]) Siehe *Altmark* op. cit., Randnrn. 101 bis 109.

([43]) Siehe z. B. Rechtssache 127/73, *BRT/SABAM*, Slg. 1974, S. 313, Randnummern 19 und 22.

— ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden offiziell von den niederländischen Behörden mit der Erbringung dieser Dienstleistung beauftragt wurden (Beauftragung);

— ob die staatliche Finanzierung nicht die Nettokosten dieser öffentlich-rechtlichen Dienstleistung überschreitet; dabei sind auch sonstige unmittelbare oder mittelbare Einnahmen aus der Erbringung der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung zu berücksichtigen (Verhältnismäßigkeit).

8.1. **Begriffsbestimmung**

(116) In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die *Ad-hoc-Finanzierung* und die unentgeltliche Bereitstellung technischer Einrichtungen zur Unterstützung von Aktivitäten vorgesehen waren, die der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags zuzurechnen sind. Daher muss der Gesamtumfang der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermittelt werden; diese Entscheidung beabsichtigt jedoch nicht, den Mechanismus und die Bedingungen zu bewerten, nach dem bzw. unter denen eine staatliche Beihilfe ergänzend zu den genannten spezifischen Maßnahmen erfolgt. Diese Entscheidung beschäftigt sich auch nicht mit der Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt.

(117) Gemäß Randnummer 33 der Rundfunk-Mitteilung fällt die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. In Anbetracht des besonderen Charakters der Rundfunkbranche und angesichts der auslegenden Bestimmungen des Protokolls kann nach Ansicht der Kommission *„eine ‚breit gefasste' Definition, bei der ein bestimmter Sender damit betraut wird, ein ausgewogenes und breit gefächertes Programm in Einklang mit seinem Auftrag anzubieten und dabei gewisse Einschaltquoten zu gewährleisten, als legitim gemäß Artikel 86 Absatz 2 betrachtet werden. Eine solche Definition entspräche dem Ziel, die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu decken und den Pluralismus zu wahren, einschließlich kultureller und sprachlicher Vielfalt."*

(118) Diese Definition mag zwar weit gefasst sein, sollte gleichzeitig aber hinreichend klar und genau sein, um jegliche Zweifel dahingehend auszuräumen, ob eine bestimmte Tätigkeit des entsprechend beauftragten Marktteilnehmers vom jeweiligen Mitgliedstaat als im öffentlich-rechtlichen Auftrag enthalten betrachtet wird. Wie in Randnummer 36 der Rundfunk-Mitteilung erläutert, beschränkt sich die Kommission auf die Prüfung, ob die Definition der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung einen offenkundigen Fehler enthält.

(119) Die wesentliche Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden besteht in der Bereitstellung anspruchsvoller und vielfältiger Programme und Sendungen für die allgemeine Ausstrahlung auf den öffentlich-rechtlichen Kanälen im allgemeinen Interesse gemäß Artikel 13 Buchstabe c Mediengesetz. Darüber hinaus enthalten die Rechtsvorschriften für die Programme auch spezifische Anforderungen hinsichtlich der abzudeckenden inhaltlichen Kategorien und des Umfangs der Sendezeit für die einzelnen Kategorien.

(120) CLT-UFA erklärten, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden im Allgemeinen zu viele Sportsendungen und insbesondere zu viele Fußballsendungen übertragen. Beschwerdeführer haben erklärt, NOS RTV übertrage die meisten Sportereignisse in den Niederlanden. Wie bereits dargestellt, sollten mit der *Ad-hoc-Finanzierung* Tätigkeiten finanziert werden, die dem allgemeinen öffentlich-rechtlichen Auftrag zuzurechnen sind; damit ist auch der Erwerb von Senderechten für Sportereignisse abgedeckt.

(121) Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass Sportsendungen mit einem Anteil von etwa 10 % der Gesamtsendezeit keinen offenkundigen Fehler darstellen. Sport kann Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Auftrags von Rundfunkanstalten sein, und ein Anteil von 10 % der Sendezeit für Sportsendungen steht nicht im Widerspruch zum Auftrag der Bereitstellung eines ausgewogenen und vielfältigen öffentlich-rechtlichen Programmangebots.

(122) Die Kommission betrachtet die in Artikel 13 Absatz 1 genannte wesentliche Aufgabe als eher weit gefasst, ist aber der Ansicht, dass diese Aufgabe — gemäß dem Wortlaut des Protokolls von Amsterdam — die „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse" der niederländischen Gesellschaft erfüllt. Somit ist die Definition der wesentlichen Aufgabe in den maßgeblichen Rechtsvorschriften als hinreichend klar und genau zu bewerten; offenkundige Fehler sind in der Definition nicht enthalten.

8.2. **Auftrag**

(123) Randnummer 40 der Rundfunk-Mitteilung sieht für eine Ausnahmeregelung gemäß Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag vor, dass der öffentliche Auftrag den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden im Wege einer förmlichen Rechtshandlung übertragen wird. Die Kommission stellt fest, dass das Mediengesetz die NOS offiziell beauftragt hat, die in Artikel 13c und den sonstigen ergänzenden Rechtsvorschriften genannte öffentlich-rechtliche Aufgabe zu erfüllen. Gemäß Artikel 31 MG haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Recht, Sendungen auf den öffentlich-rechtlichen Kanälen zu übertragen, und die Kommission ist der Ansicht, dass die wesentliche Aufgabe der Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in hinreichender Weise übertragen wurde.

8.3. **Verhältnismäßigkeit**

(124) Gemäß Absatz 6.3 der Rundfunk-Mitteilung muss die Kommission ihre Bewertung der Verhältnismäßigkeit in zweierlei Weise vornehmen. ([44])

(125) Zum einen muss die Kommission die Nettokosten der öffentlich-rechtlichen Aufgabe berechnen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden übertragen wurde, und die Kommission muss sich vergewissern, dass diese Kosten mit den Zahlungen nicht überschritten wurden. Bei Zuschüssen an ein Unternehmen darf die staatliche Beihilfe die Nettokosten des jeweiligen öffentlich-rechtlichen Auftrags nicht überschreiten. Bei der Ermittlung der Nettokosten sollten auch sonstige unmittelbare oder mittelbare Einnahmen aus dem öffentlich-rechtlichen Auftrag berücksichtigt werden. Daher wird der Nettovorteil der Verwertung der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe eingerechnet.

([44]) Siehe Rundfunk-Mitteilung, Randnummern 57 und 58.

(126) Und zum anderen muss die Kommission alle ihr zugänglichen Informationen überprüfen, die annehmen lassen, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten den Wettbewerb auf Handelsmärkten stärker als für die Erbringung der betreffenden öffentlich-rechtlichen Dienstleistung erforderlich verfälscht haben. Eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt könnte z. B. dann, wenn niedrigere Einnahmen durch die staatliche Beihilfe kompensiert würden, versucht sein, die Preise für Werbung und sonstige nicht öffentlich-rechtliche Dienstleistungen auf dem Markt zu senken, um die Einnahmen von Wettbewerbern zu schmälern. Diese Praxis würde weitere staatliche Beihilfen zum Ausgleich der entgangenen Gewinne aus kommerziellen Tätigkeiten erfordern; diese wären dann als überhöhte Zuschüsse zu den zu erbringenden öffentlich-rechtlichen Dienstleistungen zu betrachten.

8.3.1. ***Transparenz und Kostenzuweisung***

(127) Die Kommission muss zunächst einmal die Kosten der DAWI bestimmen. Da die niederländischen Rundfunkanstalten auch nicht öffentlich-rechtlichen Tätigkeiten nachgehen, sind sie gemäß der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen ([45]), geändert durch die Richtlinie 2000/52/EG der Kommission ([46]) verpflichtet, für die verschiedenen Tätigkeiten getrennte Konten zu führen. Kosten und Einnahmen müssen auf der Grundlage klarer, objektiver Grundsätze der Kostenrechnung ordnungsgemäß zugewiesen werden. Nur die Kosten, die vollständig Tätigkeiten im öffentlich-rechtlichen Bereich zugewiesen werden können, gleichzeitig aber auch dem kommerziellen Bereich zugute kommen, brauchen nicht beiden Konten zugewiesen zu werden, sondern können vollständig als Kosten im Zusammenhang mit der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung verbucht werden. ([47])

(128) Die Richtlinie 80/723/EWG wurde in den Niederlanden mit einem Nachtrag zum Wettbewerbsrecht („*Mededingings-„Mededingingswet“) ([48]) umgesetzt. Außerdem verpflichtet ein eigener Erlass ([49]) die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, für alle untergeordneten Tätigkeiten und für alle Verbandstätigkeiten getrennte Konten zu führen. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen haben die niederländischen Behörden Informationen zu den Kosten und Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Zeitraum 1994-2005 vorgelegt.*

(129) Gemäß der Richtlinie 80/723/EWG sollen die Mitgliedstaaten nicht nur sicherstellen, dass für öffentlich-rechtliche und für nicht öffentlich-rechtliche Tätigkeiten getrennte Konten geführt werden, sondern auch, dass sämtliche Kosten und Einnahmen ordnungsgemäß auf der Grundlage einheitlich angewendeter und objektiv zu rechtfertigender Grundsätze der Rechnungslegung erfasst wurden und dass die Grundsätze der Kostenzurechnung, nach denen getrennte Konten zu führen sind, eindeutig beschrieben wurden.

(130) In dieser Sache stellt die Kommission jedoch fest, dass mit der Richtlinie nicht festgelegt wird, wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Kosten zuzurechnen haben, die sowohl mit der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung als auch mit den nicht öffentlichen Tätigkeiten in Verbindung stehen. Informationen der niederländischen Behörden bestätigen außerdem, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Kosten nach unterschiedlichen Methoden zurechnen. Die Behörden argumentieren, dass die Zurechnungen jeweils individuell zutreffend seien; da die einzelnen Rundfunkanstalten bei der Zurechnung jedoch unterschiedliche Möglichkeiten wählen könnten, könnten die Zurechnungen jeweils unterschiedlich vorgenommen werden. Die Kommission versteht jedoch die Tatsache, dass die Zurechnungen zwischen den verschiedenen Rundfunkanstalten nicht konsistent erfolgen, als Anzeichen dafür, dass der Erlass nicht hinreichend genau regelt, wie die Kosten zugerechnet werden sollten.

(131) Ausgehend von den seitens der niederländischen Behörden vorgelegten Informationen kann daher nicht geschlossen werden, dass die Kosten ordnungsgemäß nach anerkannten Methoden der Kostenzurechnung erfasst wurden. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass alle Nettoeinnahmen der kommerziellen Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Entscheidung darüber berücksichtigt werden sollten, ob gemessen an den Kosten der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung die Verhältnismäßigkeit der staatlichen Finanzierung gewahrt wurde. Dies steht auch im Einklang mit den niederländischen Rechtsvorschriften für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, nach denen die Rundfunkanstalten verpflichtet sind, alle erwirtschafteten Gewinne auch wieder für öffentlich-rechtliche Zwecke einzusetzen; dies gilt auch für die Gewinne aus kommerziellen Tätigkeiten. ([50])

8.3.2. ***Verhältnismäßigkeit der öffentlichen Finanzierung***

(132) Gemäß Randnummer 57 der Rundfunk-Mitteilung dürfen staatliche Beihilfen die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags der jeweiligen Rundfunkanstalt nicht überschreiten. Nach Ermittlung der Nettokosten der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung muss daher sichergestellt werden, dass der Gesamtbetrag der staatlichen Finanzierung diese Kosten nicht überschreitet.

(133) Wie bereits dargestellt, sind die Nettoeinnahmen aus sämtlichen Tätigkeiten, denen die öffentliche Finanzierung unmittelbar oder mittelbar zugute gekommen ist, bei der Berechnung der Nettokosten der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung zu berücksichtigen, wenn keine vollständige oder sinnvolle Zurechnung vorgenommen wurde. ([51]) Nur die Einnahmen aus den „eigenständigen“ kommerziellen Tätigkeiten müssen bei der Ermittlung der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags nicht berücksichtigt werden. Diesen Tätigkeiten ist die staatliche Finanzierung nicht unmittelbar oder mittelbar zugute gekommen (etwa durch geringere Produktionskosten), bzw. in Verbindung mit diesen Tätigkeiten haben die Anbieter der Tätigkeiten in vollem Umfang die Kosten der Investitionen übernommen, die sie auch bei der Erbringung der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung nutzen bzw. die sich aus der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags ergeben.

([45]) ABl. L 195 vom 29.7.1980, S. 35. Die Richtlinie wurde zuletzt durch die Richtlinie 2005/81/EG geändert (ABl. L 312 vom 29.11.2005, S. 47).

([46]) ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 75.

([47]) Siehe Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Randnummern 53-56.

([48]) Siehe Artikel 25a des niederländischen Wettbewerbsrechts.

([49]) Erlass des Außenministers vom 13. Juni 2001 mit dem Anhang „*Handboek Financiële Verantwoording*“.

([50]) Die Zahlen der niederländischen Behörden zeigen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im untersuchten Zeitraum mit ihren kommerziellen Tätigkeiten allgemein Gewinne erzielt haben.

([51]) Siehe Rundfunk-Mitteilung, Randnummern 55 und 56.

(134) Wie bereits dargestellt, kommt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Niederlande weder der Begriff der „eigenständigen" Tätigkeit vor noch erfolgt eine sinnvolle und vollständige Zuordnung der Ressourcen zu verschiedenen Tätigkeiten der Rundfunkanstalten. Zudem sieht das Mediengesetz vor, dass alle Nettoeinnahmen der wesentlichen und der untergeordneten Aufgaben ([52]), der untergeordneten Tätigkeiten und der Verbandstätigkeiten ([53]) zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags einzusetzen sind. ([54])

(135) Entsprechend werden die Nettokosten der Tätigkeiten im öffentlich-rechtlichen Bereich unter Einbeziehung der Einnahmen aus allen Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermittelt:

— Erstens werden die Nettokosten der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung ermittelt, indem von den Gesamtkosten für die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung die Nettoeinnahmen aus der Verwertung der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung abgezogen werden (wesentliche Aufgabe und untergeordnete Aufgaben). ([55])

— Zweitens werden alle sonstigen Nettoeinnahmen aus kommerziellen Tätigkeiten berücksichtigt (untergeordnete Tätigkeiten und Verbandstätigkeiten).

— Drittens werden alle Formen öffentlicher Finanzierung zusammengerechnet: erstens die jährliche staatliche Finanzierung und die *Stifo-Zahlungen* (als „bestehende Beihilfen") und zweitens die *Ad-hoc-Finanzierungen* (Zahlungen aus dem FOR und aus den Erstattungsfonds) sowie die Zahlungen aus dem *CoBo-Fonds* (als „neue Beihilfen").

(136) Aus der Summe aller genannten Elemente ergibt sich, ob die staatliche Beihilfe insgesamt die Summe der Nettokosten der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung überschreitet bzw. (mit anderen Worten) ob eine überhöhte Bezuschussung für die Erbringung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben erfolgt ist.

(137) Auch die unentgeltliche Bereitstellung technischer Leistungen und Einrichtungen durch die NOB sollte bei der Bewertung der Möglichkeit überhöhter Bezuschussungen grundsätzlich berücksichtigt werden. Allerdings braucht die Maßnahme nicht ausdrücklich in die Berechnungen einbezogen zu werden, da die Vorteile aus der unentgeltlichen Erbringung technischer Leistungen als Zuschüsse zu den Kosten betrachtet werden können, die ansonsten finanziert werden müssten. Wenn also die betreffenden Kosten übernommen werden müssten, würden sich im entsprechenden Umfang auch die Kosten der öffentlich-rechtlichen Dienstleistung erhöhen, mit deren Erbringung die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden beauftragt wurden. Die Einbeziehung dieser Kosten würde sich also in keiner Weise auf das endgültige Nettoergebnis auswirken. ([56])

8.4. Beschluss zur Einleitung eines Verfahrens und Untersuchungszeitraum

(138) Im Beschluss über die Einleitung des Verfahrens hatte die Kommission den Umfang der überhöhten Bezuschussung vorläufig mit 110 Mio. EUR beziffert. Die entsprechende Berechnung beruhte auf unvollständigen Zahlen zur tatsächlichen Höhe der Transfers in die Rücklagen und zum tatsächlichen Umfang der Rücklagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt in den Jahren 1992-2002. Die Behörden hatten damals noch keine vollständigen Daten zu den einzelnen Rundfunkanstalten übermittelt.

(139) Nach der Einleitung des Verfahrens erhielt die Kommission zu den Kosten und den Einnahmen der einzelnen Rundfunkanstalten Zahlen, die ausführlicher gehalten waren als die Zahlen, die der Kommission bei Einleitung des Verfahrens vorlagen. Außerdem beinhalteten die neuen Informationen konkrete Zahlen bis zum Jahre 2005 sowie eine Schätzung für das Jahr 2006.

(140) Diese Entscheidung betrifft die *Ad-hoc-Zahlungen* im Zeitraum 1994 bis 2005. Hinsichtlich des Enddatums ist festzustellen, dass die niederländischen Behörden die Kommission gebeten haben, auch die Zahlen aus dem Jahr 2006 zu berücksichtigen. Die Kommission hält dies jedoch nicht für angemessen, da die Zahlen für 2006 nur Schätzungen für das laufende Haushaltsjahr darstellen.

8.4.1. *Bewertung des Umfangs, in dem überhöhte Zuschüsse für die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gezahlt worden sind*

(141) Offenbar haben 14 von 19 öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Zeitraum 1994-2005 überhöhte Zuschüsse erhalten. Die überhöhte Bezuschussung ergab einen Gewinn von 32 Mio. EUR, der im Allgemeinen in die Programmrücklagen der einzelnen Sender überführt wurde.

(142) Teilweise wurde die überhöhte Bezuschussung in einigen Fällen jedoch auch zum Ausgleich zu niedriger Zuschüsse vor 1994 verwendet. Anfang 1994 waren die Programmrücklagen einiger Rundfunkanstalten negativ. ([57]) Die Rundfunkanstalten durften negative Programmrücklagen nur dann verbuchen, wenn die Kosten für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags die Summe der öffentlichen Finanzierungsquellen überschritt. Mit anderen Worten: Negative Programmrücklagen konnten sich nur dann ergeben, wenn die Kosten für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags nicht in vollem Umfang übernommen wurden.

(143) Andererseits mussten alle denkbaren Verluste aus kommerziellen Tätigkeiten über die Verbandsrücklagen finanziert werden; eine Übernahme in die Programmrücklagen war

([52]) Einnahmen aufgrund geistiger Eigentumsrechte und Einnahmen aus SMS-Diensten sowie Sponsorengelder und Werbeeinnahmen, Einnahmen aus Ticketverkäufen usw. Dies ist dem genannten „*Handboek Financiële Verantwoording*" zu entnehmen, in dem die Regeln und Grundsätze der Rechnungslegung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten festgelegt sind (Ausgabe 2005, Modell VII, Seite 18).

([53]) Einnahmen aus untergeordneten Tätigkeiten und Verbandstätigkeiten sind:
1. Einnahmen aus Verbandstätigkeiten: Diese Einnahmen bestehen gewöhnlich aus Beiträgen von Mitgliedern aus Einnahmen, aus Verbandszeitschriften und aus Vermächtnissen.
2. Kapitalerträge: Als Kapitalerträge werden Einnahmen aus Vermietungen und Verpachtungen sowie aus Beteiligungen bezeichnet.
3. Einnahmen aus Programmzeitschriften: Einnahmen aus der Veröffentlichung von Programmzeitschriften (Magazinen mit ausführlichen Programminformationen, Berichten, Werbung usw.).
4. Einnahmen aus sonstigen Tätigkeiten: Einnahmen aus dem Verkauf von CDs und DVDs, Verkauf von Programmformaten.

([54]) Schreiben der niederländischen Behörden im Zusammenhang mit dem Verfahren E-5/2005 vom 2. Juni 2005, registriert am 7. Juni 2005.

([55]) Siehe Randnummer 2.2.1.

([56]) Diese Sicht steht im Einklang mit der Haltung der Kommission gegenüber der italienischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt RAI (Entscheidung der Kommission 2004/339/EG vom 15. Oktober 2003 über die Maßnahmen, die Italien zugunsten von RAI SpA durchgeführt hat, ABl. L 119, vom 23.4.2004, S. 1).

([57]) Die VARA z. B. verbuchte Anfang 1994 eine negative Programmrücklage von 8,5 Mio. EUR.

nicht möglich. Nach Angaben der niederländischen Behörden wurden die Verbandsrücklagen aus kommerziellen Mitteln gebildet.

(144) Außerdem erfolgte bei zu geringen Zuschüssen zur Deckung der Kosten für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags gelegentlich auch eine Finanzierung über die Verbandsrücklagen. 1993 wurden die Verbandsrücklagen von den niederländischen Behörden „eingefroren". Von da an konnten Einnahmen in Verbindung mit der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und in Verbindung mit kommerziellen Tätigkeiten nicht mehr zu diesen Verbandsrücklagen hinzugerechnet werden. Eine Ausnahme wurde allerdings bei der Rückerstattung von Zahlungen gemacht, die vor 1994 zur Deckung zuvor nicht finanzierter Kosten in Verbindung mit der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags aus den Verbandsrücklagen erfolgt waren. Nach Auskunft der niederländischen Behörden ist dies der einzige Fall, in dem noch nach 1994 Mittel zu diesen Rücklagen hinzugekommen sind. ([58])

(145) Die Kommission ist der Ansicht, dass die in den Programmrücklagen verbuchten Negativbeträge und die positiven Veränderungen in den Verbandsrücklagen seit 1994 nur infolge der vorherigen zu niedrigen Zuschüssen zu den mit der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags verbundenen Kosten entstanden sind. Der anschließende Ausgleich dieser Beträge wird daher den mit der Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgabe verbundenen Kosten zugerechnet. Und die entsprechenden Beträge brauchen bei der Ermittlung des Umfangs der überhöhten Bezuschussung daher nicht berücksichtigt zu werden.

(146) Wie in Randnummer 141 dargestellt, ist die überhöhten Bezuschussung im Allgemeinen in die Programmrücklagen geflossen. 2005 hat der PO erstmals gemäß Artikel 19 a Absatz 1 Buchstabe h und Artikel 109a MG beschlossen, dass Rücklagen der einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Höhe von mehr als 5-10 % ihres jährlichen Haushalts an den PO abzuführen seien. ([59]) Dieser Transfer wird als Teil der *Ad-hoc-Maßnahmen* betrachtet und bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Zuschüsse berücksichtigt. Dieser Transfer hat entsprechend die Gesamthöhe der Zuschüsse für die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verringert und die Bezuschussung des PO erhöht.

(147) Nachdem für jedes einzelne Jahr von 1994 bis 2005 die mit der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags verbundenen Nettokosten in der in Abschnitt 8.3.2 beschriebenen Weise von der Gesamthöhe der staatlichen Finanzierung abgezogen wurden, ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass keine der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten öffentliche Mittel in Höhe von mehr als 10 % des jeweiligen Jahreshaushaltes erhalten hat. Da die Kosten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlich sein können, könnte der Staat tatsächlich aus haushaltstechnischen Gründen bestrebt sein, Schwankungen in der staatlichen Finanzierung auf ein Minimum zu begrenzen und daher die Fortschreibung eines bestimmten Prozentanteils einer überhöhten jährlichen Bezuschussung in das Folgejahr zulassen. Die Kommission hat diesen Grundsatz in der den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Dänemark betreffenden Sache anerkannt. ([60])

(148) Die Kommission hat erklärt, dass die Rücklagen in diesem Fall für diesen besonderen Zweck bestimmt werden müssen und dass die Regulierung zu festgesetzten Zeitpunkt erfolgen muss (d. h. dass ein Abzug vom Zuschuss des Folgejahrs vorgenommen werden muss, wenn eine überhöhte Bezuschussung festgestellt wurde). Wenn der Umfang der überhöhten Bezuschussung also 10 % des jährlichen Zuschusses nicht überschreitet, ist die überhöhte Bezuschussung mit dem EG-Vertrag vereinbar und kann in das Folgejahr fortgeschrieben und vom Umfang der für diesen Zeitraum fälligen Zuschüsse abgezogen werden.

(149) Wie bereits erläutert, haben die niederländischen Behörden entschieden, dass alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten jeweils nur eine bestimmte Rücklage von höchstens 5-10 % ihres Jahreshaushalts bilden können. ([61]) Angesichts dieser Einschränkung hat der PO 2005 den Transfer von Rücklagen in Höhe von 42,457 Mio. EUR von den einzelnen Rundfunkanstalten an den PO angeordnet. Außerdem haben sich die Behörden verpflichtet, ab 2006 die Rücklagen regelmäßig zu überwachen und die Rückerstattung von Beträgen zu fordern, die einen Anteil von 10 % der jährlichen Zuschüsse überschreiten. ([62]) Daher wird davon ausgegangen, dass bei einer überhöhten Bezuschussung in einem Umfang von höchstens 10 % des jährlichen Haushalts der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag gegeben sind. ([63])

(150) Da die Zuschüsse den Anteil von 10 % des jährlichen Haushalts nicht überschreiten, kann die Bezuschussung als zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags gerechtfertigt und somit als mit Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag vereinbar betrachtet werden.

8.4.2. *Überhöhte Bezuschussung des PO*

(151) Der PO hat als für die Verwaltung und die Koordination des Rundfunksystems zuständige eigenständige Organisation mit eigenen Konten ebenfalls einen Zuschuss erhalten. Die niederländischen Behörden haben erklärt, dass NOS RTV und der PO Teile eines einzigen Rechtssubjektes sind; NOS RTV und PO legten zwar konsolidierte Abrechnungen vor, hätten aber unter keinen Umständen wechselseitig Zugriff auf die jeweils vorhandenen Mittel.

([58]) Dies gilt für AVRO, KRO, NCRV und VARA; Schreiben der niederländischen Behörden vom 30. April, registriert am 13. Mai 2004.

([59]) Schreiben „Publieke Omroep" vom 28. Juli 2005, übermittelt von den niederländischen Behörden am 1. September 2005 (registriert am 5. September 2005).

([60]) Entscheidung der Kommission vom 19. Mai 2004 über die Beihilfen Dänemarks für TV2/DANMARK, Nr. C2/2003 (ex NN 22/02), C(2004) 1814 (endgültig), Randnummer 113.

([61]) Je nach Umfang des Haushalts der betreffenden Rundfunkanstalt 5 bzw. 10 %.

([62]) Im Entwurf einer Vorlage für ein neues Mediengesetz (Mediengesetz 2007) hat die niederländische Regierung eine Vorschrift eingeführt, nach der die Rücklagen jährlich überwacht werden und überhöhte Rücklagen (Rücklagen von mehr als 10 % der jährlichen Zuschüsse) wieder an die von der Medienbehörde verwalteten AOR zurückzuüberweisen sind. Die niederländische Regierung hat sich mit Schreiben vom 4. Mai 2006 zur Aufnahme dieser Vorschrift in das Haushaltsgesetz 2006 verpflichtet, um die Anwendung dieser Vorschrift bis zur Verabschiedung des „Mediengesetzes 2007" sicherzustellen.

([63]) In der Praxis nach Ermessen der niederländischen Behörden 5 oder 10 %.

(152) In Anbetracht der getrennten Konten des PO und entsprechend dem in Randnummer 8.3.2 beschriebenen Ansatz ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass der PO überhöhte Zuschüsse von insgesamt 55,908 Mio. EUR erhalten hat; dabei sind die von den einzelnen Rundfunkanstalten im Jahre 2005 transferierten Rücklagen nicht eingerechnet. Die transferierten Rücklagen beliefen sich nochmals auf 42,457 Mio. EUR. Wenn dieser Transfer berücksichtigt wird, ergibt sich ein überhöhter Zuschuss von 98,365 Mio. EUR (55,908 Mio. EUR + 42,457 Mio. EUR).

Tabelle 4

Die jährliche Finanzierung des PO (1994-2005) (Beträge in Mio. EUR) [64]

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Ges.
Kosten der Tätigkeiten im öffentlich-rechtlichen Bereich	53,1	60,5	61,8	64,6	69,3	77,3	89,0	94,7	100,4	91,2	91,9	95,2	948,9
Einnahmen aus Tätigkeiten im öffentlich-rechtlichen Bereich	0	0	0	0,7	3,3	3,5	2,5	2,6	3,4	0,2	0	0	16,2
Nettokosten der Tätigkeit im öffentlich-rechtlichen Bereich	**53,1**	**60,5**	**61,8**	**63,9**	**66,0**	**73,8**	**86,4**	**92,0**	**97,0**	**90,9**	**91,9**	**95,2**	**932,7**
Nettoeinnahmen aus kommerziellen Tätigkeiten	**5,7**	**5,9**	**6,5**	**7,3**	**10,7**	**16,0**	**13,7**	**12,0**	**10,8**	**13,1**	**22,3**	**9,7**	**133,7**
Notwendigkeit öffentlicher Finanzierung	**47,5**	**54,6**	**55,3**	**56,5**	**55,4**	**57,8**	**72,7**	**80,0**	**86,2**	**77,8**	**69,6**	**85,5**	**799,0**
Jährliche Zahlungen	49,4	55,6	58,3	58,9	62,3	70,7	68,7	74,6	78,6	85,4	78,0	79,3	819,6
Jährliche Zahlungen aus dem Stifo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jährliche überhöhte Zuschüsse insgesamt	**49,4**	**55,6**	**58,3**	**58,9**	**62,3**	**70,7**	**68,7**	**74,6**	**78,6**	**85,4**	**78,0**	**79,3**	**819,6**
Ergebnis vor *Ad-hoc-Zahlungen*	**1,9**	**1,0**	**3,0**	**2,3**	**6,9**	**12,8**	**- 4,0**	**- 5,4**	**- 7,6**	**7,6**	**8,4**	**- 6,2**	**20,7**
Zahlungen aus dem FOR	0	0	0	0	0	0	7,1	6,1	5,2	7,0	5,6	2,8	33,9
Zahlungen aus den Erstattungsfonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zahlungen aus dem CoBo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transfer überhöhter Rücklagen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42,5	42,5
Ad-hoc-Zahlungen insgesamt	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**7,1**	**6,1**	**5,2**	**7,0**	**5,6**	**45,3**	**76,3**
Sonderposten	0	0	0	0	0	0,9	0	0,2	0,2	0	0	0	1,4
Überhöhte/zu niedrige Zuschüsse insgesamt	**1,9**	**1,0**	**3,0**	**2,3**	**6,9**	**13,7**	**3,1**	**0,9**	**- 2,1**	**14,5**	**14,0**	**39,1**	**98,4**

[64] Abweichungen zwischen den im Text genannten Zahlen und der Tabelle sind auf unterschiedliche Rundungen zurückzuführen.

(153) Es wird davon ausgegangen, dass die überhöhten Zuschüsse von 98,365 Mio. EUR für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags nicht erforderlich sind und somit eine Ausnahme von dem in Artikel 86 Absatz 2 genannten Verbot staatlicher Beihilfen nicht in Betracht kommt. Daher wird die überhöhte Bezuschussung als nicht vereinbare Beihilfe betrachtet, die grundsätzlich vom PO zurückgefordert werden sollte.

(154) Allerdings scheint die überhöhte Bezuschussung die Summe der an den PO geleisteten *Ad-hoc-Zahlungen* zu überschreiten. Der PO hat *Ad-hoc-Zahlungen* in Höhe von 33,870 Mio. EUR aus dem Medienhaushalt des Staates sowie *Ad-hoc-Transfers* in einem Umfang von 42,457 Mio. EUR von den übrigen Rundfunkanstalten erhalten. Damit ergeben sich insgesamt Zahlungen in Höhe von 76,327 Mio. EUR aus *Ad-hoc-Maßnahmen*. Außerdem haben die *Ad-hoc-Zahlungen* Zinserträge zur Folge gehabt, die bei der Ermittlung der in Verbindung mit „bestehenden Beihilfemaßnahmen" entgangenen Mittel berücksichtigt werden sollten. Da die „verbleibende" überhöhte Bezuschussung über bestehende Beihilfen gewährt wurde und nicht zurückgefordert werden kann, würde sich die Rückforderung auf 76,327 Mio. EUR zuzüglich Zinsen beschränken.

8.5. Wettbewerbsfeindliches Verhalten auf Handelsmärkten

(155) Wie in der Rundfunk-Mitteilung erläutert, ist die Kommission der Ansicht, dass das wettbewerbsfeindliche Verhalten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht als für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erforderlich betrachtet werden kann. Im Beschluss zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens hat die Kommission auf die möglichen anschließenden Verfälschungen des Wettbewerbs hingewiesen.

8.5.1. *Übertragung im Kabelnetz*

(156) Im Mustervertrag aus dem Jahre 1985 zwischen Rundfunkanstalten und Kabelbetreibern wurde auf Wunsch der niederländischen Regierung vorgesehen, dass die Kabelbetreiber keine Entgelte für die Verwertung geistiger Eigentumsrechte bei der Übertragung der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme in den Niederlanden zahlen. Da auf die Entrichtung von Entgelten für die Verwertung geistiger Eigentumsrechte durch die Kabelbetreiber verzichtet wurde, könnte sich die Frage stellen, ob der PO als normaler Marktteilnehmer aufgetreten ist, da der PO auf Einnahmen aus kommerzieller Tätigkeit verzichtet hat.

(157) Die niederländischen Behörden argumentieren jedoch, dass der PO keine Gebühr für die Verwertung geistiger Eigentumsrechte verlange, stehe nicht zwangsläufig im Widerspruch zu einem marktorientierten Verhalten. Schließlich forderten auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Gebühr von den Kabelbetreibern für die Übertragung ihrer Programme. ([65])

(158) Kommerzielle Vereinbarungen zwischen Rundfunkanstalten und Kabelbetreibern können unterschiedlich gestaltet sein; dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass die betreffende Transaktion in der Erbringung von Übertragungsleistungen als Gegenwert für die Bereitstellung von Inhalten besteht, was wiederum für beide Seiten von Vorteil ist. Die Kommission stellt entsprechend fest, dass keine eindeutigen Anzeichen dafür bestehen, dass sich der PO in einer dem normalen Marktverhalten zuwiderlaufenden Weise verhalten hätte und dass der PO durch den Verzicht auf Einnahmen aus kommerzieller Tätigkeit einen höheren Bedarf an staatlicher Finanzierung verursacht hätte.

8.5.2. ***Werbemarkt***

8.5.2.1. *Angebliche Preisunterbietung bei der GRP-Kategorie 20-49*

(159) Bei Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens lagen der Kommission keine hinreichenden Belege dafür vor, dass die STER tatsächlich Preise gedrückt hätte. Die nach Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens von den Beschwerdeführern und von den niederländischen Behörden übermittelten Informationen sind jedoch zu überprüfen.

(160) In der Mitteilung wird in Randnummer 58 erklärt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten versucht sein könnten, die Preise für Werbung zu drücken, um die Einnahmen von Wettbewerbern zu schmälern. Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden Werbezeit nicht unmittelbar, sondern über eine eigene Organisation (eben die so genannte STER) anbieten. Die STER hat den Auftrag, die verfügbare Werbezeit so zu verwerten, dass ein optimaler Beitrag zur zentralen Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geleistet werden kann. Die STER fungiert als Vermittler mit der Aufgabe, Gewinne aus dem Verkauf von Werbezeit bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu maximieren. Wie bereits in Randnummer 17 dargestellt, führt die STER die Werbeeinnahmen unmittelbar in den Medienhaushalt ab.

(161) Eine mögliche Preisunterbietung durch die STER läge vor, wenn mindestens zwei der drei folgenden Bedingungen gegeben sind: niedrigere Preise bei der STER als bei Wettbewerbern, wachsender Marktanteil und Einnahmeverluste für die STER.

(162) Wie die Kommission im Beschluss zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens erklärt hat, könnte zunächst einmal ein Vergleich der Preise für Werbung bei öffentlich-rechtlichen und bei kommerziellen Rundfunkanstalten ein sinnvoller Maßstab für die in Randnummer 58 der Rundfunk-Mitteilung genannten Kriterien sein.

([65]) Nach Auskunft der VECAI (Vereinigung der Kabelbetreiber) erhält die NOS tatsächlich eine Zahlung der VECAI, wenn diese auch nicht so bezeichnet wird. Die NOS betrachtet diese Zahlung jedoch als Gebühr für die Verwertung geistiger Eigentumsrechte.

(163) Für einen Preisvergleich bietet sich die Altersgruppe von 20-49 Jahren als die maßgeblichste Zielgruppe an. Wie aus der folgenden Tabelle 5 ersichtlich, bestehen verschiedene Untergruppen; viele dieser Untergruppen sind ebenfalls auf die Altersgruppe von 20-49 Jahren ausgerichtet:

Tabelle 5

Prozentanteil der von der STER gewonnenen Zielgruppen (2004, vertraulich)

Zielgruppe	13+	20-34	35-49	50-64	20-49	Käufer 20-49	Käufer 20-49 + Kind	Männlich 20-34	Weiblich 20-34
Gewonnener Anteil	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Quelle: *Schreiben der niederländischen Behörden vom 27.1.2005.*

(164) Aus Tabelle 5 geht hervor, dass die STER Werbezeit vorwiegend mit Blick auf die Zuschauer im Alter von 20-49 Jahren verkauft. Ab 1999 sind der Anteil der STER auf dem Werbemarkt und der Anteil der von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erreichten Zielgruppe im Alter von 20-49 Jahren zurückgegangen. In dieser Zielgruppe von 20-49 Jahren waren die den Werbekunden in Rechnung gestellten Bruttopreise wie folgt gestaffelt:

Tabelle 6

Bruttopreise pro Zielgruppe 20-49 Jahre (18.00 h — 24.00 h), 1995 — 2005 in €

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
STER	1 470	1 496	1 499	1 315	1 485	1 541	1 562	1 624	1 816	1 932	1 890
Kommerzielle Rundfunkanstalten	1 337	1 314	1 366	1 399	1 438	1 637	1 667	1 675	1 753	2 055	2 087

Quelle: *Schreiben der niederländischen Behörden vom 23.2.2006.*

(165) Am genannten Datum waren die Listenpreise der STER für die Zielgruppe 20-49 nur geringfügig niedriger als die Listenpreise kommerzieller Rundfunkanstalten. Nach Auskunft der niederländischen Behörden räumen die Rundfunkanstalten und die STER recht erhebliche Nachlässe ein. Die kommerziellen Rundfunkanstalten scheinen insbesondere seit 1998 erheblich höhere Nachlässe gewährt zu haben. Diese Nachlässe sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt:

Tabelle 7

Tatsächlich gewährte Nachlässe 1994-2005 in %

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
STER	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kommerzielle Rundfunkanstalten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Quelle: *Schreiben der niederländischen Behörden vom 24.2.2006.*

(166) Die STER hat eine weniger attraktive Zielgruppe als die kommerziellen Rundfunkanstalten (bei geringer Selektivität und entsprechend geringeren Möglichkeiten der Versorgung sehr spezifischer Zielgruppen), und die Zielgruppe sowie der Anteil auf dem Werbemarkt sind kleiner (siehe Tabelle 9); trotzdem sind die Nettopreise der STER höher als die von kommerziellen Rundfunkanstalten berechneten Preise.

Tabelle 8

Nettopreise Zielgruppe (GRP) 20-49 Jahre (18.00 h — 24.00 h), 1995 — 2005 in €

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
STER	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kommerzielle Rundfunkanstalten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(167) Tabelle 9 zeigt ferner eine eindeutige Korrelation zwischen dem Rückgang des Zielgruppenanteils und dem Anteil der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Allerdings bestehen keine Anzeichen dafür, dass die STER wegen eines möglichen Preis-Dumpings ihren Marktanteil erhöhen oder trotz des rückläufigen Zielgruppenanteils der der STER angeschlossenen Rundfunkanstalten zumindest behaupten würde. Vielmehr verliert die STER Anteile am Werbemarkt in ähnlichem Umfang wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Zielgruppenanteile verlieren.

Tabelle 9

Zielgruppen- und Werbemarktanteile

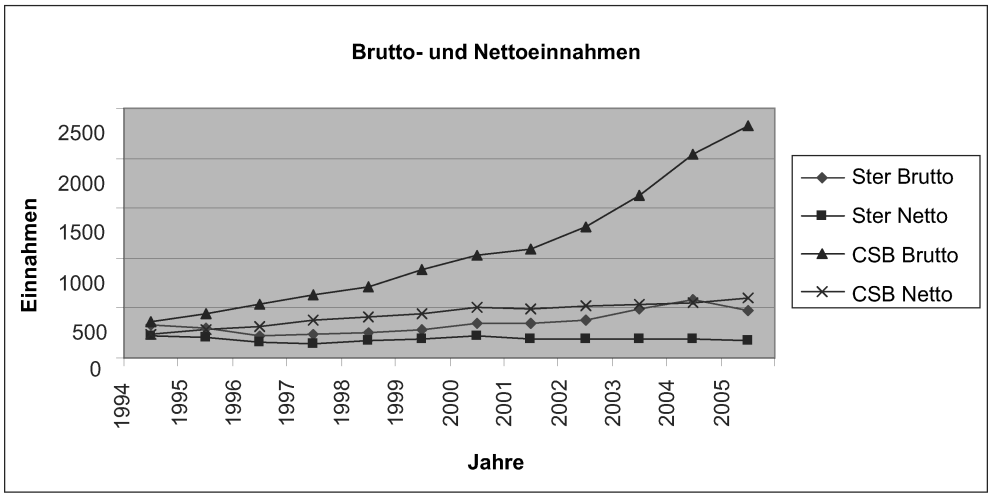
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Zielgruppe öffentlich-rechtlicher Rundfunk	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Werbemarkt öffentlich-rechtlicher Rundfunk	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Zielgruppenanteil kommerzielle Rundfunkanstalten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Werbemarkt kommerzielle Rundfunkanstalten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Quelle: *Schreiben der niederländischen Behörden vom 3.2.2006.*

(168) Und schließlich deutet nichts darauf hin, dass die STER den Verlust von Werbeeinnahmen in Kauf nehmen würde, um ihren Marktanteil auszubauen.

Abbildung 1

Entwicklung von Brutto- und Nettoeinnahmen



(169) Aus Tabelle 7 und aus Abbildung 1 ist ersichtlich, dass die STER beträchtliche Nachlässe angeboten hat. Aus Diagramm 1 geht aber auch hervor, dass trotz dieser Nachlässe die Nettoeinnahmen im Werbebereich verhältnismäßig konstant geblieben sind. Die Nachlässe haben also nicht zu größeren Änderungen der Einnahmesituation geführt.

(170) Entsprechend scheint auf dem niederländischen Werbemarkt auch keines der Phänomene gegeben zu sein, die gewöhnlich mit preistreibendem Verhalten verbunden sind (d. h. niedrigere Preise, höhere Marktanteile und vorübergehende Einnahmeverluste). Außerdem ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die STER ein von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unabhängiges Unternehmen ist, dessen Einnahmen unmittelbar in den Medienhaushalt fließen. Daher erkennt die Kommission keine Anzeichen dafür, dass die STER die Preise in einem Umfang gedrückt hätte, der unangemessene Einnahmeverluste zur Folge gehabt hätte, die wiederum höhere staatliche Finanzierungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfordert hätten.

8.5.2.2. *Benchmark-Preise für Werbung*

(171) Die SBS Broadcasting BV hat argumentiert, dass „gerade der Vergleich der für die GRP-Kategorie 20-49 an die STER bzw. die IP und/oder die SBS zu zahlenden Preise kein ausschließliches Kriterium für die Entscheidung sein kann, ob die STER die Preise gedrückt hat".

(172) SBS erklärt ferner, dass zunächst einmal alle Werbetreibenden bereit seien, einen Aufschlag für die von der STER angebotene GRP-Kategorie 20-49 zu zahlen, weil so auch Personen außerhalb der eigentlichen Zielgruppe erreicht werden könnten. Außerdem seien die Preise der STER für die GRP-Kategorie 13+ (Teenager) für die tatsächliche Herstellung von Werbekontakten erheblich niedriger als die Preise der kommerziellen Wettbewerber. Diese Argumentation wurde der Kommission von den niederländischen Behörden vorgetragen. ([66])

(173) Bezüglich des ersten Arguments ist zunächst einmal festzustellen, dass die Vertriebsgesellschaften bei der Bewerbung ihrer Produkte bestrebt sind, tatsächlich auch ihre Zielgruppe zu erreichen. Personen außerhalb der Zielgruppe sind nicht von Bedeutung. Eines der Kriterien für die Bestellung von Werbezeit ist die Selektivität der Zielgruppe. Wenn der bestellte Werbe-Slot nicht selektiv ist, d. h. wenn in hohem Maße so genannte „Streuverluste" gegeben sind (d. h. Werbung von Personen außerhalb der Zielgruppe gesehen wird), verliert der Werbe-Slot an Interesse. Da die von der STER verkaufte Werbezeit durch eine sehr geringe Selektivität gekennzeichnet ist (weil in der von der STER verkauften Werbezeit ein breites Zuschauerspektrum erreicht wird), ist es nach Auskunft der niederländischen Behörden für die STER schwierig, die Preise für die angebotene Werbezeit zu halten. Außerdem ist die Gruppe 13+ weniger wichtig als die Zielgruppe 20-49. Gemäß Tabelle 5 ist die Zielgruppe 13+ weniger wichtig (vertrauliche Information); außerdem belegen die Zahlen eindeutig, dass die Zielgruppe 13+ für Preisvergleiche nicht erheblich ist. Wie die niederländischen Behörden erklärt haben, kommt der Zielgruppe 20-49 wesentlich größere Bedeutung zu. Die Tatsache, dass die STER für die Zielgruppe 13+ niedrigere Preise verlangt, beweist an sich noch nicht, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten allgemein die Preise drücken.

([66]) Schreiben der niederländischen Behörden vom 4. Januar 2005.

8.5.2.3. *Schlussfolgerung zur Situation auf dem Werbemarkt*

(174) Obwohl die STER beträchtliche Nachlässe angeboten hat, sind die Gesamteinnahmen im Werbebereich also nicht zurückgegangen, sondern stabil geblieben. Nach Prüfung der übrigen Argumente und der Antworten der niederländischen Behörden ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass zurzeit keine Anzeichen dafür erkennbar sind, dass die STER nicht versucht hätte, die eigenen Werbeeinnahmen zu maximieren und dass das Verhalten von der STER zu einem erhöhten Bedarf an staatlicher Finanzierung geführt hätte.

8.5.3. ***Fußballrechte***

(175) Bei Einleitung des Prüfverfahrens hat die Kommission erklärt, dass keine eindeutigen Anzeichen Anlass zu der Schlussfolgerung gaben, dass Rundfunkanstalten für die Rechte zur Übertragung von Fußballspielen einen grundsätzlich oberhalb des marktüblichen Preises liegenden Preis gezahlt hätten. Anlass für die entsprechenden Beschwerden war, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Verhandlungen höhere Beträge angeboten hatten als die kommerziellen Rundfunkanstalten zu zahlen bereit waren. CLT-UFA erklärten, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Niederlanden hätten überhöhte Preise für die Fußballrechte gezahlt. Die Kommission teilte mit, dass sie die Situation eingehender zu untersuchen beabsichtigte.

(176) Die anschließende Untersuchung hat keine eindeutigen Anzeichen dafür ergeben, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die kommerziellen Rundfunkanstalten überboten hätten oder dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Rechte zur Übertragung von Fußballspielen in einem Umfang erworben hätten, der geeignet gewesen wäre, die Wettbewerber der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus dem Markt auszuschließen. Tatsächlich wurden Beispielfälle im untersuchten Zeitraum (siehe vorstehende Randnummer 55) ermittelt, in denen kommerzielle Rundfunkanstalten Rechte an wichtigen Fußballspielen hatten.

(177) Spezifische wettbewerbsschädigende Verhaltensweisen konnten in diesem Verfahren nicht nachgewiesen werden, und die Frage, ob dieses System insgesamt hinreichenden Schutz gegen mögliches wettbewerbsschädigendes Verhalten bietet, wird Gegenstand des Verfahrens E-5/2005 im Zusammenhang mit bestehenden Beihilfen sein.

9. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(178) Aus den genannten Gründen ist die Kommission zu dem Schluss gekommen, dass eine überhöhte Bezuschussung in einem Umfang von 98,365 Mio. EUR über staatliche Beihilfemaßnahmen gewährt wurde, die gemäß Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag als nicht vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt betrachtet werden kann und daher von der NOS in Verbindung mit den Funktionen zurückgefordert werden sollte, die diese als PO ausgeübt hat.

(179) Da die Summe der *Ad-hoc-Zahlungen* an den PO geringer ist als die überhöhte Bezuschussung (insgesamt 76,3 Mio. EUR), würde sich die zurückzufordernde Summe auf 76,327 Mio. EUR zuzüglich Zinsen beschränken, da die „verbleibende" überhöhte Bezuschussung in Form einer bestehenden Beihilfe gezahlt wurde, die nicht zurückgefordert werden kann –

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

1. Die staatliche *Ad-hoc-Beihilfe*, die die Niederlande der NOS für die Funktionen gewährt hat, die diese als PO ausgeübt hat, ist nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

2. Die unvereinbare staatliche *Ad-hoc-Beihilfe* muss von der NOS zurückgefordert werden. Der zurückzufordernde Betrag beläuft sich auf 76,327 Mio. EUR zuzüglich Zinsen.

3. Bei der den einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährten staatlichen *Ad-hoc-Beihilfe* handelt es sich um eine überhöhte Bezuschussung für die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die allerdings mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, solange der überhöhte Betrag in einer Sonderrücklage verwaltet wird, die sich auf höchstens 10 % des Jahreshaushaltes der betreffenden Rundfunkanstalten beläuft, und die Einhaltung dieser Obergrenze regelmäßig von den Niederlanden überprüft wird.

Artikel 2

1. Die Niederlande treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um die in Artikel 1 genannte und dem Begünstigten rechtswidrig zur Verfügung gestellte Beihilfe vom PO zurückzufordern.

2. Die Rückforderung der Beihilfe erfolgt unverzüglich nach den nationalen Verfahren, sofern diese eine sofortige, tatsächliche Vollstreckung der Entscheidung ermöglichen. Die zurückzufordernde Beihilfe umfasst Zinsen von dem Zeitpunkt an, ab dem die rechtswidrige Beihilfe den Begünstigten zur Verfügung stand, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung.

3. Die Berechnung der gemäß Absatz 2 zurückzufordernden Zinsen erfolgt in Einklang mit den Artikeln 9 und 11 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 ([67]).

4. Binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung erlegen die Niederlande dem in Artikel 1 genannten Begünstigten auf, die rechtswidrige und unvereinbare Beihilfe zuzüglich der fälligen Zinsen zurückzuzahlen.

Artikel 3

Die Niederlande teilen der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung mit, welche Maßnahmen getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um dieser Entscheidung nachzukommen. Die Niederlande übermitteln diese Informationen mit dem dieser Entscheidung in Anhang 1 beigefügten Fragebogen. Im selben Zeitraum übermitteln die Niederlande sämtliche Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass die Rückforderungsverfahren gegen den Begünstigten der rechtswidrig gewährten und unvereinbaren Beihilfe eingeleitet wurden.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Brüssel, den 22. Juni 2006

Für die Kommission

Neelie KROES

Mitglied der Kommission

([67]) ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1.

ANHANG

INFORMATIONEN ÜBER DIE DURCHFÜHRUNG DER ENTSCHEIDUNG C 2/2004 DER KOMMISSION

1. *Gesamtzahl der Begünstigten und Gesamtbetrag der zurückzufordernden Beihilfe*

1.1. Genaue Angabe, wie der Betrag der von den einzelnen Begünstigten zurückzufordernden Beihilfe berechnet wird, aufgeschlüsselt nach

— Kapital

— Zinsen

1.2. Wie hoch ist der Gesamtbetrag der gemäß der in Rede stehenden Regelung rechtswidrig gewährten und zurückzufordernden Beihilfe (ausgedrückt als Bruttosubventionsäquivalent, Stand …)?

1.3. Wie hoch ist die Gesamtzahl der Begünstigten, von denen die aufgrund der fraglichen Regelung rechtswidrig gewährte Beihilfe zurückzufordern ist?

2. *Vorgesehene und bereits getroffene Maßnahmen zur Rückforderung der Beihilfe*

2.1. Bitte geben Sie detailliert an, welche Maßnahmen vorgesehen sind und welche bereits im Hinblick auf eine sofortige und wirksame Rückforderung der Beihilfe eingeleitet wurden. Die Rechtsgrundlage für die vorgenannten Maßnahmen ist anzugeben.

2.2. Bis wann wird die Rückzahlung erfolgt sein?

3. *Informationen über den einzelnen Begünstigten*

Bitte tragen Sie in der nachstehenden Tabelle die entsprechenden Angaben für jeden einzelnen Begünstigten, von dem die gemäß der Beihilferegelung unrechtmäßig gewährte Beihilfe zurückzufordern ist, und den vom Begünstigten zurückbezahlten Beihilfebetrag ein:

Name des Begünstigten	Rechtswidrig gewährter Beihilfebetrag (*) Währung: ….	Betrag der zurückgezahlten Beihilfe (°) Währung: ...

(*) Betrag der dem Begünstigten bereitgestellten Beihilfe (ausgedrückt als Bruttosubventionsäquivalent, Stand …).
(°) Zurückgezahlte Bruttobeträge (einschließlich Zinsen).