Dit document vormt slechts een documentatiehulpmiddel en verschijnt buiten de verantwoordelijkheid van de instellingen

►**B**

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 19 mei 2004

betreffende de staatssteun van Denemarken aan TV2/Danmark

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 1814)

(Slechts de tekst in de Deense taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

►**C1** (2006/217/EG) ◄

(PB L 85 van 23.3.2006, blz. 1)

Gerectificeerd bij:

►**C1** Rectificatie PB L 368 van 23.12.2006, blz. 112 (2005/217/EC)

▼B

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 19 mei 2004

betreffende de staatssteun van Denemarken aan TV2/Danmark

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 1814)

(Slechts de tekst in de Deense taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

►C1 (2006/217/EG) ◄

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde bepalingen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]) en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. Procedure

(1) Toen het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 in werking trad, werd er als bijlage bij het Verdrag een protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten (hierna „het protocol") gesloten.

(2) Bij schrijven van 5 april 2000 ontving de Commissie een klacht van de Deense commerciële televisiemaatschappij SBS Broadcasting SA/TvDanmark (hierna „TvDanmark") over de staatssteun voor de Deense publieke televisiemaatschappij TV2/DANMARK (hierna „TV2"). Op 3 mei 2000 vond een ontmoeting met de klager plaats. Bij brieven van 28 februari 2001, 3 mei 2001 en 11 december 2001 verstrekte de klager verdere inlichtingen.

(3) Op 15 november 2001 maakte de Commissie een mededeling bekend betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen (hierna „omroepmededeling") ([2]). In deze mededeling worden de beginselen en methoden vastgelegd waarmee kan worden vastgesteld of de financiering van een openbare omroep verenigbaar is met het Verdrag.

(4) Bij schrijven van 5 juni 2002 zonden de diensten van de Commissie de Deense autoriteiten een verzoek om informatie, dat deze beantwoordden bij schrijven van 10 juli 2002. Er vonden twee vergaderingen met de Deense autoriteiten plaats, namelijk op 25 oktober 2002 en op 19 november 2002. Nadere informatie werd toegezonden bij schrijven van 19 november 2002 en 3 december 2002.

(5) Bij schrijven van 24 januari 2003 deelde de Commissie Denemarken mee dat zij had besloten de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van de staatssteun voor de openbare televisiemaatschappij TV2.

(6) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is op 14 maart 2003 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ([3]). In deze mededeling nodigde de Commissie

([1]) PB C 59 van 14.3.2003, blz. 2.
([2]) PB C 320 van 15.11.2001, blz. 5.
([3]) PB C 59 van 14.3.2003, blz. 2.

▼B

alle belanghebbenden uit om hun opmerkingen over de procedure te maken.

(7) De Commissie ontving opmerkingen van de Deense autoriteiten bij schrijven van 24 maart 2003. Voorts heeft zij opmerkingen van verscheidene belanghebbenden ontvangen. TvDanmark zond opmerkingen bij schrijven van 14 april 2003. De Europese vereniging van commerciële televisiemaatschappijen Association of Commercial Television in Europe (ACT) zond opmerkingen bij schrijven van 14 april 2003. De commerciële televisiemaatschappijen Antena 3 TV en Gestevisión Telecinco zonden opmerkingen op 16 april 2003. De commerciële televisiemaatschappij TV3 zond opmerkingen bij schrijven van 14 april 2003. De Commissie heeft deze opmerkingen doorgezonden aan Denemarken, dat hierop reageerde bij schrijven van 12 september 2003.

(8) De Commissie ontving nadere inlichtingen van de klager bij brieven van 15 december 2003 en 6 januari 2004. Op 17 december 2003 vond een ontmoeting plaats tussen de klager en de diensten van de Commissie om de opmerkingen in de brief van de klager van 15 december 2003 te bespreken. De Commissie zond deze opmerkingen door aan de Deense regering, die hierop antwoordde bij schrijven van 15 maart 2004. Op 9 februari 2004 vond een ontmoeting tussen de Deense autoriteiten en de diensten van de Commissie plaats.

(9) In overeenstemming met het besluit tot inleiding van een formeel onderzoek, wordt in deze beschikking de periode 1995-2002 behandeld.

II. **Gedetailleerde beschrijving**

1. **De nationale achtergrond**

a) *De Deense televisiemarkt*

(10) In Denemarken zijn er twee publieke televisiemaatschappijen, namelijk Danmarks Radio („DR") en TV2. DR wordt nagenoeg uitsluitend gefinancierd uit omroepbijdragen. TV2 wordt zowel uit omroepbijdragen als uit reclame-inkomsten gefinancierd.

(11) TV2 werd in 1986 opgericht ([1]) als een particuliere instelling, die werd gefinancierd met een staatslening. De maatschappij begon op 1 oktober 1988 met landelijke uitzendingen. Zij exploiteert het aardse kanaal TV2 en begon in 2000 bovendien via het satellietkanaal TV2 Zulu uit te zenden. Einde 2002 werd TV2 Zulu van een publiek kanaal omgevormd tot een commercieel betaalkanaal. Bovendien heeft de regering acht zenders erkend als regionale TV2-zenders. TV2 zal programma's van de regionale TV2-zenders uitzenden via zijn landelijke aardse zender.

(12) Naast de publieke televisiemaatschappijen zijn er op de landelijke Deense televisiemarkt twee commerciële televisiemaatschappijen, namelijk TvDanmark en TV3/3+. De commerciële televisiemaatschappijen concurreren met TV2 op de landelijke markt voor televisiereclame. TvDanmark maakt deel uit van SBS Broadcasting SA en zendt in Denemarken via twee kanalen uit. Sinds 1997 exploiteert TvDanmark het kanaal TvDanmark2 via een netwerk dat uit 10 lokale commerciële televisiezenders bestaat en sinds 2000 zendt het programma's uit via het satellietkanaal TvDanmark2 op grond van een Britse zendlicentie. De satellietkanalen TV3 en 3+ zijn in 1992 beginnen uitzenden. Zij maken deel uit van Modern Times Group (MTG).

b) *Wettelijke vereisten*

(13) In de onderzochte periode, met name van 1995 tot 2002, was de publieke opdracht vastgelegd in verscheidene bepalingen van de

([1]) Bij wet nr. 335 van 4 juni 1986, die op 1 juli 1986 in werking trad.

▼B

wet betreffende radio- en televisieactiviteiten (hierna „Radio- en televisiewet") ([1]).

(14) De opdracht van TV2 bestaat in de productie en de verspreiding van landelijke en regionale televisieprogramma's. De verspreiding kan gebeuren met behulp van zendinstallaties, waaronder satelliet- en kabelsystemen. De minister van Cultuur bepaalt de regels voor de openbare-omroepverplichtingen van TV2 ([2]).

(15) Het hele programma-aanbod van de zender TV2 wordt beschouwd als openbare dienstverlening ([3]). In § 6a, lid 1, van de Radio- en televisiewet is bepaald: „De gezamenlijke openbare omroepactiviteiten waarborgen de Deense bevolking via televisie, radio en internet of dergelijke een brede keuze aan programma's en diensten, waaronder nieuwsberichtgeving, informatie, opleiding, kunst en ontspanning. In het aanbod wordt gestreefd naar kwaliteit, evenwicht en diversiteit. Bij de programmatie is de vrijheid van informatie en meningsuiting van doorslaggevend belang. (…) Voorts wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan de Deense taal en cultuur.".

(16) Een bijkomende definitie staat in de regelgeving voor TV2 ([4]). De regelgeving bepaalt aan welke verplichtingen de uitzendactiviteiten van TV2 zijn onderworpen wat betreft kunst en cultuur, Deense filmproductie, het gebruik van nieuwe technologie (mee om de toegang van gehandicapten tot de programma's te verbeteren) en programma's voor kinderen, jongeren en etnische minderheden. TV2 is tevens verplicht om dringende mededelingen aan de bevolking uit te zenden.

(17) Krachtens § 6a, lid 3, van de Radio- en televisiewet worden de openbare-omroepactiviteiten van TV2 gefinancierd uit het aandeel van TV2 in de omroepbijdragen, reclame-inkomsten en andere ontvangsten.

(18) De verplichting voor commerciële televisiezenders om niet slechts in één lokale regio uit te zenden, is vastgesteld in hoofdstuk 5 van de Radio- en televisiewet. In hoofdstuk 6 worden de lokale radio- en televisieactiviteiten behandeld. De gestelde voorwaarden hebben in essentie betrekking op het verlenen van een vergunning. De vereisten inzake programmatie, waaraan houders van een dergelijke vergunning moeten voldoen, zijn vastgesteld in mededeling nr. 874 betreffende Europese programma's en mededeling nr. 1349 betreffende lokale radio- en televisie-uitzendingen ([5]). Krachtens deze mededelingen moeten netwerkzenders die een vergunning voor lokale televisie hebben ontvangen, minstens één uur per dag lokale programma's uitzenden en een aanzienlijk deel van hun programma's in het Deens of voor een Deens publiek produceren. Aangezien TV3, 3+ en Kanal 1 van TvDanmark met een Britse licentie worden uitgezonden, gelden deze regels enkel voor TvDanmark2.

c) *De commerciële activiteiten van TV2*

(19) Sinds TV2 op 1 januari 1997 hiervoor een vergunning kreeg ([6]), heeft de maatschappij diverse commerciële activiteiten ontplooid, waaronder de exploitatie van technische uitrusting, de oprichting van nieuwe maatschappijen of het inbrengen van kapitaal bij be-

([1]) Wet nr. 578 van 24 juni 1994, als gewijzigd bij wet nr. 666 van 5 juli 1996, wet nr. 75 van 29 januari 1997, wet nr. 138 van 19 februari 1998, wet nr. 208 van 6 april 1999, wet nr. 551 van 20 juni 2000, wet nr. 203 van 22 maart 2001, wet nr. 701 van 15 juli 2001 en wet nr. 1052 van 17 december 2002.
([2]) Radio- en televisiewet § 18, lid 1.
([3]) Radio- en televisiewet § 6a, lid 2.
([4]) Mededeling nr. 1346 van 18 december 2000.
([5]) Mededeling nr. 874 van 9 december 1998 betreffende radio- en televisie-uitzendingen via satelliet of kabel, mededeling nr. 1349 van 18 december 2000 betreffende lokale radio- en televisie-uitzendingen.
([6]) Radio- en televisiewet § 6 en § 6e, lid 5.

▼B

staande maatschappijen. Tijdens de onderzochte periode omvatten deze activiteiten o.a. reclame, verkoop van programma's, verhuur van zendmasten, merchandising, internetactiviteiten en het doorverkopen van sportrechten.

(20) Sinds januari 2001 moet TV2 in de boekhouding onderscheid maken tussen zijn openbare-omroepactiviteiten en alle andere activiteiten, indien de omzet van die andere activiteiten meer dan 5 % van de gezamenlijke omzet en 3 miljoen DKK per jaar bedraagt (mededeling nr. 740). Overeenkomstig deze mededeling worden alle uitgaven in de boekhouding opgenomen, worden de prijzen van producten en diensten die niet onder de openbare dienstverlening vallen, bepaald op grond van marktcriteria, en vindt overdracht van kapitaal tussen openbare-omroepactiviteiten en andere activiteiten plaats onder marktvoorwaarden, in overeenstemming met de beginselen van een marktgerichte investeerder en zonder gebruik van middelen uit omroepbijdragen ([1]).

2. **De steunmaatregelen**

a) *Middelen uit omroepbijdragen*

(21) Tijdens de onderzochte periode ontving TV2 middelen uit omroepbijdragen ten belope van 4,0677 miljard DKK.

(22) De minister van Cultuur bepaalt voor één of meerdere jaren het bedrag van de omroepbijdrage die alle eigenaars van radio- of televisieontvangers dienen te betalen ([2]). De televisieomroepbijdrage wordt geïnd door DR en deze middelen worden verdeeld tussen DR en TV2 volgens de nadere bepalingen van de minister en gelet op een media-akkoord met het Deense parlement.

(23) De minister van Cultuur bepaalt nadere regels over het van kracht worden en het verstrijken van de bijdrageplicht, over betalingstermijnen en inning, over achterstandsrente, enz. Overeenkomstig de rentewet is rente verschuldigd voor een te laat betaalde omroepbijdrage. Onbetaalde heffingen en bijdragen kunnen door het ministerie van Financiën worden ingevorderd o.m. door inhoudingen op het salaris van de betrokkene overeenkomstig de regels betreffende het innen van persoonlijke belastingen in de bronbelastingwet.

(24) Tot 1997 ontving TV al zijn middelen via het door de overheid opgerichte TV2-fonds, dat functioneerde als een onafhankelijke entiteit met als doel TV2 inkomsten te bezorgen. Een andere onafhankelijke entiteit die toen bestond, was TV2 Reklame A/S, dat was belast met de verkoop van reclametijd op TV2 en tevens de wettelijk vastgelegde plicht had zijn inkomsten over te dragen aan het TV2-fonds. De middelen, bestaande uit omroepbijdragen en reclame-inkomsten, werden vervolgens overgedragen aan TV2 in overeenstemming met het besluit van de minister van Cultuur. Sinds 1977 ontvangt TV2 zijn aandeel van de middelen uit omroepbijdragen rechtstreeks van DR.

b) *Ad-hocoverdrachten van het TV2-fonds en het Radiofonds*

(25) Naast de middelen uit omroepbijdragen ontving TV2 58 miljoen DKK van het Radiofonds om de inzet voor de Deense filmproductie te verhogen. In 1997 ontving TV2 167 miljoen DKK uit het TV2-fonds voor een investering in de digitalisering van zijn productiesystemen en 50 miljoen ter dekking van operationele kosten.

([1]) Mededeling nr. 740 van 21 augustus 2001 tot uitvoering van Richtlijn 200/52/EG, betreffende het boekhoudkundige onderscheid tussen de openbare omroepactiviteiten en de andere activiteiten van DR en TV2 (PB L 193 van 29.7.2000, blz. 75)

([2]) Radio- en televisiewet §§ 61-63.

▼B

c) *Vrijstelling van vennootschapsbelasting*

(26) TV2 is bovendien vrijgesteld van vennootschapsbelasting op grond van de vennootschapswet. Deze vrijstelling leverde TV2 in de onderzochte periode een voordeel op van 159,4 miljoen DKK. In januari 2001 is een regeling ingevoerd, waardoor de effecten van de belastingvrijstelling zouden worden geneutraliseerd voor de commerciële activiteiten van TV2. TV2 heeft 30 % van zijn jaarlijkse winst uit andere activiteiten moeten overdragen aan de openbare-omroepactiviteiten. Dit tarief stemt overeen met dat van de algemene vennootschapsbelasting die Denemarken in 2000 heeft ingevoerd.

d) *Vrijstelling van rente en aflossing voor startlening*

(27) De vestigingskosten en het aanvankelijke operationele deficit van TV2 werden gefinancierd met een staatslening. Op grond van de oorspronkelijke leenovereenkomst moet TV2 rente op de hoofdsom betalen en de hele hoofdsom terugbetalen. Maar tijdens de volledige onderzochte periode werd TV2 vrijgesteld van de betaling van rente en heeft het uitstel gekregen voor de aflossing van de lening. Deze vrijstelling van rente en dit uitstel van aflossing van de start- en exploitatielening leverden TV2 in de onderzochte periode een voordeel op van 341,8 miljoen DKK.

e) *Staatswaarborg voor exploitatielening*

(28) Tot einde 1996 stelde de staat een waarborg voor leningen die het TV2-Fonds opnam voor de financiering van de exploitatie van TV2. Toen het TV2-Fonds werd opgeheven, werd de lening met staatswaarborg verleend aan TV2. Deze staatswaarborg leverde TV2 een voordeel op van 9,8 miljoen DKK.

f) *Heffingen voor landelijke uitzendfrequentie en vergunning om uit te zenden via lokale frequenties in een netwerkstructuur*

(29) Denemarken heeft toegang tot drie landelijke aardse uitzendfrequenties, die zijn voorbehouden aan publieke televisiemaatschappijen. Eén frequentie is voorbehouden aan TV2, een andere aan DR en de derde wordt gereserveerd voor digitale televisie.

(30) TV2 betaalt een heffing voor het gebruik van de gereserveerde landelijke uitzendmogelijkheid aan het IT- og Telestyrelse, een overheidsorgaan dat ressorteert onder het ministerie voor Wetenschap, technologie en ontwikkeling ([1]). Het bedrag van deze heffing wordt vastgelegd in de financiewet. Tijdens de onderzochte periode heeft TV2 jaarlijks tussen 2 en 4 miljoen DKK aan frequentieheffingen betaald. Aangezien de tweede frequentie wordt gebruikt door de andere publieke televisiemaatschappij en de derde frequentie in de praktijk niet is gebruikt, kunnen de door TV2 betaalde heffingen niet worden vergeleken met wat een commerciële televisiemaatschappij voor een dergelijk bedrijfsmiddel had moeten betalen.

(31) Denemarken beschikt ook over louter regionale frequenties. In 1997 heeft de regering het mogelijk gemaakt om regionale frequenties aan elkaar te koppelen met het oog op een groter bereik (netwerk) ([2]). In de periode 1998-2001 moesten alle lokale commerciële televisiekanalen met een vergunning om in een netwerkstructuur uit te zenden een jaarlijkse heffing aan de overheid betalen ([3]). Voor de regionale activiteiten van TV2 hoefde geen

([1]) Cfr. § 38 van de wet betreffende de radiocommunicatie en de verdeling van radiofrequenties en § 48 van de wet betreffende radiofrequenties.
([2]) Media-akkoord 1997-2000.
([3]) Ingevoerd bij wet nr. 1208 van 27.12.1996 en opgenomen in § 60a van de versie 1997 van de radio- en televisiewet. De heffing werd op 1 januari 2002 afgeschaft bij wet nr. 259 van 8.5.2002. Het bedrag van de heffing werd bepaald per inwoner van het lokale gebied dat onder de de heffing viel en ging ieder jaar omhoog.

▼B

heffing te worden betaald, daar hiervoor „vensters" op de landelijke frequentie van TV2 werden gebruikt. De commerciële televisiemaatschappij TvDanmark was de enige onderneming die deze heffing betaalde voor zijn tweede kanaal. De heffingen die TvDanmark heeft betaald, bedragen in totaal 85,0 miljoen DKK.

g) *Must-carrystatus*

(32) Alle eigenaars van kabeldistributiesystemen zijn verplicht de openbare omroepprogramma's van TV2 in hun aanbod op te nemen (must-carry).

3. **Redenen voor de inleiding van de procedure**

(33) Na haar inleidend onderzoek besloot de Commissie dat deze maatregelen, met uitzondering van de must-carrystatus, staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

(34) De Commissie uitte twijfels over de verenigbaarheid van de maatregelen met het Verdrag, omdat de overheidsfinanciering de nettokosten van TV2 voor haar verplichtingen als publieke omroep oversteeg en derhalve kon worden gebruikt om de commerciële activiteiten van TV2 te kruissubsidiëren. Na haar inleidend onderzoek kwam de Commissie tot de conclusie dat sommige commerciële activiteiten van TV2 verliesgevend waren geweest en dat zij in het kader van de formele onderzoeksprocedure wilde beoordelen of het beleid van TV2 binnen deze verliesgevende commerciële activiteiten overeenstemde met het beleid van een normale marktgerichte onderneming.

(35) Bovendien had de Commissie bedenkingen bij het mogelijk concurrentievervalsende optreden op de reclamemarkt. Zoals zij stelde in de omroepmededeling kan een openbare omroep, „inzoverre zijn lagere inkomsten worden gedekt door staatssteun, bijvoorbeeld worden gestimuleerd de marktprijzen voor reclame of andere activiteiten die buiten het kader van de openbare dienst vallen, te drukken om zodoende de inkomsten van de concurrenten te doen dalen. Dergelijke gedragingen van de publieke omroepen kunnen, indien daarvan het bewijs geleverd wordt, niet worden aangemerkt als inherent aan de openbare-dienstverplichting waarmee de omroeporganisatie werd belast. Wanneer een openbare omroep de prijzen voor activiteiten die buiten het kader van de openbare dienst vallen, verlaagt tot onder het niveau dat nodig is om de stand-alonekosten die een efficiënte, commerciële exploitant welke zich in een gelijkaardige situatie bevindt, doorgaans had moeten terugverdienen, kan een dergelijke handelwijze aangeven dat er over compensatie van openbare-dienstverplichtingen is, en zouden in ieder geval *„de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap zodanig"* worden veranderd *„dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad"* en zou dus inbreuk op het protocol worden gemaakt.".

III. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(36) TvDanmark is van mening dat het ter beschikking stellen van een landelijke uitzendfrequentie staatssteun vormt, aangezien de staat afstand doet van de opbrengsten van schaarse activa. De concurrenten hebben slechts een bereik van maximaal 77 %. TvDanmark merkt op dat de omstandigheid dat de **netwerkheffing** enkel aan TvDanmark2 werd opgelegd en niet aan de lokale zenders van TV2, ook al bevinden deze zich in dezelfde economische en commerciële situatie, staatssteun aan de lokale zenders van TV2 vormt. Volgens ACT, Antena 3 Tv en Telecinco vereist het neutraliteitsbeginsel van de EU in verband met uitzendmogelijkheden dat de heffing aan eender welke vorm van netwerk wordt opgelegd.

(37) Met betrekking tot de **vrijstelling van vennootschapsbelasting** merken ACT, Antena 3 TV en Telecinco op dat de verplichting

▼B

om 30 % van de winst uit de commerciële activiteiten over te dragen aan de publieke-omroepactiviteiten van TV2 niet kan worden beschouwd als overeenstemmend met de betaling van vennootschapsbelasting aan de overheid, aangezien deze regeling de concurrentie op de televisiemarkt verstoort.

(38) Wat de **omschrijving van de openbare opdracht** betreft, merken ACT, Antena 3 TV en Telecinco op dat de kwalitatieve en brede definitie van de publieke televisieactiviteiten van TV2 niet gerechtvaardigd lijken, daar zij zich niet onderscheiden van de activiteiten van commerciële operatoren. Zij stellen dat de overheid niet dezelfde verplichtingen kan opleggen aan openbare en particuliere televisiemaatschappijen en toch enkel de aan openbare omroepen opgelegde verplichtingen formeel beschouwen als een openbare opdracht. ACT merkt op dat de Commissie hier veeleer een functionele dan een formalistische interpretatie moet gebruiken van het in artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag bedoelde beginsel van het Gemeenschapsrecht. Volgens TvDanmark is TV Zulu een illustratie van de kennelijke fout. Toen TV2 Zulu van een openbare zender werd omgevormd tot een commerciële, leidde dit niet tot grote wijzigingen in de programmatie.

(39) ACT merkt op dat de voorwaarde van het mandaat alleen is vervuld wanneer er een wettelijk mechanisme is om de openbare opdracht te handhaven, dat reële mogelijkheden biedt om de openbare omroep te dwingen de hem toevertrouwde taak uit te voeren. Volgens ACT is deze voorwaarde in dit geval niet vervuld.

(40) Wat de kwestie van de proportionaliteit betreft, stelt ACT dat de Commissie zou moeten nagaan of de nettokosten van iedere openbare-dienstverplichting overeenstemmen met de kosten die een normale particuliere investeerder zou hebben bij het leveren van dezelfde dienst.

(41) TvDanmark merkt op dat de Commissie bij haar berekening van de overcompensatie rekening zou moeten houden met de vrijstelling van vennootschapsbelasting, de renteloze lening met uitstel van aflossing, de staatswaarborg voor exploitatieleningen en de kosteloze uitzendmogelijkheid, aangezien TV2 hierdoor een ongerechtvaardigd voordeel genoot in vergelijking met commerciële ondernemingen.

(42) TvDanmark stelt dat de marktschommelingen bij de inkomsten uit televisiereclame in het algemeen slechts beperkt zijn en dat deze de opbouw van kapitaal bij TV2 niet rechtvaardigen. De schommeling van 13 % bij de reclame-inkomsten van TV2 in de periode 1998-2002 valt samen met een algemene economische neergang. TV2 is minder kwetsbaar voor schommelingen in reclame-inkomsten dan zijn concurrenten, aangezien het de prijzen bepaalt.

(43) Wat de reclamemarkt betreft, voert TvDanmark aan dat de prijsbepaling van TV2 de commerciële ondernemingen niet in staat stelde hun stand-alonekosten te dekken. TvDanmark moest de prijs van zijn TRP ca. 30-40 % onder die van TV2 vaststellen om op de markt te worden aanvaard (de TRP of GRP van TV2 worden hoger gewaardeerd omdat het een betere dekking heeft) ([1]). Vanwege de unieke positie van TV2, o.a. wat de dekking en het programmabudget betreft, zal een adverteerder altijd een deel van zijn reclamebudget voor TV2 bestemmen om met een bepaald budget een zo groot mogelijk effect te verkrijgen, d.w.z. zoveel mogelijk contacten, het grootst mogelijke bereik en/of de

([1]) Adverteerders kunnen op de Deense televisiekanalen reclametijd kopen op twee manieren: op basis van „Gross Rating Points” (GRP) of het totale aantal kijkers van 12 jaar of ouder, ofwel op basis van „Target Rating Points” (TRP) of het bereik bij een beperkte doelgroep. TV2 is de enige Deense omroep die ook verkoopt op basis van GRP.

▼B

grootst mogelijke frequentie. TvDanmark legde cijfers voor waaruit bleek dat het sinds 1997-2002 verliesgevend was en beweerde dat de oneerlijke concurrentie van TV2 het belette om voldoende inkomsten te genereren, waardoor de maatschappij betere programma's zou kunnen financieren om adverteerders aan te trekken.

(44) De kortingen van TV2 zijn zo groot dat klanten die reclametijd op het landelijke TV2 kopen, vaak lagere prijzen krijgen wanneer zij ook reclametijd op TV2 Zulu kopen (bundling). Door de bijzondere kortingpakketten (1:1 en 1:2) van TV2 zijn de reclameprijzen in Denemarken 40-50 % lager dan in vergelijkbare landen als Noorwegen of Zweden. Als element in de discussie legt TvDanmark ook een door Copenhagen Economics opgestelde analyse voor van de prijzen op de Deense markt voor televisiereclame. In dit verslag worden gemiddelde en marginale prijzen op de markt vergeleken; de conclusie is dat er slechts concurrentie is voor de restvraag en dat de vergelijking dus moet worden gebaseerd op de marginale prijzen. TvDanmark verstrekt voorts gegevens, waarin de prijzen van TV2 worden vergeleken met andere media en andere landen.

(45) TV3 stelt dat het zich verplicht zag zeer grote kortingen toe te staan voor zijn reclameslots om een marktaandel te veroveren, aangezien TV2 extra marginale kortingen aanbiedt voor het resterende deel van de televisiereclamebudgetten van adverteerders, indien zij dit ook bij TV2 besteden.

IV. **OPMERKINGEN VAN DENEMARKEN**

(46) Onder verwijzing naar het arrest in de zaak PreussenElektra ([1]) vraagt de Deense regering zich af of de middelen uit omroepbijdragen die TV2 heeft ontvangen, moeten worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 87.

(47) De Deense autoriteiten zijn van mening dat de uitzendfrequenties voor TV2 niet kunnen worden beschouwd als een voordeel, aangezien lokale televisiekanalen ook beschikken over gereserveerde frequenties. TV2 heeft dus geen bijzondere behandeling gekregen. Net als andere zenders heeft TV2 een heffing betaald voor het gebruik van de frequentie.

(48) Wat het mandaat betreft, merken de Deense autoriteiten op dat artikel 86, lid 2, geen enkele bepaling bevat dat een bijzonder controlesysteem moet worden ingesteld om ervoor te zorgen dat de publieke-omroepverplichtingen worden nageleefd. Bovendien is het controlesysteem dat in Denemarken bestaat, voldoende om overcompensatie en kruissubsidiëring te voorkomen. De Deense rekenkamer (Rigsrevision) heeft het beheer en de boekhouding van TV2 gecontroleerd.

(49) Met betrekking tot de proportionaliteit merken de Deense autoriteiten op dat de overdracht van 167 miljoen DKK uit het TV2-fonds bestemd was voor de digitalisering van het televisienet. Dit geld kan derhalve niet worden beschouwd als vrij beschikbaar eigen kapitaal.

(50) Met betrekking tot de vrijstelling van vennootschapsbelasting merken de Deense autoriteiten op dat de winst uit de commerciële activiteiten uiterst gering was en dat de methode die werd gekozen om deze belastingvrijstelling voor de commerciële activiteiten van TV2 te neutraliseren, voorkomt dat deze activiteiten economische baten afwerpen ten gevolge van de vrijstelling, en dezelfde economische effecten heeft.

(51) De Deense autoriteiten zijn het eens met de Commissie, die in haar inleidende beoordeling vond dat de overheidsfinanciering de

([1]) Arrest van het Hof van 13 maart 2001, Zaak C-379/98, PreussenElektra AG/Schleswag AG, Jurispr. 2001, blz. I-2099, r.o. 61.

▼B

nettokosten van de verplichtingen als publieke omroep oversteeg. Denemarken stelt evenwel dat, ook al overstijgt de compensatie de nettokosten voor de verplichtingen van TV2 als publieke omroep, deze niet kan worden beschouwd als staatssteun om de volgende redenen:

(52) De winst kan niet worden beschouwd als een overcompensatie, maar weerspiegelt enkel een redelijk rendement in verhouding tot de omzet van TV2. Het kapitaal was bovendien noodzakelijk als buffer voor het geval van een plotselinge daling van reclame-inkomsten en het is TV2 wettelijk verboden leningen op te nemen voor meer dan 4 % van de jaaromzet. Voorts heeft de staat gehandeld in overeenstemming met het beginsel van „de normale marktgerichte investeerder", aangezien het huidige eigen kapitaal van TV2 niet meer bedraagt dan wat een normale marktgerichte investeerder zou hebben gestort. Een dergelijk kapitaaloverschot is niet in strijd met het Verdrag, voorzover het kapitaal niet wordt gebruikt om de commerciële activiteiten van TV2 te kruissubsidiëren.

(53) Wat het beleid van TV2 op de reclamemarkt betreft, merken de Deense autoriteiten op dat TV2 zijn prijzen consequent heeft bepaald zonder te streven naar een zo groot mogelijke opbrengst. De prijzen worden uitsluitend vastgesteld op basis van vraag en aanbod. Zij worden jaarlijks bepaald op grond van schattingen van de reclameafdeling van TV2 betreffende de commerciële kijkcijfers (leeftijdsgroepen 21-50 jaar), programmaplannen, de ontwikkeling van de conjunctuur en de marktpositie. In deze schattingen wordt geen rekening gehouden met de exploitatiekosten van TV2 en evenmin met het bedrag van de middelen uit omroepbijdragen.

(54) TV2 hanteert de hoogste prijzen op de Deense markt en derhalve kan geen sprake zijn van verkoop onder de prijs, die zou hebben geleid tot een bijkomende behoefte aan staatssteun.

(55) De Deense autoriteiten leggen een verslag voor van RBB Economics betreffende de concurrentie op de Deense reclamemarkt. In het verslag wordt besloten dat de gemiddelde nettoprijzen van TV2 feitelijk hoger zijn dan de prijzen van de concurrenten en dat de verschillen tussen de reclameprijzen van TV2 en TvDanmark het gevolg zijn van hun relatieve kracht inzake programmaaanbod en vermogen om kijkers aan te trekken.

V. **JURIDISCHE BEOORDELING**

1. **Staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1**

(56) Om vast te stellen of de hierboven beschreven maatregelen staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, moet de Commissie beoordelen of zij:

— door de staat zijn verleend of met staatsmiddelen zijn bekostigd;

— de mededinging kunnen vervalsen door begunstiging van bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen;

— het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

a) *Staatsmiddelen*

(57) Wat de middelen uit omroepbijdragen betreft, moet eerst worden opgemerkt dat TV2 deze tot 1997 rechtstreeks ontving uit het

▼B

TV2-fonds, dat werd opgericht en gecontroleerd door de overheid. Vanaf 1997 ontvangt TV2 deze middelen van DR, die ze int bij de eigenaars van radio-ontvangers en televisietoestellen.

(58) In dit verband moet worden opgemerkt dat volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie ([1]) en de beschikkingen van de Commissie ([2]) financiële middelen moeten worden beschouwd als overheidsmiddelen indien zij permanent onder controle van openbare autoriteiten staan en derhalve beschikbaar zijn voor de bevoegde openbare autoriteiten.

(59) In deze zaak is er ten eerste geen contractuele band tussen TV2 en de betalers van omroepbijdragen. DR, een publieke instelling onder staatscontrole, int de omroepbijdrage van de eigenaars van radio- en televisieontvangers en stort deze door aan TV2. Ten tweede wordt het aandeel van TV2 in de middelen uit omroepbijdragen bepaald door de minister van Cultuur. Zodoende is het een openbare autoriteit die uiteindelijk vaststelt welk bedrag aan middelen uit omroepbijdragen aan TV2 zal worden gestort. En wanneer de omroepbijdrage moet worden ingevorderd is het ten derde weer de staat die optreedt overeenkomstig de regels voor de inning van belastingen en andere schuldvorderingen van de overheid. De middelen uit omroepbijdragen die TV2 ontvangt, staan bijgevolg te allen tijde onder controle van de openbare autoriteiten en moeten derhalve worden beschouwd als overheidsmiddelen.

(60) In tegenstelling tot wat de Deense autoriteiten beweren, is de Commissie om de hierboven vermelde redenen van mening dat deze zaak niet kan worden vergeleken met de zaak PreussenElektra ([3]).

(61) Ook bij de ad-hocoverdracht van middelen uit het Radiofonds aan TV2 is er sprake van middelen uit omroepbijdragen die op grond van een overheidsbesluit ter beschikking van TV2 werden gesteld. Hetzelfde geldt voor de ad-hocoverdracht van middelen uit het TV2-fonds, aangezien dit werd opgeheven nadat de middelen uit het TV2-fonds uitsluitend ter beschikking van TV2 waren gesteld bij een overheidsbesluit. Aangezien deze middelen onder overheidscontrole en ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten bleven, moeten deze eveneens worden beschouwd als overheidsmiddelen.

(62) Er is sprake van overheidsmiddelen in verband met de vrijstelling van vennootschapsbelasting, aangezien het afzien van belastingsopbrengsten overeenstemt met het gebruik van overheidsmiddelen in de vorm van fiscale uitgaven ([4]).

(63) De onderzochte rente- en aflossingsvrije lening aan TV2 wordt rechtstreeks door de staat verleend uit de overheidsbegroting. Door af te zien van rente en aflossingen voor deze lening mist de staat inkomsten en het is dus duidelijk dat deze middelen staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1. Bovendien stelt de Deense staat een garantie voor deze exploitatielening. Het voordeel van een staatsgarantie is dat het ermee gepaard gaande risico door de staat wordt gedragen. Het feit dat de staat dit risico draagt, zou normalerwijze met een passende premie vergoed moeten worden. Wanneer de staat van een dergelijke

([1]) Arrest van het Hof van 16 mei 2000 zaak C-83/98, Republiek Frankrijk/Ladbroke Racing Ltd en Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 2000, blz. I-3271, r.o. 50.

([2]) Zie punt 17 in de omroepmededeling, Besluit van de Commissie nr. 631/2001 van 22 mei 2002 betreffende de BBC-omroepbijdrage, 22.5.2002.

([3]) O.c., r.o. 58.

([4]) Punt 10 van de Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB C 384 van 10.12.1998, blz. 3).

▼B

premie afziet, is er zowel een voordeel voor TV2 als een derving van middelen door de staat ([1]).

(64) De staat heeft aan TV2 een landelijke uitzendfrequentie voorbehouden, waarvoor TV2 een frequentieheffing betaalt aan een overheidsorgaan. De jaarlijkse heffing die TV2 heeft betaald, schommelde tijdens de onderzochte periode tussen 2 en 4 miljoen DKK.

(65) Bij gebrek aan een vergelijkingsbasis voor de heffing die wordt betaald voor de landelijke uitzendfrequentie, kan deze enkel worden vergeleken met de heffing die wordt betaald voor de vergunning om een groter deel van de bevolking te bereiken via een netwerkstructuur. De frequentieheffing die TV2 betaalt voor de landelijke uitzendmogelijkheid, is aanzienlijk lager dan de netwerkheffing die TvDanmark heeft moeten betalen en die schommelde van 5 miljoen DKK in 1997 tot 30 miljoen DKK in 2001, hoewel TvDanmark met zijn netwerk van regionale frequenties nauwelijks een dekking van 77 % bereikt. TV2 kan zodoende een groter deel van de Deense bevolking bereiken voor een lagere prijs.

(66) Daarom is de Commissie van mening dat de frequentieheffing de marktvoorwaarden niet weerspiegelt. Door voor deze activa geen heffing op te leggen die wordt berekend op grond van de marktvoorwaarden, heeft de staat afstand gedaan van nationale begrotingsinkomsten.

(67) Daar TV2 voor zijn uitzendingen geen structuur van lokale frequenties nodig heeft om een nationaal netwerk uit te bouwen, hoeft TV2 geen netwerkheffing te betalen. Aangezien de staat geen enkel motief had om deze heffing van TV2 te vorderen, zag hij niet af van inkomsten, en bijgevolg is er geen sprake van staatssteun.

(68) Op dezelfde wijze kan de Commissie geen enkel element van staatssteun zien in de wettelijke verplichting voor eigenaars van kabeldistributiesystemen om de programma's van de openbare omroep via deze systemen door te geven (must-carry), aangezien de staat niet afziet van enige inkomsten en ook niet actief geld overmaakt aan deze exploitanten. Deze distributie geeft TV2 geen economisch voordeel dat uit overheidsgelden voortkomt ([2]).

b) *Begunstiging van bepaalde ondernemingen en vervalsing van de mededinging*

(69) Het lijdt geen twijfel dat de inkomsten uit omroepbijdragen, de ad-hocoverdrachten uit het TV2-fonds en het Radiofonds, de vrijstelling van vennootschapsbelasting, de rente- en aflossingsvrije lening, de staatsgarantie voor exploitatieleningen en de toegang tot een landelijke uitzendfrequentie onder gunstige voorwaarden TV2 economische en financiële voordelen geven die de maatschappij exploitatiekosten besparen, die zij normaal zelf zou moeten dragen. Daar TV2 hierdoor wordt begunstigd in vergelijking met de concurrenten die niet dezelfde middelen ontvangen, moeten deze maatregelen worden beschouwd als selectief en concurrentievervalsend in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Denemarken stelt evenwel dat deze maatregelen TV2 compenseren voor de nettokosten van de uitvoering van de opdracht in het algemeen belang waarmee TV2 is belast in overeenstem-

([1]) Punt 2.1.2 van de Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 71 van 11.3.2000, blz. 7).

([2]) Zie steunmaatregel nr. NN 70/98, Staatssteun voor de openbare televisiekanalen „Kinderkanal" en „Phoenix" (PB C 238 van 21.8.1999, blz. 3).

▼B

ming met de beginselen die het Hof van Justitie heeft bepaald in de zaak Altmark ([1]).

(70) Maatregelen van de staten die compenseren voor de nettokosten van de dienstverlening van algemeen economisch belang, dienen niet te worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, indien de compensatie zodanig wordt vastgesteld dat zij geen reëel voordeel inhoudt voor de onderneming. In het Altmark-arrest heeft het Hof van Justitie bepaald dat er in dit verband vier voorwaarden moeten zijn vervuld:

— in de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn geweest met de uitvoering van openbare-dienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk zijn afgebakend;

— in de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld;

— in de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen;

— in de vierde plaats moet, wanneer de met de uitvoering van openbare-dienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met productiemiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

(71) Voorlopig afgezien van de vraag in hoeverre TV2 een onderneming is die belast is met het verlenen van diensten van algemeen economisch belang, is de Commissie van mening dat in ieder geval de tweede en de vierde van de hierboven vermelde voorwaarden niet vervuld zijn. Ten eerste zijn de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, niet vooraf op objectieve en doorzichtige wijze vastgesteld. De compensatie wordt vastgesteld in een media-akkoord, dat vier jaar geldig blijft, en er is geen enkele begroting openbaar gemaakt, waarin een verband wordt gelegd tussen de compensatie en de dienstverlening. Bovendien verkrijgt TV2 een reeks voordelen die niet doorzichtig zijn (belastingvrijstelling, kwijtschelding van rente, enz.). Ten tweede is TV2 niet als publieke televisieomroep uitgekozen op grond van een aanbesteding en is er om het bedrag van de compensatie te bepalen geen enkele analyse gemaakt van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die over voldoende productiemiddelen beschikt om de aan een openbare dienst gestelde eisen te kunnen vervullen, zou hebben moeten dragen om deze verplichtingen na te komen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

(72) Zoals beschreven in de punten 10-12 concurreert TV2 met andere openbare en particuliere televisiemaatschappijen op de televisiemarkt. Daar TV2 door deze maatregelen wordt begunstigd in vergelijking met de concurrenten die niet dezelfde middelen ont-

([1]) Arrest van het Hof van 24 juli 2003 zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, in tegenwoordigheid van Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, Jurisprudentie 2003, blz. I-7747.

▼B

vangen, moeten deze maatregelen worden beschouwd als selectief en concurrentievervalsend in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

c) *Gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten*

(73) Steunmaatregelen van de staten vallen onder artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag voorzover zij gevolgen sorteren voor het handelsverkeer tussen de lidstaten. Dit is altijd het geval wanneer de betrokken activiteiten deel uitmaken van het handelsverkeer binnen de Gemeenschap.

(74) Het Hof van justitie heeft een brede interpretatie gegeven aan dit beginsel. De omstandigheid dat de betrokken onderneming niets exporteert, sluit niet uit dat er gevolgen kunnen zijn voor het handelsverkeer. Wanneer een lidstaat een onderneming steun verleent, kan deze steun tot gevolg hebben dat de binnenlandse activiteiten worden gehandhaafd of zelfs uitgebreid, waardoor andere ondernemingen dan weer minder kansen krijgen om op de markt door te breken. Op deze wijze stelt de steun de begunstigde onderneming in staat om een marktaandeel te behouden dat anders zou kunnen worden ingenomen door concurrenten in andere lidstaten ([1]).

(75) In punt 18 van de omroepmededeling stelde de Commissie onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof: „In de regel kan men er dus van uitgaan dat overheidsfinanciering van openbare omroepen het handelsverkeer tussen lidstaten beïnvloedt. Dit is duidelijk het geval bij de verwerving en verkoop van programmarechten, die vaak op internationaal niveau plaatsvinden. Ook reclame heeft — voor die openbare omroepen welke advertentieruimte mogen verkopen — een grensoverschrijdend effect, met name voor homogene taalgebieden die zich uitstrekken over de landsgrenzen heen. Bovendien kan de eigendomsstructuur van commerciële omroeporganisaties zich uitstrekken tot meer dan één lidstaat."

(76) In deze zaak is TV2 zelf actief op de internationale markt, aangezien het televisieprogramma's uitwisselt via de European Broadcasting Union en deelneemt aan het Eurovisiesysteem ([2]). TV2 concurreert rechtstreeks met commerciële televisiemaatschappijen die actief zijn op de internationale televisiemarkt en een internationale eigendomsstructuur hebben. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat wanneer steun de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht door de steun te worden beïnvloed ([3]). De financiële middelen die ter beschikking van TV2 zijn gesteld, hebben TV2 een concurrentievoordeel gegeven met betrekking tot de aankoop van televisierechten en de investering in programma's die later kunnen worden verkocht. De steun-

([1]) Arrest van het Hof van 13 juli 1988 zaak 102/87, Franse Republiek/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1988, blz. 4067 en Conclusie van de advocaat-generaal van het Hof van 17 maart 1989 zaak C-303/88, Republiek Italië/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1989, blz. 801.

([2]) Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 8 oktober 2002, zaken T-185/00, T-216/00, T-299/00 en T-300/00, Métropole Télévision SA (M6) (T-185/00), Antena 3 de Televisión, SA (T-216/00), Gestevisión Telecinco, SA (T-299/00) en SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA (T-300/00) tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 2002, blz. II-3805.

([3]) Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 17 september 1980 zaak 730/79, Philip Morris Holland BV/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1980, blz. 2671, punt 11, Arrest van het Hof van 21 maart 1991 zaak C-303/88, Republiek Italië/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1991, blz. I-1433, punt 17 en Arrest van het Hof van 19 september 2000 zaak C-156/98 Bondsrepubliek Duitsland/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 2000, blz. I-6857, punt 33.

▼B

maatregelen hebben bovendien TV2 bevoordeeld in vergelijking met zijn concurrenten binnen de Europese Unie door de kansen van die concurrenten voor het verwerven van een marktpositie in Denemarken te verkleinen. Derhalve kwam de Commissie tot de conclusie dat de maatregelen ten gunste van TV2 het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

d) *Conclusie*

(77) Aangezien alle in artikel 87, lid 1, vermelde voorwaarden zijn vervuld en minstens twee van de voorwaarden die het Hof van Justitie in het Altmark-arrest stelde, niet zijn vervuld, besluit de Commissie dat de financiële steun die aan TV2 is verleend, moet worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1.

(78) Aangezien TV2 in 1989 is beginnen uit te zenden, zijn alle steunmaatregelen ten gunste van TV2 getroffen na de toetreding van Denemarken tot de Europese Gemeenschappen. Deze maatregelen, waaronder ook omroepbijdragen, vormen bijgevolg nieuwe staatssteun, en geen bestaande steunregeling in de zin van artikel 88, lid 1, van het EG-Verdrag.

2. **Verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt gelet op artikel 86, lid 2**

(79) Artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag luidt als volgt: „De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taken niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.”.

(80) Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie kan artikel 86 een uitzondering op het verbod van staatssteun rechtvaardigen, indien sprake is van ondernemingen die belast zijn met het beheer van diensten van algemeen economisch belang. In het Altmark-arrest werd indirect erkend dat staatssteun die een compensatie vormt voor de kosten die een onderneming draagt voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang, kan worden beschouwd als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, indien de steun de in artikel 86, lid 2, vermelde voorwaarden vervult ([1]).

(81) Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie ([2]) houdt artikel 86 een afwijking in die restrictief dient te worden geïnterpreteerd. Het Hof heeft duidelijk gemaakt dat, wil een maatregel in aanmerking komen voor een dergelijke afwijking, aan alle volgende voorwaarden moet zijn voldaan:

— de betrokken dienst moet een dienst van algemeen economisch belang zijn en duidelijk als dusdanig omschreven zijn door de lidstaat;

— de betrokken onderneming moet door de lidstaat uitdrukkelijk belast zijn met het verlenen van die dienst;

— de toepassing van de mededingingsregels moet de vervulling van de taken waarmee de onderneming is belast, verhinderen en de vrijstelling van die regels mag het handelsverkeer niet beïnvloeden in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

([1]) Altmark-arrest (o.c.), punten 101-109.
([2]) Arrest van het Hof van 27 maart 1974 zaak 127-73 Belgische Radio en Televisie/SV SABAM en NV Fonior, zaak 127/73, Jurispr. 1974, blz. 313.

▼B

(82) In de omroepmededeling van de Commissie zijn de beginselen en methoden vermeld die de Commissie wil volgen om te waarborgen dat de genoemde voorwaarden zijn vervuld. Zij moet dus in dit concrete geval oordelen of:

— de Deense autoriteiten de televisieactiviteiten van TV2 duidelijk en precies hebben omschreven als een dienst van algemeen economisch belang (omschrijving);

— de Deense autoriteiten TV2 uitdrukkelijk hebben belast met het verlenen van die dienst (mandaat);

— de overheidsfinanciering niet meer bedraagt dan de nettokosten die de publieke opdracht met zich brengt, mee gelet op andere directe of indirecte inkomsten uit de openbare-omroepactiviteiten (evenredigheid).

a) *Omschrijving*

(83) Zoals bepaald in punt 33 van de omroepmededeling moeten de lidstaten de publieke opdracht van een openbare televisiemaatschappij omschrijven. Gelet op het bijzondere karakter van de televisiesector is de Commissie van oordeel dat een brede omschrijving, waarmee een bepaalde televisiemaatschappij wordt opgedragen veelzijdige en gevarieerde programma's tot stand te brengen in overeenstemming met haar mandaat, toegestaan is in het licht van de uitvoeringsbepalingen in het protocol en gelet op artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag. Een dergelijke omschrijving is in overeenstemming met de doelstelling dat voldaan wordt aan de democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij en dat het pluralisme in de media, met inbegrip van de culturele en taalkundige verscheidenheid, wordt gewaarborgd. De rol van de Commissie beperkt zich tot het controleren of de omschrijving van de publieke dienst geen manifeste fout bevat.

(84) TV2 heeft de wettelijke plicht om als openbare dienstverlening de Deense bevolking via televisie, radio en internet of dergelijke een brede keuze aan programma's en diensten aan te bieden, waaronder nieuwsberichtgeving, informatie, opleiding, kunst en ontspanning. Zoals beschreven in punt 15, wordt de activiteit als publieke televisieomroep nader bepaald in de statuten van TV2 en in de Radio- en televisiewet.

(85) Hoewel de televisieverplichtingen van TV2 kwalitatief en erg ruim worden omschreven, is de Commissie van oordeel dat een zo ruime omschrijving van de opdracht in overeenstemming is met de omroepmededeling.

(86) De Commissie is ook van mening dat de aan TV2 gestelde verplichting om de Deense filmproductie te steunen, onder de publieke opdracht valt, aangezien TV2 later de films, waarvan de maatschappij de distributierechten heeft verworven, uitzendt op de openbare omroep.

(87) De Commissie kan niet instemmen met de opmerkingen van belanghebbende partijen, als zou de publieke opdracht van TV2 niet kunnen worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang, omdat deze taak niet zou verschillen van de vereisten voor een uitzendvergunning, waaraan commerciële ondernemingen moeten voldoen. De Commissie is van oordeel dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de voorwaarden voor

▼B

het verkrijgen van een uitzendvergunning, waaraan een commerciële televisiemaatschappij moet voldoen met het oog op het algemeen belang, en het toevertrouwen door de staat van een opdracht van algemeen belang aan een openbare of particuliere onderneming ([1]). Het is duidelijk dat TV2 een uitdrukkelijke wettelijke verplichting heeft om een opdracht als publieke televisieomroep uit te voeren. Bovendien zenden de concurrenten van TV2 — TV3 en 3+, evenals TvDanmark1 — alle uit op grond van een Britse vergunning. De Deense regels gelden dus niet voor deze kanalen. Enkel TvDanmark2 valt onder de Deense regels. Op te merken valt ook dat het niet ongebruikelijk is dat verplichtingen die overeenstemmen met de normen die aan in een netwerk in Denemarken opgenomen kanalen worden opgelegd, in andere landen worden gebruikt om te waarborgen dat bepaalde minimale vereisten worden nagekomen in verband met ethiek en openbare moraal. Het spreekt vanzelf dat de gedetailleerde verplichtingen die zijn vastgesteld in het statuut van TV2, verder gaan dan dergelijke minimale vereisten.

(88) Naast de verplichting om radio- en televisieprogramma's van de openbare dienst met een bepaalde inhoud uit te zenden, omvat de publieke opdracht van TV2 ook verplichtingen om via internet of dergelijke andere diensten te verlenen in de vorm van nieuwsberichtgeving, informatie, opleiding, kunst en ontspanning.

(89) De dienstverlening in de informatiemaatschappij is van een andere aard dan de televisiediensten, maar zoals vermeld in punt 34 van de omroepmededeling „kan de openbare opdracht ook bepaalde diensten omvatten die geen „programma's" zijn in de traditionele zin (bv. online-informatiediensten), voorzover daarmee — mede rekening houdend met de ontwikkeling en diversificatie van activiteiten in het digitale tijdperk — wordt voldaan aan diezelfde democratische, sociale en culturele behoeften van de maatschappij".

(90) In dit verband merkt de Commissie op dat TV2 een website heeft beheerd als onderdeel van zijn publieke opdracht. Op deze website worden de gebruikers geïnformeerd over de televisieprogramma's van de openbare dienst van TV2. Daarnaast heeft TV2 ook een commerciële website beheerd met spelletjes e.d.

(91) De Commissie erkent dat de website van TV2, waar de gebruikers uitsluitend worden geïnformeerd over de publieke programma's van TV2, deel uitmaakt van de publieke opdracht van TV2. Het is derhalve geen kennelijke fout dat het beheer van die website opgenomen is bij de publieke opdracht.

(92) De commerciële internetdiensten van TV2 moeten evenwel worden beschouwd als louter commerciële activiteiten, aangezien hier interactieve producten op individueel verzoek worden aangeboden, zoals spelletjes of „chatrooms", die niet verschillen van soortgelijke commerciële producten. Aangezien dergelijke diensten niet in democratische, sociale of culturele behoeften in de samenleving voorzien, kunnen zij geen diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag vormen. Ook de Deense autoriteiten waren van mening dat deze activiteiten buiten het kader van de publieke opdracht van TV2 vallen.

b) *Mandaat*

(93) Om te vallen onder de uitzonderingsbepaling van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag, moet de publieke opdracht aan TV2 zijn gegeven in een officieel besluit. De Commissie wijst erop dat in

([1]) Punt 14 van Beschikking 97/606/EG van de Commissie van 26 juni 1997 overeenkomstig artikel 90, lid 3, van het EG-Verdrag betreffende het exclusieve recht in Vlaanderen om televisiereclame uit te zenden (PB L 244 van 6.9.1997, blz. 18).

▼B

§§ 6a en 6b van de Deense Radio- en televisiewet, alsmede in de statuten van TV2 de publieke opdracht voor televisie formeel aan TV2 wordt gegeven. Maar aangezien uit de omschrijving in de wet niet voldoende duidelijk blijkt welke andere soorten activiteiten als publieke diensten kunnen worden uitgevoerd, is het noodzakelijk dat vooraf formeel een mandaat wordt gegeven voor eender welke extra activiteit, die TV2 op zich wil nemen in het kader van zijn publieke opdracht. De Commissie merkt op dat TV2 in de onderzochte periode geen andere diensten aanbood dan zijn publieke-omroepactiviteiten. De website met spelletjes e. d. was namelijk een commerciële dienst, terwijl de website waarop uitsluitend informatie werd gegeven over de publieke televisieprogramma's, kan worden beschouwd als deel van de publieke opdracht, omdat hij niet los van de televisieactiviteiten kan worden gezien. De Commissie besluit derhalve dat de publieke opdracht in de onderzochte periode correct aan TV2 was gegeven.

(94) Zoals wordt gesteld in de punten 41-43 van de omroepmededeling, moet de publieke opdracht evenwel niet alleen formeel aan de televisiemaatschappij worden gegeven, maar is het ook noodzakelijk dat die opdracht wordt uitgevoerd zoals vastgesteld in het besluit waarmee zij werd gegeven. Aangezien de Commissie niet kan beoordelen of eventuele kwaliteitseisen zijn nageleefd, is het wenselijk dat er een geschikte toezichthoudende autoriteit is; de lidstaat moet kiezen hoe hij kan zorgen voor een efficiënt toezicht, waarbij ervan moet worden uitgegaan dat de autoriteit onafhankelijk is van de onderneming waaraan de opdracht is toevertrouwd.

(95) De Commissie wijst er in dit verband op dat de Deense rekenkamer in 2000 een specifiek onderzoek heeft uitgevoerd met betrekking tot de inhoud en de aard van de publieke opdracht van TV2, alsmede de wijze waarop aan deze verplichtingen in de praktijk is voldaan. Bij dit onderzoek zijn geen tekortkomingen aan het licht gekomen bij het nakomen van de publieke verplichtingen van TV2. Van 2001 tot 2002 bestond bovendien een Raad openbare dienst, die erop moest toezien dat TV2 zijn verplichtingen als openbare dienst nakwam; deze raad heeft in zijn korte bestaansperiode wel geen enkel verslag hierover ingediend. De Commissie heeft evenmin enige aanwijzingen gevonden dat TV2 zijn verplichtingen niet nakwam, of dat TV2 op zodanige wijze werkte dat zijn activiteit niet langer kon worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag.

(96) Krachtens het media-akkoord dat op 3 juni 2002 van kracht werd, hoeft TV2 niet langer jaarlijks de begroting of de jaarrekeningen van de openbare dienstverlening in te dienen. In plaats hiervan zal de regering met TV2 een overeenkomst inzake openbare dienstverlening sluiten, waarin TV2 wordt opgedragen ieder jaar een verklaring af te leggen over de nakoming van zijn verplichtingen in het kader van die overeenkomst. Deze jaarlijkse verklaring moet worden ingediend bij en worden goedgekeurd door de omroepraad.

(97) Wat de financiële controle van de openbare televisiemaatschappij betreft, merkt de Commissie op dat de jaarrekeningen van TV2 gedurende de hele onderzochte periode werden nagekeken door de Deense rekenkamer. Deze controle had zowel betrekking op het financieel beheer als op het beleid, ook al had de rekenkamer geen enkele bevoegdheid om een overcompensatie van de kosten van de openbare dienstverlening van TV2 te verhinderen.

(98) De Commissie beschikt daarentegen wel over de bevoegdheid om te oordelen in welke mate er sprake is van overcompensatie. De Commissie wijst erop dat de transparantierichtlijn is omgezet in Denemarken. De Commissie heeft ook voldoende transparante

▼B

gegevens van de Deense autoriteiten ontvangen om te kunnen beoordelen of de staatssteun al dan niet de extra kosten ten gevolge van de publieke opdracht oversteeg.

c) *Evenredigheid*

(99) Krachtens de doorzichtigheidsrichtlijn ([1]) moeten de lidstaten ervoor zorgen dat in de boekhouding de activiteiten in het kader van de publieke opdracht worden gescheiden van de andere activiteiten. Inkomsten en uitgaven moeten correct worden toegerekend aan de verschillende activiteiten op grond van duidelijk omschreven, objectieve beginselen inzake kostprijsadministratie.

(100) De Commissie is de mening toegedaan dat het in de televisiesector moeilijk of misschien zelfs onmogelijk kan zijn de uitgavenzijde van de boekhouding op te splitsen, wanneer er een gezamenlijke input voor de verschillende activiteiten is. In deze sector kunnen de lidstaten het gehele programma-aanbod van de televisiemaatschappijen aanmerken als onderdeel van de openbare opdracht, maar terzelfder tijd de commerciële exploitatie ervan toestaan ([2]).

(101) Staatssteun die wordt verleend als compensatie voor de openbare opdracht mag niet hoger zijn dan de nettokosten van de openbare opdracht. Bij de berekening van de nettokosten moet ook rekening worden gehouden met andere directe of indirecte inkomsten van de openbare opdracht. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de steun zal derhalve de nettowinst van de uitvoering van de activiteiten in het kader van de openbare dienst in aanmerking worden genomen.

(102) Er kunnen ook marktvervalsingen optreden, die niet noodzakelijk zijn om de openbare opdracht te vervullen. Zo kan een openbare televisieomroep in de mate dat zijn inkomstenverlies door de staat wordt gedekt, in de verleiding komen om de marktprijzen van reclame of andere activiteiten, die niet onder de openbare opdracht vallen, te drukken en zo de inkomsten van concurrenten verminderen. De Commissie is daarom van oordeel dat wanneer een openbare omroep voor niet onder de openbare opdracht vallende activiteiten een lagere prijs vraagt dan nodig is voor het dekken van de stand-alonekosten die een efficiënte commerciële onderneming in een dergelijke situatie zou moeten dragen, dit erop wijst dat sprake is van overcompensatie voor de openbare opdracht.

(103) De Commissie moet derhalve twee aspecten van de evenredigheid beoordelen. Ten eerste moet de Commissie de nettokosten van de openbare opdracht, waarmee TV2 is belast, berekenen en onderzoeken of er sprake is van overcompensatie. Ten tweede moet de Commissie alle beschikbare gegevens onderzoeken die erop kunnen wijzen dat TV2 de prijzen op commerciële markten, zoals die voor reclame, heeft gedrukt met de bedoeling de inkomsten van concurrenten te verminderen.

i) Nettokosten van de openbare opdracht — Overcompensatie?

(104) Bij de beoordeling van de evenredigheidskwestie dient de Commissie eerst de kosten van het verlenen van een dienst van algemeen economisch belang te bepalen. Aangezien TV2 ook commerciële activiteiten uitoefent, moet TV2 een gescheiden boekhouding voeren voor zijn verschillende activiteiten. Sinds 2001 is TV2 wettelijk verplicht afzonderlijke boekhoudingen te voeren

([1]) Richtlijn 2000/52/EG van de Commissie van 26 juli 2000 tot wijziging van Richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven (PB L 195 van 29.7.2000, blz. 75).

([2]) Omroepmededeling, punt 53.

▼B

voor zijn activiteiten in het kader van de openbare opdracht en zijn commerciële activiteiten.

(105) Vervolgens moet de Commissie bij de berekening van de nettokosten de volledige nettowinst van de commerciële exploitatie van de activiteiten in het kader van de openbare opdracht aftrekken van de brutokosten van deze activiteiten. Hiertoe hebben de Deense autoriteiten cijfers ingediend in overeenstemming met de in punt 56 van de omroepmededeling beschreven methode voor het bepalen van de opbrengst van de commerciële en openbare activiteiten van TV2. Uit de cijfers blijkt dat de input van het merendeel van de commerciële activiteiten van TV2 gedeeld werd met openbare activiteiten ([1]). Daarom kon geen zinvolle toerekening van kosten aan de commerciële activiteiten plaatsvinden. Wanneer dit het geval is, trekt de Commissie de nettoinkomsten van de commerciële exploitatie af van de nettokosten van de activiteiten in het kader van de openbare opdracht. De commerciële internetactiviteiten zijn de enige activiteiten die kunnen worden onderscheiden van de openbare opdracht. De verliezen die TV2 heeft gemaakt met zijn commerciële internetactiviteiten sinds het begin ervan in 1997 belopen 11,3 miljoen DKK.

(106) Tot slot moet de Commissie beoordelen of de overheidssubsidie in haar geheel niet meer bedraagt dan de nettokosten van de dienst van algemeen economisch belang.

(107) In deze zaak heeft de Commissie daarom voor de berekening van de nettokosten van de openbare dienst de inkomsten van de openbare activiteiten (reclame- en andere commerciële inkomsten) afgetrokken van de brutokosten van de openbare dienst. De overheidsfinanciering wordt nadien afgetrokken van de nettokosten van de openbare dienst. De berekening staat in tabel 1.

Tabel 1

Kosten van de openbare dienst en compensatiemaatregelen 1995-2002 op grond van de jaarrekeningen

(in miljoen DKK)

Jaar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Brutokosten openbare dienst	– 755,8	– 856,2	–1 415,2	–1 475,3	–1 439,1	–1 531,6	–1 518,5	–1 604,1	–10 595,8
Investering in digitalisering ([a])	0	0	0	0	–10,3	– 4	–56,7	–23,9	–94,9
Nettoreclame-inkomsten	0	0	1 091,9	1 118,4	1 014,4	1 089,9	1 006,8	1 028,3	6 349,7
Andere baten	83,2	121,6	97,3	76,3	50,9	65,4	58	73,8	626,5
Nettokosten openbare dienst	– 672,6	– 734,6	– 226,0	– 280,6	– 384,1	– 380,3	– 510,4	– 525,9	–3 714,5
Omroepbijdragen/ TV2-fonds	730,4	694	328,5	357,5	414,6	449,2	537,3	556,2	4 067,7
Overdracht bij opheffing Radiofonds	0	0	8	10	15	25	0	0	58
Overdracht bij opheffing TV2-fonds	0	0	217	0	0	0	0	0	217

([1]) Zo is de winstmarge voor het verhuren van een zendmast 100 %, voor merchandising ligt hij tussen 53,5 en 100 %, voor de verkoop van programma's tussen 85,7 en 92,3 %, voor andere bronnen van inkomsten tussen 62 en 75 %.

▼B

Jaar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Verschil (nettokosten min overheidscompensatie)	57,8	–40,6	327,5	86,9	45,5	93,9	26,9	30,3	628,2

(a) Het kapitaal dat TV2 ontving voor de digitalisering, werd in 1997 beschouwd als inkomsten. De desbetreffende reducties werden meegeteld als kosten toen de investering werd gedaan. Om te voorkomen dat dezelfde kosten twee keer worden meegeteld, werd de kapitaalsvermindering die overeenstemt met de investering, afgetrokken van de brutokosten van de openbare dienst.
Bron: Jaarrekeningen van TV2.

(108) Zoals blijkt uit de bovenstaande tabel, overstijgt de financiering de kosten met 628,2 miljoen DKK (84,4 miljoen EUR).

(109) De Commissie wijst erop dat TvDanmark van mening is dat ook de andere maatregelen ten gunste van TV2, zoals de vrijstelling van rente en belasting, evenals de toegang tot een landelijke uitzendfrequentie onder gunstige voorwaarden, in overweging moeten worden genomen bij het beoordelen van de overcompensatie. Deze voordelen worden opgesomd in tabel 2:

Tabel 2

Geschatte voordelen van vrijstelling van belasting, afstand van rente en uitzendfrequentie

(in miljoen DKK)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Vrijstelling van vennootschapsbelasting	19,7	–13,8	54,6	30,1	16,7	29,7	18,5	3,9	159,4
Gecumuleerde rente op startlening	44,5	39,2	36,9	41,3	37,5	45,1	51,7	45,6	341,8
Staatswaarborg voor exploitatielening	2,4	2,1	1,7	1,4	1,0	0,7	0,4	0,1	9,8
Heffing voor uitzendfrequentie (a)			2,3	7,9	12,6	21,4	26,0		70,2
Totaal	66,6	27,5	95,5	80,7	67,8	96,9	96,6	49,6	581,2

(a) Het verschil tussen de frequentieheffing die TV2 heeft betaald, en de netwerkheffing die TvDanmark heeft betaald.

(110) De Commissie is het ermee eens dat deze maatregelen mee in overweging moeten worden genomen bij deze zaak. Maar zij mogen niet worden meegeteld bij de berekening van de overcompensatie in tabel 1. In overeenstemming met het standpunt van de Commissie in de RAI-zaak [1] kunnen deze voordelen worden beschouwd als compensatiekosten die anders hadden moeten worden gefinancierd. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de financiering door de overheid van de kosten van de openbare opdracht, mag dus geen rekening worden gehouden met deze extra voordelen, want de verplichting om deze kosten te betalen, zou hebben geleid tot een overeenkomstige verhoging van de startkosten voor de openbare opdracht waarmee TV2 werd belast. Voor het nettoresultaat zou dat geen enkel verschil uitmaken. Maar wanneer dit toch het geval zou zijn, moet ervoor worden gezorgd dat deze voordelen enkel voor de openbare opdracht worden gebruikt en niet voor de commerciële activiteiten. Deze kwestie wordt behandeld onder de overwegingen 128-130.

(111) De Deense regering voert argumenten aan om deze bijkomende financiering te rechtvaardigen. Ten eerste stelt zij dat kapitaal moest worden opgebouwd om TV2 in staat te stellen schommelingen van de reclame-inkomsten op te vangen en daardoor te waarborgen dat de aan TV2 gegeven openbare opdracht wordt

[1] Beschikking 2004/339/EG van de Commissie van 15 oktober 2003 betreffende de door Italië ten uitvoer gelegde maatregelen ten gunste van RAI SpA (PB L 119 van 23.4.2004, blz. 1).

▼B

vervuld. Ten tweede is zij van mening dat het surplus een redelijke opbrengst van de activiteiten van TV2 weerspiegelt en dat zij bij het opbouwen van eigen kapitaal optrad als een particuliere marktgerichte investeerder, aangezien dit noodzakelijk was om de kapitaalstructuur van TV2 te optimaliseren.

(112) Als eerste argument stellen de Deense autoriteiten dat kapitaal nodig was als buffer voor eventuele schommelingen van de reclame-inkomsten. In dit verband voeren de Deense autoriteiten aan dat de Deense rekenkamer in 1996 in zijn verslag vermeldde dat TV2 eigen kapitaal moest opbouwen om schommelingen van de reclame-inkomsten op te kunnen vangen.

(113) De Commissie erkent dat ondernemingen een dergelijke reserve nodig kunnen hebben om de vervulling van hun openbare opdracht te waarborgen. Maar een dergelijke reserve moet met een bepaald doel worden aangelegd en bovendien moet zij in overeenstemming worden gebracht met de regels inzake het nader bepalen van de termijnen waarbinnen vastgestelde overcompensatie moet worden terugbetaald. Daardoor kan worden gewaarborgd dat de openbare omroep niet onterecht wordt bevoordeeld. De Commissie wijst erop dat er in deze zaak geen sprake was van de opbouw van dergelijke specifieke reserves, maar wel van de accumulatie van eigen kapitaal. Eigen kapitaal kan voor eender welk doel worden gebruikt, niet uitsluitend voor het vervullen van de openbare opdracht.

(114) Voorts stellen de Deense autoriteiten bij wijze van voorbeeld dat TV2 niet in staat zou zijn geweest om de plotse terugval van de reclame-inkomsten in 1999 op te vangen. In dat jaar liepen de reclame-inkomsten van TV2 terug met 104 miljoen DKK, of 9,3 % in vergelijking met het voorgaande jaar. De Commissie merkt evenwel op dat de middelen uit omroepbijdragen in dat jaar werden verhoogd met 57 miljoen DKK, of 16 % in vergelijking met het voorgaande jaar. TV2 verminderde ook zijn programmakosten, zoals iedere commerciële televisiemaatschappij zou hebben moeten doen bij een daling van de inkomsten. De totale jaarwinst van TV2 daalde, maar TV2 was permanent winstgevend en hoefde op geen enkel moment zijn reserves aan te spreken. Bijgevolg heeft TV2 het opgebouwde kapitaal in de praktijk geen enkele keer nodig gehad.

(115) De Commissie is derhalve van mening dat het opgebouwde surplus niet noodzakelijk was voor de goede werking van TV2. Een transparante reserve zou een betere buffer tegen eventuele dalende reclame-inkomsten zijn geweest dan het gewoon laten accumuleren van overschotten in de onderneming. De Commissie kan daarom niet instemmen met het eerste argument van de Deense autoriteiten.

(116) Als tweede argument stellen de Deense autoriteiten dat zij als aandeelhouder het jaarlijkse overschot herinvesteerden in TV2 en dat dit overschot een redelijke opbrengst van de activiteiten van TV2 vormt.

(117) In overeenstemming met de vaste rechtspraak moet de Commissie vaststellen in hoeverre een particuliere investeerder die qua omvang vergelijkbaar is met de organen die de publieke sector beheren, ertoe zou kunnen worden gebracht, kapitaal in te brengen van dezelfde omvang ([1]).

(118) Ten eerste wijst de Commissie erop dat het de Deense staat was, die besloot TV2 op te richten met een lening in plaats van met

([1]) Arrest van het Hof van 3 oktober 1991 zaak C-261/89, Republiek Italië/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1991, blz. I-4437; Arrest van het Hof van 14 september 1994 gevoegde zaken C-278/92 — C-280/92, Koninkrijk Spanje/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1994, blz. I-4103.

▼B

eigen kapitaal. Sindsdien heeft de Deense staat TV2 ook exploitatieleningen verstrekt. Aangezien Denemarken in dit geval de enige aandeelhouder van de onderneming is, is de Deense staat zowel de eerste als de laatste schuldeiser die wordt vergoed in geval van een faillissement. Als investeerder kon de Deense staat dus streven naar de hoogst mogelijke opbrengst van zijn investering, ofwel door het opeisen van een compensatie in de vorm van rente op de lening, ofwel door een return op een inbreng.

(119) De Commissie merkt op dat Denemarken in de hele onderzochte periode afstand heeft gedaan van zijn recht op rente en toestond dat de leningen niet werden afgelost. In plaats hiervan kon TV2 eigen kapitaal opbouwen, terwijl het verder de rente- en aflossingsvrije lening genoot, wat resulteerde in een aanzienlijk winstkapitaal, dat niet voor een bepaald doel was geoormerkt. Niettemin heeft de Deense staat geen enkele betaling uit het opgebouwde kapitaal gevraagd. In werkelijkheid heeft Denemarken zodoende geen enkele gebruikelijke opbrengst van zijn investering gevraagd, zoals een eigenaar van een onderneming of een crediteur normaal zou doen.

(120) Bovendien hebben de Deense autoriteiten geen enkele motivatie gegeven waarom het louter strategisch gezien verstandig zou zijn de overschotten in TV2 te herinvesteren in plaats van een terugbetaling te vragen in de vorm van rente of aflossing. Een investeerder zou een dergelijk besluit normaal slechts nemen indien hij denkt dat de herinvestering de waarde van zijn oorspronkelijke investering zou verhogen. In deze zaak hebben de Deense autoriteiten niet te kennen gegeven dat er een bedrijfsplan of een duidelijke, goed voorbereide bedrijfsstrategie was, die erop zouden kunnen wijzen dat dit het geval was. Er zijn evenmin andere aanwijzingen dat TV2 plannen zou hebben om zijn activiteiten uit te breiden met het oog op een dergelijke waardeverhoging.

(121) De Commissie wijst erop dat het TV2-fonds in 1997 werd opgeheven en dat het TV2 werd toegestaan het overschot te houden. De Commissie is het er niet mee eens dat het besluit van de minister van Cultuur om TV2 een grotere mate van financiële vrijheid te geven, kan worden gelijkgesteld met een uitdrukkelijk besluit van de staat als investeerder om te beginnen met de herinvestering van eventuele overschotten in TV2.

(122) De Commissie is derhalve van mening dat, aangezien er in deze zaak geen investeerder was die moest worden terugbetaald, het evenmin noodzakelijk is om enige aflossing van kapitaal in aanmerking te nemen bij de berekening van de nettokosten van TV2.

(123) De Commissie kan de argumenten niet aanvaarden, die de Deense autoriteiten aanvoeren om te bewijzen dat zij als particulier investeerder handelden toen zij het jaarlijkse overschot herinvesteerden in TV2. De Deense autoriteiten gebruiken de return op de omzet als referentiepunt voor de beoordeling van de resultaten van TV2. In deze zaak moet erop worden gewezen dat de Deense regering van tevoren optreedt als financier van TV2 doordat zij aanzienlijke middelen ter beschikking van TV2 stelt om een deel van de exploitatiekosten te dekken. De omvang van deze middelen bepaalt rechtstreeks welke resultaten TV2 kan bereiken. Het valt te betwijfelen of een analyse van de verhouding tussen omzet en winst enige zin heeft in gevallen waarin de staat optreedt als financier én als investeerder. Aangezien de overheidsfinanciering niet afhankelijk is van de kosten, zal het altijd mogelijk zijn deze verhouding te verbeteren, gewoonweg door de financiering door de staat te verhogen. Maar daar overfinanciering normaal leidt tot inefficiëntie, wat een zware last voor de staatskas betekent, is het lang niet zeker of een verhoogde financiering leidt tot overeenkomstige betere resultaten.

▼B

(124) De Commissie is daarom niet van oordeel dat de Deense autoriteiten kunnen geacht worden te hebben gehandeld als een particuliere marktgerichte investeerder. Er kan niet van worden uitgegaan dat de Deense autoriteiten zorgvuldig onderzocht en grondig geanalyseerd hebben met welke investering zij de hoogste opbrengst zouden hebben. Bovendien is het overschot niet bij het eigen kapitaal van TV2 gevoegd op doorzichtige voorwaarden, na een uitdrukkelijk besluit en voor een bepaald doel, overeenkomstig de regels voor kapitaalsoverdracht. Zoals hierboven verklaard, wensten de Deense autoriteiten geen opbrengst van hun investering en er was geen marktgerichte investeringsstrategie gemoeid met de herinvestering van de jaarlijkse overschotten in TV2 door de Deense staat.

(125) De enige uitzondering is de kapitaalsinvestering in de digitalisering van de productie-uitrusting van TV2. De Commissie merkt op dat de Deense autoriteiten hebben gesteld dat dit kapitaal niet als vrij kan worden beschouwd. Volgens de jaarrekening van 1997 was in de mediaovereenkomst besloten dat TV2 zijn productie-uitrusting zou digitaliseren vóór einde 2000. Een bedrag van 300 miljoen DKK werd geoormerkt voor de digitalisering van TV2 en de regionale zenders. In 1997 werd 167 miljoen DKK overgemaakt aan TV2 voor deze doelstelling. De Commissie is het er dus mee eens dat de investering was gebaseerd op een duidelijk besluit en een specifieke doelstelling had.

(126) Uiteindelijk werd deze reserve evenwel slechts ten dele gebruikt in overeenstemming met het genomen besluit. Einde 2000, toen de digitalisering had moeten zijn uitgevoerd, had TV2 slechts 14,3 miljoen DKK geïnvesteerd van de 167 miljoen DKK. Op het einde van de onderzochte periode was er in de praktijk slecht 95 miljoen DKK geïnvesteerd in de digitalisering van de uitrusting. Met ingang van 1 januari 2003 werd de resterende 72 miljoen DKK in die reserve vrijgegeven; bijgevolg kan TV2 dit bedrag gebruiken voor eender welk gewenst doel. De Commissie is derhalve van oordeel dat het restbedrag, dat in werkelijkheid kan worden gelijkgesteld met eender welke financieringsbron voor de exploitatiekosten van TV2, kan leiden tot overcompensatie. Dit restbedrag wordt daarom meegeteld bij de berekening van de hierboven vermelde overcompensatie.

(127) Gelet op het bovenstaande komt de Commissie met betrekking tot het eerste deel van de beoordeling van de evenredigheid tot de conclusie dat TV2 een feitelijke overcompensatie van 628,2 miljoen DKK (84,3 miljoen EUR) heeft ontvangen.

(128) Zoals beschreven in de inleiding, oefent TV2 ook een reeks commerciële activiteiten uit. In het geheel van de activiteiten van TV2 zijn deze wel erg marginaal. De kosten van deze commerciële activiteiten zijn toegerekend volgens de in de omroepmededeling bepaalde methode, en derhalve vond geen volledige kostentoerekening plaats. Wat betreft het voordeel dat TV2 geniet door de toegang tot de uitzendfrequentie, merkt de Commissie op dat dit onlosmakelijk verbonden is met de openbare opdracht. De Commissie is ook van mening dat de financieringskosten (rentevoordelen) overeenkomstig de omroepmededeling volledig kunnen worden toegerekend aan de activiteiten in het kader van de openbare dienst.

(129) Om de effecten van de belastingvrijstelling die de openbare omroep heeft genoten, te neutraliseren, moet 30 % van de winst van de commerciële activiteiten worden overgedragen aan de activiteiten in het kader van de openbare dienst. Dit is enkel in 2001 gebeurd. De Commissie erkent daarom dat er vervalsing op de televisiemarkt kan zijn voorgekomen, doordat TV2 bij het vaststellen van zijn commerciële prijzen geen rekening hoefde te houden met de vennootschapsbelasting. Het voordeel zal evenwel voortaan wellicht verdwijnen, aangezien het overgedragen deel

▼B

overeenstemt met het reële belastingpercentage vanwege het „neutraliseringsmechanisme”. Dit leidt niet tot proble men bij de berekening van de overcompensatie in het verleden, aangezien de volledige inkomsten van deze commerciële activiteiten zijn gebruikt om de nettokosten van de openbare opdracht te verminderen.

(130) TV2 heeft verlieslatende commerciële internetactiviteiten gehad. Daar deze activiteiten buiten het kader van de openbare opdracht vallen, is er geen mogelijkheid voor overheidsfinanciering. Aangezien bovendien geen andere activiteiten op stand-alonebasis zijn uitgeoefend, is er geen winst van commerciële activiteiten die de verliezen op de internetactiviteiten kan dekken.

ii) Concurrentiebeperkend optreden op commerciële markten

(131) Zoals zij heeft verklaard in de omroepmededeling, is de Commissie de mening toegedaan dat concurrentiebeperkend gedrag van openbare radio- en televisieomroepen niet noodzakelijk kan worden geacht voor het vervullen van hun openbare opdracht. In punt 58 van de mededeling wordt gesteld: „Een openbare omroep kan, inzoverre zijn lagere inkomsten worden gedekt door staatssteun, bijvoorbeeld worden gestimuleerd de marktprijzen voor reclame of andere activiteiten die buiten het kader van de openbare dienst vallen, te drukken om zodoende de inkomsten van de concurrenten te doen dalen (…) Wanneer een openbare omroep de prijzen voor activiteiten die buiten het kader van de openbare dienst vallen, verlaagt tot onder het niveau dat nodig is om de stand-alonekosten die een efficiënte, commerciële exploitant welke zich in een gelijkaardige situatie bevindt, doorgaans had moeten terugverdienen, kan een dergelijke handelwijze aangeven dat er overcompensatie van openbare-dienstverplichtingen is (…).”.

(132) TvDanmark heeft gegevens toegezonden, waaruit blijkt dat het de stand-alonekosten voor zijn televisieactiviteiten niet kan dekken met de prijzen die TV2 hanteert. TvDanmark vergelijkt zijn kosten met de prijzen voor TRP 21-50, die TV2 heeft gehanteerd.

(133) Om deze vergelijking als geldig te kunnen beschouwen, moet de Commissie in de eerste plaats vaststellen of TvDanmark zich in een situatie bevindt die met die van TV2 overeenstemt, en of TvDanmark een efficiënte onderneming is.

(134) Ten eerste moet de Commissie beoordelen of de situatie van TvDanmark overeenstemt met die van TV2. In dit verband merkt de Commissie op dat TV2 een kijkersaandeel heeft van ongeveer 35 %, terwijl dat van TvDanmark 15 % beloopt. Ook bij de reclame zijn er aanzienlijke verschillen. Het marktaandeel van TV2 is ongeveer 60 %, dat van TvDanmark 8 %. De reclameomzet van TV2 bedraagt ongeveer het vijfvoudige van die van TvDanmark. Bovendien is TV2 de enige omroep die 100 % van de bevolking bereikt, terwijl TvDanmark2 een dekking van 77 % heeft en TvDanmark nog minder. Gelet op het voorgaande kan TvDanmark niet rechtstreeks worden vergeleken met TV2.

(135) Ten tweede moet de Commissie beoordelen of TvDanmark een efficiënte marktdeelnemer is. Of een onderneming efficiënt werkt, kan worden uitgemaakt door een analyse van algemeen gebruikte ratio's en door de resultaten van de onderneming te vergelijken met de gemiddelde resultaten in de betrokken lidstaat. Bij deze analyse moet rekening worden gehouden met de verschillen in omvang en kostenstructuur van de ondernemingen. Maar zoals hierboven reeds is gesteld, kan niet worden beweerd dat de ondernemingen op de Deense markt in een zodanig vergelijkbare situatie verkeren, dat een rechtstreekse vergelijking van ratio's op grond van de financiële rekeningen mogelijk is. De Commissie is

▼B

derhalve van mening dat een analyse van dergelijke ratio's in deze zaak niet nuttig is.

(136) In de plaats hiervan heeft de Commissie gegevens betreffende TvDanmark en SBS Broadcasting geanalyseerd. Op grond van deze analyse kan de Commissie met zekerheid vaststellen dat de geleden verliezen het gevolg zijn van de hoge startkosten van TvDanmark, die de onderneming nog niet heeft terugverdiend, of louter van het feit dat TvDanmark niet efficiënt werkt. Ondanks verscheidene verzoeken ter zake kon de Commissie onvoldoende gegevens verkrijgen over de derde televisiemaatschappij, TV3, om een vergelijking te kunnen maken met de derde marktdeelnemer. De Commissie kan derhalve niet met zekerheid vaststellen of de verliezen van TvDanmark het resultaat zijn van het prijsbeleid van TV2, dan wel veroorzaakt zijn door andere factoren, die TvDanmark zelf kan beïnvloeden.

(137) Aangezien dus niet met zekerheid kan worden vastgesteld of TvDanmark efficiënt werkt en de twee ondernemingen niet rechtstreeks met elkaar kunnen worden vergeleken, is de Commissie van mening dat de bovengenoemde beoordeling in deze zaak geen afdoend resultaat oplevert. Zij heeft daarom een grondigere analyse gemaakt van de prijsbepaling van TV2, alsmede van de beschikbare gegevens over de reclamemarkt, om te kunnen beoordelen of TV2 in de onderzochte periode heeft gehandeld met het doel zijn reclame-inkomsten te maximaliseren.

(138) De Commissie heeft eerst de prijzen van de twee ondernemingen met elkaar vergeleken en de prijsbepaling van TV2 geanalyseerd. Deze analyse is vooral gericht op de periode 1998-2002, waarin TV2 volgens de klager begon met dumpingprijzen op de reclamemarkt. Voorts heeft de Commissie de Deense uitgaven voor reclame vergeleken met die in de hele EU en in het bijzonder de andere Scandinavische landen. En ten slotte werden de contactprijzen in alle Scandinavische landen en voor alle media met elkaar vergeleken.

(139) De Deense mededingingsautoriteiten onderzoeken momenteel het beleid van TV2 op de reclamemarkt. De onderstaande beoordeling loopt op geen enkele wijze vooruit op het resultaat van dat onderzoek.

Reclameprijzen

(140) De kijkcijfers en de samenstelling van het kijkerspubliek, de programma-inhoud, de regels betreffende de reclametijd en de financieringsbepalingen van de kanalen zijn allemaal factoren die de concurrentie op de reclamemarkt beïnvloeden. De diverse televisiemaatschappijen hanteren dus verschillende prijzen. De zenders verkopen ook een aantal uiteenlopende „producten", waarvan de prijzen verschillen ([1]).

(141) De prijzen die de zenders aanrekenen omvatten aanzienlijke kortingen. Daarom is het niet relevant om prijslijsten voor televisiereclame te vergelijken. Televisiereclame wordt meestal (90 % van de landelijke reclame) geregeld bij jaarlijkse overeenkomsten, op grond waarvan de zenders jaarkortingen geven. Bovendien zijn er verscheidene andere kortingen (voor nieuwe adverteerders, minder aantrekkelijke reclameslots, extra grote hoeveelheden, enz.). De zogenaamde media-agentschappen houden zich bezig met onderhandelingen en bemiddeling in verband met deze overeenkomsten.

(142) Om de diverse zenders met elkaar te kunnen vergelijken, moet er een gemiddelde prijs worden berekend. In de tabel hieronder zijn de gemiddelde prijzen voor de doelgroep TRP 21-50 opgenomen. Deze prijzen zijn berekend door de omzet van de betrokken

([1]) Verschillende categorieën van rating points, spotcampagnes, enz.

▼B

zenders, wat betreft landelijke reclamespots, te delen door het aantal geleverde TRP 21-50 ([1]).

Tabel 3

	1998	1999	2000	2001	2002
TvDanmark (EUR)	283	270	252	251	211
TV2 (EUR)	480	409	364	381	325
Verschil (EUR)	197	139	112	130	114
CPP van TvDanmark van het CPP van TV2 ([a]) (%)	58,9	66,0	69,3	65,9	64,9
Gemiddelde CPP van TV2 voor TRP 21-50, gewogen volgens dekking (0,7) (EUR)	336	286	255	267	228
CPP van TvDanmark van het gewogen CPP van TV2 (%)	84,2	94,3	99,0	94,1	92,7

([a]) CPP betekent „cost per point", d.w.z. de prijs van de reclame per rating point (GRP of TRP).

(143) Volgens de gegevens hierboven lagen de prijzen van TvDanmark voor TRP 21-50 ca. 30-40 % onder die van TV2. Zoals door de Commissie werd vastgesteld in de beschikking betreffende de staatssteun voor France 2 en France 3, is er een positief verband tussen het gemiddelde aantal contacten en de gemiddelde nettoprijs per contact op de reclamemarkt ([2]). Een prijsverschil tussen televisiemaatschappijen kan derhalve worden verklaard door hun relatief vermogen van de zenders om kijkers te lokken. In dergelijke situaties is het belangrijk erop te letten dat de feitelijke prijsverschillen de marktvoorwaarden weergeven.

(144) In tegenstelling tot de situatie in de Franse zaak, is het in deze zaak slechts mogelijk gegevens te analyseren van twee betrokken ondernemingen. De helling van de lineaire regressielijn moet derhalve worden berekend op grond van de prijzen van deze twee ondernemingen en deze zal statistisch niet erg relevant zijn. Dientengevolge zal het niet mogelijk zijn om te concluderen of de helling van deze lijn al dan niet correct is.

(145) Om te onderzoeken of kan worden gezegd dat de feitelijke prijsverschillen tussen beide ondernemingen de marktvoorwaarden weergeven, wordt een correctiefactor gebruikt als poging om de dominante positie die TV2 op de markt heeft, te neutraliseren. De wegingsfactor is afgeleid van berekeningen van media-agentschappen en geeft het verschil weer in de dekking die kan worden bereikt in de gewenste doelgroep door 100 TRP 21-50 te kopen bij TvDanmark of bij TV2. Het bereik van TvDanmark lag gemiddeld iets onder 70 % van dat van TV2 (bij aankoop van 100 TRP 21-50). Wanneer deze factor wordt meegerekend, liggen de prijzen minder ver uit elkaar. Op te merken valt dat de prijs van TV2 voortdurend iets boven die van TvDanmark ligt. Het prijsverschil lijkt derhalve de marktvoorwaarden te weerspiegelen. Maar met deze conclusie moet omzichtig worden omgegaan, want het mag niet worden vergeten dat in een dergelijke correctiefactor niet alle verschillen tussen de zenders kunnen worden verwerkt.

(146) De Commissie merkt ook op dat de klager stelt dat de feitelijke concurrentie op de markt voor televisiereclame zich niet afspeelt

([1]) Het Gallup-Metersysteem registreert hoeveel Gross Rating Points iedere zender feitelijk oplevert. Het getal is aangepast door de zender om het aantal bereikte TRP weer te geven.

([2]) Steunmaatregel C 60/99 (ex NN 167/95) — Frankrijk, staatssteun ten gunste van France 2 en France 3, 10 december 2003.

▼B

rond de prijslijsten of de gemiddelde GRP- of TRP-prijzen die hierboven zijn vermeld. In plaats hiervan concurreren de ondernemingen volgens TvDanmark met de zogenaamde marginale prijzen. Deze marginale prijzen zouden het gevolg zijn van de dominante positie van TV2 op de markt. Om hun campagnedoelstellingen te halen, moeten adverteerders een bepaald deel van de rating points uitsluitend bij TV2 kopen. Voor deze zogenaamde inframarginale eenheden bestaat er geen enkele concurrentie en TV2 kon daardoor hieruit excessieve winst boeken. Als gevolg hiervan concurreerden de ondernemingen om de resterende rating points en dus met marginale prijzen. TvDanmark stelt dat deze prijzen nog lager waren dan de gemiddelde prijzen die in de tabellen hierboven zijn aangegeven.

(147) Afgezien van de vraag in hoeverre deze weergave correct is, is de Commissie van mening dat een dergelijk optreden mogelijk zou zijn op grond van de sterke positie van TV2 op de markt. In deze zaak gaat het er evenwel om vast te stellen of het optreden van TV2 op de reclamemarkt van dien aard was dat TV2 er niet naar streefde zijn inkomsten te maximaliseren. Wat dat betreft, kan niet worden uitgesloten dat TV2 zijn prijzen laag hield om een hoog marktaandeel te behouden, maar dit hoeft nog niet te betekenen dat de maatschappij zijn inkomsten niet wilde maximaliseren.

Het prijsbeleid van TV2 in de onderzochte periode

(148) Op grond van het bovenstaande kan worden vastgesteld dat de prijzen van TV2 in de onderzochte periode hoger waren dan die van TvDanmark. Maar het is ook duidelijk dat het feitelijke prijsniveau in deze periode is gedaald, ook al zijn de prijzen op de lijst gestegen. TV2 heeft zijn kortingen aanzienlijk opgedreven.

(149) Maar op grond van een prijsanalyse kan niet worden vastgesteld of de prijsontwikkeling feitelijk heeft bijgedragen tot een vermindering van de totale reclame-inkomsten en daardoor tot een grotere behoefte aan overheidsfinanciering. Om deze kwestie op te lossen heeft de Commissie hieronder de prijsbepaling van TV2 en de effecten hiervan op de totale reclame-inkomsten van TV2 geanalyseerd.

(150) Zoals hieronder verklaard, heeft TV2 in de onderzochte periode een reeks prijsverhogingen en -verlagingen (door het verlenen van grotere kortingen) uitgevoerd. De tabel hieronder geeft een overzicht van de ontwikkeling in de totale reclame-inkomsten van TV2 gedurende de periode 1998-2002 (in miljoen DKK). De klager stelt dat TV2 in de loop van deze periode de prijzen op de Deense markt heeft gedrukt.

Tabel 4

(in miljoen DKK)

	1998	1999	2000	2001	2002
Reclame-inkomsten in heel Denemarken	1 008	884 (– 11,3 %)	959 (+ 8,5 %)	879 (– 8,3 %)	884 (– 0,6 %)

(151) In 1997 nam TV2 het strategische besluit om zijn capaciteit niet beter te benutten, maar om zijn prijzen in 1998 te verhogen. Een verdere prijsverhoging werd in 1999 uitgevoerd. De Deense autoriteiten stellen dat de concurrentie in 1999 zo intens was geworden dat TV2 problemen had ten gevolge van de prijsverhoging en zijn reclame-inkomsten met 10 % daalden in vergelijking met het jaar tevoren.

(152) In 2000 verwachtte TV2 een aanzienlijke aanscherping van de concurrentie en het verhoogde zijn prijzen niet. De feitelijke

▼B

prijzen daalden toen ook door de invoering van het nieuwe kortingsysteem. Als gevolg hiervan benutte TV2 33 % meer van zijn capaciteit dan het jaar tevoren. Maar de prijsbepaling leidde ertoe dat de landelijke reclame-inkomsten van TV2 met slechts 8,4 % stegen. In 2001 verhoogde TV2 zijn prijzen opnieuw. Ondanks de stijgende prijzen vielen de reclame-inkomsten en de benutting van de capaciteit van TV2 terug op het niveau van 1999. In 2002 verlaagde TV2 zijn prijzen opnieuw en bereikte een kleinere daling van de totale omzet. Maar de terugval van de omzet in de gehele reclamemarkt was nog groter.

(153) Uit het bovenstaande blijkt dat het gebruik van uitgebreide kortingen heeft geleid tot een daling van het feitelijke prijsniveau. TV2 kon de prijsdaling compenseren door zijn capaciteit beter te benutten. De concurrenten hadden deze mogelijkheid niet, omdat zij niet over dezelfde capaciteitsreserve beschikten. Om zich op de markt te kunnen handhaven waren zij genoodzaakt TV2 te volgen. In de jaren waarin TV2 zijn prijzen verhoogde, daalde zijn reclameomzet. Wanneer TV2 zijn prijzen verlaagde, kon de maatschappij daarentegen haar totale omzet verhogen. De Commissie besluit derhalve dat de prijsverlagingen van TV2 in de praktijk leidden tot een verhoging van de totale inkomsten. Er kan derhalve niet worden beweerd dat het prijsbeleid van TV2 niet de maximalisering van de inkomsten beoogde.

De uitgaven voor televisiereclame in Denemarken, vergeleken met de EU in haar geheel

(154) Uit een vergelijking tussen de prijzen van de Deense ondernemingen en een analyse van het prijsbeleid van TV2 blijkt niet in hoeverre het prijsniveau op de Deense markt voor televisiereclame te laag was. Een dergelijk laag prijsniveau kan een gevolg zijn van een misbruik door TV2 van zijn dominante positie om de totale uitgaven voor televisiereclame te drukken onder het niveau waar zij zich zouden hebben bevonden bij normale concurrentie.

(155) Om hierover duidelijkheid te krijgen heeft de Commissie de economische gegevens aangaande de reclamemarkt in alle EU-lidstaten geanalyseerd en vergeleken met de situatie in Denemarken. Aangezien de Deense markt voor televisiereclame het best kan worden vergeleken met andere Noord-Europese landen, vergeleek de Commissie de gegevens van Denemarken ook met die van de andere noordse landen (Finland, Zweden en Noorwegen) ([1]). De geanalyseerde cijfers betreffende de uitgaven voor televisiereclame zijn 1) de uitgaven voor televisiereclame in % van de totale reclame-uitgaven, 2) de uitgaven voor televisiereclame per hoofd van de bevolking en 3) de uitgaven voor televisiereclame in % van het BNP. De tabel hieronder bevat een overzicht van deze cijfers ([2]):

([1]) Zowel de Deense autoriteiten als de klager zijn van oordeel dat de prijzen in Denemarken het beste kunnen worden vergeleken met die in de andere noordse landen, daar de marktvoorwaarden er min of meer gelijk zijn (grootte, kijkgewoonten).

([2]) Er waren nog geen cijfers beschikbaar voor 2002.

▼B

Tabel 5

Uitgaven voor televisiereclame in Denemarken, de EU en de andere noordse landen

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Uitgaven voor televisiereclame in % van de totale reclame-uitgaven	DK EU Noorden	27 35 24	29 37 25	29 37 26	30 37 27	28 37 27	27 37 27	27 37 26
Uitgaven voor televisiereclame per hoofd van de bevolking (in EUR)	DK EU Noorden	39 37 32	44 40 36	48 45 41	51 49 44	46 53 45	47 60 54	44 58 49
Uitgaven voor televisiereclame in % van het BNP	DK EU Noorden	1,49 2,20 1,45	1,61 2,34 1,51	1,70 2,46 1,62	1,77 2,58 1,72	1,51 2,70 1,66	1,45 2,88 1,73	1,34 2,71 1,55

Bron: European Audiovisual Observatory, EuroStat.

(156) Uit de tabel hierboven kan worden afgeleid dat het aandeel van televisiereclame in de totale reclame-uitgaven in Denemarken (27 %) lager was dan het gemiddelde in de EU (37 %). De gegevens wijzen er evenwel ook op dat er een algemeen verschil is tussen Noord- en Zuid-Europa ([1]). In de zuidelijke lidstaten zijn de uitgaven voor televisiereclame aanzienlijk hoger dan in de noordelijke lidstaten ([2]). Hetzelfde patroon komt terug bij het aandeel van de uitgaven voor televisiereclame in het BNP ([3]). Ook de uitgaven voor televisiereclame per hoofd van de bevolking geven een groot verschil te zien tussen de lidstaten ([4]). Indien de cijfers van het noorden met elkaar worden vergeleken, blijkt dat het Deense uitgavenpatroon overeenstemt met dat in andere noordse landen.

(157) Gelet op het voorgaande besluit de Commissie dat er geen duidelijk en ondubbelzinnig bewijs is dat de prijzen op de Deense markt voor televisiereclame systematisch en consequent werden gedrukt door het prijsbeleid van TV2.

Intermediale prijzen

(158) De klager diende ook gegevens in over vergelijkingen van de contactprijzen (uitgedrukt in CPM ([5])) die de grenzen van één

([1]) Een van de belangrijkste redenen hiervoor is dat de bevolking in de noordelijke landen minder tijd besteedt aan televisiekijken. In 2002 was de gemiddelde dagelijkse kijktijd in Denemarken 156 minuten en in de hele EU 192 minuten.

([2]) In 2001 was het percentage het hoogste in de zuidelijke lidstaten Portugal (60 %), Italië (54 %) en Griekenland (49 %). Maar in Nederland (23 %), Finland (24 %), Oostenrijk (26 %) en Ierland (26 %) bleek het lager te zijn dan in Denemarken. In Zweden was het even hoog als in Denemarken.

([3]) Het aandeel van de uitgaven voor televisiereclame in het BNP was hoog in zuidelijke landen als Portugal (6,66 %), Griekenland (4,04 %), Italië (3,22 %) en Spanje (3,21 %).

([4]) De uitgaven voor televisiereclame per hoofd van de bevolking waren in 2001 lager in Finland (42 EUR) en Zweden (43 EUR) en lagen op min of meer gelijk niveau in Nederland (45 EUR). Ze waren het hoogst in het Verenigd Koninkrijk (90 EUR), Portugal (80 EUR) en België (73 EUR).

([5]) CPM (Cost per Millum, d.w.z. prijs per 1 000 kijkers) betekent ofwel de uitgave om 1 000 contacten binnen een doelgroep te maken, ofwel de uitgave om 1 000 verschillende personen in de doelgroep te bereiken.

▼B

medium overstijgen en betrekking hebben op alle media in een bepaald land. De gegevens van de klager vergelijken de uitgaven om 1 000 individuele personen te bereiken met reclame in de gedrukte media of op televisie in Denemarken, Noorwegen en Zweden ([1]).

(159) Uit deze gegevens blijkt dat televisiereclame in Denemarken niet zo duur is als in Zweden en Noorwegen ([2]), maar dat het omgekeerde het geval is bij de gedrukte media ([3]).

(160) De Commissie kan evenwel niet nagaan hoe betrouwbaar de voorgelegde gegevens zijn en of er enige publiek toegankelijke gegevens zijn. Aangezien het gaat om zeer beperkte gegevens, waarbij geen rekening wordt gehouden met eventuele culturele verschillen, kan de Commissie geen enkele geldige conclusie trekken over het contactprijsniveau voor de diverse media in de Scandinavische landen.

(161) De Commissie besluit derhalve dat TV2 tijdens de onderzochte periode de hoogste reclameprijzen op de Deense markt had in die zin dat TV2 de prijs van zijn product 15 tot 40 % hoger kon stellen dan de concurrenten, overeenkomstig het bereik in de relevante doelgroep. De prijzen zijn in Denemarken ca. 20 % lager dan in Zweden of Noorwegen.

(162) Gelet op de bovenstaande analyses besluit de Commissie dat er uit het oogpunt van staatssteun in dit stadium geen duidelijke bewijzen zijn dat TV2 zijn reclame-inkomsten niet trachtte te maximaliseren en dat dit beleid tot een hogere behoefte aan overheidsfinanciering zou hebben geleid. De Commissie is in ieder geval van mening dat zelfs indien TV2 inkomsten uit de reclame-activiteiten zou hebben verloren, deze verliezen niet de reeds vastgestelde overcompensatie zouden overstijgen.

VI. **Conclusie**

(163) Om de hierboven vermelde redenen besluit de Commissie dat de steun die het voorwerp van dit onderzoek is, een overcompensatie van TV2 inhoudt ten bedrage van 628,2 miljoen DKK (84,3 miljoen EUR) en dat dit bedrag derhalve krachtens artikel 86, lid 2, van het Verdrag niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en moet worden teruggevorderd. Wat de kwestie betreft bij wie het bedrag moet worden teruggevorderd, merkt de Commissie op dat TV2 in december 2003 zijn rechtsstatuut wijzigde doordat TV2 werd omgevormd tot de naamloze vennootschap TV2/DANMARK A/S („TV2 A/S”), en dat het volledige bedrag dat met dat voordeel overeenstemt, werd overgedragen aan TV2 A/S. Het volledige bedrag van de overcompensatie strekt dus nu TV2 A/S tot voordeel en moet dus worden teruggevorderd van deze vennootschap. Het bedrag van de overcompensatie wordt op jaarbasis berekend, uitgaande van de toestand aan het einde van ieder jaar (31 december). De berekening van de rente zal worden gebaseerd op die datum,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun die van 1995 tot 2002 is verleend aan TV2/DANMARK in de vorm van omroepbijdragen en de andere subsidies die in deze beschik-

([1]) De televisiecontactprijzen voor Noorwegen en Denemarken worden geschat op grond van inlichtingen van de lokale SBS-zender. De ramingen van de prijzen in de gedrukte media komen van een media-agentschap.

([2]) De CPM voor televisie is in Denemarken 13, in Zweden 14 en in Noorwegen 18.

([3]) De CPM voor gedrukte media is in Denemarken 21, in Zweden 17 en in Noorwegen 12.

▼B

king worden beschreven, is krachtens artikel 86, lid 2, van het Verdrag verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, met uitzondering van een bedrag van 628,2 miljoen DKK.

Artikel 2

1. Denemarken neemt alle nodige maatregelen om dit bedrag van 628,2 miljoen DKK van TV2 A/S terug te vorderen.

2. De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures, voorzover deze procedures een onverwijlde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van deze beschikking toelaten.

3. Het terug te vorderen bedrag omvat rente vanaf de datum waarop de onderdelen van dit bedrag de begunstigde ter beschikking zijn gesteld tot de datum van de terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van de rentevoet van het eerste jaar waarin overcompensatie plaatsvond. Voor elk van de volgende jaren wordt op overeenkomstige manier rente geheven op ieder bijkomend bedrag dat als overcompensatie is verleend.

4. De rente, die krachtens lid 3 wordt geheven, wordt op samengestelde grondslag toegepast, zoals bepaald in de artikelen 9 en 11 van Verordening (EG) nr. 794/2004 ([1]).

Artikel 3

Het Koninkrijk Denemarken deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft gepland en reeds genomen om hieraan te voldoen. Voor het verstrekken van deze inlichtingen wordt gebruik gemaakt van de vragenlijst in bijlage 1 van deze beschikking.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Denemarken.

([1]) PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1.

▼B

BIJLAGE

Inlichtingen over de tenuitvoerlegging van Beschikking 2005/217/EG van de Commissie

1. BEREKENING VAN HET TERUG TE BETALEN BEDRAG

1.1. Er wordt gevraagd om de volgende inlichtingen over het bedrag aan onrechtmatige staatssteun aan de begunstigde:

Datum (*)	Steunbedrag (**)	Valuta	Naam en adres van de begunstigde

(*) Datum waarop de steun (of de tranche van de steun) ter beschikking van de begunstigde is gesteld.
(**) Steunbedrag dat aan de begunstigde ter beschikking is gesteld (in bruto-subsidie-equivalent).

Opmerkingen:

1.2. Geef een gedetailleerde verklaring van de wijze waarop de te betalen rente op de teruggevorderde steun zal worden berekend.

2. GEPLANDE EN REEDS GENOMEN MAATREGELEN TOT TERUGVORDERING VAN DE STEUN

2.1. Geef een gedetailleerd overzicht van de geplande maatregelen en van wat reeds is gedaan om een onverwijlde en daadwerkelijke terugbetaling van de steun te waarborgen. Geef, indien dit relevant is, ook de rechtsgrondslag voor de genomen of geplande maatregelen.

2.2. Wanneer zal de terugbetaling zijn voltooid?

3. REEDS TERUGGEVORDERDE BEDRAGEN

3.1. Er wordt gevraagd om de volgende inlichtingen over het steunbedrag dat reeds is teruggevorderd van de begunstigde:

Datum (*)	Teruggevorderd bedrag	Valuta	Naam en adres van de begunstigde

(*) Datum van terugbetaling.

3.2. Gelieve bewijsstukken in te dienen voor de terugbetaling van de bedragen die zijn vermeld in de tabel onder punt 3.1.