

FOLKETINGET



Kulturdvalget og Europaudvalget

EU-konsulenten

Til: Udvalgets medlemmer
Dato: 7. april 2017

Kontaktperson:

Lotte Rickers Olesen (3330)

EU-perspektiver i forhold til offentlig støtte til medier

Sammenfatning

Hvis man vil ændre direkte mediestøtte, skal man huske EU's statsstøtteregler. Nye støtteordninger skal godkendes af Kommissionen, der ser på, om støtten forvrider konkurrencen på det indre marked. Ændringer af støtteordninger skal i visse tilfælde også godkendes af Kommissionen. Det er et område med mange gråzoner. Derfor kan det være en god ide at konsultere Kommissionen på forhånd, så man undgår unødvendige notifikations- og godkendelsesprocedurer - og reducerer risikoen for senere retssager og ulovlighedsrenter.

Hvad angår indirekte støtte, er der nye EU-regler på vej for momsfratagelse på trykte og elektroniske medier. De giver mulighed for, men forpligter ikke til ligestilling af de to medietyper. En ny dom kan muligvis forpligte EU-landene til ændringer.

Mediestøtte er et nationalt anliggende. Men når et EU-land vil give støtte til medier – hvad enten det er trykte eller digitale, public service eller kommercielle – skal man tage højde for EU-retten. De relevante EU-regler er først og fremmest EU's konkurrenceregler, herunder statsstøttereglerne. Ved indirekte støtte i form af momsfratagelse, skal EU's momsregler også ind i billedet. Denne note kigger nærmere på disse regelsæt. Endelig skal mediestøtte

overholde EU's udbudsregler.¹ Udbudsreglerne behandles ikke her, da disse ikke er specifikke for medieområdet.

EU's statsstøtteregler

Kort fortalt

Dette er et område med mange gråzoner. Som udgangspunkt skal statsstøttereglerne tages i betragtning. Det betyder, at nye former for støtte til medier både skal meddeles til Kommissionen (notificering) og godkendes af Kommissionen for at være lovlige.

Når en eksisterende ordning ændres, skal det vurderes om ændringen betyder, at der tale om en ny ordning. Erfaringer fra Finland viser, at en ændret finansiering af public service-tv ikke nødvendigvis betyder, at støtten skal notificeres.

Når Kommissionen vurderer, om støtten kan godkendes, ser den på, om public service-opgaven er klart defineret, om der er givet et mandat fra staten, om public service-opgaven kunne løses uden støtten, og om støtten påvirker samhandlen i EU i modstrid med fælles interesser.

Den længere forklaring

Når der planlægges nye eller ændrede støtteordninger, skal man stille tre spørgsmål: 1) Er der tale om statsstøtte? 2) Er denne statsstøtte forenelig med det indre marked, det vil sige lovlig? 3) Hvornår skal ændringer i en eksisterende støtteordning notificeres til Kommissionen?

1) Der er tale om statsstøtte, når staten giver støtte til fordel for en bestemt virksomhed.² Der er dog undtagelser. Hvis støtten er det, der i EU-jargon kaldes *tjenesteydelser af almen økonomisk interesse* og lever op til de såkaldte Altmarkkriterier, er der ikke tale om statsstøtte. Altmarkkriterierne er fastlagt af EU-Domstolen:

- Tjenesteyderen skal være pålagt at opfylde klart definerede forpligtelser til offentlig tjeneste.
- Kriterierne for beregning af kompensation skal være objektive, gennemsigte og fastlagt på forhånd.

¹ Se [Udbudsportalen](#) for EU's udbudsregler.

² Artikel 107, stk. 1 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF)

- Tjenesteyderen må ikke få højere kompensation end det nødvendige for at opfylde forpligtelsen.
- Når en virksomhed udvælges, skal det enten ske ved offentligt udbud eller ved en analyse af omkostninger for en gennemsnitsvirksomhed.³

Hvis alle disse fire betingelser er opfyldt, kan man se bort fra statsstøttereglerne. I praksis er det dog svært at opfylde alle, særligt det fjerde kriterium har vist sig vanskeligt.⁴ Da den danske radiokanal FM4 blev udbudt i 2010, argumenterede den danske regering for, at det ikke var statsstøtte med henvisning til Altmarkkriterierne. Kommissionen mente derimod ikke, at det fjerde kriterium var opfyldt.⁵ Kommissionen godkendte derpå støtten som forenelig med det indre marked efter statsstøttereglerne (se nedenfor), og udbuddet blev vundet af Radio 24/7.

Statsstøtte skal notificeres, det vil sige anmeldes til Kommissionen, som vurderer, om statsstøtten er forenelig med det indre marked.⁶ Hvis støtten ikke er blevet notificeret, er den ulovlig - også selvom den ville være blevet godkendt, hvis det var blevet anmeldt. Når der er tale om ulovlig støtte, skal støtten betales tilbage med renter – såkaldte ulovlighedsrenter.

Den uendelige historie om TV2

Finansieringen af TV2 i årene 1995-2002 har været genstand for en bitter strid siden 2004. TV2's konkurrenter (bl.a. MTG, SBS, Viasat) mener, der er tale om statsstøtte, der ikke er forenelig med det indre marked, og at TV2 derfor skal betale støtten tilbage med renter (op mod 5 mia. kr.). Kommissionen mener, der er tale om statsstøtte, der er forenelig med det indre marked, men som ikke er lovlig, fordi den ikke har været anmeldt til Kommissionen. TV2 og den danske regering mener slet ikke, der er tale om statsstøtte.

TV2 fik i 1995-2002 midler i form af tv-licensafgifter, penge fra TV2-Fonden, ad hoc tildelinger af midler, fritagelse for selskabsskat, fritagelse fra betaling af renter og for tilbagebetaling af lån tildelt TV2 ved selskabets oprettelse mm. Der har kørt flere sager ved EU-Retten, hvis afgørelser er blevet appelleret. EU-Domstolens dom i de tre verserende appelsager ventes i anden halvdel af 2017.

³ Altmarksagen C-280/2000

⁴ Ifølge Kammeradvokaten: *Nye EU-retlige regler om statsstøtte i form af kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse*. Af Rasmussen og Holdgaard og Claus Peter Hansen, kammeradvokaten i Erhvervsjuridisk Tidsskrift nr. 2. 2013

⁵ Kommissionens afgørelse [Vedr. Statsstøttesag nr. SA.32019 \(2010/N\) Danmark. Den danske radiokanal FM4](#). 23. marts 2011

⁶ Notificeringspligten (også kaldet stand-still klausulen) findes i artikel 108, stk. 3 TEUF.

Mediestøtte kan altså være ulovlig på to måder: A) fordi den ikke er forenelig med det indre marked, B) fordi den ikke er blevet anmeldt til Kommissionen.

2) Er statsstøtten forenelig med det indre marked?

Statsstøtte er i udgangspunktet forbudt. Når Kommissionen skal vurdere, om støtten er forenelig med det indre marked, sker det efter traktatens undtagelsesbestemmelser – det vil sige undtagelser fra forbuddet mod statsstøtte. Der er f.eks. undtagelser for sociale og kulturelle formål.

Public service er det, der i EU-jargon kaldes *tjenesteydelser af almen økonomisk interesse*.⁷ Når Kommissionen vurderer, om finansiering af en sådan tjenesteydelse er forenelig med det indre marked, sker det på baggrund af følgende kriterier:

- Tjenesteydelsen af almen økonomisk interesse skal være defineret så præcist som muligt.
- Der skal være et mandat fra staten til den virksomhed, der skal udføre tjenesten (f.eks. gennem lovgivning eller bindende kommissorium).
- Virksomheden ville ikke kunne udføre den særlige tjeneste uden statsstøtten.
- Undtagelsen må ikke påvirke samhandlen i et omfang, som strider mod EU's fælles interesse (afvejningen af de to sidste kriterier kaldes proportionalitetstesten).⁸

Samtidig skal Kommissionen tage højde for, at public service radio og tv, har en særlig karakter i EU-retten. Traktaten siger for det første, at: *offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne hænger direkte sammen med de demokratiske, sociale og kulturelle behov i de enkelte samfund og med nødvendigheden af at bevare mediepluralisme*. Og for det andet, at traktaten ikke griber ind i EU-landenes beføjelse til at finansiere radio- og tv-virksomheder, der har fået pålagt en defineret public service-opgave fra et EU-land, hvis finansieringen ikke ændrer handels- og konkurrencevilkårene i EU på en måde, som strider mod de fælles interesser.⁹

⁷ Dette begreb er ikke defineret i traktaterne. Det er op til EU-landene at definere. Kommissionens kompetence er begrænset til at efterprøve i konkrete tilfælde, om EU-landet har overskredet sine beføjelser til skøn i forholdet til en tjenesteydelses karakter

⁸ Artikel 106, stk. 2 i TEUF og EU-Domstolens retspraksis.

⁹ Protokol til Amsterdamtraktaten nr. 32 (1997) om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne.

Eksempler på praksis, der påvirker samhandlen, så det strider mod den fælles interesse:

Underbudspriser: Hvis et public service radio- eller tv-selskab presser sine reklamepriser eller priser på kommercielle betalingstjenester ned under markedsprisen, mens differencen dækkes af public service-midler, så påvirker det samhandlen i et omfang, som strider mod EU's fælles interesse.

Premium-rettigheder: Det kan lovligt indgå som en del af en public service-opgave, at selskabet skal købe rettigheder til premium-programmer. Men det er uproportionale markedsfordrejninger, hvis selskabet beholder eksklusive premium-rettighe

der uden at bruge dem og uden at give licens til dem på en rimelig måde.

Det er medlemslandene, der definerer public service. Kommissionens rolle er her begrænset til at konstatere, om der er sket åbenlyse fejl. En åbenlys fejl er f.eks., hvis statsstøtte finansierer aktiviteter, der ikke skaber nogen merværdi ved at opfylde demokratiske, sociale og kulturelle behov i samfundet.¹⁰

3) Hvornår skal ændringer af eksisterende ordninger notificeres?

De finansieringsordninger for public service, der gælder i EU-landene i dag, blev indført for længe siden - ofte før traktaten trådte i kraft. Det gælder også den danske licensordning, der er ældre end dansk EF-medlemskab. Når sådanne ordninger ændres, vurderer Kommissionen, om ændringerne betyder, at støtten ikke længere kan karakteriseres som eksisterende støtte. Kun hvis ændringen påvirker indholdet af den oprindelige ordning, bliver det en ny ordning. Kommissionen ser her på om:

- Ændringer i støtten kan adskilles - og dermed vurderes selvstændigt - fra den oprindelige ordning. Hvis de ikke kan adskilles, er der tale om en ny ordning.
- Ændringer påvirker faktorer såsom fordelens art, finansieringskilden, støttens formål, støttemodtagere eller rækkevidden af støttemodtagers virksomhed.¹¹

¹⁰ [Kommissionens meddelelse om statsstøttere](#)glernes anvendelse på public service radio- og tv-virksomhed 2009/c 257/01, 27. oktober 2009

¹¹ Se note 10.

Hvis ændringer betyder, at der ikke længere er tale om eksisterende støtte, skal Kommissionen notificeres.

De europæiske lande bruger forskellige finansieringskilder til public service tv og radio.¹² Det kan være statsbudgettet, en særskat eller en særlig public service-afgift som den danske radio- og tv-licens. Når man overgår fra en finansieringskilde til en anden, er det relevant at overveje, om denne ændring betyder, at der er tale om en ny ordning, som skal notificeres.

Da man i Finland planlagde at erstatte tv-licensen med en særskat (den såkaldte Yle-skat), blev modellen på forhånd forelagt embedsmænd i Kommissionen. Konklusionen på den forudgående konsultation var, at den ændrede finansieringsmodel ikke udgjorde en ny støtte, men at støtteordningen derimod var eksisterende støtte. Det var derfor ikke nødvendigt at notificere støtten til Kommissionen.¹³

Andre aspekter ved public service

Finansieringsordninger kan inddeles i to hovedkategorier, som begge vurderes efter sammen metode i Kommissionen: *énkildefinansiering* (kun offentlige midler) og *todelt finansiering* (forskellige kombinationer af statsmidler og indtægter af kommercielle eller public service aktiviteter, f.eks. salg af reklameplads eller programmer eller salg af betalingstjenester). Ved todelte finansiering må public service-midler ikke bruges til at forstyrre konkurrencen f.eks. ved at sætte reklameprisen under markedsprisen.

Kommissionen stiller krav om adskillelse af public service-aktiviteterne fra andre aktiviteter – også ved adskillelse af regnskaberne.

Med hensyn til mediekonvergens finder Kommissionen, at public service-stationer må kunne udnytte digitaliseringens muligheder, hvis de skal kunne spille en fundamental rolle i samfundet. Derfor kan de godt modtage støtte til at udbyde tv og radio på nettet forudsat, at formålet er at løfte deres public service-forpligtelse, og at de ikke har uproportionale virkninger på markedet.¹⁴

¹² Politiken bragte 20. februar 2017 en [grafisk oversigt](#) over de europæiske landes finansiering af public service tv.

¹³ [The tax-based funding of the Finnish public service broadcaster Yle](#), Marina Österlund-Karinkanta, 16. juni 2016. Offentliggjort på Europarådets European Audiovisual Observatory

¹⁴ Se note 10.

Anden mediestøtte end public service

Andre former for mediestøtte end public service vil også typisk være statsstøtte. Den danske mediestøtteordning til trykte og internetbaserede nyhedsmedier er et eksempel. Mediestøtteordningen var tidligere støtte til distribution. Denne ordning var godkendt af Kommissionen. Da støtteordningen i 2013 blev ændret fra distributionsstøtte til redaktionel produktionsstøtte (og projekt- og saneringsstøtte), blev støtteordningen notificeret til Kommissionen på grund af ændringen. Kommissionen godkendte støtten efter en bestemmelse, der hedder *fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner*. Her er betingelsen ligesom ved public service, at støtten ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.¹⁵

Da mediestøtteordningen blev udfordret og blåstemplet

Søndagsavisen, som er en annoncefinansieret, husstandsomdelt gratisavis og derfor ikke kan modtage denne form for mediestøtte, anlagde i marts 2014 sag ved EU-Domstolen mod Kommissionens afgørelse, der godkendte den danske mediestøtteordning.

Søndagsavisen mente, Kommissionens afgørelse burde annulleres, fordi Kommissionen ikke undersøgte om støtteordningen var egnet til at opfylde formålet, og fordi Kommissionens begrundelse for, at fordelene ved støtteordningerne opvejer den konkurrenceforvriddning af annoncemarkedet, var mangelfuld, fordi dette ikke var tilstrækkeligt undersøgt. EU-Domstolen afviste imidlertid 11. oktober 2016 Søndagsavisens anklager (Sag T-167/14).

Indirekte støtte i form af momsfrigørelse

I Danmark er der nul moms på trykte aviser, mens den almindelige momsats på 25 pct. gælder for elektroniske aviser. Det følger af EU's momsdirektiv.

Elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter skal nemlig belægges med den normale momsats (mindst 15 pct.) i de enkelte EU-lande, mens EU-landene kan anvende en nedsat momsats (mindst 5 pct.) på alle former for trykte medier.

¹⁵ Artikel 107, stk. 3, c) i TEUF

Derudover har nogle EU-lande mulighed for at anvende såkaldte stærkt nedsatte satser (lavere end 5 pct.) og nulsatser (momsfritagelse med ret til fradrag for moms på indkøb) på visse trykte medier.

Dette momsdirektiv er i øjeblikket ved at blive revideret. Kommissionen fremlagde i slutningen af 2016 et forslag, der lægger op til, at alle EU-lande fremover får mulighed for frit at fastsætte momssatser på bøger, aviser og tidsskrifter, uanset om de er trykte eller elektroniske. EU-landene vil altså frit kunne vedtage nulmoms for både elektroniske og trykte aviser, hvis forslaget bliver vedtaget som fremsat. Forslaget forpligter imidlertid ikke landene til at ændre deres eksisterende momsregler.¹⁶

Men EU-landene skal muligvis alligevel ændre på de forskellige momssatser på grund af en dom afsagt af EU-Domstolen den 7. marts i år. Sagen, der er anlagt af den polske ombudsmand, handler om muligheden for momsmæssigt at forskelsbehandle trykte og elektroniske bøger.¹⁷

Dommen fastslår, at lovgivere (Europa-Parlamentet og Rådet) har vide skønsmålinger, og domstolskontrollen skal kun prøve, om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn. En forskelsbehandling som i denne sag skal ifølge Domstolen begrundes i et lovligt formål. Domstolen bemærker, at for at fremme elektronisk handel generelt (inkl. bøger) har lovgiverne besluttet, at der skal være klare, enkle og ens regler for alle elektroniske tjenesteydelser og dermed ikke mulighed for momsnedsættelse for elektroniske bøger. Domstolen anser dette for et lovligt formål.

Dommen kan i følge Finansministeriet muligvis bevirke, at EU-landene momsmæssigt vil skulle ligestille trykte og elektroniske aviser og tidsskrifter. Den danske regering er ikke færdig med at analysere dommen.¹⁸

Moms på licens?

I Danmark opkræves der moms af radio- og tv-licens. Det kan Danmark kun gøre, fordi Danmark har en undtagelse (stand still-klausul) i momssystemdirektivet. Stand still-klausulen betyder, at EU-lande, som pr. 1. januar 1978 opkrævede moms på bl.a. offentlige, ikke-kommercielle radio- og tv-virksomheder, kan fortsætte med at gøre det. Andre lande har ikke mulighed for at

¹⁶ KOM(2016)758 [Kommissionens forslag til ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter](#)

¹⁷ Sag C-390/15

¹⁸ [Finansministeriets samlenotat vedrørende rådsmødet \(ECOFIN\) den 21. marts 2017.](#)

lægge moms på licensbetalingen. Det skyldes, at momsreglerne gælder for køb og salg af varer og ydelser, der leveres mod et vederlag. Der skal være en direkte sammenhæng mellem varen eller ydelsen, som leveres og vederlaget. EU-Domstolen har i en dom udtalt, at en tjekkisk offentlig radiovirksomhed, der finansieres af en obligatorisk lovpligtig licensafgift, ikke udgør levering af tjenesteydelser, som foretages mod vederlag, da der ikke direkte sammenhæng mellem de leverede ydelser og vederlaget.¹⁹ Tjekkiet er ikke omfattet af stand still klausulen.

¹⁹ Sag C-11/15. Se også [svar fra skatteministeren til KUU på spørgsmål 25 \(alm.del\)](#) 1. marts 2017