

## **Frands Mortensen**

**Den europæiske Unions holdning til  
public service-institutionernes mulighed  
for at distribuere ”nye tjenester”  
som del af deres  
public service-opgave**

## EU og nye tjenester som del af public service

### 1. Udgangspunkt – fire Beslutninger fra Kommissionen

- a. BBC Digital Curriculum fra oktober 2003 - N 37/2003
- b. TV 2/Danmark fra maj 2004 - C 2/2003
- c. Artikel 17-brev til Tyskland fra marts 2005 – E 3/2005
- d. Åbningsskrivelse i NOS Holland fra juni 2006 – C 2/2004

### 2. EBU's forsvar – Amsterdam-protokollen

- EU's dilemma: Artikel 86, stk. 2  
Public service broadcasting – Informationssamfundstjenester  
Dom i C-89/04 Mediakabel

### 3. Digitaliseringen og Internettet

- a. Moralsk panik, Rådets henstilling om beskyttelse af mindreårige fra 1998
- b. TWF-direktivet fra 1989
- c. Revision 2005-2007

### 4. Creative Content Online

- a. Film online
- b. I 2010. AV-tjenester som økonomisk motor.
- c. Kreativt online indhold fra jan. 2008

### 5. Building Public Value

- a. BBC
- b. Irland
- c. Belgien
- d. Tyskland

### 6. Ny Broadcasting Communication

- a. Logikken i Public Value Test'en
- b. Artikel 86, stk. 2, første og sidste sætning
- c. Den danske værdi-test

### 7. Ny eller eksisterende støtte

- Hvor meget er "ny" støtte?  
Hvad har Kommissionen godkendt?  
20. april 2005 - E 8/2005 Spanien (RTVE)  
20. april 2005 - E 9/2005 Italien (RAI)  
20. april 2005 - E 10/2005 Frankrig (France Télévision)  
22. marts 2006 - E 14/2005 Portugal (RTP)

**Afslutningskonference for public service-projekterne i RTV-Nævnets regi den 28. januar 2009**

## Tidslinje

# Nye medietjenester som del af public service broadcasting

16. okt. 96 K's Grønbog om beskyttelse af mindreårige
17. jun. 97 Amsterdam-protokollen underskrives
24. sep. 98 Rådets henstilling om sammenlignelig beskyttelse af mindreårige ift. audiovisuelle tjenester og informationstjenester, der stilles til rådighed for offentligheden
25. jan. 99 Rådets resolution om public service broadcasting
15. nov. 01 Broadcasting Communication
01. okt. 03 K godkender BBC Digital Curriculum,
03. feb. 04 Åbningsskrivelse i C 2/04 Holland, NOS og NOB
19. maj 04 K beslutter i C 2/2003 Danmark, TV 2
- Juni 04 BBC: Building Public Value**
- 03.mar. 05 Artikel 17-brev til Tyskland, ARD/ZDF; Irland, RTÉ;
06. maj 05 Tysklands svar på K's artikel 17-brev
- 16. maj 05 Film Online i Cannes**
- 01.jun. 05 i2010 – Et europæisk informationssamfund som middel til vækst og beskæftigelse”, meddelelse fra K.
02. jun. 05 Dom i C-89/04 Mediakabel
20. sep. 05 Liverpool-konferencen om nyt TWF
- 01. dec. 05 Deadline for ansøgninger til Forskningspulje om public service-medier**
13. dec. 05 K's udkast til nyt TWF-direktiv, det senere AVMS-direktiv
- Marts 06 White Paper: BBC in the Digital Age.**
- Juni 06 BBC Agreement**
20. jul. 06 Artikel 17-brev til Belgien, VRT.
- 28. jul. 06 Høringsskema i Creative Content Online**
- Sep. 06 The Royal Charter**

13. okt. 06 ACT, høringsvar: *there is no such thing as online content*
28. dec. 06 Decemberbrevet fra Tyskland til K.
25. apr. 07 BBC Trust afslutter første PVT om on-demand services.
11. dec. 07 Nyt AVMS-direktiv vedtages.
18. dec. 07 Belgien accepterer K's ønske om passende foranstaltninger.
03. jan. 08 K's meddelelse om kreativt online-indhold på det indre marked.
10. jan. 08 K åbner offentlig konsultation om ny Broadcasting Communication
30. jan. 08 Irland accepterer K's ønske om passende foranstaltninger og vedtager i 2008 ny Broadcasting Bill.
04. nov. 08 K sender udkast til ny Broadcasting Communication i høring.
18. dec. 08 Tyskland vedtager 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag
15. jan. 09 Deadline for høringsvar til ny Broadcasting Communication
28. jan. 09 Afsluttende public service-konference

**AMSTERDAM-TRAKTATEN OM ÆNDRING AF TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION, TRAKTATERNE OM OPRETTELSE AF DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER OG VISSE TILKNYTTETE AKTER**

*EF-Tidende nr. C 340 af 10. november 1997*

**Protokol om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne**

DE HØJE KONTRAHERENDE PARTER,

SOM TAGER I BETRAGTNING, 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,**

ER BLEVET ENIGE OM følgende fortolkende bestemmelser, der knyttes som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab:

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab griber ikke ind i medlemsstaternes beføjelse til at finansiere public service radio- og tv-virksomhed, for så vidt finansieringen ydes til radio- og fjernsynsforetagender, så disse kan opfylde deres public service-opgaver som pålagt dem, defineret og tilrettelagt af de enkelte medlemsstater, og **denne finansiering ikke ændrer handels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod de fælles interesser**, idet der tages hensyn til opfyldelsen af disse public service-opgaver.

## **EF-Traktatens artikel 86, stk. 2,**

*Tjenester af almindelig økonomisk interesse,*

[Sætning 1:]

“**Virksomheder**, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse [...], **er underkastet** denne traktats bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, **i det omfang** anvendelsen af disse bestemmelser **ikke retligt eller faktisk hindrer** opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem.

[Sætning 2:]

Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det **strider mod Fællesskabets interesse**”.

## Broadcasting og Informationssamfundstjenester

### TWF. artikel 1a, broadcasting

»broadcasting«: førstegangsudsendelse over tråd eller trådløst, også via satellit i kodet eller ukodet form af fjernsynsprogrammer, der er **bestemt for offentligheden**. [...] Kommunikationstjenester, der formidler informationer eller andre meddelelser på individuel basis, såsom telefaxtjenester, elektroniske databanker og andre lignende tjenesteydelser, [er] ikke omfattet”.

### Direktiv 98/48 EF, informationssamfunds-tjeneste

“»tjeneste«: enhver tjeneste i informationssamfundet, dvs. enhver tjeneste, der normalt ydes mod betaling, og som teleformidles ad elektronisk vej **på individuel anmodning** fra en tjenestemodtager”.

## RÅDETS HENSTILLING

af 24. september 1998

om udvikling af den europæiske industris konkurrenceevne inden for **audiovisuelle tjenester og informationstjenester** gennem fremme af nationale rammer, der tager sigte på at opnå en **sammenlignelig og effektiv beskyttelse** af mindreårige og den menneskelige værdighed

### Betragtning 6:

“denne henstilling omhandler navnlig beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med audiovisuelle tjenester og **informationstjenester, der stilles til rådighed for offentligheden**, uanset distributionsmetoden (f.eks. radio-/tv-spredning, leverandørspecifikke online-tjenester eller tjenester på Internet);”

### Betragtning 8

“udviklingen af audiovisuelle tjenester og informationstjenester er af afgørende betydning for Europa i betragtning af disse tjenesters betydelige potentiale med hensyn til uddannelse, adgang til information og kultur samt **økonomisk udvikling og jobskabelse**;”

**Broadcasting Communication 2001, pkt. 34-35**

“Samtidig kan public service-opgaven omfatte visse tjenester, der ikke er »programmer« i traditionel forstand, dvs. online-informationstjenester, **hvis de** - også for at udvikle og diversificere deres aktiviteter i den digitale tidsalder - **opfylder de samme demokratiske, sociale og kulturelle behov i samfundet.**

Hvis public service-opgaven udvides til også at omfatte nye tjenester, **skal definitionen og mandatet ændres i overensstemmelse hermed inden for rammerne af artikel 86, stk. 2.**

**N 37/2003 BBC Digital Curriculum, pkt. 36:**

The provision of educational material over the internet may be considered to be within the ‘existing aid’ nature of the scheme **to the extent that it remains closely associated** with the BBC’s “television and radio services”.

**Åbningsskrivelse I C 2/04 NOS og NOB, pkt. 83-84:**

De volgende activiteiten lijken door de Nederlandse publieke omroepen op basis van de bepalingen inzake „neventaken” te zijn uitgevoerd: **nieuwemedia-activiteiten, het verstrekken van gratis internetinhoud, SMS en i-mode-diensten (teletekst op mobiele telefoons).**

De Commissie wijst erop dat in de afgeleide communautaire wetgeving een belangrijk onderscheid wordt gemaakt tussen omroepdiensten en diensten in het kader van de informatiemaatschappij (28). De reikwijdte van de omroepmededeling is beperkt tot de activiteit van de **omroep en omvat in beginsel geen diensten van de informatiemaatschappij**. Hoewel de omroepmededeling **niet alle internetactiviteiten van de publieke omroepen van haar toepassing uitsluit, betekent dit niet dat alle door een publieke omroep geleverde nieuwsmediadiensten binnen de toepassing van de omroepmededeling vallen**. Zoals reeds toegelicht in BBC Digital Curriculum (30), kunnen dergelijke diensten alleen aan de hand van de omroepmededeling worden beoordeeld als ze **„nauw verwant”** blijven aan de omroepdiensten.

83

Følgende aktiviteter synes at være udført af de hollandske offentlige radio- og fjernsynsselskaber på baggrund af bestemmelserne vedrørende ”sideopgaver”: **nye-medieaktiviteter, levering af gratis internetindhold, SMS og i-mode-tjenester (teletekst på mobiltelefoner).**

84.

Kommissionen påpeger, at der i den afledte fællesskabs-lovgivning laves et vigtigt skel mellem radio- og fjernsynstjenester og tjenester i forbindelse med informationssamfundet. Rækkevidden i Meddelelsen om statsstøtte til radio- og fjernsynsselskaber er begrænset til broadcast-aktiviteter og omfatter i princippet ingen informationssamfundsmæssige tjenester. Om end Meddelelsen om radio- og fjernsyn ikke udelukker alle internetaktiviteter hos offentlige radio- og fjernsynsselskaber fra at være omfattet af Meddelelsen, **betyder det ikke at alle nye-medietjenester, som leveres af et offentlig radio- og fjernsynsselskab, er omfattet af Meddelelsen om radio- og fjernsyn.** Som det allerede er forklaret i BBC Digital Curriculum, kan sådanne tjenester kun vurderes ud fra Meddelelsen om radio- og fjernsyn, hvis de forbliver ”**nært beslægtet**” med radio- og fjernsynstjenesterne.

Artikel 17-brev til Tyskland af 3. marts 2005, pkt. 189:

Die Generaldirektion Wettbewerb hat **Zweifel daran, dass Online-Spiele und chat rooms** stets als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse qualifiziert werden können.

Unter bestimmten Rahmenbedingungen ist sicherlich der Beitrag der Rundfunkanstalten zum gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess bzw. dem Bildungsauftrag der Rundfunkanstalten nicht zu verkennen (insbesondere sofern chat rooms in enger Verbindung zu den Fernsehprogrammen der Rundfunkanstalten und mit Moderation stattfinden oder bei Spielen in der Form eines Quiz', in dem Wissen vermittelt wird).

Sofern allerdings Spiele und chat rooms zu allen gesellschaftlich relevanten Themen angeboten werden, **ohne dass der Bezug zum Programm der Rundfunkanstalt klar erkennbar** und **ähnliche Aktivitäten bereits von anderen Marktteilnehmern angeboten werden**, stellt sich die Frage nach der Qualifizierung als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.

Ähnliche Bedenken bestehen auch gegen andere Online-Dienste wie z.B. **Online-Rechner** (z.B. zur Ermittlung der günstigsten Krankenversicherung). Sicher lässt sich der Zusammenhang zu den Ratgebersendungen der Rundfunkanstalten nicht leugnen.

Allerdings handelt es sich bei diesen Diensten um Dienste, **die in nahezu identischer Art und Weise von anderen Unternehmen angeboten werden** und bei denen die den Rundfunkanstalten spezifische Darbietung nicht ausschlaggebend zu sein scheint.

Ähnliche Zweifel bestehen hinsichtlich weiterer Online- Angebote der Rundfunkanstalten wie z.B. **Online- Stellenangebote** (z.B. MDR Jobbörse in Zusammenarbeit mit jobpilot) oder **Online-Kontaktbörsen**. Hierbei handelt es sich um **individuelle** Dienste, bei denen Stellenangebote/Kontaktangebote nach vom Benutzer vorgegebenen Kriterien abgegeben werden. Auch scheint es an der gestaltenden Leistung der Rundfunkanstalten weitgehend zu fehlen. Der rundfunkspezifische Beitrag zum Meinungsbildungsprozess scheint ebenfalls wenig ausgeprägt zu sein.

Nahezu identische Dienste werden bereits von anderen Marktteilnehmern angeboten.

Auch hinsichtlich des Setzens externer Links hat die Generaldirektion Wettbewerb Zweifel daran, ob diese als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse anzusehen sind.

Ähnliche konkrete Verweise auf z.B. Übernachtungsmöglichkeiten oder Fahrradverleihdienste scheinen im Rahmen des Fernsehprogramms ausgeschlossen zu sein. Diese Beispiele verdeutlichen nach Ansicht der Generaldirektion Wettbewerb, dass die bestehenden Bestimmungen nicht klar zum Ausdruck bringen, **inwieweit Online-Dienste – mit den Worten der Rundfunkmitteilung – denselben demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen wie Fernseh- (und Hörfunk-)Programme im herkömmlichen Sinne.**

<b>Samfundets behov</b>	<b>contra</b>	<b>Individuelle behov</b>
<b>demokratiske, sociale, og kulturelle behov</b>	<b>contra</b>	<b>andre behov f. eks. uddannelse, miljø</b>
<b>tjeneste af almindelig økonomisk interesse</b>	<b>contra</b>	<b>andre tjenester</b>
<b>broadcasting</b>	<b>contra</b>	<b>informationssamfundstjeneste</b>
<b>samtidighed for et ubegrænset antal modtagere (push; punkt til multipunkt), bestemt for offentligheden; fastlagt tidspunkt</b>	<b>contra</b>	<b>individuel anmodning (pull; punkt til punkt); ubestemt tidspunkt</b>

## **PUBLIC VALUE TEST (PVT)**

BBC's Direktion fremlægger en formel ansøgning  
(inkl. udførlig dokumentation)

BBC Trust beslutter, om PVT skal anvendes

### **Bedømmelse af public value**

(engelsk PVA)

BBC Trust

Repræsentation af  
offentligheden

### **Bedømmelse af makedspåvirkning**

(engelsk MIA)

OFCOM

Repræsentation af  
offentligheden

3 måneder

---

Public Value Test – foreløbig afgørelse  
BBC Trust

Trust konsulterer offentligheden  
(28 dage)

Endelig beslutning  
BBC Trust

Samlet maksimalt 6 måneder

## DR's public service kontrakt, bilag 2

### “Værditest af nye public service-tjenester

DR skal underkaste nye public service-tjenester, herunder on-demand tjenester, en intern prøve (“Værditest”) for at sikre, at tjenesterne opfylder kulturelle, demokratiske og sociale behov i samfundet.

Ved en ny tjeneste forstås et større sammenhængende, konkret initiativ på en given platform, der ikke allerede er pålagt DR i medfør af denne kontrakt på tidspunktet for kontraktens indgåelse.

Ved vurderingen af hvilke tjenester, der skal underkastes værditesten og forelægges nævnet til udtalelse, skal DR tage udgangspunkt i følgende kriterier:

1. Tjenestens effekt: **Hvor mange** forventes at bruge tjenesten og hvor meget?
2. Tjenestens finansielle størrelse: **Hvor mange økonomiske ressourcer** vil tjenesten kræve?
3. **Tjenestens nyhed** i forhold til DRs aktiviteter og public service-forpligtelser: I hvor høj grad er tjenesten helt ny for DR og i hvor høj grad ligger den i direkte forlængelse af DRs eksisterende tjenester og public service-forpligtelser i kontrakten?
4. Varighed: Er der tale om et initiativ, som DR forventer at fortsætte eller er initiativet af begrænset varighed?

Vurderingen af om en ny tjeneste opfylder kulturelle, demokratiske eller sociale behov i det danske samfund skal basere sig på om:

1. Tjenesten tilføjer **en merværdi for samfundet og/eller det enkelte individ** ved opfyldelse af kulturelle, demokratiske, eller sociale behov, og
2. Tjenesten er **almindeligt tilgængelig** for danskerne.

Udkast, ny Broadcasting Communication, pkt. 59, 61-62

“Medlemsstaterne kan selv bestemme, hvordan de bedst kan sikre, at væsentlige nye tjenester stemmer overens med Amsterdamprotokollen, under hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i deres nationale radio- og tv-system. Men af gennemsigtighedshensyn og for at sikre, at beslutningerne træffes på et velfunderet grundlag under hensyntagen til alle relevante oplysninger, **skal alle berørte have ret til at fremsætte deres bemærkninger angående den påtænkte nye tjeneste, før den bliver godkendt.** Udfaldet af denne vurdering og begrundelsen for den afgørelse, der træffes, skal gøres tilgængelige for offentligheden.

[...]

For at kunne få overblik over de pågældende tjenesters potentielle virkninger på markedet og forhindre urimelige konkurrencefordrejninger skal medlemsstaterne ved **vurderingen af en ny tjenestes potentielt fordrejende virkninger for det kommercielle tjenesteudbud** sammenligne den situation, der opstår med og uden den planlagte nye tjeneste. I denne vurdering bør medlemsstaterne bl.a. tage hensyn til, **om der findes lignende eller alternative tjenester på markedet, tjenestens kommercielle potentiale, markedsstrukturerne, public service selskabets position på markedet, graden af konkurrence i den private sektor, risikoen for at fortrænge privat initiativ, potentielle virkninger på nabomarkeder og potentielle virkninger på andre medlemsstaters markeder**, f.eks. på grund af en grænseoverskridende rækkevidde.

For at den vurdering, der skal foretages, kan være upartisk og tilgodese tredjeparters rettigheder (f.eks. i forbindelse med fortrolig behandling af de oplysninger, der gives), vil den nok kun

være effektiv, hvis den foretages af **en instans, der står uden for og er uafhængig af public service selskabets ledelse**".

**Fra udkast til ny Broadcasting Communication:  
Ny eller eksisterende støtte, pkt. 36**

“I lyset af det ovenstående har Kommissionen i sin beslutningspraksis generelt set på, om den oprindelige finansieringsordning for offentlige radio- og tv-selskaber udgør eksisterende støtte [...], **om senere ændringer påvirker selve indholdet i den oprindelige ordning** (dvs. fordelens eller finansieringskildens karakter, støttens formål, de begunstige eller disses aktivitetsområde), eller om disse ændringer derimod snarere er af rent formel eller administrativ karakter; og om de væsentlige ændringer, der måtte være tale om, kan **adskilles** fra den oprindelige ordning og derfor vurderes særskilt, eller om de ikke kan adskilles fra den oprindelige ordning, således at den oprindelige ordning som helhed er blevet omdannet til ny støtte”.

**Om tilsyn, pkt. 69:**

“[...] Dette tilsyn vil nok kun fungere effektivt, hvis det varetages af et eksternt organ, der er uafhængigt af public service selskabet, og som har de beføjelser og de fornødne midler til at føre regelmæssigt tilsyn og **afgive hensigtsmæssige påbud (f.eks. bindende forpligtelser, sanktioner), for så vidt det er nødvendigt for at sikre public service forpligtelsernes opfyldelse**”.