

СЪОБЩЕНИЕ 2001/С320/04 НА КОМИСИЯТА

относно прилагането на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми

(Текст от значение за ЕИП)

1. УВОД И ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА СЪОБЩЕНИЕТО

1. През последните две десетилетия разпространението на радио и телевизионни програми претърпя важни промени. Премахването на монополите, появата на нови участници и бързото технологично развитие промениха из основи конкурентната среда. Разпространението на телевизионни програми беше традиционно резервирана дейност. От самото начало то предимно се предоставяше чрез публични предприятия под монополен режим, предимно като следствие от ограничената наличност на предавателни честоти и високите бариери за достъп.

2. През 1970-те години обаче икономическите и технически развития направиха все по-възможно държавите-членки да разрешават на други оператори да излъчват. Поради това държавите-членки решиха да въведат конкуренция на пазара. Това доведе до широк избор за потребителите, тъй като много допълнителни канали и нови услуги станаха достъпни; това също така благоприятства появата и растежа на силни европейски оператори, развитието на нови технологии и високата степен на плурализъм в сектора. При откриването на пазара за конкуренция, държавите-членки прецениха, че публичната услуга разпространение на радио и телевизионни и програми трябва да се поддържа, като начин за осигуряване на покритие на редица области и задоволяване на нуждите, които частните оператори не биха непременно изпълнили до оптимална степен.

3. Повишената конкуренция, заедно с присъствието на държавно финансирани оператори, доведе също така до растяща загриженост относно равното третиране, която беше представена на вниманието на Комисията от частните оператори. Огромното множество от оплаквания са свързани с нарушения на член 87 от Договора за ЕС по отношение на схемите за публично финансиране, установени в полза на публичните радио- и телевизионни разпространители.

4. Настоящото съобщение излага принципите, които трябва да бъдат следвани от Комисията при прилагането на член 87 и 86, параграф 2 от Договора за ЕО по отношение на държавното финансиране на публичната услуга разпространение на радио и телевизионни програми. Това ще направи политиката на Комисията в тази област възможно най-прозрачна.

2. РОЛЯТА НА ОБЩЕСТВЕНАТА УСЛУГА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА РАДИО- И ТЕЛЕВИЗИОННИ ПРОГРАМИ

5. Както беше уточнено в последното съобщение на Комисията относно услугите от общ интерес в Европа: *“Радио и телевизионните медии играят централна роля при функционирането на съвременните демократични общества, по-специално в развитието и предаването на обществени ценности. Поради това секторът на разпространение на радио- и телевизионни програми е бил, от своето създаване, предмет на специфично регламентиране в общ интерес. Това регулиране се е основавало на общи ценности, като свобода на изразяване и правото на отговор, плурализъм, защита на авторското право, насърчаване на културното и езиково разнообразие, защита на малцинствата и човешкото достойнство, защита на потребителя”*¹.

6. Публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми, въпреки че е явно от икономическо значение, не е сравнима с публична услуга, от който и да е друг икономически сектор. Няма друга услуга, която едновременно да има достъп до толкова широк сектор от населението и да му предоставя толкова много информация и съдържание и по този начин да предава и влияе както на индивидуалното, така и на общественото мнение.

7. Както беше уточнено от групата на високо равнище относно аудиовизуалната политика, председателствана тогава от члена на Комисията Г-н Ореха, публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми *“играе важна роля в насърчаването на културното разнообразие във всяка страна, като предоставя образователни програми, обективно информира общественото мнение, гарантира плурализъм и предоставя демократично и безплатно качествено развлечение”*².

8. Освен това, разпространението на радио- и телевизионни програми по принцип се възприема като много достоверен източник на информация и представлява, за една доста голяма част от населението, основният източник на информация. По този начин то обогатява обществения дебат и в крайна сметка осигурява на всички граждани справедлива степен на участие в обществения живот.

9. Ролята на публичната услуга³ по принцип е призната от Договора. Ключовата разпоредба в това отношение е член 86, параграф 2, който гласи следното:

“Предприятия, натоварени с управлението на услуги от общ икономически интерес или имащи характер на фискален монопол са предмет на правилата, съдържащи се в настоящия договор, по-специално на правилата относно конкуренцията, доколкото прилагането на такива правила не пречи на

¹ Com (2000) 580 окончателен, стр. 35.

² “Европейската аудиовизуална политика през дигиталния век. Доклад на групата на високо равнище относно аудиовизуалната политика.” 1998 г.

³ За целите на настоящото съобщение и в съответствие с член 16 от Договора за ЕО и Декларация (№ 13), приложена към окончателния акт от Амстердам, терминът “публична услуга” съгласно Протокола относно системата за публично разпространение на радио- и телевизионни програми в държавите членки се отнася до термина “услуга от общ икономически интерес”, използван в член 86, параграф 2.

изпълнението, де юре или де факто, на конкретните задачи, които са им възложени. Развитието на търговията не трябва да бъде засегнато до степен, която би навредила на интересите на Общността.”

10. Тази разпоредба е потвърдена с член 16 от Договора за ЕО, отнасящ се до услуги от общ икономически интерес, който беше въведен с Договора от Амстердам и влезе в сила на 1 май 1999 г. Член 16 гласи:

“Без това да накърнява член 73, 86 и 87, и вземайки предвид мястото, което заемат услугите от общ икономически интерес в споделените ценности на Съюза, както и тяхната роля за насърчаване на социалната и териториална цялост, Общността и държавите-членки, всяка в рамките на съответните си правомощия и в рамките на приложното поле на настоящия договор, следят за това такива услуги да функционират въз основа на принципи и условия, които им дават възможност да изпълнят своите мисии.”

11. Тълкуването на тези принципи в светлината на специфичното естество на сектора на разпространение на радио- и телевизионни програми е очертано в тълкувателния протокол относно системата на публично разпространение на радио- и телевизионни програми в държавите-членки, приложен към Договора за ЕО, (наричан по-долу “Протоколът”), който след като взе предвид факта, че “системата на публично разпространение на радио- и телевизионни програми в държавите-членки е пряко свързана с демократичните, социални и културни нужди на всяко общество и с необходимостта да се запази медийният плурализъм”, уточни че: “Разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност не накърняват компетенцията на държавите-членки да допринесат при финансирането на публична услуга разпространение на радио- и телевизионни програми, доколкото такова финансиране се предоставя на организации за разпространение на радио- и телевизионни програми, за изпълнението на задачата на публична услуга, както е възложена, определено и организирано от всяка държава-членка и доколкото такова финансиране не засяга условията на търговия и конкуренция в Общността до степен, която би могла да накърни общия интерес, като реализацията на задачата на тази публична услуга се взема предвид.”

12. Значението на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми за социалния, демократичен и културен живот в Съюза беше препотвърдено също така в Резолюцията на Съвета и на представителите на правителствата на държавите-членки на заседание в рамките на Съвета на 25 януари 1999 г. относно публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми, (наричана по-долу “Резолюцията”). Както беше подчертано от Резолюцията: “Широкият публичен достъп, без дискриминация и на базата на еднакви възможности, до различни канали и услуги е необходима предпоставка за изпълнение на специалното задължение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми”. Освен това, публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми е необходимо “да се

ползва от технологическия напредък”, да дава възможност на “обществото да се ползва от новите аудиовизуални и информационни услуги и от новите технологии” и да предприема “развитие и разнообразие от дейности в дигиталната ера”. И накрая, “публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми трябва да има възможност да продължи да предоставят широко разнообразие от програми в съответствие със задачата си, определена от държавите-членки, с цел да се обърнат към обществото като цяло; в този контекст е легитимно публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми да се стреми да достигне до по-широки аудитории”⁴.

13. Като се имат предвид тези характеристики, които са специфични за сектор на разпространение на радио- и телевизионни програми, дадена задача на публична услуга, обхващаща *“широко разнообразие от програми, в съответствие със задачата си”*, както е потвърдено от Резолюцията, може по принцип да бъде считана за легитимна, ако цели балансирано и разнообразно програмиране, способно да запази определен процент аудитория за публичните радио- и телевизионни разпространители, и по този начин да осигури изпълнението на задачата, т.е. задоволяването на демократичните, социални и културни нужди на обществото и гарантирането на плурализъм.

14. Трябва да се отбележи, че търговските радио- и телевизионни разпространители, от които част са предмет на изискванията за публична услуга, също така играят роля за постигане на целите на Протокола до степенята, в която те допринасят за плурализма, обогатяват културния и политически дебат и разширяват избора от програми.

3. ЮРИДИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

15. Прилагането на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми следва да отчита голям брой различни елементи. Договорът за ЕО включва член 87 и 88 относно държавните помощи и член 86, параграф 2 относно прилагането на правилата от Договора и на правилата за конкуренция, по-специално по отношение на услугите от общ икономически интерес. Като се има предвид, че Договорът от Амстердам въвежда специфична разпоредба (член 16) относно услугите от общ икономически интерес и тълкувателен протокол относно системата на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми, Договорът от Маастрихт вече беше въвел член, който определя ролята на Общността в областта на културата (член 151) и клауза за евентуална съвместимост на държавните помощи, целящи насърчаване на културата (член 87, параграф 3, буква г)). Европейският парламент и Съветът са приели Директива 89/552/ЕИО от 3 октомври 1989 г. относно координирането на някои закони, подзаконови или административни разпоредби на държавите-членки, отнасящи се до упражняването на дейности по телевизионно разпространение⁵. Комисията е приела Директива 80/723/ЕИО от 25 юни 1980 г.

⁴ ОВ С 30, 5.2.1999 г., стр. 1.

⁵ ОВ L 298, 17.10.1989 г., стр. 23, изменена с Директива 97/36/ЕО (ОВ L 202, 30.7.1997 г., стр. 60).

относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия, както и относно финансовата прозрачност в рамките на някои предприятия⁶. Тези правила се тълкуват от Съда на ЕО и от Първоинстанционния съд на ЕО. Комисията също така е приела съобщението, упоменато в точка 5, и е приела няколко съобщения относно прилагането на правилата за държавните помощи.

4. ПРИЛОЖИМОСТ НА ЧЛЕН 87, ПАРАГРАФ 1

4.1. Характерът на държавните помощи при държавното финансиране на публичните радио- и телевизионни разпространители

16. Член 87, параграф 1 гласи: *“Ако не е предвидено друго в настоящия договор, всяка помощ, предоставена от държава-членка, или чрез държавни ресурси под каквато и да е форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез благоприятстване на някои предприятия или производството на някои стоки, доколкото това засяга търговията между държавите-членки, е несъвместима с общия пазар”*.

17. Ефектът от намесата на държавата, без това да е нейната цел, е решаващият елемент при всяко оценяване на съдържанието на държавната помощ, съгласно член 87, параграф 1. Държавно финансиране на публични радио- и телевизионни разпространители, обикновено се счита за държавна помощ, доколкото то отговаря на гореупоменатите критерии. Публичните радио- и телевизионните разпространители, обикновено се финансират от държавния бюджет или чрез такса, наложена на притежателите на телевизионни приемници. При някои специфични обстоятелства, държавата прави капиталови инжекции или опрощаване на дългове в полза на публичните радио- и телевизионни разпространители. Тези финансови мерки обикновено са присъщи на публичните власти и включват трансфер на държавни ресурси. Освен това, ако те не съблюдават критерия на инвеститора в пазарната икономика, в съответствие с “Прилагането на член 92 и 93 от Договора за ЕИО по отношение на участията на публичните власти”⁷ и Съобщението на Комисията до държавите-членки относно “Прилагането на член 92 и 93 от Договора за ЕИО и на член 5 от Директива на Комисията 80/723/ЕИО по отношение на публичните предприятия в производствения сектор”⁸, те благоприятстват в повечето случаи само някои радио- и телевизионни разпространители, и по този начин могат да нарушат конкуренцията. Естествено, съществуването на държавните помощи ще трябва да се оценява за всеки отделен случай поотделно и ще зависи също така от специфичното естество на финансирането⁹.

⁶ ОВ L 195, 29.7.1980 г., стр. 35, последно изменена с Директива 2000/52/ЕО (ОВ L 193, 29.7.2000 г., стр. 75).

⁷ Бюлетин ЕО 9-1984 г.

⁸ ОВ С 307, 13.11.1993 г., стр. 3.

⁹ Помощ NN 88/98, “Финансиране на 24-часов канал с новини без реклами с лицензна такса от ББС”, ОВ С 78, 18.3.2000 г., стр. 6 и помощ NN 70/98, “Държавна помощ за обществените радио- и телевизионни канали “Киндерканал и Феникс” (ОВ С 238, 21.8.1999 г., стр. 3).

18. Както отбелязва Съдът на ЕО: *“Когато помощ, предоставена от държавата, или чрез държавни ресурси засилва позицията на дадено предприятие в сравнение с други конкурентни предприятия при търговията вътре в Общността, последните трябва да се считат за засегнати от тази помощ”*¹⁰. По този начин, държавното финансиране на публични радио- и телевизионни разпространители, може по принцип да се счита, че засяга търговията между държавите-членки. Очевидно е, че такъв е случаят що се отнася до придобиването и продажбата на програмни права, което често става на международно ниво. Рекламната дейност също така, в случая на публични радио- и телевизионни разпространители, които имат право да продават рекламно пространство, има през-граничен ефект, особено в хомогенните езикови области, които се разпростират отвъд националните граници. Освен това, структурата на собственост на търговските радио- и телевизионни разпространители, може да се разпростре до повече от една държава-членка.

19. Съгласно съдебната практика на Съда¹¹, всеки трансфер на държавни ресурси до определено предприятие – а също и когато се покриват нетни разходи по задължения за публична услуга – трябва да се счита за държавна помощ (при условие, че всички условия за прилагането на член 87, параграф 1 са изпълнени).

4.2. Естество на помощта: съществуваща помощ и нова помощ

20. Схемите за финансиране, понастоящем в сила в повечето от държавите-членки, са били въведени преди доста време. Поради това, като първа стъпка, Комисията трябва да определи дали тези схеми могат да бъдат считани за *“съществуваща помощ”* по смисъла на член 88, параграф 1.

21. Съществуващата помощ се регулира от член 88, параграф 1, който гласи, че: *“Комисията, в сътрудничество с държавите-членки, постоянно преразглежда всички системи за помощ, съществуващи в тези държави. Тя предлага на последните всякакви подходящи мерки, налагащи се поради непрекъснатото развитие или от функционирането на общия пазар”*.

22. Съгласно член 1, буква б), точка (i) от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г. определящ подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО¹², съществуващата помощ включва *“... всяка помощ, която е съществувала преди влизането в сила на Договора в съответните държави-членки, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които са влезли в сила преди и все още са приложими след влизането в сила на Договора”*.

¹⁰ Дела 730/79, *Philip Morris Holland v Commission* [1980] ECR 2671, параграф 11; C-303/88, *Italy v Commission* [1991] ECR I-1433, параграф 27; C-156/98, *Germany v Commission* [2000] ECR I-6857, параграф 33.¹¹ Дела T-106/95, *FFSA and Others v Commission* [1997] ECR II-229; T-46/97, *SIC v Commission*, [2000] ECR II-2125 и C-332/98, *France v Commission*, [2000] ECR I-4833.

¹² ОВ L 83, 27.3.1999 г., стр. 1.

23. Съгласно член 1, буква б), точка (i) съществуваща помощ включва също така “помощ, която е определена за съществуваща помощ, защото може да се установи, че по времето, когато е влязла в сила, не е съставлявала помощ, но в следствие е станала помощ поради еволюцията на общия пазар и без да е била променена от държавата-членка.”

24. В съответствие със съдебната практика на Съда¹³, Комисията трябва да провери дали правната рамка, съгласно която помощта е отпусната, се е променила след нейното въвеждане или не. Комисията трябва да вземе предвид всички правни и икономически елементи, свързани със системата на разпространение на радио- и телевизионни програми в дадена държава-членка. Въпреки че правните и икономически елементи, релевантни за такава оценка, имат общи черти във всички или в повечето от държавите-членки, Комисията вярва, че подходът за разглеждане на всеки отделен случай поотделно, е най-подходящият¹⁴.

5. ОЦЕНКА НА СЪВМЕСТИМОСТТА НА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ, СЪГЛАСНО ЧЛЕН 87, ПАРАГРАФ 2 И ЧЛЕН 87, ПАРАГРАФ 3

25. Държавна помощ за публични радио- и телевизионни разпространители, трябва да се разглежда от Комисията, за да се определи дали може да се смята за съвместима с общия пазар или не. Дерогациите, изброени в член 87, параграф 2 и в член 87, параграф 3, могат да се приложат.

26. В съответствие с член 151, параграф 4 от Договора, Общността трябва да има предвид културните аспекти в своето действие съгласно други разпоредби от Договора, по-специално за да зачита и да насърчава разнообразието на своите култури. Член 87, параграф 3, буква г) от Договора дава съответно възможността на Комисията да разглежда помощта за насърчаване на културата, като съвместима с общия пазар, когато такава помощ не засяга условията на търговия и конкуренция в Общността до степен, която може да засегне общия интерес. Задача на Комисията е да реши относно действителното прилагане на тази разпоредба по същия начин, както и за другите дерогации по член 87, параграф 3. Трябва да се напомни, че разпоредбите, предоставящи изключение от забраната за държавна помощ, трябва да се прилагат стриктно. Понятието “култура”, следователно, по смисъла на член 87, параграф 3, буква г) трябва да се тълкува ограничително. Както е заявено от Комисията в нейното Решение относно *Киндерканал и Феникс*, образователните и демократични нужди на дадена държава-членка трябва да се разглеждат отделно от насърчаването на културата¹⁵. В това отношение, трябва да се отбележи, че Протоколът установява разграничение между културните, социалните и

¹³ Дело C-44693 *Namur-Les Assurances du Credit SA v Office National du Ducroire and the Belgian State* [1994] ECR I-3829.

¹⁴ Що се отнася до последната практика на Комисията в тази област, виж бележка под линия 9.

¹⁵ Виж бележка под линия 9.

демократичните нужди на всяко общество. Образованието може разбира се да има културен аспект.

27. Държавна помощ за публични радио- и телевизионни разпространители, често не прави разлика между тези три нужди. Следователно, освен ако дадена държава-членка не предвиди самостоятелно отделна дефиниция и отделно финансиране на държавна помощ за насърчаване на култура, такава помощ не може по принцип да бъде одобрена съгласно член 87, параграф 3, буква г). Тя може, обаче, да бъде оценена на основание на член 86, параграф 2 относно услугите от общ икономически интерес. Във всеки случай, каквато и да е правната основа за оценка на съвместимостта, независимият анализ трябва да бъде извършен от Комисията на основа на същите критерии, а именно тези, изложени в настоящото съобщение.

6. ОЦЕНКА НА СЪВМЕСТИМОСТТА НА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ, СЪГЛАСНО ЧЛЕН 86, ПАРАГРАФ 2

28. Ролята на услугите от общ икономически интерес за постигане на основните цели на Европейския съюз е била напълно призната от Комисията в нейното съобщение относно услуги от общ интерес в Европа, упоменати в точка 5.

29. Съдът винаги е считал, че член 86 предвижда дерогация и трябва следователно да се тълкува ограничително. Съдът е изяснил, че за да се ползва дадена мярка от такава дерогация, е необходимо всички следни условия да бъдат изпълнени:

(i) въпросната услуга трябва да е услуга от общ икономически интерес и да е ясно дефинирана като такава от държавата-членка (дефиниция);

(ii) на въпросното предприятие трябва изрично да е възложено от държавата-членка предоставянето на тази услуга (възлагане);

(iii) прилагането на правилата за конкуренция от Договора (в този случай, забраната за държавна помощ) трябва да препятстват изпълнението на конкретни задачи, възложени на предприятието и освобождаването от такива правила не трябва да засяга развитието на търговията до степен, която би противоречала на интересите на Общността (критерий за пропорционалност).

30. Комисията, като пазител на Договора, трябва да оценява дали тези критерии са спазени.

31. В специфичния случай на публично разпространение на радио- и телевизионни програми, горният подход трябва да бъде адаптиран в светлината на тълкувателните разпоредби на Протокола, който се позовава на “задачата на публичната услуга, както е възложена, дефинирана и организирана от всяка държава членка“ (дефиниция и възлагане) и предвижда дерогация от правилата на Договора в случая на финансиране на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми “доколкото такава финансиране е предоставено на

организации на радио- и телевизионни разпространители, за изпълнението на задачата на обществената услуга ... и ... не засяга условията на търговия и конкуренция в Общността до степен, която би противоречала на общия интерес, като осъществяването на задачата на тази публична услуга, трябва да се вземе предвид” (пропорционалност).

6.1. Дефиниция на задачата на публичната услуга

32. За да отговори на условията, изброени в точка 29, точка (i) относно прилагането на член 86, параграф 2, е необходимо да се установи официална дефиниция на задачата на публичната услуга. Само тогава Комисията може да оцени с достатъчна правна сигурност дали дерогацията по член 86, параграф 2 е приложима.

33. Дефиницията на задачата на публичната услуга попада под компетенцията на държавите-членки, които могат да вземат решения на национално, регионално или местно ниво. По принцип, при упражняването на тази компетенция, трябва да се вземе предвид концепцията на Общността за “услуги от общ икономически интерес”. Като се има предвид, обаче, специфичното естество на сектор на разпространение на радио- и телевизионни програми, “широка” дефиниция, възлагаща на даден разпространител на радио- и телевизионни програми задачата да предоставя балансирано и разнообразно програмиране в съответствие с мандата, като запазва определено ниво на аудитория, може да се счита, от гледна точка на тълкувателните разпоредби на Протокола, за легитимна съгласно член 86, параграф 2. Такава дефиниция би била в съвместима с целта за задоволяване на демократичните, социални и културни потребности на конкретно общество и гарантира плурализъм, включително културно и езиково разнообразие.

34. По подобен начин, задачата на публичната услуга може да включва определени услуги, които не са “програми” в традиционния смисъл на думата, като он-лайн информационни услуги, до такава степен, че като се взема предвид развитието и разнообразието на дейности в дигиталната ера, те да са отправени към същите демократични, социални и културни потребности на въпросното общество.

35. Когато приложното поле на задачата на публичната услуга е разширен, за да обхваща нови услуги, дефиницията и актът по възлагането трябва да бъдат съответно изменени, в рамките на член 86, параграф 2.

36. Задачата на Комисията е да провери дали държавите-членки спазват разпоредбите на Договора или не¹⁶. Що се отнася до дефиницията на публичната услуга в сектора на разпространение на радио- и телевизионни програми, ролята на Комисията е ограничена до проверка дали е налице явна грешка. Комисията не решава дали дадена програма е предоставена като услуга от общ икономически интерес, нито поставя под съмнение естеството или качеството на определен продукт. В дефиницията на задачата на публичната услуга би имало, обаче, явна

¹⁶ Вж. Дело № C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA v Siderurgica Gabrielli SpA* [1991] ECR I-5889.

грешка , ако тя включва дейности, за които не би могло да се счита, че отговарят - съгласно текста на Протокола - на *“демократичните, обществени и културни потребности на всяко общество”*. Такава би била позицията в случая на електронна търговия, например. В този контекст, трябва да се напомни, че задачата на публичната услуга описва предлаганите на обществото услуги от общ интерес. Въпросът за дефиницията на задачата на публичната услуга не трябва да се смесва с въпроса за финансовия механизъм, избран за предоставяне на тези услуги. Поради това, ако публичните радио- и телевизионните разпространители могат да упражняват търговски дейности, като продажбата на рекламно пространство, за да получават приходи, такива дейности не могат да се разглеждат като част от задачата на публичната услуга.

37. Дефиницията на мандата на публичната услуга трябва да бъде възможно най-точна. Тя не трябва да оставя съмнения относно това дали определена дейност, упражнявана от оператора, на когото тя е възложена, държавата-членка е възнамерявала да включени или не в задачата на публичната услуга. Без ясна и точна дефиниция на задълженията, възложени на публичния радио- и телевизионен разпространител, Комисията не би имала възможност да изпълни задачата си съгласно член 86, параграф 2 и поради това не би могла да предостави каквото и да освобождаване съгласно тази разпоредба.

38. Ясното идентифициране на дейностите, обхванати от задачата на публичната услуга е също така важно за оператори, които не предоставят публична услуга, за да могат те да планират своите дейности.

39. И накрая, условията за задачата на публичната услуга трябва да бъдат точни, за да могат властите на държавите-членки ефективно да контролират спазването им, както е описано в следващата глава.

6.2. Възлагане и надзор

40. За да се ползва от освобождаване, съгласно член 86, параграф 2, задачата на публичната услуга трябва да бъде възложена на едно или повече предприятия посредством официален акт (например, чрез законодателен акт, договор или мандат).

41. Не е достатъчно, обаче, на публичният радио- и телевизионен разпространител да бъде официално възложено предоставянето на добре дефинирана публична услуга. Необходимо е също така, публичната услуга да е действително предоставена , както е предвидено в официалното споразумение между държавата и предприятието, на което е възложена. Следователно е желателно подходяща власт или орган, назначен за тази цел, да контролират неговото приложение. Необходимостта от такава подходяща власт или орган, натоварени с надзора е очевидна в случая на стандарти за качество, наложени на оператора, на който е възложена услугата. В съответствие със Съобщението на Комисията относно принципите и насоките на аудиовизуалната политика на Общността в дигиталната

ера¹⁷, Комисията не преценява изпълнението на стандартите за качество: тя трябва да може да разчита на подходящ надзор от държавите-членки.

42. В рамките на компетенцията на държавата-членка е да избере механизма за осигуряване на ефективен надзор на изпълнението на задълженията за публична услуга. Ролята на такъв орган би била считана за ефективна само ако властта е независима от предприятието, на което е възложена услугата.

43. При липсата на ефективни и достоверни индикации, че публичната услуга е действително предоставена съгласно условията на мандата, Комисията не би имала възможността да изпълнява задачите си съгласно член 86, параграф 2 и, следователно, не би могла да предостави изключение съгласно тази разпоредба.

6.3. Финансиране на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми и критерий за пропорционалност

6.3.1. Изборът на финансиране

44. Задълженията на публичната услуга могат да бъдат количествени или качествени, или и двете. Каквато и да е тяхната форма, те могат да оправдаят дадена компенсация, доколкото те водят до допълнителни разходи, които радио- и телевизионният разпространител не би направил.

45. Схемите за финансиране могат да бъдат разделени в две големи категории “единично финансиране” и “двойно финансиране”. Категорията “единично финансиране” включва тези системи, при които публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми се финансира само посредством един голям източник на публични средства, под каквато и да е форма. Системите на “двойно финансиране” включват широко разнообразие от схеми, при които публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми е финансирана от различни комбинации от държавни средства и приходи от търговски дейности, като продажбата на рекламno пространство или програми.

46. Както е заявено в Протокола: “Разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност не трябва да накърняват компетенцията на държавите-членки да предоставят финансиране на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми...”. Съобщението на Комисията относно услугите от общ интерес в Европа, упоменати в точка 5, по-нататък изяснява, че: “Изборът на схема за финансиране попада в рамките на компетенцията на държавата-членка и по принцип не може да има възражения относно избора на схема за двойно финансиране (комбинираща публични средства и приходи от рекламна дейност), вместо схема за еднократно финансиране (единствено публични средства), докато конкуренцията на релевантните пазари (напр. рекламна дейност, придобиване

¹⁷ COM (1999) 657 окончателен, раздел 3, параграф 6.

и/или продажба на програми) не е засегната до степен, която да противоречи на интереса на Общността”¹⁸.

47. Докато държавите-членки са свободни да избират средствата за финансиране на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми, Комисията трябва да провери, съгласно член 86, параграф 2, че дерогацията от нормалното прилагане на правилата на конкуренцията за изпълнението на услугата от общ икономически интерес не засяга конкуренцията на общия пазар по непропорционален начин. Тестът е с “отрицателен” характер: той позволява да се провери дали приетата мярка не е непропорционална. Помощта не трябва също така да засяга развитието на търговията до такава степен, която би противоречала на интересите на Общността.

48. Протоколът потвърждава този подход също така и за публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми, като заявява че финансирането не трябва да “засяга условията на търговия и конкуренция в Общността до степен, която би противоречала на общия интерес, като осъществяването на задачата на тази публична услуга трябва да бъде взето предвид.”

6.3.2. Изисквания за прозрачност за оценката на държавна помощ

49. Описаната по-горе оценка от Комисията изисква ясно и точно дефиниране на задачата на публичната услуга и ясно и подходящо разграничение между дейностите по публичната услуга и дейностите, които не са свързани с публичната услуга. Разделянето на счетоводните сметки между тези две сфери обикновено вече се изисква на национално ниво, за да се осигури прозрачност и отчетност, когато се използват публични средства. Разделяне на счетоводните сметки е необходимо, за да се позволи на Комисията да приложи критерия за пропорционалност. Той ще предостави на Комисията средство за разглеждане на незаконно кръстосано субсидиране и за защита на оправдани компенсаторни плащания на задачи от общ икономически интерес. Само на основата на подходящо разпределение на разходите и приходите може да се определи дали публичното финансиране в действителност е ограничено до нетните разходи по задачата на публичната услуга и поради това е приемливо съгласно член 86, параграф 2 и Протокола.

50. Изискванията за прозрачност в финансовите отношения между публичните власти и публичните предприятия и в рамките на самите предприятия, на които са предоставени специални или изключителни права или им е възложено услуга от общ икономически интерес, са посочени в Директива 80/723/ЕИО.

51. От държавите-членки се изисква съгласно Директива 80/723/ЕИО да предприемат необходимите мерки, за да осигурят в случая на всяко предприятие, на което са предоставени специални или изключителни права, или на което е възложена услуга от общ икономически интерес и получаващо държавна помощ

¹⁸ Вж. бележка под линия 1, стр. 36.

под каквато и да е форма, и което упражнява други дейности, т.е. дейности, които не са свързани с публична услуга:

а) вътрешните счетоводни сметки, съответстващи на различни дейности, т.е. дейности, свързани с публична услуга и дейности, които не са свързани с публична услуга, да са разделени;

б) всички разходи и приходи да са коректно предназначени или разпределени на основата на последователно прилагани и обективно оправдани принципи за отчитане на разходите; и

в) принципите за отчитане на разходите, съгласно които отделни счетоводни сметки се водят, да са ясно установени.

52. Общите изисквания за прозрачност се прилагат също така по отношение на радио- и телевизионни разпространители, както е посочено в петото съображение от Директива 2000/52/ЕО. Новите изисквания се прилагат по отношение на публични радио- и телевизионни разпространители, доколкото те са бенефициенти на държавна помощ и им е възложена услуга от общ икономически интерес, за която държавната помощ не е била фиксирана за определен период след открита, прозрачна и недискриминационна процедура. Задължението за разделяне на счетоводните сметки не се прилага по отношение на публични радио- и телевизионни разпространители, чиито дейности са ограничени до предоставянето на услуги от общ икономически интерес и които не упражняват дейности извън приложното поле на тези услуги.

53. В сектора на разпространение на радио- и телевизионни програми, разделянето на счетоводните сметки не поставя особен проблем от гледна точка на приходите, но може да не е лесно или наистина изпълнимо от гледна точка на разходите. Това се дължи на факта, че в сектора на разпространение на радио- и телевизионни програми, държавите-членки могат да считат цялото програмиране на радио- и телевизионните разпространители за обхванато от задачата на публичната услуга, като в същото време позволяват търговската ѝ експлоатация. С други думи, различните дейности имат, до голяма степен, еднакъв принос.

54. Поради това, Комисията счита, че от гледна точка на приходите, операторите на радио- и телевизионни програми трябва да дават подробен отчет за източниците и сумите на всички приходи, натрупани при упражняването на дейности, които не са свързани с публична услуга.

55. От гледна точка на разходите, тези от тях, които са специфични за дейност, която не е свързана с публична услуга, трябва да бъдат ясно идентифицирани. Освен това, същите източници – персонал, оборудване, неподвижни инсталации и др. – се използват за извършване на задачи, свързани с публична услуга и такива, които не са свързани с публична услуга, техните разходи трябва да се разпределят

на базата на разликата в общите разходи на дружеството, с и без дейностите, които не са свързани с публична услуга¹⁹.

56. Горепоменатото означава, че обратно на подхода, общоприет за други публични услуги, разходите, които са изцяло присъщи за дейности по публична услуга, като се ползват също така и от търговски дейности, не е необходимо да се разделят между тези два вида дейности и могат да бъдат изцяло приписани на публичната услуга. Такъв може да е случаят например, с производствените разходи за дадена програма, която е показвана като част от задачата на публичната услуга, но която също така е продадена на други радио- и телевизионни разпространители. Основният пример, обаче, би бил този с аудиторията, която се формира, както за изпълнението на задачата на публичната услуга, така и за продажбата на рекламното пространство. Смята се, че пълно разпределение на тези разходи между двата вида дейности рискува да бъде спорно и безсмислено. Разпределението на разходите, обаче, от гледна точка на прозрачността на счетоводните сметки не трябва да се бърка с възстановяване на разходи при определянето на ценовата политика. Последният въпрос е разгледан в точка 58.

6.3.3. Пропорционалност

57. При прилагането на критерия за пропорционалност, Комисията тръгва от принципа, че държавното финансиране обикновено е необходимо на предприятието, за да изпълни задачите си, свързани с публична услуга. За да се удовлетвори критерия за пропорционалност, обаче, е необходимо държавната помощ да не надвишава нетните разходи по задачата на публичната услуга, като се вземат предвид също така други преки и непреки приходи, произтичащи от задачата на публичната услуга. Поради това, нетната полза, която дейностите, които не са свързани с публична услуга, извличат от дейността, свързана с публична услуга, ще бъдат взети предвид при оценката на пропорционалността на помощта.

58. От друга страна, може да има пазарни изкривявания, които не са необходими за изпълнението на задачата на публичната услуга. Например, даден публичен радио- и телевизионен разпространител, доколкото по-ниски приходи са покрити от държавната помощ, може да се изкуши да понижи цените на рекламите или на други дейности, които не са свързани с публична услуга на пазара, така че да намали приходите на конкурентите. Такова поведение, ако е демонстративно, не може да се счита като присъщо на задачата на публичната услуга, поверена на радио- и телевизионния разпространител. Когато даден радио- и телевизионен разпространител, подбие цените на дейности, които не са свързани с публичната услуга, до ниво, което е под необходимото за покриването на всички разходи по дейността, взета отделно, които даден ефективен търговски оператор в подобна ситуация би трябвало нормално да покрие, такава практика би посочила

¹⁹ Това се отнася до хипотетичната ситуация, при която дейностите, свързани с публична услуга биха били прекъснати: разходите, които биха се избегнали по този начин представляват сумата от общите разходи, които да се разпределят към дейностите, които не са свързани с публична услуга.

присъствието на свръхкомпенсиране на задълженията на публичната услуга и във всеки случай би “засегнала условията на търговия и конкуренция в Общността до степен, която би противоречала на общия интерес” и по този начин би нарушила Протокола.

59. Съответно, при прилагането на критерия за пропорционалност, Комисията ще разгледа дали дадено нарушаване на конкуренцията, произтичащо от помощта може да бъде оправдано по отношение на необходимостта от осъществяването на задачата на публичната услуга, както е определена от държавите-членки и от осигуряване на финансирането ѝ. Когато е необходимо, Комисията също ще предприеме действие в светлината на други разпоредби от Договора.

60. Анализът на въздействието на държавната помощ върху конкуренцията и развитието на търговията неминуемо трябва да се базира на специфичните характеристики на всяка ситуация. Настоящата конкурентна структура и другите характеристики на всеки един от пазарите не могат да бъдат описани в настоящото съобщение, тъй като те по принцип са доста различни една от друга. Поради същата причина Съобщението не може *ex ante* да определи условията, съгласно които цените на публичните радио- и телевизионни разпространители са в съответствие с принципите, изложени в точка 58. Следователно, оценката съгласно член 86, параграф 2, на съвместимостта на държавна помощ за публични радио- и телевизионни разпространители може в крайна сметка да бъде направена само на базата на всеки отделен случай, съгласно практиката на Комисията.

61. В своята оценка, Комисията ще вземе предвид факта, че до степента, до която държавна помощ е необходима за изпълнението на задължението на публичната услуга, системата, като цяло, би могла също така да има положителен ефект при поддържане на алтернативен източник на снабдяване на някои релевантни пазари²⁰. Този ефект, обаче, трябва да бъде балансиран срещу възможни отрицателни ефекти от помощта, като предотвратяване навлизането на други оператори на тези пазари, и по този начин да се засили олигополистичната структура на тези пазари или да се насърчат операторите на публична услуга да възприемат антиконкурентно поведение на релевантните пазари.

62. Комисията ще вземе предвид също така трудността на някои по-малки държави-членки, която биха могли да срещнат при набирането на необходимите средства, ако разходите на жител за публичната услуга са, *ceteris paribus*, по-високи²¹.

²⁰ Това не означава, че дадена държавна помощ може да се счита като средство, което повишава предлагането и конкуренцията на даден пазар. Държавна помощ, която позволява на даден оператор да остане на пазара въпреки текущите му загуби, причинява голямо нарушаване на конкуренцията, тъй като води в крайна сметка до по-висока неефективност, по-малко предлагане и по-високи цени за потребителите. Вдигането на законовите и икономически бариери за навлизане, осигурявайки ефективна антитръстова политика и насърчавайки плурализма, са по-ефективни инструменти в това отношение. Естествените монополи обикновено са предмет на регулиране.

²¹ Подобни трудности могат също така да се срещнат, когато публичната услуга за разпространение на радио- и телевизионни програми е отправена към езикови малцинства или към местни нужди.

