

II

(Известия)

ИЗВЕСТИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ И ОРГАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

КОМИСИЯ

Съобщение на Комисията относно прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение

(текст от значение за ЕИП)

(2009/С 257/01)

1. ВЪВЕДЕНИЕ И ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА СЪОБЩЕНИЕТО

1. През последните три десетилетия радио- и телевизионното разпространение претърпя важни промени. Премахването на монополите, появата на нови участници и бързото технологично развитие промениха из основи конкурентната среда. По традиция телевизионното излъчване беше запазена дейност. От самото начало то се извършваше предимно от обществени предприятия при монополен режим, главно като следствие от ограничената наличност на предавателни честоти и високите бариери за достъп до пазара.
2. През 70-те години обаче икономическото и технологичното развитие дадоха възможност държавите-членки да разрешават на други оператори да излъчват. Поради това държавите-членки решиха да въведат конкуренция на пазара. Това доведе до по-голям избор за потребителите, тъй като бяха предложени много допълнителни канали и нови услуги; това също така благоприятства появата и развитието на силни европейски оператори, разработването на нови технологии и по-големия плурализъм в сектора, което означава повече от простото наличие на допълнителни канали и услуги. Паралелно с отварянето на пазара за конкуренция държавите-членки прецениха, че обществената услуга радио- и телевизионно разпространение трябва да се запази като начин за осигуряване на отразяването на редица области и за задоволяване на потребности и цели на обществената политика, които в отсъствието му не биха били изпълнени непременно в оптимална степен. Това бе потвърдено в тълкувателния протокол за системата на публично радио- и телевизионно разпространение, приложен към Договора за ЕО (наричан по-нататък „Протокола от Амстердам“).
3. В същото време по-голямата конкуренция заедно с присъствието на финансирани от държавата оператори доведе също така до нарастваща загриженост относно равното третиране, която беше представена на вниманието на Комисията от частните оператори. оплакванията са свързани с предполагаеми нарушения на членове 86 и

87 от Договора за ЕО по отношение на публичното финансиране на обществените радио- и телевизионни оператори.

4. Съобщението на Комисията за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2001 г. ⁽¹⁾ за първи път определи рамката, регламентираща държавното финансиране на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение. Съобщението от 2001 г. послужи на Комисията като добра основа, върху която тя да изгради значителна практика на вземане на решения в тази област. От 2001 г. насам бяха приети повече от двадесет решения, засягащи финансирането на обществените радио- и телевизионни оператори.
5. Междувременно технологичните промени промениха из основи пазарите на радио- и телевизионно разпространение и аудиовизуални услуги. Появиха се множество платформи и технологии за разпространение, като цифрова телевизия, интернет телевизия (IPTV), мобилна телевизия и видео по поръчка. Това доведе до нарастване на конкуренцията чрез навлизането на нови участници на пазара, като например мрежови оператори и интернет дружества. Развитието на технологиите направи възможна също така появата на нови медийни услуги като он-лайн информационните услуги и нелинейните услуги или услугите по поръчка. Наблюдава се съсредоточаване на предоставянето на аудиовизуални услуги, като все повече е възможно потребителите да получават множество услуги на една платформа или устройство или една услуга на множество платформи или устройства. Нарастващото разнообразие на възможности за достъп на потребителите до медийно съдържание доведе до многократно увеличаване на предлаганите аудиовизуални услуги и до фрагментиране на аудиторията. Новите технологии дадоха възможност да се подобри участието на аудиторията. Традиционният пасивен модел на потребление постепенно се превръща в активно участие и контрол на съдържанието от страна на потребителите. За да отговорят на новите

⁽¹⁾ ОВ С 320, 15.11.2001 г., стр. 5.

предизвикателства, както обществените, така и частните оператори разнообразяват дейностите си, като се насочват към нови платформи за разпространение и разширяват гамата на своите услуги. Наскоро това разнообразяване на обществено финансираните дейности на обществените радио- и телевизионни оператори (като например съдържание в интернет и специализирани канали) стана повод за редица оплаквания от други пазарни участници, включително от страна на някои издатели.

6. От 2001 г. насам бяха извършени също така важни законодателни промени, които влияят на сектора на радио- и телевизионно разпространение. В решението по делото Altmark от 2003 г. ⁽²⁾. Съдът на Европейските общности определи условията, при които компенсациите за обществени услуги не представляват държавна помощ. През 2005 г. Комисията прие ново решение ⁽³⁾ и рамка ⁽⁴⁾ за държавна помощ под формата на компенсация за обществени услуги. През 2007 г. Комисията прие съобщение, придружаващо съобщението на Комисията „Единен пазар в Европа през 21 век — Услуги от общ интерес, включващи социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент“ ⁽⁵⁾. Освен това през декември 2007 г. влезе в сила Директивата за аудиовизуалните медийни услуги ⁽⁶⁾, която включва новопоявяващи се медийни услуги в обхвата на разпоредбите на ЕС относно аудиовизуалните услуги.
7. Тези промени на пазара и в законодателството наложиха съобщението за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2001 г. да бъде актуализирано. В плана за действие на Комисията относно държавните помощи от 2005 г. ⁽⁷⁾ бе обявено, че Комисията ще „преразгледа своето съобщение относно прилагането на правилата за държавни помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми. Особено с разработването на нови цифрови технологии и услуги, основани на интернет, възникнаха нови въпроси по отношение на обхвата на дейностите, свързани с предлагането на обществена услуга“.
8. През 2008 г. и 2009 г. Комисията проведе няколко обществени консултации относно преразглеждането на Съобщението за разпространение радио- и телевизионни програми от 2001 г. Настоящото съобщение консолидира съществуващата практика на Комисията в областта на държавните помощи по начин, ориентиран към бъдещето, въз основа на мненията, получени по време на общест-

вените консултации. В него се разясняват принципите, които Комисията следва при прилагането на член 87 и член 86, параграф 2 от Договора за ЕО по отношение на публичното финансиране на аудиовизуалните услуги в сектора на радио- и телевизионно разпространение ⁽⁸⁾, като взема предвид последните промени на пазара и в законодателството. Настоящото съобщение не засяга прилагането на разпоредбите по отношение на вътрешния пазар и основните свободи в областта на радио- и телевизионното разпространение.

2. РОЛЯТА НА ОБЩЕСТВЕНАТА УСЛУГА РАДИО- И ТЕЛЕВИЗИОННО РАЗПРОСТРАНЕНИЕ

9. Въпреки че е от очевидно икономическо значение, обществената услуга радио- и телевизионно разпространение не е сравнимо с обществена услуга в другите икономически сектори. Не съществува друга услуга, която едновременно да има достъп до толкова голяма част от населението и да й предоставя толкова много информация и съдържание и по този начин да отразява и влияе както на личното, така и на общественото мнение.
10. Освен това радио- и телевизионното разпространение по принцип се възприема като много надежден източник информация и представлява основния източник на информация за немалка част от населението. По този начин то обогатява обществения дебат и в крайна сметка е в състояние да направи така, че всички граждани да участват справедливо в обществения живот. В това отношение от ключово значение е наличието на защитни мерки за независимостта на радио- и телевизионното разпространение в съответствие с общия принцип на свобода на словото, постановен в член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз ⁽⁹⁾ и в член 10 от Европейската конвенция за защита на човешките права и основните свободи, който представлява основен правен принцип, за чието спазване се следи от съдилищата на Общността ⁽¹⁰⁾.
11. Ролята на обществената услуга ⁽¹¹⁾ по принцип е призната от Договора, по-конкретно в членове 16 и 86, параграф 2. Тълкуването на тези разпоредби в светлината на специфичния характер на сектора на радио- и телевизионно разпространение се съдържа в Протокола от Амстердам, който след като взема предвид факта, че „публичното радио- и телевизионно разпръскване в държавите-членки е пряко свързано с демократичните, социалните и културните потребности на всяко общество, както и с необходимостта от запазването на плурализма в

⁽²⁾ Решение на Съда по дело C-280/2000, Altmark Trans GmbH и Regierungspräsidium Magdeburg срещу Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark“) (2003) Сб. I-7747.

⁽³⁾ Решение на Комисията от 28 ноември 2005 г. относно прилагането на член 86, параграф 2 от Договора за ЕО за държавната помощ във вид на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (ОВ L 312, 29.11.2005 г., стр. 67).

⁽⁴⁾ Рамка на Общността за държавна помощ под формата на компенсация за обществени услуги (ОВ С 297, 29.11.2005 г., стр. 4).

⁽⁵⁾ COM(2007) 725 окончателен.

⁽⁶⁾ Директива 2007/65/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 11 декември 2007 г. за изменение на Директива 89/552/ЕИО на Съвета относно координирането на някои разпоредби, формулирани в действащи закони, подзаконови и административни актове на държавите-членки, отнасящи се до упражняване на телевизионна дейност (ОВ L 332, 18.12.2007 г., стр. 27).

⁽⁷⁾ COM(2005) 107 окончателен.

⁽⁸⁾ За целите на настоящото съобщение под понятието „аудиовизуална(и) услуга(и)“ се разбира линейното и/или нелинейното разпространение на аудио- и/или аудиовизуално съдържание и други подобни услуги, като например текстово-базирани информационни услуги в интернет. Това понятие за „аудиовизуална(и) услуга(и)“ трябва да се разграничава от по-ограниченото понятие „аудиовизуална(и) медийна(и) услуга(и)“ съгласно определението в член 1, буква а) от Директивата за аудиовизуалните медийни услуги.

⁽⁹⁾ ОВ С 364, 18.12.2000 г., стр. 1.

⁽¹⁰⁾ Решение по дело C-260/89 ERT, [1991] Сб. I-2925.

⁽¹¹⁾ За целта на настоящото съобщение и в съответствие с член 16 от Договора за ЕО и декларацията (№ 13), приложена към заключителния акт от Амстердам, терминът „обществена услуга“, както е използван в Протокола за системата на публичното радио- и телевизионно разпространение в държавите-членки, се отнася за термина „услуга от общ икономически интерес“, използван в член 86, параграф 2.

- медите“, уточнява, че: „Разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност не накърняват компетентността на държавите-членки да финансират публичното радио- и телевизионно разпръскване, доколкото такова финансиране се предоставя на структурите за радио- и телевизионно разпръскване за изпълнение на мисията за обществена услуга така, както им е възложена, определена и организирана от всяка държава-членка и доколкото това финансиране не засяга условията за търговия и конкуренцията в Съюза до степен, която би противоречала на общия интерес, като се държи сметка за това как се изпълнява възложената мисия за тази обществена услуга“.
12. Значението на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение за социалния, демократичния и културния живот в Съюза беше потвърдено в резолюцията на Съвета относно обществената услуга разпространение на радио- и телевизионни програми. Както беше подчертано в резолюцията: „широкият публичен достъп без дискриминация и на базата на равни възможности до различни канали и услуги е необходима предпоставка за изпълнение на специалното задължение на обществената услуга разпространение на радио- и телевизионни програми“. Освен това е необходимо обществената услуга разпространение на радио- и телевизионни програми „да се възползва от технологичния напредък“, да дава възможност на „обществото да се възползва от новите аудиовизуални и информационни услуги и от новите технологии“ и да предприема „развитие и разнообразяване на дейностите в дигиталната ера“. И накрая, „обществената услуга разпространение на радио- и телевизионни програми трябва да има възможност да продължи да предоставя голямо разнообразие от програми в съответствие със задачите си, определена от държавите-членки, с цел да отговорят на потребностите на обществото като цяло; в този контекст е основателно обществената услуга разпространение на радио- и телевизионни програми да се стреми да достигне до по-широки аудитории“⁽¹²⁾.
13. Значението на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение за насърчаване на културното многообразие бе признато и от Конвенцията на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване многообразието от форми на културно изразяване от 2005 г., която бе одобрена от Съвета от името на Общността и следователно е част от правото на ЕО⁽¹³⁾. Съгласно Конвенцията всяка от страните по нея може да предприема „мерки за опазване и стимулиране на многообразието от форми на културно изразяване на своята територия“. Подобни мерки могат да включват например „мерки за насърчаване на многообразието от средства за информация, включително посредством развитие на обществените служби за радио-разпръскване“⁽¹⁴⁾.
14. Тези предимства на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение са също толкова важни в бързо променящата се нова медийна среда. Това бе подчертано и в препоръката на Съвета на Европа относно медийния плурализъм и многообразието на медийното съдържание⁽¹⁵⁾ и в препоръката относно мисията на медиите, предоставящи обществена услуга в информационното общество⁽¹⁶⁾. Втората препоръка призовава членовете на Съвета на Европа да „гарантират обществените медии (...) по прозрачен и отговорен начин“ и да „дадат възможност на обществените медии да отговорят пълно и ефективно на предизвикателствата на информационното общество, като зачитат обществено-частната дуалистична структура в европейския пейзаж на електронните медии и обръщат внимание на въпросите, свързани с пазара и конкуренцията“.
15. В своята резолюция относно медийна концентрация и медиен плурализъм в Европейския съюз Европейският парламент препоръчва „разпоредбите за държавна помощ да бъдат изработвани и прилагани по начин, позволяващ на обществените медии и на медиите на различните общности да осъществяват функциите си в динамична среда, като същевременно се осигурява възможността на обществените медии да изпълняват възложената им от държавите-членки мисия по прозрачен и отговорен начин, като се предотвратява злоупотреба с обществено финансиране по причини на политическа или икономическа целесъобразност“⁽¹⁷⁾.
16. В същото време, и независимо от горепосоченото, трябва да се отбележи, че търговските радио- и телевизионни оператори, част от които подлежат на изискванията за обществена услуга, също играят съществена роля за постигане на целите на Протокола от Амстердам, доколкото допринасят за плурализма, обогатяват културния и политическия дебат и увеличават избора от програми. Освен това издателите на вестници и други печатни медии също играят важна роля за гарантирането на обективно информирана аудитория и на демокрация. Тъй като в момента тези оператори се конкурират с радио- и телевизионните оператори по интернет, всички тези търговски доставчици на медийни услуги са загрижени за евентуалното отрицателно въздействие, което държавната помощ, отпусната на обществените радио- и телевизионни оператори, би могла да има за развитието на нови бизнес модели. Както се припомня в директивата за аудиовизуални медийни услуги⁽¹⁸⁾, „съвместното съществуване на търговски и обществени доставчици на аудиовизуални медийни услуги е отличителна черта на европейския аудиовизуален медиен пазар“. Действително, и в настоящата динамична медийна среда запазването на многообразие от балансирано предлагане на обществени и частни медии също е от общ интерес.

⁽¹²⁾ Резолюция на Съвета и на представителите на правителствата на държавите-членки, заседаващи в рамките на Съвета от 25 януари 1999 г. (ОВ С 30, 5.2.1999 г., стр. 1).

⁽¹³⁾ Конвенция на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване многообразието от форми на културно изразяване, одобрена с Решение 2006/515/ЕО на Съвета от 18 май 2006 г. Съгласно приложение 2 към решението на Съвета „Общността е обвързана с Конвенцията и ще осигурява нейното напълно прилагане“.

⁽¹⁴⁾ Конвенция на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване многообразието от форми на културно изразяване, член 6, параграф 1 и параграф 2, буква з).

⁽¹⁵⁾ Препоръка CM/Rec(2007)2 на Комитета на министрите към държавите-членки от 31 януари 2007 г. относно медийния плурализъм и многообразието в медийното съдържание, приета на 31.1.2007 г. на 985-то заседание на заместник-министрите.

⁽¹⁶⁾ Препоръка CM/Rec(2007)3 на Комитета на министрите към държавите-членки от 31 януари 2007 г. относно мисията на обществените медии в информационното общество, приета на 31.1.2007 г. на 985-то заседание на заместник-министрите.

⁽¹⁷⁾ Резолюция на Европейския парламент от 25 септември 2008 г. относно медийна концентрация и медиен плурализъм в Европейския съюз, 2007/2253(INI).

⁽¹⁸⁾ Вж. бележка под линия 6 по-горе.

3. ПРАВЕН КОНТЕКСТ

17. При прилагането на правилата за държавните помощи по отношение на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение трябва да се вземат предвид голям брой различни елементи. Оценката на държавната помощ се основава на членове 87 и 88 относно държавните помощи и на член 86, параграф 2 за прилагане на разпоредбите от Договора, и по-специално на правилата за конкуренция по отношение на услугите от общ икономически интерес. С Договора от Маастрихт бяха въведени член 151 относно културата и член 87, параграф 3, буква г) относно помощта за насърчаване на културата. С Договора от Амстердам бе въведена конкретна разпоредба (член 16) относно услугите от общ икономически интерес, а с Протокола от Амстердам бяха предвидени разпоредби за системата на общественото радио- и телевизионно разпространение в държавите-членки.
18. На европейско равнище регулаторната рамка относно „аудиовизуалните медийни услуги“ се координира от Директивата за аудиовизуалните медийни услуги. Изискванията за финансова прозрачност, отнасящи се за публичните предприятия, се регламентират от Директивата за прозрачност⁽¹⁹⁾.
19. Тези правила се тълкуват от Съда на ЕО и от Първоинстанционния съд. Комисията прие и няколко съобщения за прилагането на правилата за държавни помощи. По-конкретно, през 2005 г. Комисията прие рамката относно услугите от общ икономически интерес⁽²⁰⁾ и решение⁽²¹⁾, разясняващо изискванията на член 86, параграф 2 от Договора за ЕО. Решението е приложимо също така в областта на радио- и телевизионното разпространение, доколкото са изпълнени условията, предвидени в член 2, параграф 1, буква а) от решението⁽²²⁾.

4. ПРИЛОЖИМОСТ НА ЧЛЕН 87, ПАРАГРАФ 1

4.1. Елемент на държавна помощ при държавното финансиране на обществените радио- и телевизионни оператори

20. В съответствие с член 87, параграф 1 концепцията за държавна помощ включва следните условия: 1) наличието на намеса от държавата или чрез ресурси на държавата; 2) намесата трябва да засяга търговията между държавите-членки; 3) тя трябва да поставя в по-благоприятно положение получателя; 4) тя трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията⁽²³⁾. Наличието на държавна помощ трябва да се оценява обективно, като се вземе предвид съдебната практика на съдилищата на Общността.

21. Не целта на държавната намеса, а ефектът от нея е решаващият елемент при всяко оценяване на съдържанието на държавната помощ съгласно член 87, параграф 1. Общественият радио- и телевизионни оператори обикновено се финансират от държавния бюджет или чрез такса, наложена на притежателите на радио- и телевизионни приемници. При някои специфични обстоятелства държавата прави капиталови инжекции или опрощаване на дългове в полза на обществените радио- и телевизионни оператори. Тези финансови мерки обикновено са присъщи на обществените органи и включват трансфер на държавни ресурси⁽²⁴⁾.

22. По принцип може да се счита, че държавното финансиране на обществените радио- и телевизионни оператори засяга търговията между държавите-членки. 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, тези конкурентни предприятия трябва да се считат за засегнати от тази помощ“⁽²⁵⁾. Очевидно е, че такъв е случаят при придобиването и продажбата на програмни права, които често се извършват на международно равнище. Също така рекламната дейност в случая на обществените радио- и телевизионни оператори, които имат право да продават рекламно пространство, има трансграничен ефект, особено в хомогенните езикови области, които се разпростират отвъд националните граници. Освен това структурата на собственост на търговските радио- и телевизионни оператори може да се разпростира в повече от една държава-членка. В допълнение към това услугите, предоставяни по интернет, обикновено имат глобален обхват.

23. Що се отнася до съществуването на преимущество, Съдът на ЕО поясни по делото *Altmark*⁽²⁶⁾, че компенсацията за обществена услуга не представлява държавна помощ, при условие че са изпълнени четири кумулативни условия. Първо, предприятието получател трябва действително да има задължения за предоставянето на обществена услуга и тези задължения трябва да са ясно дефинирани. Второ, параметрите въз основа на които се изчислява компенсацията, трябва да бъдат установени предварително по обективен и прозрачен начин. Трето, компенсацията не може да надвишава това, което е необходимо за покриване изцяло или частично на разходите, възникнали при изпълнението на задълженията, свързани с предоставянето на обществената услуга, като се отчитат съответните приходи и приемлива печалба. И накрая, когато предприятието, което трябва да изпълнява задълженията, свързани с обществена услуга, в конкретен случай не е избрано вследствие на процедура за възлагане на обществена поръчка, която би позволила да бъде избран участник в търга, който е в състояние да предостави тези услуги на най-ниската цена за общността, равнището на компенсацията трябва да се определи въз основа на анализ

⁽¹⁹⁾ Директива 2006/111/ЕО на Комисията от 16 ноември 2006 година.

⁽²⁰⁾ Вж. бележка под линия 4 по-горе.

⁽²¹⁾ Вж. бележка под линия 3 по-горе.

⁽²²⁾ Съгласно член 2, параграф 1, буква а) от решението то е приложимо за държавна помощ под формата на „компенсация за обществена услуга, предоставена на предприятията със среден годишен оборот преди облагане с данъци и включени всички дейности, по-малко от 100 милиона EUR през последните две финансови години, предшестващи годината на възлагане на услугата от общ икономически интерес, които получават годишна компенсация за въпросната услуга по-малко от 30 милиона EUR“.

⁽²³⁾ Решение по съединени дела T-309/04, T-317/04, T-329/04 и T-336/04 „TV2“, 156.

⁽²⁴⁾ Вж. решенията на Съда по съединени дела T-309/04, T-317/04, T-329/04 и T-336/04 „TV2“, 158—159 относно квалифицирането на финансирането на лицензионни такси като държавни ресурси.

⁽²⁵⁾ Дела C-730/79, Philip Morris Holland срещу Комисията (1980), Сб. 2671, 11; C-303/88, Италия срещу Комисията (1991), Сб. I-1433, 27; C-156/98, Германия срещу Комисията (2000), Сб. I-6857, 33.

⁽²⁶⁾ Дело C-280/2000, вж. бележка под линия 2 по-горе.

на разходите, които би направило едно типично, добре управлявано и разполагащо с подходящо оборудване предприятие при изпълнението на тези задължения.

24. Доколкото финансирането не изпълнява горните условия, ще се смята, че то арбитражно дава преимущество само на някои радио- и телевизионни оператори и по този начин нарушава или заплашва да наруши конкуренцията.

4.2. Естество на помощта: съществуваща помощ и нова помощ

25. Схемите за финансиране, които понастоящем са в сила в повечето държави-членки, бяха въведени отдавна. 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. В съответствие с тази разпоредба „Комисията, в сътрудничество с държавите-членки, държи под постоянно наблюдение всички системи за предоставяне на помощ, съществуващи в тези държави. Тя предлага на последните всички подходящи мерки, които са необходими за последователно развитие или функциониране на общия пазар“.

26. Съгласно член 1, буква б), i) от Процедурния регламент⁽²⁷⁾ съществуващата помощ включва „... всяка помощ, която съществува в съответната държава-членка преди влизането в сила на Договора, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които са били въведени в действие преди и продължават да се прилагат след влизането в сила на Договора“.

27. В случая на Австрия, Финландия и Швеция мерките за държавна помощ, въведени преди влизането в сила на Споразумението за ЕИП на 1 януари 1994 г. в тези държави, се считат за съществуваща помощ. По отношение на десетте държави-членки, които се присъединиха през 2004 г. (Естония, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чешката република), и България и Румъния, които се присъединиха през 2007 г., мерките, приведени в действие преди 10 декември 1994 г., мерките, изброени в списъка, приложен към Договора за присъединяване, и тези, одобрени по така наречената „временна процедура“, се считат за съществуваща помощ.

28. Съгласно член 1, буква б), v) от Процедурния регламент съществуващата помощ включва също така „помощ, която се счита за съществуваща помощ, поради това, че може да се установи, че в момента на въвеждането ѝ в действие не е представлявала помощ и впоследствие е станала помощ поради еволюцията на общия пазар и без да е била изменяна от държавата-членка“.

29. В съответствие с практиката на Съда⁽²⁸⁾ Комисията трябва да провери дали правната рамка, съгласно която е отпусната помощта, се е променила след нейното

въвеждане. Комисията счита, че подходът, при който всеки случай се разглежда поотделно, е най-подходящият⁽²⁹⁾, като при него се отчитат всички елементи, свързани със системата на радио- и телевизионно разпространение в дадена държава-членка.

30. Според съдебната практика в делото *Gibraltar*⁽³⁰⁾ не всяко изменение на съществуваща помощ следва да се разглежда като променящо съществуващата помощ в нова помощ. Според Първоинстанционния съд „само когато изменението засяга действителната същност на първоначалната схема, то тя се превръща в нова схема за помощ. Няма съществено изменение на съществуващата схема, когато новият елемент е ясно разграничим от първоначалната схема“.

31. С оглед на горепосочените съображения, в своята практика на вземане на решения Комисията по принцип разглежда 1) дали първоначалният режим на финансиране на обществените радио- и телевизионни оператори е съществуваща помощ в съответствие с правилата, посочени в параграфи 26 и 27 по-горе; 2) дали последващите промени засягат действителната същност на първоначалната мярка (т.е. естеството на преимуществото или източника на финансиране, целта на помощта, получателите или обхвата на дейностите на получателите) или тези промени са от чисто формален или административен характер; и 3) в случай че последващите промени са съществени, дали са отделими от първоначалната мярка и в този случай могат да бъдат оценени отделно или дали са неотделими от първоначалната мярка, така че първоначалната мярка като цяло се трансформира в нова помощ.

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

32. Въпреки че компенсацията за обществената услуга радио- и телевизионно разпространение обикновено се оценява съгласно член 86, параграф 2 от Договора, дерогациите, изброени в член 87, параграф 3, могат по принцип да са приложими също така към сектора на радио- и телевизионното разпространение, при условие че са спазени съответните условия.

⁽²⁷⁾ Регламент (ЕО) № 659/99 на Съвета от 22 март 1999 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО (ОВ L 83, 27.3.1999 г., стр. 1).

⁽²⁸⁾ Дело C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit SA* срещу *Office National du Ducroire* и Белгийската държава (1994), Сб. I-3829.

⁽²⁹⁾ Вж. например решенията на Комисията по следните дела: Е 8/06, Държавно финансиране за фламандския обществен радио- и телевизионен оператор VRT (ОВ С 143, 10.6.2008 г., стр. 7), Е 4/05, Финансиране с държавна помощ на RTE и TNAG (TG4) (ОВ С 121, 17.5.2008 г., стр. 5), Е 9/05, Плащане на лицензионни такси на RAI (ОВ С 235, 23.9.2005 г., стр. 3), Е 10/05, Плащане на лицензионни такси на France 2 и 3 (ОВ С 240, 30.9.2005 г., стр. 20), Е 8/05, Испански национален обществен радио- и телевизионен оператор RTVE (ОВ С 239, 4.10.2006 г., стр. 17), С 2/04, *Ad hoc* финансиране на нидерландски обществени радио- и телевизионни оператори (ОВ L 49, 22.2.2008 г., стр. 1), С 60/99 Решение на Комисията от 10 декември 2003 г. относно държавна помощ, приведена в действие от страна на Франция в полза на France 2 и France 3 (ОВ L 361, 8.12.2004 г., стр. 21), С 62/99 Решение на Комисията от 15 октомври 2003 г. относно мерки, приведени в действие от страна на Италия в полза на RAI SpA (ОВ L 119, 23.4.2004 г., стр. 1, NN 88/98), Финансиране на денонощен канал за новини без реклама с лицензионна такса от страна на BBC (ОВ С 78, 18.3.2000 г., стр. 6) и NN 70/98, Държавна помощ за обществените канали за радио- и телевизионно разпръскване *Kinderkanal* и *Phoenix* (ОВ С 238, 21.8.1999 г., стр. 3).

⁽³⁰⁾ Съединени дела T-195/01 и T-207/01, (2002), Сб. II-2309.

33. В съответствие с член 151, параграф 4 от Договора в своята дейност съгласно други разпоредби от Договора Общността трябва да взема предвид културните аспекти, за да зачита и насърчава разнообразието на своите култури. Член 87, параграф 3, буква г) от Договора дава възможност 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 противоречи на общия интерес.

34. Задача на Комисията е да реши относно действителното прилагане на тази разпоредба по същия начин, както и за другите клаузи за изключения по член 87, параграф 3. Необходимо е да се припомни, че разпоредбите, предоставящи изключение от забраната на държавна помощ, трябва да се прилагат стриктно. Съобразно това Комисията счита, че дерогацията относно културата може да се приложи само в случаите, в които културният продукт е ясно определен или може да бъде определен⁽³¹⁾. Нещо повече, Комисията защитава позицията, че понятието „култура“ трябва да се приложи към съдържанието и характера на въпросния продукт, а не към начина на разпространение или разпространението му *per se*⁽³²⁾. В допълнение към това образователните и демократичните потребности на една държава-членка трябва да бъдат разглеждани като различни от насърчаването на културата съгласно член 87, параграф 3, буква г)⁽³³⁾.

35. При държавната помощ за обществените радио- и телевизионни оператори по принцип не се прави разлика между културните, демократичните и образователните потребности на обществото. Член 87, параграф 3, буква г) по принцип не е приложим освен в случаите, в които мярката за финансиране е специално насочена да насърчи културни цели. Държавната помощ за обществените радио- и телевизионни оператори като цяло се предоставя под формата на компенсация за изпълнението на мисията за обществена услуга и се оценява съгласно член 86, параграф 2 въз основа на критериите, определени в настоящото съобщение.

6. ОЦЕНКА НА СЪВМЕСТИМОСТТА НА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ СЪГЛАСНО ЧЛЕН 86, ПАРАГРАФ 2

36. Съгласно член 86, параграф 2 „предприятията, които са натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес или които имат характер на фискален монопол, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в настоящия договор, и в частност на правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не пречатства фактически или юридически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени. Развитието

на търговията не трябва да се засяга до степен, която би била в противоречие с интересите на Общността“.

37. Съдът винаги е защитавал становището, че член 86 предвижда дерогация и трябва следователно да се тълкува ограничително. Съдът е пояснил, че за да се възползва дадена мярка от такава дерогация, е необходимо да бъдат изпълнени всички следни условия:

i) въпросната услуга трябва да е услуга от общ икономически интерес и да е ясно дефинирана като такава от държавата-членка (дефиниция)⁽³⁴⁾;

ii) държавата-членка трябва изрично да е възложила на въпросното предприятие предоставянето на тази услуга (възлагане)⁽³⁵⁾;

iii) прилагането на правилата за конкуренция от Договора (в този случай, забраната за държавна помощ) трябва да възпрепятства изпълнението на конкретните 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 (тест за пропорционалност)⁽³⁶⁾.

38. В специфичния случай на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение горният подход трябва да бъде адаптиран в светлината на тълкувателните разпоредби на Протокола от Амстердам, който се позовава на „мисията за обществена услуга така, както (...) е възложена, определена и организирана от всяка държава-членка“ (дефиниция и възлагане) и предвижда дерогация от правилата на Договора в случай на финансиране на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение „доколкото такава финансиране се предоставя на структурите за радио- и телевизионно разпространение за изпълнение на мисията за обществена услуга (...) и (...) не засяга условията за търговия и конкуренцията в Общността до степен, която би противоречала на общия интерес, като се държи сметка за това как се изпълнява възложената мисия за тази обществена услуга“ (пропорционалност).

39. Комисията, в качеството си на пазител на Договора, трябва да оценява въз основа на данни, предоставени от държавите-членки, дали тези критерии са изпълнени. Що се отнася до дефиницията на мисията за обществена услуга, ролята на Комисията е да провери дали са налице явни грешки (вж. раздел 6.1). Освен това Комисията проверява дали е налице изрично възлагане и ефективен надзор на изпълнението на задълженията, свързани с обществената услуга (вж. раздел 6.2).

⁽³¹⁾ Например решения на Комисията NN 88/98 BBC 24 hours (ОВ С 78, 18.3.2000 г.), NN 70/98 „Kinderkanal и Phoenix“ (ОВ С 238, 21.8.1999 г.).

⁽³²⁾ Например Решение на Комисията N 458/2004 Държавна помощ за Espacio Editorial Andaluza Holding sl., вж. ОВ С 131, 29.5.2005 г.

⁽³³⁾ NN 70/98, Държавна помощ за обществените канали за радио- и телевизионно разпространение Kinderkanal и Phoenix (ОВ С 238, 21.8.1999 г., стр. 3).

⁽³⁴⁾ Решение на Съда по дело 172/80 Zuechner; (1981) 2021.

⁽³⁵⁾ Решение на Съда по дело C-242/95 GT-Link; (1997) 4449.

⁽³⁶⁾ Решение на Съда по дело C-159/94 EDF и GDF; (1997) I-5815.

40. При извършването на теста за пропорционалност Комисията преценява дали нарушаването на конкуренцията, произтичащо от компенсацията за обществената услуга, може да бъде оправдано от гледна точка на необходимостта да бъде предоставена обществената услуга и да се осигури нейното финансиране. Комисията оценява, по-конкретно въз основа на данните, които държавите-членки трябва да предоставят, дали са налице достатъчно гаранции, за да се избегнат несъразмерно въздействие от общественото финансиране, свръхкомпенсации и крътосано субсидиране и да се гарантира, че в своята търговска дейност обществените радио- и телевизионни оператори спазват пазарните условия (вж. раздел 6.3 и следващите).
41. Анализът на съвместимостта с изискванията за държавните помощи трябва да се основава на специфичните характеристики на всяка национална система. Комисията знае, че съществуват разлики в националните системи на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение и в другите характеристики на пазарите на медийни услуги в държавите-членки. Поради това оценката на съвместимостта на държавните помощи за обществените радио- и телевизионни оператори съгласно член 86, параграф 2 се извършва за всеки отделен случай в съответствие с практиката на Комисията⁽³⁷⁾ и съгласно основните принципи, установени в разделите по-долу.
42. Комисията ще вземе предвид също така трудностите, които някои по-малки държави-членки биха могли да срещнат при набирането на необходимите средства, ако разходите за обществена услуга на глава от населението са, *ceteris paribus*, по-високи⁽³⁸⁾, като едновременно с това отчете евентуалните опасения на други медии в тези държави-членки.
- 6.1. Определение на мисията за обществена услуга**
43. За да се изпълни условието, посочено в точка 37, i), относно прилагането на член 86, параграф 2, е необходимо да се установи официално определение на мисията за обществена услуга. Само тогава Комисията може да оцени с достатъчна правна сигурност дали дерогацията по член 86, параграф 2 е приложима.
44. Определението на мисията за обществена услуга е от правомощията на държавите-членки, които могат да вземат решения на национално, регионално или местно

равнище в съответствие с националното си право. По принцип при упражняването на тези правомощия трябва да се вземе предвид концепцията на Общността за „услуги от общ икономически интерес“.

45. Определението на мисията за обществена услуга от държавите-членки трябва да бъде възможно най-точно. То не трябва да оставя съмнение за това дали държавата-членка е възнамерявала да включи в мисията за обществена услуга определена дейност, упражнявана от оператора. Без ясно и точно определение на задълженията, възложени на обществените радио- и телевизионен оператор, Комисията няма да е в състояние да изпълни задълженията си съгласно член 86, параграф 2 и поради това не би могла да предостави каквото и да било изключение съгласно тази разпоредба.
46. Ясното идентифициране на дейностите, попадащи в обхвата на мисията за обществена услуга, е важно също така за операторите, които не предоставят обществени услуги, за да могат те да планират своите дейности. В допълнение към това условията относно мисията за обществена услуга трябва да бъдат достатъчно точни, за да могат органите на държавите-членки ефективно да контролират изпълнението им, както е описано в следващата глава.
47. В същото време, с оглед на особеното естество на сектора на радио- и телевизионно разпространение и необходимостта да бъде запазена редакционната независимост на обществените радио- и телевизионни оператори, качествено определение, задължавашо даден оператор да предоставя широка гама от програми и балансирано и разнообразно радио- и телевизионно излъчване се счита по принцип за основателно в съответствие с член 86, параграф 2⁽³⁹⁾ с оглед на тълкувателните разпоредби на Протокола от Амстердам. Такова определение като цяло се смята за съвместимо с целта за задоволяване на демократичните, социалните и културните потребности на дадено общество и гарантира плурализъм, включително културно и езиково многообразие. Както отбеляза Първоинстанционният съд, законосъобразността на мисия за обществена услуга, която е формулирана по подобен общ начин, се основава на наличието на качествените изисквания за услугите, предлагани от обществените радио- и телевизионен оператор⁽⁴⁰⁾. Определението на мисията за обществена услуга може да отразява също така и развитието и разнообразяването на дейностите в дигиталната ера и да включва аудиовизуални услуги, които се разпространяват чрез всички платформи за разпространение.

⁽³⁷⁾ Вж. например неотдашните решения на Комисията по следните дела: Е 8/06, Държавно финансиране за фламандския обществен радио- и телевизионен оператор VRT (ОВ С 143, 10.6.2008 г., стр. 7) Е 4/05, Финансиране с държавна помощ за RTE и TNAG (TG4) (ОВ С 121, 17.5.2008 г., стр. 5) Е 3/05, Помощ за германски обществени радио- и телевизионни оператори (ОВ С 185, 8.8.2007 г., стр. 1) Е 9/05, Плащания на лицензионни такси за RAI (ОВ С 235, 23.9.2005 г., стр. 3) Е 10/05, Плащания на лицензионни такси за France 2 и 3 (ОВ С 240, 30.9.2005 г., стр. 20) помощ Е8/05, Испански национален обществен радио- и телевизионен оператор RTVE (ОВ С 239, 4.10.2006 г., стр. 17) С 2/04, *Ad hoc* финансиране на нидерландски обществени радио- и телевизионни оператори (ОВ L 49, 22.2.2008 г., стр. 1).

⁽³⁸⁾ Подобни трудности могат също така да се срещнат, когато обществената услуга радио- и телевизионно разпространение е насочено към езикови малцинства или към удовлетворяване на местни нужди.

⁽³⁹⁾ Решение по дело T-442/03, SIC срещу Комисията, (2008), параграф 201, Решение на Съда по съединени дела T-309/04, T-317/04, T-329/04 и T-336/04 TV2/Danmark срещу Комисията (2008), 122—124.

⁽⁴⁰⁾ Според Първоинстанционния съд тези качествени критерии представляват „основанието за съществуването на услуги за радио- и телевизионно разпръскване от общ икономически интерес в националния аудиовизуален сектор“. „Няма причина подобна УОИИ, определена в широк смисъл, но която пренебрегва изискванията за качество за сметка на поведение на търговски оператор, [...] да проължава да се финансира от държавата [...]“, T-442/03, SIC срещу Комисията, 211.

48. Що се отнася до определението на обществената услуга в сектора на радио- и телевизионно разпространение, ролята на Комисията е ограничена до проверка дали е налице очевидна грешка. Комисията не решава кои програми се предоставят и финансират като услуга от общ икономически интерес, нито поставя под съмнение естеството или качеството на определен продукт. В определението на мисията за обществена услуга би имало обаче очевидна грешка, ако то включва дейности, за които не би могло да се счита, че задоволяват — съгласно текста на Протокола от Амстердам — „демократичните, обществените и културните потребности на всяко общество“. По принцип такъв би бил случаят например при рекламата, електронната търговия, телевизионната търговия, използването на специални телефонни номера при игрите с награди⁽⁴¹⁾, спонсорирането и мърчандайзинга. Освен това е възможна явна грешка в случаите, в които посредством държавна помощ се финансират дейности, които не носят добавена стойност за задоволяването на социалните, демократичните и културните потребности на обществото.
49. В този контекст трябва да се припомни, че мисията за обществена услуга описва предлаганите на обществото услуги от общ интерес. Въпросът за определението на мисията за обществена услуга не трябва да се смесва с въпроса за механизма за финансиране, избран за предоставянето на тези услуги. Поради това, макар обществените радио- и телевизионни оператори да могат да упражняват търговски дейности като продажба на рекламно пространство, за да получават приходи, такива дейности не могат да се разглеждат като част от мисията за обществена услуга⁽⁴²⁾.

6.2. Възлагане и надзор

50. За да се възползва от изключението съгласно член 86, параграф 2, мисията за обществена услуга трябва да бъде възложена на едно или повече предприятия посредством официален акт (например чрез законодателен акт, договор или обвързващи условия).
51. Актът (актовете) за възлагане определя(т) конкретното естество на задълженията, свързани с обществена услуга, в съответствие с раздел 6.1 по-горе, и условията за предоставяне на компенсацията, както и мерките за предотвратяване и възстановяване на свръхкомпенсации.
52. Когато мисията за обществена услуга е разширена, така че да включи нови услуги, определението и актът (актовете) за възлагане трябва да бъдат съответно променени в рамките на ограниченията на член 86, параграф 2. За да се позволи на обществените радио- и телевизионни оператори да реагират своевременно на новите развития в

областта на технологиите, държавите-членки могат също така да предвидят възлагането на нова услуга след оценката, описана в част 6.7 по-долу, преди първоначалният акт за възлагане да бъде официално консолидиран.

53. Не е достатъчно обаче на обществения радио- и телевизионен оператор да бъде официално възложено да предоставя добре дефинирана обществена услуга. Необходимо е също така обществената услуга да е действително предоставена, както е предвидено в официалното споразумение между държавата и предприятието, на което е възложена. Следователно е желателно съответната инстанция или органът, посочен за тази цел, да контролира неговото прилагане по прозрачен и ефективен начин. Необходимостта от такава инстанция или орган, натоварен с надзора, е очевидна, когато на оператора, на когото е възложена услугата, са наложени стандарти за качество. В съответствие със Съобщението на Комисията относно принципите и насоките на аудиовизуалната политика на Общността в дигиталната ера⁽⁴³⁾ Комисията няма за задача да дава оценка за спазването на стандартите за качество: тя трябва да може да разчита на съответния контрол, който държавите-членки извършват, на изпълнението на мисията за обществена услуга от оператора, включително на качествените стандарти, посочени в тази мисия⁽⁴⁴⁾.
54. В съответствие с разпоредбите на Протокола от Амстердам в рамките на правомощията на държавата-членка е да избере механизма за осигуряване на ефективен надзор на изпълнението на задълженията, свързани с обществената услуга, като по този начин позволи на Комисията да изпълнява задълженията си по силата на член 86, параграф 2. Този надзор би бил ефективен единствено ако се извършва от външен орган, който е на практика независим от управлението на обществения радио- и телевизионен оператор, има правомощията и необходимия капацитет и ресурси да извършва надзора редовно и води до налагането на подходящи корективни мерки, доколкото такива са необходими за гарантиране на спазването на задълженията, свързани с обществената услуга.
55. При липсата на достатъчно и надеждни индикации, че обществената услуга е действително предоставена съгласно условията на мандата, Комисията няма да е в състояние да изпълнява задълженията си съгласно член 86, параграф 2 и следователно не би могла да предостави изключение съгласно тази разпоредба.

6.3. Избор на финансиране на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение

56. Задълженията, свързани с обществената 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 по принцип радио- и телевизионният оператор не би направил.

⁽⁴¹⁾ Относно определението на игрите с награди чрез набиране на специални телефонни номера, като например телевизионна търговия или реклама съгласно директивата за аудиовизуалните медийни услуги, вж. решението на Съда по дело C-195/06 *KommuAustria* срещу ORF от 18 октомври 2007 г.

⁽⁴²⁾ Вж. решенията по съединени дела T-309/04, T-317/04, T-329/04 и T-336/04 *TV2* [2008], 107—108.

⁽⁴³⁾ COM(1999) 657 окончателен, раздел 3, параграф 6.

⁽⁴⁴⁾ Вж. решение по дело T-442/03, *SIC/Комисията*, [2008], 212.

57. Схемите за финансиране могат да бъдат разделени в две големи категории: „единично финансиране“ и „двойно финансиране“. Категорията „единично финансиране“ включва системите, при които обществената услуга радио- и телевизионно разпространение се финансира само с обществени средства под каквато и да било форма. Системите за „двойно финансиране“ включват голямо разнообразие от схеми, при които обществената услуга радио- и телевизионно разпространение се финансира чрез различни комбинации от държавни средства и приходи от търговски дейности или дейности, свързани с предлагането на обществената услуга, като продажбата на рекламно пространство или програми и предлагането на услуги срещу заплащане.
58. Както е посочено в Протокола от Амстердам: „Разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност не накръняват компетентността на държавите-членки да финансират публичното радио- и телевизионно разпространение, доколкото такова финансиране се предоставя на структурите за радио- и телевизионно разпространение (...)“. Поради това Комисията не възразява по принцип срещу избора на схема за двойно финансиране пред схема за единично финансиране.
59. Макар че държавите-членки могат сами да избират начините на финансиране на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение, Комисията трябва да провери съгласно член 86, параграф 2 дали държавното финансиране не засяга конкуренцията на общия пазар по непропорционален начин, както е посочено в параграф 38 по-горе.
- 6.4. Изисквания за прозрачност при оценката на държавна помощ**
60. Оценката на държавната помощ от Комисията изисква ясно и точно определяне на мисията за обществена услуга и ясно и подходящо разграничение между дейностите, които са част от обществената услуга, и дейностите, които не са свързани с тази обществена услуга, включително ясно отделно счетоводно отчитане.
61. Отделното счетоводно отчитане на дейностите по обществената услуга и дейностите, които не са свързани с обществената услуга, обикновено вече се изисква на национално равнище, тъй като то е от съществено значение за постигането на прозрачност и отчетност при използването на обществени средства. Отделното счетоводно отчитане предоставя средство за разглеждане на предполагаемо кръстосано субсидиране и за обосновка на оправдани компенсаторни плащания за дейности от общ икономически интерес. Само въз основа на подходящо разпределение на разходите и приходите може да се определи дали общественото финансиране в действителност е ограничено до нетните разходи по мисията за обществена услуга и следователно е приемливо съгласно член 86, параграф 2 и Протокола от Амстердам.
62. Съгласно Директива 2006/111/ЕО от държавите-членки се изисква да предприемат мерки за прозрачност, когато на предприятие са предоставени специални или изключителни права или му е възложено предлагането на услуга от общ икономически интерес и то получава компенсация за обществена услуга под каквато и да било форма във връзка с такава услуга и извършва и други дейности, т.е. дейности, които не са свързани с обществена услуга. Тези изисквания за прозрачност са: а) вътрешните сметки, отговарящи на отделните дейности, т.е. дейности, свързани с обществената услуга, и дейности, които не са свързани с обществената услуга, трябва да бъдат обособени; б) всички разходи и приходи трябва да са коректно предназначени или разпределени на основата на последователно прилагани и обективно оправдани принципи за отчитане на разходите; и в) принципите за счетоводно отчитане на разходите, съгласно които се водят отделните счетоводни сметки, трябва да са ясно установени ⁽⁴⁵⁾.
63. Тези общи изисквания за прозрачност се прилагат също така и по отношение на радио- и телевизионните оператори, доколкото им е възложено да предоставят услуга от общ икономически интерес и доколкото те получават обществена компенсация във връзка с такава услуга, като извършват и други дейности, които не са свързани с обществена услуга.
64. В сектора на радио- и телевизионното разпространение отделното счетоводно отчитане не поставя особен проблем от гледна точка на приходите. Поради това Комисията счита, че от гледна точка на приходите радио- и телевизионните оператори следва да дават подробен отчет за източниците и размера на всички приходи, свързани с изпълнението на дейности по обществената услуга и дейности, които не са свързани с обществената услуга.
65. От гледна точка на разходите всички разходи, направени при изпълнението на обществената услуга, могат да бъдат взети предвид. Когато предприятието извършва дейности, които попадат извън обхвата на обществената услуга, само разходите, свързани с обществената услуга, могат да бъдат взети предвид. Комисията е наясно, че в сектора на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение отделното счетоводно отчитане може да е по-трудно от гледна точка на разходите. Това е така, защото особено в сектора на традиционното радио- и телевизионно разпространение държавите-членки могат да считат цялата дейност по изготвянето на програмата на даден радио- и телевизионен оператор за част от мисията за обществена услуга, докато в същото време позволяват нейната търговска експлоатация. С други думи, дейностите по обществената услуга и дейностите, които не са свързани с обществената услуга, могат в голяма степен да използват едни и същи ресурси и разходите невинаги могат да се разделят съразмерно.
66. Разходите, които са специфични за дейности, които не са свързани с обществената услуга (например разходите за реклама), трябва винаги да бъдат ясно обособени и отчетени отделно. Освен това разходите за ресурси, които имат за цел да послужат едновременно за развитието на дейности в областта на обществените и необществените услуги, следва да бъдат разпределени пропорционално между дейностите, свързани с обществената услуга, и дейностите, които не са свързани с обществената услуга, когато това е възможно по смислен начин.

⁽⁴⁵⁾ Член 4 от Директива 2006/111/ЕО.

67. В други случаи, когато едни и същи ресурси се използват за извършване на дейности, свързани с обществената услуга, и дейности, които не са свързани с обществената услуга, то общите разходи за тези ресурси следва да се разпределят въз основа на разликата в общите разходи на дружеството с и без дейностите, които не са свързани с обществената услуга⁽⁴⁶⁾. В такива случаи не е необходимо разходите, които могат да бъдат осчетоводени изцяло по дейности по обществената услуга, но при които се облагодетелстват и дейности, които не са свързани с обществената услуга, да се разделят между тези два вида дейности и могат да бъдат изцяло приписани на дейностите по обществената услуга. Тази разлика в сравнение с подхода, който е общоприет за други обществени сектори, се обяснява със спецификата на сектора на радио- и телевизионно разпространение. В него нетните печалби от търговски дейности, свързани с дейностите по обществена услуга, трябва да се вземат предвид при изчислението на нетните разходи за обществената услуга и следователно да се намали размерът на компенсацията за обществената услуга. Това намалява риска от кръстосано субсидиране посредством осчетоводяването на общите разходи към дейностите по обществената услуга.
68. Основният пример за ситуацията, описана в предходния параграф, би бил разходът за изготвяне на програми в рамките на мисията за обществена услуга на оператора. Тези програми служат както за изпълнението на мисията за обществена услуга, така и за набирането на аудитория за продажбата на рекламно пространство. На практика обаче е невъзможно да се прецени с достатъчна степен на точност каква част от гледането на програмата изпълнява мисията за обществена услуга и каква част генерира приходи от реклама. Затова се смята, че разпределението на разходите за програмата между двата вида дейности рискува да бъде спорно и безсмислено.
69. Комисията е на мнение, че целесъобразното отделно счетоводно отчитане на дейностите по обществената услуга и дейностите, които не са свързани с тази услуга, на ниво организацията на радио- и телевизионния оператор, може още повече да увеличи финансовата прозрачност. По принцип функционалното или структурното отделяне улеснява избягването на кръстосаното субсидиране на търговски дейности от самото начало и гарантира трансферно ценообразуване, както и зачитане на принципа на равнопоставеност и независимост на страните. Поради това Комисията приканва държавите-членки да обмислят функционалното или структурното отделяне на значимите и разграничими търговски дейности като форма на най-добра практика.

6.5. Принцип на нетните разходи и свръхкомпенсация

70. По принцип, тъй като свръхкомпенсациите не са необходими за изпълнението на услугата от общ икономически

интерес, те представляват несъвместима държавна помощ, която трябва да бъде възстановена на държавата, освен ако в поясненията в настоящата глава, свързани с обществената услуга радио- и телевизионно разпространение, не е посочено друго.

71. Комисията изхожда от съображението, че държавното финансиране обикновено е необходимо на предприятието, за да изпълнява дейностите си, свързани с обществената услуга. За да бъде изпълнен тестът за пропорционалност обаче, по принцип е необходимо размерът на обществената компенсация да не надвишава нетните разходи за мисията за обществена услуга, като се вземат предвид също така други преки и непреки приходи, произтичащи от мисията за обществена услуга. Поради това нетната полза от всички търговски дейности, свързани с дейността по обществената услуга, ще бъде взета предвид при определянето на нетните разходи за обществената услуга.
72. Предприятията, които получават компенсации за изпълнението на дейност, свързана с обществена услуга, като цяло могат да имат приемлива печалба. Тази печалба се състои от норма на възвращаемост на собствения капитал, при която се взема предвид рискът или отсъствието на риск за предприятието. В сектора на радио- и телевизионното разпространение мисията за обществена услуга често се изпълнява от радио- и телевизионни оператори, които не преследват печалба или не трябва да възстановяват използвания капитал и не извършват никаква друга дейност освен предоставянето на обществена услуга. Комисията счита, че в тези ситуации не е разумно да се включва елемент на печалба в размера на компенсацията за изпълнението на мисията за обществена услуга⁽⁴⁷⁾. В други случаи обаче, например когато конкретни задължения, свързани с обществена услуга, се възлагат на предприятия, управлявани въз основа на търговски принципи, които трябва да възстановят инвестициите в тях капитал, може да се приеме за приемлив елемент на печалба, който представлява справедливото възстановяване на капитала, като се вземе предвид рискът, ако е надлежно обоснован и при условие че е необходим за изпълнението на задълженията, свързани с обществена услуга.
73. Обществените радио- и телевизионни оператори могат да задържат всяка година свръхкомпенсация, надхвърляща нетните разходи за обществената услуга (като „резерви за обществената услуга“), доколкото това е необходимо, за да се гарантира финансирането на техните задължения, свързани с обществената услуга. Като цяло Комисията счита, че задържането на сума в размер до 10 % от предвидените в бюджета годишни разходи за мисията за обществена услуга може да бъде сметнато за необходимо с цел да се избегнат колебания в разходите и приходите. Свръхкомпенсация в размер, надхвърлящ тази горна граница, по принцип трябва да бъде възстановена своевременно.

⁽⁴⁶⁾ Това е препратка към хипотетичната ситуация, при която дейностите, които не са свързани с обществената услуга, биха били прекъснати: разходите, които биха били избегнати по този начин, представляват размера на общите разходи, които следва да се разпределят за дейностите, които не са свързани с обществената услуга.

⁽⁴⁷⁾ Естествено тази разпоредба не възпрепятства обществените радио- и телевизионни оператори да реализират печалба от своите търговски дейности извън рамките на мисия за обществена услуга.

74. По изключение на обществените радио- и телевизионни оператори може да бъде разрешено да задържат сума в размер, надхвърлящ 10 % от предвидените в бюджета годишни разходи за тяхната мисия за обществена услуга единствено в надлежно обосновани случаи. Това е допустимо единствено при условие че тази свръхкомпенсация е специално предназначена предварително и задължително единствено за целите на еднократни големи разходи, необходими за изпълнението на мисията за обществена услуга⁽⁴⁸⁾. Използването на тази изрично заделена свръхкомпенсация трябва също така да е ясно ограничено във времето в зависимост от нейното предназначение.
75. За да може Комисията да изпълнява своите задължения, държавите-членки установяват условията, при които горепосочената свръхкомпенсация може да се използва от обществените радио- и телевизионни оператори.
76. Горепосочената свръхкомпенсация се използва само с цел финансиране на дейностите, свързани с обществената услуга. Кръстосаното субсидиране на търговски дейности е неоправдано и представлява несъвместима държавна помощ.

6.6. Механизми за финансов контрол

77. Държавите-членки предвиждат подходящи механизми, за да гарантират, че не са налице свръхкомпенсации съгласно разпоредбите в параграфи 72—76. Държавите-членки осигуряват редовен и ефективен контрол на използването на общественото финансиране, за да предотвратят свръхкомпенсациите и кръстосаното субсидиране и да контролират нивото и използването на „резервите за обществена услуга“. В рамките на правомощията на държавите-членки е да изберат най-подходящите и ефективни механизми за контрол в своите национални системи за радио- и телевизионно разпространение, като вземат предвид и необходимостта от съгласуваност със съществуващите механизми за надзор на изпълнението на мисията за обществена услуга.
78. Тези механизми за контрол биха били ефективни единствено когато се прилагат от външен орган, независим от обществения радио- и телевизионен оператор, на равни периоди от време, за предпочитане ежегодно. Държавите-членки следва да осигурят условията за въвеждането на ефективни мерки за възстановяването на свръхкомпенсация, попадаща извън разпоредбите на предходната глава 6.5, и кръстосаното субсидиране.
79. Финансовото положение на обществените радио- и телевизионни оператори следва да бъде подробно разглеждано в края на всеки финансов период съгласно националните системи за радио- и телевизионно разпространение на държавите-членки или, при липсата на такъв, в края на еквивалентен период от време, който по правило не бива

да надвишава четири години. Всички „резерви за обществена услуга“, които са налице в края на финансовия период или на гореспоменатия еквивалентен период, се вземат предвид при изчисляването на финансовите нужди на обществения радио- и телевизионен оператор за следващия период. В случай на „резерви за обществена услуга“, системно надвишаващи 10 % от годишните разходи за обществена услуга, държавите-членки разглеждат дали нивото на финансиране съответства на действителните финансови нужди на обществените радио- и телевизионни оператори.

6.7. Разнообразяване на услугите на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение

80. През последните години пазарите на аудиовизуални услуги претърпяха важни промени, които доведоха до продължаващото и в момента развитие и разнообразяване на предлаганите услуги в сектора на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение. Това повдигна нови въпроси относно прилагането на правилата за държавни помощи за аудиовизуални услуги, които надхвърлят традиционните дейности, свързани с радио- и телевизионно разпространение.
81. В това отношение Комисията счита, че обществените радио- и телевизионни оператори трябва да могат да използват възможностите, предлагани от цифровизацията и разнообразяването на платформите за разпространение, на технологично неутрална основа в полза на обществото. За да се гарантира основната им роля в новата дигиталната среда, обществените радио- и телевизионни оператори могат да използват държавна помощ, за да предоставят аудиовизуални услуги посредством нови платформи за разпространение, като задоволяват интересите на широката публика и специализирани интереси, при условие че са насочени към задоволяването на същите демократични, социални и културни потребности на съответното общество и не водят до непропорционално въздействие върху пазара, което не е необходимо за изпълнението на мисията за обществена услуга.
82. Успоредно с бързото развитие на пазарите на радио- и телевизионно разпространение бизнес моделите на радио- и телевизионните оператори също претърпяват промени. При изпълнението на мисията за обществена услуга радио- и телевизионните оператори все повече се насочват към нови източници на финансиране, като рекламата в интернет и предоставянето на услуги срещу заплащане (така наречените платени услуги като достъп до архиви срещу заплащане, специализирани телевизионни канали на принципа на плащане за гледане, достъп до мобилни услуги срещу заплащането на еднократна сума, частичен достъп до телевизионни предавания срещу такса, платено прехвърляне на съдържание от интернет и т.н.). Елементът на заплащане при платените услуги може да бъде свързан, например, с плащането на такси за мрежово разпространение или за авторски права от страна на радио- и телевизионните оператори (например ако услугите, използващи мобилни платформи, се предоставят срещу заплащане на такса за мобилно разпространение).

⁽⁴⁸⁾ Такива специални резерви могат да бъдат оправдани за големи инвестиции в технологии (като цифровизация), които се предвижда да бъдат направени в определен момент и които са необходими за изпълнението на мисията за обществена услуга, или за важни мерки за реструктуриране, които са необходими, за да се запази непрекъснатата работа на обществения радио- и телевизионен оператор в рамките на точно определен период от време.

83. Въпреки че услугите на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение по традиция са безплатни, Комисията е на мнение, че елемент на директно заплащане при тези услуги — макар той да има въздействие върху достъпа на зрителите ⁽⁴⁹⁾ — не означава непременно, че тези услуги очевидно не са част от мисията за обществена услуга, при условие че елементът на заплащане не застрашава отличителния характер на обществената услуга, а именно задоволяване на социалните, демократичните и културните потребности на гражданите, което разграничава обществените услуги от чисто търговските дейности ⁽⁵⁰⁾. Елементът на заплащане е един от аспектите, които трябва да се вземат предвид, когато се взема решение относно включването на тези услуги в мисията за обществена услуга, тъй като този аспект може да засегне универсалността и цялостния замисъл на предоставяната услуга, както и нейното въздействие върху пазара. При условие че дадената услуга с елемент на заплащане удовлетворява социалните, демократичните и културните потребности на обществото, без да води до непропорционално въздействие върху конкуренцията и трансграничната търговия, държавите-членки могат да възложат на обществените радио- и телевизионни оператори да предлагат подобна услуга като част от своята мисия за обществена услуга.
84. Както бе посочено по-горе, обществените радио- и телевизионни оператори могат да използват държавна помощ за разпространението на аудиовизуални услуги посредством всички платформи, при условие че са спазени конкретните изисквания на Протокола от Амстердам. За тази цел държавите-членки чрез процедура на предварителна оценка, основаваща се на открита обществена консултация, следва да преценят дали значимите нови аудиовизуални услуги, планирани от обществените радио- и телевизионни оператори, изпълняват изискванията на Протокола от Амстердам, т.е. дали те удовлетворяват демократичните, социалните и културните потребности на обществото, като надлежно вземат предвид тяхното възможно въздействие върху условията за търговия и конкуренцията.
85. Държавите-членки са тези, които определят какво ще се приема за „значима нова услуга“, като вземат предвид
- особеностите и развитието на пазара на радио- и телевизионно разпространение, както и гамата от услуги, които вече се предлагат от обществените радио- и телевизионни оператори. „Новото“ естество на една дейност може да зависи, освен всичко останало, от нейното съдържание, както и от условията на използване ⁽⁵¹⁾. За „значимостта“ на услугата може, например, да се вземат предвид финансовите средства, необходими за разработването ѝ, и очакваното въздействие върху търсенето. За всички съществени промени в съществуващите услуги следва да се извърши същата оценка като при значимите нови услуги.
86. Държавите-членки разполагат с правомощията да изберат най-подходящия механизъм, с който да гарантират съгласуваността на аудиовизуалните услуги с конкретните условия на Протокола от Амстердам, като вземат предвид специфичните особености на своите национални системи за радио- и телевизионно разпространение и необходимостта да бъде запазена редакцията независимост на обществените радио- и телевизионни оператори.
87. В интерес на прозрачността и с цел получаване на цялата информация, необходима за вземането на балансирано решение, заинтересованите страни следва да имат възможност да изразят своите становища относно планираната значима нова услуга в открита консултация. Резултатът от консултацията, нейната оценка, както и основанията за решението, се разпространяват публично.
88. С цел да гарантират, че общественото финансиране на значими нови аудиовизуални услуги не нарушава търговията и конкуренцията до степен, която би могла да навреди на общия интерес, въз основа на резултатите от откритата консултация държавите-членки изготвят оценка на общото въздействие на новата услуга върху пазара, като сравняват ситуацията при наличието на планираната нова услуга и без нея. В оценката на въздействието върху пазара важни аспекти са, например, наличието на подобни или заместими оферти, редакцията конкуренция, пазарната структура, пазарната позиция на обществените радио- и телевизионни оператори, нивото на конкуренция и потенциалното въздействие върху частни инициативи. Това въздействие трябва да се балансира със значението на въпросните услуги за обществото. В случай на преобладаващо отрицателно въздействие върху пазара държавното финансиране за аудиовизуалните услуги ще се счита за съразмерно само ако то е свързано с ясна добавена стойност по

⁽⁴⁹⁾ Както посочи Съветът на Европа в своята препоръка относно мисията на обществените медии в информационното общество: „(...) държавите-членки могат да предвидят решения, включващи допълнително финансиране, като надлежно вземат под внимание въпросите на пазара и конкуренцията. Особено при нови персонализирани услуги държавите-членки могат да разрешат на обществени медии да събират такси (...). Никое от тези решения обаче не трябва да излага на риск принципа на универсалност на обществените медии или да води до дискриминация на различни обществени групи (...). При разработването на нови системи за финансиране държавите-членки следва да обърнат необходимото внимание на естеството на предлаганото съдържание в интерес на аудиторията и на обществото“.

⁽⁵⁰⁾ Например Комисията счита, че изискването за потребителите за директно заплащане за предоставянето на специализирано популярно съдържание по принцип се определя като търговска дейност. От друга страна, Комисията смята например, че заплащането на такси единствено за пренос на балансирана и разнообразна програма посредством нови платформи, като например мобилни устройства, не биха превърнали офертата в търговска дейност.

⁽⁵¹⁾ Комисията смята например, че някои форми на линейно предаване, като например едновременното разпространение на вечерни телевизионни новини посредством други платформи (например интернет, мобилни устройства), могат да не бъдат определени като „нови“ за целите на настоящото съобщение. Държавите-членки следва да определят дали други форми на разпространение на програми от обществените радио- и телевизионни оператори посредством други платформи могат да се определят като значими нови услуги, като отчитат характеристиките и особеностите на въпросните услуги.

отношение на задоволяването на социалните, демократичните и културните потребности на обществото⁽⁵²⁾, включително с оглед на съществуващото общо предлагане на обществената услуга.

89. Подобна оценка би била обективна само ако е изготвена от орган, който е независим на практика от управлението на обществения радио- и телевизионен оператор, с оглед и на назначаването и отстраняването на неговите членове, и която разполага с достатъчен капацитет и ресурси за изпълнението на своите задължения. Държавите-членки трябва да са в състояние да изготвят процедура, която е пропорционална на размера на пазара и на пазарната позиция на обществения радио- и телевизионен оператор.
90. Съображенията, изложени по-горе, не възпрепятстват обществените радио- и телевизионни оператори да извършват тестове на нови иновативни услуги (например под формата на пилотни проекти) в ограничен мащаб (например по отношение на време и аудитория) и с цел да съберат информация относно осъществимостта и добавената стойност на планираната услуга, доколкото тази фаза на тестване не е равностойна на въвеждането на пълноценно работеща, значима нова радио- и телевизионна услуга.
91. Комисията счита, че горната оценка на национално ниво ще допринесе за гарантиране на съответствие с правилата на ЕО за държавните помощи. Правомощията на Комисията да проверява дали държавите-членки спазват разпоредбите на Договора и нейното право да предприема действия винаги когато е необходимо, както въз основа на жалби, така и по собствена инициатива, не са засегнати.

6.8. Пропорционалност и пазарно поведение

92. Съгласно Протокола от Амстердам обществените радио- и телевизионни оператори не могат да участват в дейности, които биха довели до непропорционално нарушаване на конкуренцията, което не е необходимо за изпълнението на мисията за обществена услуга. Например закупуването на популярно съдържание като част от общата мисия за обществена услуга на обществените радио- и телевизионни оператори по принцип се счита за основателно. Въпреки това непропорционално нарушаване на пазара би възникнало, в случай че обществените радио- и телевизионни оператори не използват изключителните права за разпространение на популярно съдържание, но и не предлагат да ги преотстъпят своевременно и по прозрачен начин. Затова Комисията приканва държавите-членки да гарантират, че обществените радио- и телевизионни оператори спазват принципа на пропорционалност и по отношение на закупуването на лицензионни права за излъчването на популярно съдържание, както и да изготвят правила за преотстъпване на неизползвани от обществените оператори изключителни права за разпространение на популярно съдържание.
93. При извършването на търговски дейности обществените радио- и телевизионни оператори трябва да зачитат пазарните принципи. Когато осъществяват дейности чрез търговски филиали, те трябва да спазват принципа на равнопоставеност и независимост на страните по отношение на тези филиали. Държавите-членки гарантират, че обществените радио- и телевизионни оператори спазват принципа на равнопоставеност и независимост на страните, извършват своите търговски инвестиции в съответствие с принципа на инвеститор в условията на пазарна икономика и не участват в практики, нарушаващи конкуренцията, по отношение на своите конкуренти въз основа на полученото от тях обществено финансиране.
94. Пример за практика, нарушаваща конкуренцията, може да е подбиването на цените. Даден обществен радио- и телевизионен оператор може да се изкуши да намали цените за реклама или на други дейности, които не са свързани с обществената услуга, (като търговски платени услуги) под ниво, за което с основание може да се смята, че съответства на пазара, с цел да намали приходите на конкурентите, доколкото произтичащите по-ниски приходи са покрити от обществената компенсация. Това поведение не може да се счита за присъщо на мисията за обществена услуга, възложена на радио- и телевизионния оператор, и във всеки случай ще „засяга условията за търговия и конкуренцията в Съюза до степен, която би противоречала на общия интерес“ и така би било в нарушение на Протокола от Амстердам.
95. С оглед на различията в пазарните ситуации спазването на пазарните принципи от обществените радио- и телевизионни оператори и особено дали те подбиват цените в своето търговско предлагане или спазват принципа на пропорционалност по отношение на придобиването на програмни права за популярно съдържание⁽⁵³⁾ следва да се оценява за всеки случай поотделно, като се вземат предвид специфичните особености на пазара и на съответната услуга.
96. Комисията е на мнение, че националните органи са тези, които първи следва да гарантират, че обществените радио- и телевизионни оператори спазват пазарните принципи. За тази цел държавите-членки следва да разполагат с подходящи механизми, които позволяват да се извърши ефективна оценка на всяка евентуална жалба на национално ниво.
97. Горепосоченият параграф не засяга правото на Комисията да предприеме действия съгласно членове 81, 82, 86 и 87 от Договора за ЕО, когато това е необходимо.

⁽⁵²⁾ Вж. също бележка под линия 40 относно основанията за услуга за радио- и телевизионно разпръскване от общ икономически интерес.

⁽⁵³⁾ Например подходящо би било да се отчете дали обществените радио- и телевизионни оператори постоянно предлагат по-високо заплащане за програмни права за популярно съдържание по начин, който не съответства на нуждите на мисията за обществената услуга и който води до непропорционално нарушаване на пазара.

7. ВРЕМЕННО ПРИЛАГАНЕ

98. Настоящото съобщение се прилага от първия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*. То заменя Съобщението на Комисията за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2001 г.
99. Комисията прилага настоящото съобщение по отношение на всички мерки за помощ, за които е постъпило уведомление и за които тя трябва да вземе решение след публикуването на съобщението в *Официален вестник*, дори
- в случаите, в които за проектите е постъпило уведомление преди тази дата.
100. В съответствие с известието на Комисията относно определянето на приложимите правила при оценка на неправомерно предоставена държавна помощ⁽⁵⁴⁾, в случай на помощ, за която не е постъпило уведомление, Комисията прилага:
- а) настоящото съобщение, ако помощта е отпусната след неговото публикуване;
 - б) съобщението от 2001 г. за всички останали случаи.

⁽⁵⁴⁾ ОВ С 119, 22.5.2002 г., стр. 22.