

**BG**

**BG**

**BG**

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА  
ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА  
ОБЩЕСТВЕНАТА УСЛУГА РАДИО- И ТЕЛЕВИЗИОННО  
РАЗПРОСТРАНЕНИЕ (ТЕКСТ ОТ ЗНАЧЕНИЕ ЗА ЕИП)**

## **1. УВОД И ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА СЪОБЩЕНИЕТО**

1. През последните три десетилетия радио- и телевизионното разпръскване претърпя важни промени. Премахването на монополите, появата на нови участници и бързото технологично развитие промениха из основи конкурентната среда. По традиция разпространението на телевизионни програми беше запазена дейност. От самото начало то се предоставяше предимно чрез обществени предприятия под монополен режим, главно като следствие от ограничената наличност на предавателни честоти и високите бариери за достъп.
2. През 70-те години обаче икономическото и технологичното развитие доведоха до възможността държавите-членки да разрешават на други оператори да излъчват. Поради това държавите-членки решиха да въведат конкуренция на пазара. Това доведе до по-широк избор за потребителите, тъй като много допълнителни канали и нови услуги станаха достъпни; това също така благоприятства появата и развитието на силни европейски оператори, появата на нови технологии и по-високата степен на плурализъм в сектора, което означава не просто наличие на допълнителни канали и услуги. Паралелно с отварянето на пазара за конкуренция държавите-членки прецениха, че общественото радио- и телевизионно разпръскване трябва да се поддържа 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 относно системата на публично радиоразпръскване в държавите-членки, приложен към Договора за ЕО (наричан по-нататък „Протокол от Амстердам“).
3. В същото време 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. Оплакванията са свързани с предполагаеми нарушения на член 86 и 87 от Договора за ЕО по отношение на общественото 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 телевизионно програми от 2001 г.<sup>1</sup> за първи път определи рамката, уреждаща държавното финансиране на общественото радио- и телевизионно разпръскване. Съобщението от 2001 г. послужи на Комисията като добра основа, на която да развие 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 измениха из основи пазарите на радио- и телевизионно разпръскване и аудиовизуалните пазари. Появиха се множество платформи и технологии за разпространение като цифрова

---

<sup>1</sup> ОВ С 320, 15.11.2001 г., стр. 5—11.

телевизия, интернет телевизия (IPTV), мобилна телевизия и видео по поръчка. Това доведе до нарастване на конкуренцията при 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 информационните услуги в интернет 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 от възможности за достъп на потребителите до медийно съдържание доведе до многократно увеличаване на предлаганите аудиовизуални услуги и до раздробяване 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 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 многообразие от обществено финансирани дейности на обществените оператори (като например съдържание в интернет и специализирани канали) стана повод за някои оплаквания от други пазарни участници, включително от страна на някои издатели.

6. От 2001 г. насам се извършиха също така важни законодателни промени, които влияят на сектора на радио- и телевизионно разпръскване. В решението по случая Altmark от 2003 г.<sup>2</sup> Съдът на Европейските общности определи условията, при които компенсациите за обществени услуги не съставляват държавна помощ. През 2005 г. Комисията прие ново решение<sup>3</sup> и рамка<sup>4</sup> за държавна помощ под формата на компенсация за обществени услуги. През 2007 г. Комисията прие съобщение, придружаващо съобщението на Комисията относно „Единен пазар в Европа през 21 век“ Услуги от общ интерес, включващи социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент<sup>5</sup>. Освен това през декември 2007 г. влезе в сила Директивата за аудиовизуалните медийни услуги<sup>6</sup>, която разширява обхвата на разпоредбите на ЕС относно радиото и телевизията с новопоявяващи се медийни услуги.
7. Тези промени на пазара и в законодателната среда наложиха актуализирането на съобщението за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на

---

<sup>2</sup> Решение на Съда по дело C-280/00, Altmark Trans GmbH и Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark“) [2003] Сб. I-7747.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Рамка на Общността за държавната помощ под формата на компенсация за обществени услуги; ОВ С 297, 29.11.2005 г., стр. 4.

<sup>5</sup> СОМ(2007) 725 окончателен.

<sup>6</sup> 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.

публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2001 г. В плана за действие на Комисията относно държавните помощи от 2005 г.<sup>7</sup> 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 прегледа на Съобщението за радио- и телевизионна дейност 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 обществените консултации. То разяснява 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<sup>8</sup>, като взема предвид последните промени на пазара и в законодателството. Настоящото съобщение не засяга прилагането на разпоредбите по отношение на общия пазар и основните свободи в областта на радио- и телевизионното разпръскване.

## **2. РОЛЯТА НА ОБЩЕСТВЕННОТО РАДИО- И ТЕЛЕВИЗИОННО РАЗПРЪСКВАНЕ**

9. Въпреки че е от очевидно икономическо значение, общественото радио- и телевизионно разпръскване не е сравнимо с обществените услуги от други икономически сектори. Не съществува друга услуга, която едновременно да има достъп до толкова голяма част от населението и да ѝ 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 разпространението на радио- и телевизионни предавания по принцип се възприема като много надежден източник информация и представлява за немалка част от населението основния източник на информация. По този начин то обогатява обществения дебат и в крайна сметка е в състояние да гарантира, че всички граждани участват в справедлива степен в обществения живот. В това отношение е от ключово значение наличието на защитни мерки за независимостта на радио- и телевизионното разпръскване в съответствие с общия принцип на свобода на словото, постановен в член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>9</sup> и в член 10 от Конвенцията за защита на

---

<sup>7</sup> COM(2005) 107 окончателен.

<sup>8</sup> За целите на настоящото съобщение под понятието „аудиовизуална(и) услуга(и)“ се разбира линейното и/или нелинейното разпространение на аудио- и/или аудиовизуалното 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 „аудиовизуални медийни услуги“ съгласно определението в член 1, буква а) от Директивата за аудиовизуални медийни услуги.

<sup>9</sup> ОВ С 364, 2000 г., стр. 1.

човешките права и основните свободи, който представлява основен правен принцип, за чието спазване се следи от съдилищата на Общността<sup>10</sup>.

11. Ролята на обществената услуга<sup>11</sup> по принцип е призната от Договора, по-конкретно в членове 16 и 86, параграф 2. Тълкуването на тези разпоредби в светлината на специфичното естество на сектора на разпространение на радио- и телевизионни програми се съдържа в Протокола от Амстердам, който след като взема предвид факта, че „публичното радиоразпръскване в държавите-членки е пряко свързано с демократичните, социалните и културните потребности на всяко общество, както и с необходимостта от запазването на плурализма в медиите“, уточнява, че: „Разпоредбите на Договорите, не накърняват компетентността на държавите-членки да финансират публичното радиоразпръскване, доколкото такова финансиране се предоставя на структурите за радиоразпръскване 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 общественото радио- и телевизионно разпръскване за социалния, демократичния и културния живот в Съюза беше препотвърдено в резолюцията на Съвета относно публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми. Както беше подчертано в 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 технологичния 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 предоставя 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“<sup>12</sup>.
13. Значението на общественото радио- и телевизионно разпръскване за насърчаването на културното многообразие бе признато и от Конвенцията на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване многообразието от форми на културно

---

<sup>10</sup> Решение на Съда по Дело C-260/89 ERT, [1991] Сб. I-2925.

<sup>11</sup> 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 радиоразпространение в държавите-членки, се отнася за термина „услуга от общ икономически интерес“, използван в член 86, параграф 2.

<sup>12</sup> 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.

изразяване от 2005 г., която бе одобрена от Съвета от името на Общността и следователно е част от правото на ЕО<sup>13</sup>. Според Конвенцията страните могат да предприемат „мерки, които те считат за необходими, за опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване на тяхна територия“. Подобни мерки могат да включват например „мерки за насърчаване на многообразието от средства за информация, включително посредством развитие на обществените служби за радио- и телевизионно разпръскване“.<sup>14</sup>

14. Тези предимства на общественото радио– и телевизионно разпръскване 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 в медийното съдържание<sup>15</sup> и в препоръката относно мисията на обществените медии в информационното общество<sup>16</sup>. 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 препоръча „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“<sup>17</sup>.
16. В същото време, и независимо от горепосоченото, трябва да се отбележи, че частните радио- и телевизионни оператори, част от които подлежат на изискванията за обществена услуга, също така играят съществена роля за постигане на целите на Протокола от Амстердам, като допринасят за плурализма, обогатяват културния и политическия дебат и разширяват избора от програми. Освен това издателите на вестници и други печатни медии играят също важна роля за гарантирането на обективно информирана аудитория и на

---

<sup>13</sup> Конвенция на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване многообразието от форми на културно изразяване, одобрена с Решение на Съвета 2006/515/ЕО от 18.5.2006 г. Съгласно Приложение 2 към решението на Съвета „Общността е обвързана с Конвенцията и ще осигурява нейното надлежно прилагане“.

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

<sup>15</sup> Препоръка CM/Rec(2007)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа 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.

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

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

демократия. Тъй като в момента тези оператори се конкурират с интернет операторите, всички тези търговски медийни оператори са загрижени относно евентуалното отрицателно въздействие, което би могла да има за развитието на нови бизнес модели държавната помощ, отпусната на обществените оператори. Както се припомня в директивата за аудиовизуални медийни услуги<sup>18</sup> „съвместното съществуване на търговски и обществени доставчици на аудиовизуални медийни услуги е отличителна черта на европейския аудиовизуален медиен пазар.“ Действително, в сегашната динамична медийна среда запазването на многообразие от балансирано предлагане на обществени и частни медии е от общ интерес.

### 3. ПРАВЕН КОНТЕКСТ

17. При прилагането на правилата за държавните помощи по отношение на общественото радио- и телевизионно разпръскване следва да се отчитат 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. Договорът от Маастрихт въведе 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 разпръскване в държавите-членки.
18. На европейско равнище регулаторната рамка относно „аудиовизуалните медийни услуги“ се координира от Директивата за аудиовизуални медийни услуги. Изискванията за финансова прозрачност, отнасящи се за публичните предприятия, се регламентират от Директивата за прозрачност<sup>19</sup>.
19. Тези разпоредби 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<sup>20</sup> и решение<sup>21</sup>, разясняващо изискванията на член 86, параграф 2 от Договора за ЕО. Решението е приложимо също така в областта на радио- и телевизионното разпръскване доколкото са изпълнени условията, предвидени в член 2, параграф 1, буква а) от решението<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Вж. бележка под линия 5 по-горе.

<sup>19</sup> Директива 2006/111/ЕО на Комисията от 16 ноември 2006 година

<sup>20</sup> Вж. бележка под линия 3 по-горе.

<sup>21</sup> Вж. бележка под линия 2 по-горе.

<sup>22</sup> Съгласно член 2, параграф 1, буква а) от решението то е приложимо за държавна помощ във формата на „компенсация за обществена услуга, предоставена на предприятия 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“.

#### 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<sup>23</sup>. 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. Обществените 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 вливания 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<sup>24</sup>.
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“<sup>25</sup>. Очевидно е, че такъв е случаят при придобиването и продажбата на програмни права, които често се извършват на международно равнище. Рекламната дейност също така 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 частните 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*<sup>26</sup>, че компенсацията за обществена услуга не съставлява държавна помощ, при условие че са изпълнени четири кумулативни критерия.

<sup>23</sup> Съединени дела T-309/04, T-317/04, T329/04 и T-336/04 „TV2“, стр. 156.

<sup>24</sup> Вж. решенията на Съда по съединени дела T-309/04, T-317/04, T329/04 и T-336/04 „TV2“, стр. 158—159 относно квалифицирането на финансирането на лицензионни такси като държавни средства.

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

<sup>26</sup> Дело C-280/00, вж. бележка под линия 1 по-горе.

Първо, предприятието получател трябва действително да има задължения за предоставянето на обществена услуга и тези задължения трябва да са ясно дефинирани. Второ, параметрите на базата, на която 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 изпълнение на задълженията, свързани с предоставянето на обществената услуга, като се отчитат съответните приходи и приемлива печалба. И накрая, когато предприятието, което трябва да изпълнява задължения, 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 анализа на разходите, които би направило едно типично, добре управлявано и снабдено с достатъчно 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, понастоящем в сила в повечето от държавите-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), точка (i) от Процедурния регламент<sup>27</sup> 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 и 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.

---

<sup>27</sup> Регламент (ЕО) № 659/1999 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. Съгласно член 1, буква б), точка (v) от Процедурния регламент съществуваща 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 със съдебната практика на Съда<sup>28</sup> 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<sup>29</sup>, като при него се отчитат всички елементи, свързани със системата на разпространение на радио- и телевизионни програми в дадена държава-членка.
30. Според съдебната практика в делото *Gibraltar*<sup>30</sup> не всяко изменение на съществуваща помощ следва да се разглежда като променящо съществуващата помощ в нова помощ. Според Първоинстанционния съд „само когато изменението засяга същността на оригиналната схема, то тя се превръща в схема за нова помощ. Няма съществено изменение на съществуващата схема, при което новият елемент е ясно разграничим от първоначалната схема“.
31. В светлината 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 действителното съдържание на първоначалната мярка (т.е. естеството на предимството или източника на финансиране, целта на помощта, получателите или обхвата на дейностите на получателите) или дали 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 да бъдат оценени отделно или дали са неотделими от първоначалната мярка, така че първоначалната мярка като цяло се трансформира в нова помощ.

---

<sup>28</sup> Дело C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit SA* срещу *Office National du Ducroire* и Белгийската държава [1994] Сб. I-3829.

<sup>29</sup> 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 за RTE и TNAG (TG4), ОВ С 121, 17.5.2008 г., стр. 5, Е 9/05, Плащане на лицензионни такси за RAI, ОВ С 235, 23.9.2005 г., стр. 3, Е 10/2005, Плащане на лицензионни такси за 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.

<sup>30</sup> Съединени дела T-195/01 и T-207/01, [2002], Сб. II-2309.

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

32. Въпреки че компенсацията за общественото радио- и телевизионно разпръскване обикновено се оценява съгласно член 86, параграф 2 от Договора, дерогациите, изброени в член 87, параграф 3, може също така да са приложими към радио- и телевизионното разпръскване, при условие че са спазени съответните условия.
33. В съответствие с член 151, параграф 4 от Договора в своята дейност Общността трябва да има предвид културните аспекти съгласно други разпоредби от Договора и по-специално, за да зачита и да 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 наруши общия интерес.
34. Задача на Комисията е да реши относно практическото прилагане на тази разпоредба по същия начин, както и за другите дерогации 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 изключението относно културата може да се приложи само в тези случаи, в които продуктът на културата е ясно определен или може да бъде определен<sup>31</sup>. Нещо повече, Комисията възприема позицията, че понятието култура трябва да се приложи към съдържанието и характера на въпросния продукт, а не към начина на разпространение или *per se*<sup>32</sup>. В допълнение към това образователните и демократичните потребности на една държава-членка трябва да бъдат разглеждани като различни от насърчаване на културата в член 87, параграф 3, буква г)<sup>33</sup>.
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) не е приложим, освен в случаите, в които мярката за финансиране цели специално 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 обществената 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

---

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

<sup>32</sup> Например решение на Комисията N 458/2004 Държавна помощ за Espacio Editorial Andaluza Holding sl., вж. ОВ С 131, 29.5.2005 г.

<sup>33</sup> 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.

фискален монопол, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в настоящия договор, и в частност на правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не пречат 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 смятал, че член 86 предвижда дерогация и трябва следователно да се тълкува ограничително. Съдът поясни, 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);<sup>34</sup>
  - ii. на въпросното предприятие трябва изрично да е възложено от държавата-членка предоставянето на тази услуга (възлагане);<sup>35</sup>
  - iii. прилагането на правилата за конкуренция от Договора (в този случай, забраната за държавна помощ) трябва да пречат 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)<sup>36</sup>.
38. В специфичния случай на обществено радио- и телевизионно разпръскване 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 им е възложена, определена и организирана от всяка държава-членка“ (дефиниция и възлагане) и предвижда дерогация от правилата на Договора в случая на финансиране на общественото радио- и телевизионно разпръскване „доколкото такова 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 Съюза 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 обществената услуга, ролята на Комисията е ограничена до проверка 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).
40. При прилагането на теста за пропорционалност Комисията преценява дали нарушаване на конкуренцията, произтичащо от компенсацията за обществената

<sup>34</sup> Решение на Съда по Дело 172/80 Zuechner; [1981] 2021.

<sup>35</sup> Решение на Съда по Дело C-242/95 GT-Link; [1997] 4449.

<sup>36</sup> Решение на Съда по Дело C-159/94 EDF и GDF; [1997] I-5815.

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 достатъчни гаранции, за да се избегнат несъразмерно въздействие на общественото финансиране, свръхкомпенсации и кръстосано субсидиране и да се гарантира, че в своята търговска дейност обществените радио- и телевизионни оператори спазват пазарните условия (вж. раздели 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 общественото радио- и телевизионно разпръскване и други 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<sup>37</sup>, 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 обществената услуга на глава от населението са, *ceteris paribus*, по-високи<sup>38</sup>. Като едновременно с това отчете евентуалните опасения на останалите медии в тези държави-членки.

#### 6.1. Определение на мисията за обществената услуга

43. За да се отговори на условието, посочено в точка 37 (i), относно прилагането на член 86, параграф 2, е необходимо да се установи официално определение на мисията за обществената 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 обществената услуга попада в 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“.

---

<sup>37</sup> Вж. например неотдавнашните решения на Комисията по следните дела: Е 8/06, Държавно финансиране за фламандския обществен 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., Е 3/2005, 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 10/2005, Плащания на лицензионни такси за France 2 и 3, ОВ С 240, 30.9.2005 г., стр. 20, помощ Е8/05, Испански национален обществен 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.

<sup>38</sup> Подобни трудности могат също така да се срещнат, когато общественото радио- и телевизионно разпръскване е насочено към езикови малцинства или към удовлетворяване на местни нужди.

45. Определението на мисията за обществената услуга от държавите-членки трябва да бъде възможно най-точно. То не трябва да оставя съмнение относно това дали държавата-членка е възнамерявала да включи в мисията за обществената услуга определена дейност, упражнявана от оператора, на когото тя е възложена. Без ясно и точно определение на задълженията, възложени на обществения радио- и телевизионен оператор, Комисията не би имала възможност да изпълни задълженията си съгласно член 86, параграф 2 и поради това не би могла да предостави каквато и да е дерогация съгласно тази разпоредба.
46. Ясното идентифициране на дейностите, попадащи в обхвата на мисията за обществената 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 обществената услуга трябва да бъдат достатъчно точни, за да могат органите на държавите-членки ефективно да контролират спазването им, както е описано в следващите глави.
47. В същото време, с оглед на особеното естество на сектора на радио- и телевизионно разпръскване и необходимостта да бъде запазена редакционната независимост на обществените радио- и телевизионни оператори, качествено определение, задължаващо даден оператор да предоставя широка гама от програми и балансирано и разнообразно радио- и телевизионното предлагане, с оглед на тълкувателните разпоредби на Протокола от Амстердам се счита по принцип в съответствие с член 86, параграф 2<sup>39</sup>. Такова определение като цяло се смята за съвместимо с целта за задоволяване на демократичните, социалните и културните потребности на конкретно общество и гарантира плурализъм, включително културно и езиково разнообразие. Както отбеляза Първоинстанционният съд, законосъобразността на мисиите на обществената услуга, които са формулирани по-общо, се основава на наличието на качествени изисквания за услугите, предлагани от обществен радио- и телевизионен оператор<sup>40</sup>. Определението на мисията за обществената услуга може да отразява също така и развитието и диверсификацията на дейностите в дигиталната епоха и да включва аудиовизуални услуги, които се разпространяват чрез всички платформи за разпространение.
48. Що се отнася до определението на обществената услуга в сектора на радио- и телевизионно разпръскване, 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 обществената услуга би имало обаче очевидна грешка, ако то

---

<sup>39</sup> Решение на Съда 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/Дания срещу Комисията [2008], стр. 122—124.

<sup>40</sup> Според Първоинстанционния съд тези качествени критерии представляват „основанието за съществуването на услуги за радио- и телевизионно разпръскване от общ икономически интерес в националния медиен сектор“.. „Няма причина за съществуването на подобна услуга от общ икономически интерес, която е дефинирана в широк смисъл и която пренебрегва качествените изисквания, за да проявява поведение на търговски оператор.“, T-442/03, SIC срещу Комисията, параграф 211.

включва дейности, за които не би могло да се счита, че отговарят — съгласно текста на Протокола от Амстердам — на „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<sup>41</sup>, 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 обществената услуга описва предлаганите на обществото услуги от общ интерес. Въпросът за определението на мисията за обществената услуга не трябва да се смесва с въпроса за финансовия механизъм, избран за предоставяне 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 обществената услуга<sup>42</sup>.

## 6.2. Възлагане и надзор

50. За да се ползва от дерогацията съгласно член 86, параграф 2, предлагането на обществената услуга трябва да бъде възложено 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 обществената услуга, в съответствие с раздел 6.1 по-горе, и условията за предоставяне на компенсации, както и мерките за предотвратяване и възстановяване на свръхкомпенсации.
52. Когато мисията за обществената услуга е разширена, така че да включи нови услуги, определението и акта (актовете) за възлагане трябва да бъдат променени съответно в рамките на ограниченията на член 86, параграф 2. За да се позволи на обществените радио- и телевизионни оператори да реагират своевременно на новото развитие 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 предоставянето на 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

---

<sup>41</sup> Относно определението съгласно директивата за аудиовизуални медийни услуги на игрите с награди чрез набиране на специални телефонни номера, като например телевизионна търговия или реклама, вж. решението на Съда по Дело C-195/06 KommAustria срещу ORF от 18 октомври 2007 г.

<sup>42</sup> Вж. решенията на Съда по съединени дела T-309/04, T-317/04, T329/04 и T-336/04 TV2 [2008], параграф 107—108.

инстанция или органът, посочен за тази цел, да контролира неговото приложение по прозрачен и ефективен начин. Необходимостта от такава инстанция или орган, натоварени с надзора, е очевидна, когато на оператора, на който 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<sup>43</sup> Комисията няма за задача да преценява изпълнението на стандартите за качество: тя трябва да може да разчита на съответния контрол, извършван от държавите-членки, на спазването на мисията за обществената услуга от оператора, включително на качествените стандарти, посочени в тази мисия<sup>44</sup>.

54. По силата на разпоредбите на Протокола от Амстердам е в рамките на правомощията на държавите-членки да изберат механизма за осигуряване на ефективен надзор на изпълнението на задълженията, свързани с обществената услуга, като по този начин позволят 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, независим на практика от управлението на обществения радио- и телевизионен оператор, който има правомощията и необходимия капацитет и ресурси да извършва надзора редовно и който 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 достатъчни и достоверни индикации, че обществената услуга е действително предоставена съгласно условията на мандата, Комисията не би имала възможността да изпълнява задълженията си съгласно член 86, параграф 2 и следователно не би могла да предостави дерогация съгласно тази разпоредба.

### **6.3. Избор на финансиране на общественото радио- и телевизионно разпръскване**

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 радио- и телевизионният оператор не би направил.
57. Схемите за финансиране могат да бъдат разделени в две големи категории „единично финансиране“ и „двойно финансиране“. Категорията „единично финансиране“ включва тези системи, при които общественото радио- и телевизионно разпръскване се финансира само с обществени средства под каквато и да е форма. Системите на „двойно финансиране“ включват широко разнообразие от схеми, при които общественото радио- и телевизионно разпръскване се финансира чрез различни комбинации от държавни средства и приходи от търговски дейности, като продажбата на рекламното пространство или програми и предлагането на услуги срещу заплащане.

---

<sup>43</sup> COM(1999) 657 окончателен, раздел 3, параграф 6.

<sup>44</sup> Вж. решение на Съда по Дело T-442/03, SIC срещу Комисия, [2008], 212.

58. Както е посочено в Протокола от Амстердам: „Разпоредбите на Договорите, не нахърняват компетентността на държавите-членки да финансират публичното радиоразпространение, доколкото такова финансиране се предоставя на структурите за радиоразпространение (...)“. 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 общественото радио- и телевизионно разпръскване, Комисията трябва да провери, по силата на 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. Оценка на държавната помощ от Комисията изисква ясно и точно дефиниране на мисията за обществената 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 разделяне на счетоводните сметки.
61. Разделянето на счетоводните сметки между 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. Разделянето на счетоводните сметки предоставя средство за разглеждане на предполагаемо кръстосано субсидиране и за защита на оправдани компенсаторни плащания за дейности от общ икономически интерес. Само на основата на подходящо разпределение на разходите и приходите може да се определи дали общественото финансиране в действителност е ограничено до нетните разходи по мисията за обществената услуга и поради това 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 в случая на всяко предприятие, на което са предоставени специални или изключителни права или на което е възложено предлагането на услуга от общ икономически интерес, и което получава компенсация за обществена услуга под каквато и да е форма и упражнява други дейности, т.е. дейности, които не са свързани с обществена услуга. Тези изисквания за прозрачност са: а) вътрешните счетоводни сметки, съответстващи на различни дейности, т.е. дейности, свързани с обществената услуга и дейности, които не са свързани с обществената услуга, трябва да са разделени; 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<sup>45</sup>.

<sup>45</sup>

Член 4 от Директива 2006/111/ЕО.

63. Тези общи изисквания за прозрачност се прилагат също така и по отношение на радио- и телевизионните оператори, доколкото им е възложена услуга от общ икономически интерес и доколкото те получават обществена компенсация във връзка с такава услуга и извършват дейности, които не са свързани с обществена услуга.
64. В сектора на радио- и телевизионното разпространение разделянето на счетоводните сметки 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 сумите 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 общественото радио- и телевизионно разпръскване разделянето на счетоводните сметки може да е по-трудно от гледна точка на разходите. Това е така, защото особено в сектора на традиционното радио- и телевизионно разпръскване държавите-членки могат да считат изготвянето на програмата на даден радио- и телевизионен оператор за част от мисията за обществената 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, може в голяма степен да използват едни и същи ресурси и разходите невинаги може 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 разграничени и отчетени отделно. Освен това разходите за ресурси, които имат за цел да служат едновременно на развитието на дейности в областта на обществени и необществени 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.
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 на основата на разликата в общите разходи на дружеството с и без дейностите, които не са свързани с обществената услуга<sup>46</sup>. В такива случаи не е необходимо разходите, които могат да бъдат приписани изцяло на дейности, свързани с обществената услуга, но които облагодетелстват и търговски дейности, да се разделят между тези два вида дейности и могат да бъдат изцяло приписани на обществената услуга. Тази разлика в сравнение с подхода, който е

<sup>46</sup>

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 сумата от общите разходи, които следва да се разпределят за дейностите, които не са свързани с обществената услуга.

общоприет за други обществени сектори, се обяснява със спецификата на сектора на радио- и телевизионно разпръскване. 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 за намаляване нивото 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 продуциране на програми в рамките на мисията за обществената услуга на оператора. Тези програми служат както за изпълнението на мисията за обществената услуга, така и за създаването на аудитория за продажбата на рекламно пространство. На практика обаче е невъзможно с достатъчна степен на точност да се прецени каква част от зрителската квота изпълнява мисията за обществената услуга и каква част генерира приходи от реклама. Смята се, че пълно разпределение на разходите за програмата между двата вида дейности рискува да бъде спорно и безсмислено.
69. Комисията е на мнение, че подходящото разделяне на счетоводните сметки между дейности, свързани с обществената услуга и дейности, които не са свързани с тази услуга, на ниво радио- и телевизионен оператор, може още повече да увеличи финансовата прозрачност. По принцип функционалното или структурното разделяне улесняват избягването на кръстосаното субсидиране на търговски дейности от самото начало и гарантирането на трансферно ценообразуване и зачитането на принципа на равнопоставеност и независимост на страните. Поради това Комисията приканва държавите-членки да обмислят функционалното и структурно разделение 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 съставляват несъвместима държавна помощ, която трябва да бъде възстановена на държавата, освен ако в поясненията в настоящата глава, свързани с общественото радио- и телевизионно разпръскване, не е посочено друго.
71. Комисията изхожда от съображението, че държавното финансиране обикновено е необходимо на предприятието, за да изпълни дейността си, свързана с обществената услуга. За да бъде удовлетворен критерият за пропорционалност обаче, по принцип е необходимо размерът на обществената компенсация да не надвишава нетните разходи по предлаганата обществената услуга, като се вземат предвид също така други преки и непреки приходи, произтичащи от мисията за обществената услуга. Поради това нетната полза от всички търговски дейности, свързани с обществената дейност, 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 значителна печалба. Тази печалба се състои от норма на възвращаемост на собствения капитал, която взема предвид риска или отсъствието на риск, който предприятието понася. В

сектора на радио- и телевизионното разпръскване мисията за обществената 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 обществената услуга<sup>47</sup>. В други случаи обаче, например когато конкретни задължения, свързани с обществена услуга, се възлагат на предприятия, управлявани на основата 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 годишни разходи за мисията за обществената 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.
74. По изключение на обществените радио- и телевизионни оператори може да бъде разрешено да задържат сума в размер, надхвърлящ 10 % от годишните им, предвидени в бюджета разходи за предлагането на обществената услуга единствено в надлежно обосновани случаи. Това е допустимо единствено при условие че използването на тази свръхкомпенсация е предвидено изрично и задължително единствено за целите на еднократни високи разходи, необходими за изпълнението на мисията за обществената услуга<sup>48</sup>. 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.

---

<sup>47</sup> Естествено тази разпоредба не възпрепятства обществените радио- и телевизионни оператори да реализират печалба от своите търговски дейности извън рамките на мисията на обществената услуга.

<sup>48</sup> 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 на обществената 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.

76. Горепосочената свръхкомпенсация следва да се използва само 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 трябва да предвидят подходящи механизми, за да гарантират, че не са налице свръхкомпенсации съгласно разпоредбите в параграфи 72—76. Държавите-членки следва да осигурят 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 обществената 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 разпръскване, като вземат предвид и необходимостта от съгласуваност със съществуващите механизми за надзор на изпълнението на мисията за обществената услуга.
78. Тези механизми за контрол биха били ефективни единствено когато се прилагат от външен орган, независим от обществения радио- и телевизионен оператор, през равни интервали от време, за предпочитане ежегодно. Държавите-членки следва да осигурят условията за въвеждането на ефективни мерки за възстановяването на свръхкомпенсации, попадащи извън разпоредбите на предходната глава 6.5, и кръстосано субсидиране.
79. Финансовото положение на обществените радио- и телевизионни оператори следва да бъде подложено на задълбочен преглед в края на всеки финансов период съгласно националните системи за радио- и телевизионно разпръскване или, при липса на такъв, в края на еквивалентен период от време, който по правило не може 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 обществената услуга, системно надвишаващи 10 % от годишните разходи за обществената услуга, държавите-членки подлагат на преразглеждане дали нивото на финансиране съответства на действителните финансови нужди на обществените радио- и телевизионни оператори.

#### **6.7. Разнообразяване на услугите на общественото радио- и телевизионно разпръскване**

80. През последните години пазарите на аудиовизуални услуги претърпяха важни промени, които доведоха до продължаващото в момента развитие и разнообразяване на предлаганите услуги в сектора на общественото радио- и телевизионно разпръскване. Това повдигна нови въпроси относно прилагането на правилата за държавни помощи за аудиовизуални услуги, които надхвърлят традиционните дейности, свързани с радио- и телевизионно разпръскване.
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 гарантират основната си 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, задоволяващи интересите на широката публика и специализирани интереси, при условие че са насочени към 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 обществената услуга.

82. Успоредно с бързото развитие на пазарите на радио- и телевизионно разпръскване бизнес моделите на радио- и телевизионните оператори също претърпяват промени. При изпълнението на мисията за обществената услуга радио- и телевизионните оператори все повече се насочват към нови източници на финансиране като рекламата в интернет или 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 обща 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).
83. Въпреки че услугите на общественото радио- и телевизионно разпръскване по традиция са безплатни, Комисията е на мнение, че елемент на директно заплащане при тези услуги — макар то да има въздействие върху достъпа на зрителите<sup>49</sup> — не означава непременно, че тези услуги очевидно не са част от мисията за обществената услуга, при условие че елементът на заплащане не застрашава отличителния характер на обществената услуга, а именно задоволяването на социалните, демократичните и културните потребности на гражданите, което разграничава обществените услуги от чисто търговските дейности<sup>50</sup>. 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

---

<sup>49</sup> Както посочи Съветът на Европа в своята препоръка към държавите-членки 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.“

<sup>50</sup> 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 посредством нови платформи, като например мобилни устройства, на балансирана и разнообразна програма не биха превърнали офертата в търговска дейност.

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 възложат на обществените радио- и телевизионни оператори предлагането на подобна услуга като част от мисията 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 основните изисквания на Протокола от Амстердам. За тази цел държавите-членки чрез предварителна процедура за 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 следва да определят какво ще се приема за „значима нова услуга“, като вземат предвид особеностите и развитието на пазара на радио- и телевизионно разпръскване, както и гамата от услуги, които вече се предлагат от обществения радио- и телевизионен оператор. „Новото“ естество на една дейност може да зависи освен всичко останало, от нейното съдържание, както и от условията на използване<sup>51</sup>. 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 основните условия на Протокола от Амстердам, като вземат предвид специфичните особености на своите национални системи за радио- и телевизионно разпръскване и необходимостта да бъде запазена редакционната 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 предвижданата значима нова услуга в рамките на открита консултация. Резултатът от

---

<sup>51</sup> Комисията смята например, че някои форми на линейно разпръскване, като например едновременното разпространение на вечерни телевизионни новини посредством други платформи (например интернет, мобилни устройства) могат да не бъдат определени не 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.

консултацията, нейният анализ, 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 сравнят ситуацията с наличието на планираната нова услуга и без нея. В оценката на въздействието върху пазара важни аспекти са например наличието на подобни или заместими оферти, редакционната конкуренция, пазарната структура, пазарната позиция на обществения радио- и телевизионен оператор, 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 допълнителна полза по отношение на задоволяването на социалните, демократичните и културните потребности на обществото<sup>52</sup>, включително с оглед на съществуващото общо предлагане на обществената услуга.
89. Подобна оценка би била обективна само ако е изготвена от структура, която е независима 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 установят 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 изпитват нови иновационни 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 ЕС 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 своя собствена инициатива, не са засегнати.

---

<sup>52</sup>

Вж. също бележка под линия 40 относно основанието за услуга за радио- и телевизионно разпръскване от общ икономически интерес

## 6.8. Пропорционалност и пазарно поведение

92. Съгласно Протокола от Амстердам обществените радио- и телевизионни оператори не могат да участват в дейности, които биха имали за резултат непропорционално нарушаване на конкуренцията, което не е необходимо за изпълнението на мисията за обществената услуга. Например закупуването на популярно съдържание като част от общата мисия за обществената 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 запазят изключителните права за разпространение на популярно съдържание неизползвани, без да предложат да ги сублицензират 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 предоставят правила за сублицензиране на неизползвани от обществените оператори изключителни права за разпространението на популярно съдържание.
93. При извършването на търговски дейности обществените радио- и телевизионни оператори трябва да зачитат пазарните принципи. Когато оперират чрез търговски филиали, те трябва да спазват принципа на равнопоставеност и независимост на страните по отношение на тези филиали. Държавите-членки трябва да 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 неконкурентни практики по отношение на своите конкуренти въз основа на полученото от тях обществено финансиране.
94. Пример за неконкурентна практика 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 обществената услуга, определена 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 била 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<sup>53</sup> следва да се оценява за всеки случай поотделно, като се вземат предвид специфичните особености на пазара и на съответната услуга.

<sup>53</sup>

Например подходящо би било да се отчете дали обществените радио- и телевизионни оператори систематично предлагат по-високо заплащане за програмни права за популярно съдържание по

96. Комисията е на мнение, че националните органи са тези, които 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, когато това е необходимо, да предприеме действия съгласно членове 81, 82, 86 и 87 от Договора за ЕО.

## **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.<sup>54</sup>
99. Комисията прилага настоящото съобщение по отношение на всички мерки за помощ, за които е постъпило уведомление, 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<sup>55</sup>, 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.

---

начин, който не съответства на нуждите на мисията на обществената услуга и който има за резултат непропорционално нарушаване на пазара.

<sup>54</sup> ОВ С 320, 15.11.2001 г., стр. 5—11.

<sup>55</sup> ОВ С 119, 22.5.2002, стр. 22.