

Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις που αφορούν τις δημόσιες υπηρεσίες ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων

(2001/C 320/04)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗΣ

1. Τις δύο τελευταίες δεκαετίες, παρατηρήθηκαν σημαντικές αλλαγές στο ραδιοτηλεοπτικό τομέα. Η κατάργηση των μονοπωλίων, η εμφάνιση νέων φορέων, η ταχύτητα της τεχνικής προόδου μετέβαλαν ουσιωδώς το ανταγωνιστικό πλαίσιο. Η ραδιοτηλεοπτική μετάδοση αποτελούσε παραδοσιακά δραστηριότητα με περιορισμένη πρόσβαση. Από το ξεκίνημά της, η δραστηριότητα αυτή ασκήθηκε κυρίως από δημόσιες επιχειρήσεις με μονοπωλιακό καθεστώς, λόγω, κυρίως, του περιορισμένου αριθμού διαθέσιμων ραδιοτηλεοπτικών συχνοτήτων και των σημαντικών εμποδίων για την είσοδο στον τομέα.
2. Τη δεκαετία του 1970, ωστόσο, οι οικονομικές και τεχνικές εξελίξεις έδωσαν ολοένα και περισσότερο τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να επιτρέψουν την είσοδο και άλλων φορέων στις ραδιοτηλεοπτικές μεταδόσεις. Τα κράτη μέλη αποφάσισαν έτσι να ανοίξουν την αγορά στον ανταγωνισμό. Οι καταναλωτές μπόρεσαν να επωφεληθούν από περισσότερες επιλογές, και ειδικότερα μεγαλύτερο αριθμό σταθμών και νέες υπηρεσίες που, αφενός, ενθάρρυναν την εμφάνιση και την ανάπτυξη σημαντικών ευρωπαϊκών φορέων και την τελειοποίηση νέων τεχνικών και, αφετέρου, βελτίωσαν την πολυφωνία στον τομέα. Ανοίγοντας την αγορά στον ανταγωνισμό, τα κράτη μέλη θεώρησαν ότι πρέπει να διατηρηθεί η δημόσια ραδιοτηλεόραση προκειμένου να διασφαλιστεί η κάλυψη ορισμένων περιοχών και αναγκών, κάτι που δεν θα έκαναν απαραίτητα οι ιδιωτικοί φορείς στον επιθυμητό βαθμό.
3. Ο αυξημένος αυτός ανταγωνισμός, καθώς και η παρουσία φορέων που χρηματοδοτούνται από το κράτος, δημιούργησαν αυξανόμενο προβληματισμό σε σχέση με την ίση μεταχείριση, προβληματισμό που μεταφέρθηκε από τους ιδιωτικούς φορείς στην Επιτροπή. Η πλειονότητα των καταγγελιών αφορά εικαζόμενες παραβάσεις του άρθρου 87 της συνθήκης ΕΚ σε συνδυασμό με τα συστήματα δημόσιας χρηματοδότησης των δημοσίων υπηρεσιών ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων.
4. Η παρούσα ανακοίνωση περιλαμβάνει τις αρχές που θα ακολουθήσει η Επιτροπή στην εφαρμογή του άρθρου 87 και του άρθρου 86 παράγραφος 2 της συνθήκης σχετικά με τη δημόσια χρηματοδότηση των ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών. Η τήρηση των εν λόγω αρχών θα καταστήσει την πολιτική της Επιτροπής στον τομέα όσο γίνεται πιο διαφανή.

2. ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΠΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

5. Όπως διευκρίνισε η Επιτροπή στην πρόσφατη ενημέρωση της ανακοίνωσής της για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη: «το ραδιόφωνο και η τηλεόραση διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στη λειτουργία των σύγχρονων δημοκρατιών, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την ανάπτυξη και τη διάδοση των κοινωνικών αξιών. Για το λόγο αυτό ο ραδιοτηλεοπτικός τομέας, από την αρχή της ύπαρξής του, αποτέλεσε αντικείμενο ειδικής ρύθμισης, για λόγους γενικού συμφέροντος. Η

νομοθεσία αυτή βασιζόταν σε κοινές αξίες, όπως η ελευθερία έκφρασης, το δικαίωμα απάντησης, η πολυφωνία, η προστασία των πνευματικών δικαιωμάτων, η προώθηση της πολιτισμικής και γλωσσικής ποικιλίας, η προστασία των ανηλίκων και η ανθρωπίνη αξιοπρέπεια καθώς και η προστασία των καταναλωτών»⁽¹⁾.

6. Η δημόσια ραδιοτηλεόραση, μολοντί έχει αναμφισβήτητη οικονομική αξία, δεν μπορεί να συγκριθεί με τις δημόσιες υπηρεσίες άλλων οικονομικών τομέων. Δεν υπάρχει άλλη υπηρεσία που, ταυτόχρονα, να καλύπτει τόσο μεγάλο τμήμα του πληθυσμού, να του παρέχει τόσο μεγάλη ποσότητα πληροφοριών και περιεχομένων και που με τον τρόπο αυτό πολλαπλασιάζει και επηρεάζει τις προσωπικές απόψεις και την κοινή γνώμη.
7. Όπως τόνισε η ομάδα υψηλού επιπέδου για την ραδιοτηλεοπτική πολιτική υπό την προεδρία του τότε επιτρόπου, κ. Oreja, η δημόσια ραδιοτηλεόραση «οφείλει να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο για την προώθηση της ιδιαιτερότητας του πληθυσμού κάθε κράτους, προκειμένου να προσφέρει εκπαιδευτικά προγράμματα, να ενημερώσει αντικειμενικά την κοινή γνώμη, να διασφαλίσει την πολυφωνία και να παρέχει δημοκρατικά, και δωρεάν, ψυχαγωγία ποιότητας»⁽²⁾.
8. Επιπλέον, η ραδιοτηλεόραση αντιμετωπίζεται γενικά ως ιδιαίτερα αξιόπιστη πηγή πληροφοριών και αντιπροσωπεύει, για ένα μη αμελητέο τμήμα του πληθυσμού, την κύρια πηγή ενημέρωσης. Με τον τρόπο αυτό εμπλουτίζει το δημόσιο διάλογο, ενδεχομένως, διασφαλίζει ένα δίκαιο βαθμό συμμετοχής όλων των πολιτών στη δημόσια ζωή.
9. Ο ρόλος της δημόσιας υπηρεσίας γενικά⁽³⁾ αναγνωρίζεται από τη συνθήκη. Τη βασική σχετική διάταξη αποτελεί το άρθρο 86 παράγραφος 2, το οποίο έχει ως εξής:

«Οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου υπόκεινται στους κανόνες της παρούσας συνθήκης, ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν πρέπει να επηρεάζεται σε βαθμό ο οποίος θα αντέκειτο προς το συμφέρον της Κοινότητας».

⁽¹⁾ COM(2000) 580 τελικό, σ. 40.

⁽²⁾ «Η Ευρωπαϊκή οπτικοακουστική πολιτική στην ψηφιακή εποχή. Έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου για την οπτικοακουστική πολιτική», 1998.

⁽³⁾ Για τους σκοπούς της παρούσας ανακοίνωσης και σύμφωνα με το άρθρο 16 της συνθήκης και τη δήλωση (αριθ. 13) που προσαρτάται στην τελική πράξη του Άμστερνταμ, ο όρος «δημόσια υπηρεσία» στο πρωτόκολλο για το σύστημα της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στα κράτη μέλη πρέπει να θεωρείται ότι αναφέρεται στον όρο «υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 86 παράγραφος 2.

10. Τη διάταξη αυτή επιβεβαιώνει το άρθρο 16 για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος — που εισάγεται με τη συνθήκη του Άμστερνταμ και άρχισε να ισχύει την 1η Μαΐου 1999 — προβλέπει:

«Υπό την επιφύλαξη των άρθρων 73, 86 και 87, και ενόψει της θέσης που κατέχουν οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στο πλαίσιο των κοινών αξιών της Ένωσης καθώς και της συμβολής τους στην προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη, εντός των πλαισίων των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων τους, και εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσας συνθήκης, μερμινούν ούτως ώστε οι υπηρεσίες αυτές να λειτουργούν βάσει αρχών και προϋποθέσεων οι οποίες να επιτρέπουν την εκπλήρωση του σκοπού τους».

11. Οι αρχές αυτές στο πλαίσιο του ιδιαίτερου χαρακτήρα της ραδιοτηλεόρασης, αντικατοπτρίζονται στο πρωτόκολλο για το σύστημα της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στα κράτη μέλη (εφεξής «το πρωτόκολλο»), που προσαρτάται στη συνθήκη όπου, μετά την εκτίμηση ότι «το σύστημα της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στα κράτη μέλη είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τις δημοκρατικές, κοινωνικές και πολιτιστικές ανάγκες της κάθε κοινωνίας, καθώς και με την ανάγκη να διασφαλιστεί η πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης», αναφέρεται ότι:

«Οι διατάξεις της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ισχύουν υπό την επιφύλαξη της αρμοδιότητας των κρατών μελών να μερμινούν για τη χρηματοδότηση της δημόσιας ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας, εφόσον η χρηματοδότηση αυτή παρέχεται σε ραδιοτηλεοπτικούς οργανισμούς για την εκπλήρωση του στόχου της δημόσιας υπηρεσίας, έτσι όπως την έχει θεσμοθετήσει, οροθετήσει και οργανώσει κάθε κράτος μέλος και εφόσον η χρηματοδότηση αυτή δεν επηρεάζει τις συνθήκες του εμπορίου και τον ανταγωνισμό εντός της Κοινότητας σε βαθμό αντιβαίνοντα στο κοινό συμφέρον, ενώ λαμβάνεται υπόψη η πραγματοποίηση του στόχου που εξυπηρετεί αυτή η δημόσια υπηρεσία».

12. Η σημασία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης για την κοινωνική, δημοκρατική και πολιτισμική ζωή στην Ένωση επιβεβαιώθηκε επίσης το ψήφισμα του Συμβουλίου και των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνάντηση στο πλαίσιο του Συμβουλίου της 25ης Ιανουαρίου 1999 για τη δημόσια ραδιοτηλεόραση (εφεξής «το ψήφισμα»). Όπως υπογραμμίζει το ψήφισμα, «η εκτεταμένη πρόσβαση του κοινού, χωρίς διακρίσεις σε βάση ίσης μεταχείρισης, σε διάφορους σταθμούς και διάφορες υπηρεσίες αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να ικανοποιηθεί η ιδιαίτερη υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας της ραδιοτηλεόρασης». Επιπλέον, η δημόσια ραδιοτηλεόραση πρέπει «να επωφεληθεί από την τεχνολογική πρόοδο» να μεταφέρει «στο κοινό τα πλεονεκτήματα από τις νέες οπτικοακουστικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες πληροφορικής και τις νέες τεχνολογίες» και να αναλάβει «την ανάπτυξη και τη διαφοροποίηση δραστηριοτήτων στην ψηφιακή εποχή». Τέλος, «η δημόσια ραδιοτηλεόραση πρέπει να είναι σε θέση να συνεχίσει να προτείνει ένα ευρύ φάσμα προγραμμάτων σύμφωνα με την αποστολή της όπως καθορίζεται από τα κράτη μέλη, ώστε να απευθύνεται στο σύνολο της κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό, είναι θεμιτό η δημόσια ραδιοτηλεόραση να προσπαθεί να απευθύνεται σε ευρύ κοινό»⁽⁴⁾.
13. Δεδομένων των χαρακτηριστικών του ραδιοτηλεοπτικού τομέα, μια δημόσια υπηρεσία που θα καλύπτει «ένα ευρύ φάσμα προγραμμάτων, σύμφωνα με την αποστολή της» μπορεί,

όπως διαπιστώνεται στο ψήφισμα, καταρχήν να θεωρηθεί θεμιτή, επειδή στοχεύει σε ένα ισορροπημένο και διαφοροποιημένο προγραμματισμό κατάλληλο ώστε οι δημόσιοι ραδιοτηλεοπτικοί φορείς να διατηρήσουν ένα ποσοστό τηλεθέασης, και να διασφαλίσουν την πραγματοποίηση της αποστολής τους, δηλαδή να ικανοποιήσουν τις δημοκρατικές, κοινωνικές και πολιτισμικές ανάγκες της κοινωνίας και να διασφαλίσουν την πολυφωνία.

14. Να σημειωθεί ότι οι εμπορικοί ραδιοτηλεοπτικοί φορείς, ορισμένοι από τους οποίους υπόκεινται στην υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο ως προς την εκπλήρωση των στόχων του πρωτοκόλλου, στο μέτρο όπου συμβάλλουν στη διασφάλιση της πολυφωνίας, εμπλουτίζουν τις πολιτισμικές και πολιτικές συζητήσεις και διευρύνουν τις επιλογές των προγραμμάτων.

3. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

15. Η εφαρμογή στη δημόσια ραδιοτηλεόραση των κανόνων σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις συνεπάγεται ότι θα ληφθεί υπόψη ένας μεγάλος αριθμός διαφορετικών στοιχείων. Στη συνθήκη ΕΚ, τα άρθρα 87 και 88 αναφέρονται στις κρατικές ενισχύσεις, και το άρθρο 86 παράγραφος 2 στην εφαρμογή των κανόνων της συνθήκης και ειδικότερα των κανόνων ανταγωνισμού για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος. Ενώ η συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε ένα άρθρο (το άρθρο 16) ειδικά για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος και ένα ερμηνευτικό πρωτόκολλο για το σύστημα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης, η συνθήκη του Μάαστριχτ είχε ήδη εισάγει ένα άρθρο (το άρθρο 151) που καθορίζει το ρόλο της Κοινότητας στον τομέα του πολιτισμού και μια ρήτρα για το ενδεχόμενο του συμβιβασμού των κρατικών ενισχύσεων που αποβλέπει στην προώθηση του πολιτισμού [άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχείο δ]. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν την οδηγία 89/552/ΕΟΚ της 3ης Οκτωβρίου 1989 για το συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την άσκηση τηλεοπτικών δραστηριοτήτων⁽⁵⁾. Η Επιτροπή εξέδωσε την οδηγία 80/723/ΕΟΚ της 25ης Ιουνίου 1980 σχετικά με τη διαφάνεια των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημόσιων επιχειρήσεων καθώς και για τη διαφάνεια στο εσωτερικό ορισμένων επιχειρήσεων⁽⁶⁾. Οι εν λόγω κανόνες έχουν ερμηνευτεί από τη νομολογία του Πρωτοδικείου και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η Επιτροπή δημοσίευσε πρόσφατα την ανακοίνωση που αναφέρεται στο σημείο 5 για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη καθώς και διάφορες ανακοινώσεις σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις.

4. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 87 ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 1

4.1. Χαρακτήρας κρατικής ενίσχυσης της χρηματοδότησης των δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών τομέων

16. Το άρθρο 87 παράγραφος 1 της συνθήκης προβλέπει ότι: «Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ενοσικής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν η παρούσα συνθήκη ορίζει άλλως».

⁽⁵⁾ ΕΕ L 298 της 17.10.1989, σ. 23, οδηγία όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/36/ΕΚ (ΕΕ L 202 της 30.7.1997, σ. 60).

⁽⁶⁾ ΕΕ L 195 της 29.7.1980, σ. 35, οδηγία όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2000/52/ΕΚ (ΕΕ L 193 της 29.7.2000, σ. 75).

⁽⁴⁾ ΕΕ C 30 της 5.2.1999, σ. 1.

17. Μόνο το αποτέλεσμα, και όχι το αντικείμενο της δημόσιας παρέμβασης είναι καθοριστικό προκειμένου να κριθεί ο χαρακτήρας της ως κρατικής ενίσχυσης δυνάμει του άρθρου 87 παράγραφος 1. Η χρηματοδότηση δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών φορέων θεωρείται συνήθως κρατική ενίσχυση, εφόσον πληροί τα παραπάνω κριτήρια. Συνήθως, οι οργανισμοί αυτοί χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό του κράτους ή από εισφορά που επιβάλλεται στους κατόχους τηλεοπτικών συσκευών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, το κράτος συνεισφέρει κεφάλαια ή παραγράφει χρέη δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών φορέων. Τα χρηματοδοτικά μέτρα αυτού του είδους απορρέουν συνήθως από τις δημόσιες αρχές και συνεπάγονται τη μεταφορά κρατικών πόρων. Επιπλέον, και στον βαθμό που τα μέσα αυτά δεν πληρούν το κριτήριο του επενδυτή σε οικονομία αγοράς σύμφωνα με την «εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της συνθήκης ΕΟΚ στις δημόσιες συμμετοχές»⁽⁷⁾ και την ανακοίνωση της Επιτροπής στα κράτη μέλη για την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 5 της οδηγίας 80/723/ΕΟΚ της Επιτροπής στις δημόσιες επιχειρήσεις του μεταποιητικού τομέα⁽⁸⁾, στις περισσότερες περιπτώσεις ευνοούν ορισμένους μόνο φορείς και, συνεπώς, νοθεύουν τον ανταγωνισμό. Φυσικά, η ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης θα εξετάζεται κατά περίπτωση ανάλογα και με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της χρηματοδότησης⁽⁹⁾.
18. Όπως απεφάνθη το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο: «Όταν μια κρατική ενίσχυση ή ενίσχυση μέσω κρατικών πόρων ενισχύει τη θέση μιας επιχείρησης σε σχέση με άλλες ανταγωνίστριες επιχειρήσεις στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, θεωρείται ότι οι επιχειρήσεις αυτές επηρεάζονται από την ενίσχυση»⁽¹⁰⁾. Γενικά, η χρηματοδότηση δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών τομέων από το κράτος μπορεί να θεωρηθεί ότι επηρεάζει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών. Αυτό ισχύει προφανώς στην περίπτωση αγοράς και πώλησης δικαιωμάτων μετάδοσης, που συχνά πραγματοποιούνται σε διεθνές επίπεδο. Επίσης η διαφήμιση, στην περίπτωση των δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών φορέων στους οποίους επιτρέπεται να πωλούν διαφημιστικό χώρο, έχει διασυνοριακές επιπτώσεις, ιδιαίτερα στις ομοιογενείς γλωσσικές ζώνες που εκτείνονται και στις δύο πλευρές των εθνικών συνόρων. Επιπλέον, η μετοχική σύνθεση των εμπορικών ραδιοτηλεοπτικών φορέων μπορεί να επεκτείνεται σε περισσότερα κράτη μέλη.
19. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου⁽¹¹⁾, οι δημόσιοι πόροι που μεταφέρονται σε συγκεκριμένη επιχείρηση — ακόμα και όταν καλύπτουν καθαρώς συμπληρωματικό κόστος που οφείλεται στην υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας — πρέπει να θεωρούνται κρατικές ενισχύσεις (εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 87 παράγραφος 1).
- 4.2. **Χαρακτήρας της ενίσχυσης: υπάρχουσες και νέες ενισχύσεις**
20. Τα καθεστώτα χρηματοδότησης που ισχύουν σήμερα στα περισσότερα κράτη μέλη εγκαθιδρύθηκαν πριν πολλά χρόνια. Συνεπώς, η Επιτροπή πρέπει να ελέγξει προηγουμένως αν τα καθεστώτα αυτά μπορούν να θεωρηθούν ως «υπάρχουσες ενισχύσεις» με την έννοια του άρθρου 88 παράγραφος 1.
21. Οι υπάρχουσες ενισχύσεις διέπονται από το άρθρο 88 παράγραφος 1 που προβλέπει ότι «Η Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεων που υφίστανται στα κράτη αυτά. Τους προτείνει τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη και η λειτουργία της κοινής αγοράς».
22. Κατά το άρθρο 1 στοιχείο β) σημείο ι) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης⁽¹²⁾ θεωρείται υφιστάμενη ενίσχυση «... όλες τις ενισχύσεις οι οποίες υφίσταντο πριν από την έναρξη ισχύος της συνθήκης στο οικείο κράτος μέλος, δηλαδή καθεστώτα ενισχύσεων και ατομικές ενισχύσεις που είχαν τεθεί σε εφαρμογή πριν, και εφαρμόζονται ακόμη έπειτα από την έναρξη ισχύος της συνθήκης».
23. Το άρθρο 1 στοιχείο β) σημείο ν) θεωρεί υφιστάμενη ενίσχυση «κάθε ενίσχυση εφόσον μπορεί να αποδειχθεί ότι όταν τέθηκε σε ισχύ δεν αποτελούσε ενίσχυση, αλλά στη συνέχεια έγινε ενίσχυση λόγω της εξέλιξης της κοινής αγοράς και χωρίς να μεταβληθεί από το κράτος μέλος».
24. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου⁽¹³⁾, η Επιτροπή θα ελέγχει εάν το νομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο χορηγήθηκε η ενίσχυση έχει αλλάξει μετά την έγκρισή του. Η Επιτροπή θα λαμβάνει υπόψη το σύνολο των νομικών και οικονομικών στοιχείων που συνδέονται με το ραδιοτηλεοπτικό σύστημα του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Μολονότι τα εν λόγω στοιχεία που συνυπολογίζονται για την εν λόγω εξέταση παρουσιάζουν κοινά σημεία σε όλα τα κράτη μέλη ή στα περισσότερα, η Επιτροπή εκτιμά ότι η καταλληλότερη μέθοδος είναι μια εξέταση κατά περίπτωση⁽¹⁴⁾.

5. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΙΒΑΣΙΜΟΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΔΥΝΑΜΕΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 87 ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΙ 2 ΚΑΙ 3

⁽⁷⁾ Δελτίο των ΕΚ 9-1984.

⁽⁸⁾ ΕΕ C 307 της 13.11.1993, σ. 3.

⁽⁹⁾ Κρατική ενίσχυση αριθ. NN 88/98, «Χρηματοδότηση ειδησεογραφικού σταθμού 24ώρου λειτουργίας χωρίς διαφημίσεις, με τέλος αδειοδότησης εκ μέρους του BBC», ΕΕ C 78 της 18.3.2000, σ. 6 και κρατική ενίσχυση NN 70/98, «Κρατική ενίσχυση στους κρατικούς τηλεοπτικούς σταθμούς «Kinderkanal» και «Phoenix», ΕΕ C 238 της 21.8.1999, σ. 3.

⁽¹⁰⁾ Υποθέσεις 730/79, *Philip Morris Holland κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1980, σ. 2671, αιτιολογική σκέψη 11· C-303/88, *Ιταλία κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1991, σ. I-1433, αιτιολογική σκέψη 27· C-156/98, *Γερμανία κατά Επιτροπής*, Συλλογή 2000, σ. I-6857, αιτιολογική σκέψη 33.

⁽¹¹⁾ Υποθέσεις T-106/95, *FFSA και λοιποί κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1997, σ. II-229· T-46/97, *SIC κατά Επιτροπής*, συλλογή 2000, σ. II-2125· και C-332/98, *Γαλλία κατά Επιτροπής*, Ιούνιος 2000.

25. Η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη, προκειμένου να εκτιμήσει το συμβιβασίμο με την κοινή αγορά, να εξετάζει τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται στους δημόσιους ραδιοτηλεοπτικούς φορείς. Μπορούν να εφαρμοστούν ενδεχομένως οι απαλλαγές που απαριθμούνται στο άρθρο 87 παράγραφοι 2 και 3.

⁽¹²⁾ ΕΕ L 83 της 27.3.1999, σ. 1.

⁽¹³⁾ Υπόθεση C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit SA κατά Office National du Ducroire και του Βελγικού Δημοσίου*, Συλλογή 1994, σ. I-3829.

⁽¹⁴⁾ Βλέπε σχετικά με την πρόσφατη πρακτική της Επιτροπής την υποσημείωση 9.

26. Σύμφωνα με το άρθρο 151 παράγραφος 4 της συνθήκης, η Κοινότητα, όταν αναλαμβάνει δράση δυνάμει στη δράση της βάσει άλλων διατάξεων της συνθήκης λαμβάνει υπόψη τις πολιτιστικές πτυχές, αποβλέποντας ειδικότερα στο σεβασμό και στην προώθηση της πολυμορφίας των πολιτισμών της. Το άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχείο δ) της συνθήκης δίνει επίσης τη δυνατότητα στην Επιτροπή να θεωρήσει ότι συμβιβάζεται με την κοινή αγορά κρατική ενίσχυση που προωθεί τον πολιτισμό, εφόσον δεν αλλοιώνει τους όρους των συναλλαγών και τον ανταγωνισμό στην Κοινότητα κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον. Εναπόκειται στην Επιτροπή να αποφασίσει σχετικά με την εφαρμογή αυτής της διάταξης, όπως και για τις άλλες απαλλαγές του άρθρου 87 παράγραφος 3. Να υπενθυμισθεί ότι οι διατάξεις σχετικά με τις απαλλαγές ως προς την απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο περιοριστικό. Η έννοια του «πολιτισμού» βάσει του άρθρου 87 παράγραφος 3 στοιχείο δ) πρέπει να ερμηνευθεί περιοριστικά. Όπως έκρινε ήδη η Επιτροπή στην απόφαση *Kinder Kanal/Phoenix* οι παιδαγωγικές και δημοκρατικές ανάγκες της κοινωνίας ενός κράτους μέλους πρέπει να εξετάζονται χωριστά από την προώθηση του πολιτισμού⁽¹⁵⁾. Στο σημείο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι το πρωτόκολλο καθορίζει επίσης διάκριση μεταξύ των πολιτιστικών, κοινωνικών και δημοκρατικών αναγκών κάθε κοινωνίας. Φυσικά η εκπαίδευση μπορεί να έχει μια πολιτισμική πτυχή.

27. Συχνά, οι κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται σε δημόσιους ραδιοτηλεοπτικούς φορείς δεν κάνουν διάκριση μεταξύ αυτών των τριών αναγκών που αναφέρει το πρωτόκολλο. Συνεπώς, εκτός αν ένα κράτος μέλος προβλέπει χωριστούς ορισμούς και χωριστές χρηματοδοτήσεις σε ό,τι αφορά τις κρατικές ενισχύσεις μόνο για την προώθηση του πολιτισμού, οι ενισχύσεις αυτές δεν επιτρέπονται γενικά βάσει του άρθρου 87 παράγραφος 3 στοιχείο δ). Ωστόσο, μπορούν να εξετάζονται, συνήθως, βάσει του άρθρου 86 παράγραφος 2, που αφορά τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Εν πάση περιπτώσει, με όποια νομική βάση και αν εξετάζεται το συμβιβασίμο η Επιτροπή θα προβαίνει στην κατ' ουσίαν εξέταση του καθεστώτος βασιζόμενη στα ίδια κριτήρια, δηλαδή αυτά που αναφέρει η παρούσα ανακοίνωση.

6. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΙΒΑΣΙΜΟΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΔΥΝΑΜΕΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 86 ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 2

28. Η Επιτροπή αναγνώρισε πλήρως, στην ανακοίνωση που αναφέρεται στο σημείο 5 για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη τη σημασία των εν λόγω υπηρεσιών προκειμένου να επιτευχθούν οι θεμελιώδεις στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

29. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 86 αποτελεί εξαίρεση που πρέπει να ερμηνεύεται περιοριστικά. Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι για να επωφεληθεί ένα μέτρο από την εξαίρεση αυτή, είναι απαραίτητο να συγκεντρώνονται οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- i) η εν λόγω υπηρεσία πρέπει να είναι υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος και να ορίζεται σαφώς ως τέτοια υπηρεσία από το κράτος μέλος (ορισμός).
- ii) πρέπει να έχει ανατεθεί ρητά στην εν λόγω επιχείρηση από το κράτος μέλος η παροχή της εν λόγω υπηρεσίας (ανάθεση),

iii) η εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της συνθήκης (στην περίπτωση αυτή, η απαγόρευση κρατικών ενισχύσεων) πρέπει να εμποδίζει την πραγματοποίηση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί στην επιχείρηση και η απαλλαγή από τους εν λόγω κανόνες δεν πρέπει να επηρεάζει την ανάπτυξη των συναλλαγών σε βαθμό αντίθετο με το συμφέρον της Κοινότητας (κριτήριο αναλογικότητας).

30. Εναπόκειται στην Επιτροπή, ως θεματοφύλακα της συνθήκης, να εκτιμήσει αν πληρούνται αυτά τα κριτήρια.

31. Στην συγκεκριμένη περίπτωση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης πρέπει να προσαρμοσθεί η παραπάνω προσέγγιση ενόψει των ερμηνευτικών διατάξεων του πρωτοκόλλου, το οποίο αναφέρεται στην «υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας όπως ανατίθεται, ορίζεται και οργανώνεται από κάθε κράτος μέλος» (ορισμός και ανάθεση) ώστε να παρέχεται απαλλαγή από τους κανόνες της συνθήκης για την χρηματοδότηση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης «στο βαθμό που η χρηματοδότηση αυτή χορηγείται σε ραδιοτηλεοπτικούς φορείς για την εκπλήρωση της υποχρέωσης δημόσιας υπηρεσίας... και ... δεν επηρεάζει τους όρους του εμπορίου και του ανταγωνισμού στην Κοινότητα σε βαθμό που θα ήταν αντίθετος με το κοινό συμφέρον, ενώ θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η πραγματοποίηση αυτής της δημόσιας υπηρεσίας» (αναλογικότητα).

6.1. Ορισμός της δημόσιας υπηρεσίας

32. Προκειμένου να πληρούνται η προϋπόθεση που αναφέρεται στο σημείο 29 i) για την εφαρμογή του άρθρου 86 παράγραφος 2, απαιτείται ένας επίσημος ορισμός της δημόσιας υπηρεσίας. Μόνο με έναν τέτοιο επίσημο ορισμό, μπορεί να αξιολογηθεί η Επιτροπή αν ισχύει η απαλλαγή του άρθρου 86 παράγραφος 2, με επαρκή νομική βεβαιότητα για τις αποφάσεις της.

33. Ο ορισμός της αποστολής δημόσιας υπηρεσίας είναι αρμοδιότητα των κρατών μελών που μπορούν να λάβουν σχετικές αποφάσεις σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Γενικά, η αρμοδιότητα αυτή ασκείται λαμβάνοντας υπόψη την κοινωνική έννοια των «υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος». Ωστόσο, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του ραδιοτηλεοπτικού τομέα, ένας «ευρύς» ορισμός που αναθέτει σε συγκεκριμένο ραδιοτηλεοπτικό φορέα την αποστολή να προσφέρει ισορροπημένο και διαφοροποιημένο πρόγραμμα κατ' εφαρμογή της εντολής, διατηρώντας κάποιο επίπεδο τηλεθέσης, πρέπει να θεωρηθεί, σύμφωνα με τις ερμηνευτικές διατάξεις του πρωτοκόλλου, θεμιτός δυνάμει του άρθρου 86 παράγραφος 2 δεδομένου ότι έχει ως στόχο την ικανοποίηση των δημοκρατικών, κοινωνικών και πολιτιστικών αναγκών της κοινωνίας και τη διασφάλιση της πολυφωνίας, περιλαμβανομένων και των πολιτισμικών και γλωσσικών διαφορών.

34. Επίσης, η ανάθεση δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να περιλαμβάνει και ορισμένες υπηρεσίες που δεν αποτελούν «προγράμματα» με την παραδοσιακή έννοια, δηλαδή υπηρεσίες πληροφόρησης on-line, στο βαθμό που απαντούν — λαμβάνοντας υπόψη την ανάπτυξη και τη διαφοροποίηση των δραστηριοτήτων στην ψηφιακή εποχή — στις ίδιες δημοκρατικές, κοινωνικές και πολιτιστικές ανάγκες της κοινωνίας.

⁽¹⁵⁾ Βλέπε υποσημείωση 9.

35. Όταν το εύρος της εντολής δημόσιας υπηρεσίας εκτείνεται ώστε να καλύψει νέες υπηρεσίες, ο ορισμός και η πράξη ανάθεσης θα πρέπει να τροποποιούνται ανάλογα εντός των ορίων του άρθρου 86 παράγραφος 2 της συνθήκης.

36. Η Επιτροπή οφείλει να ελέγχει αν τα κράτη μέλη τηρούν τις διατάξεις της Συνθήκης⁽¹⁶⁾. Σε ό,τι αφορά τον ορισμό της δημόσιας υπηρεσίας στον ραδιοτηλεοπτικό τομέα, ο ρόλος της Επιτροπής περιορίζεται στον έλεγχο προφανών παραβάσεων. Δεν εναπόκειται στην Επιτροπή να αποφασίσει αν ένα πρόγραμμα πρέπει να παρέχεται στο πλαίσιο των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, είτε για τα ποιοτικά χαρακτηριστικά κάποιου προϊόντος. Προφανώς λανθασμένη ερμηνεία του ορισμού της εντολής δημόσιας υπηρεσίας θα ήταν, αν περιλαμβάνονταν δραστηριότητες που δεν θα μπορούσαν, λογικά, να θεωρηθούν ότι ανταποκρίνονται - με τη διατύπωση του πρωτοκόλλου - στις «δημοκρατικές, κοινωνικές και πολιτισμικές ανάγκες κάθε κοινωνίας». Κάτι τέτοιο θα συνέβαινε στην περίπτωση, για παράδειγμα, του ηλεκτρονικού εμπορίου. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να τονισθεί ότι η ανάθεση δημόσιας υπηρεσίας περιγράφει τις υπηρεσίες που προσφέρονται προς το κοινό και είναι γενικού συμφέροντος. Το θέμα του ορισμού της εντολής δημόσιας υπηρεσίας δεν θα πρέπει να συγχέεται με το θέμα του χρηματοδοτικού μηχανισμού που επιλέγεται για την παροχή αυτών των υπηρεσιών. Συνεπώς, ενώ η δημόσια ραδιοτηλεόραση μπορεί να ασκεί εμπορικές δραστηριότητες όπως την πώληση διαφημιστικού χρόνου προκειμένου να επιτύχει ορισμένα έσοδα, τέτοιες δραστηριότητες δεν μπορούν κανονικά να θεωρηθούν ότι αποτελούν μέρος της ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας.

37. Ο ορισμός της ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να είναι κατά το δυνατόν ακριβέστερος. Δεν πρέπει να αφήνει αμφιβολίες ως προς αν κάποια δραστηριότητα την οποία ασκεί ο εντολοδόχος φορέας θεωρείται από το κράτος μέλος ότι περιλαμβάνεται στην ανάθεση δημόσιας υπηρεσίας ή όχι. Χωρίς σαφή και ακριβή ορισμό των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στον δημόσιο ραδιοτηλεοπτικό φορέα, η Επιτροπή δεν θα έχει τη δυνατότητα να ασκήσει τα καθήκοντά της βάσει του άρθρου 86 παράγραφος 2 και, συνεπώς, δεν μπορεί να χορηγήσει καμία απαλλαγή βάσει του άρθρου αυτού.

38. Ο σαφής προσδιορισμός των δραστηριοτήτων που περιλαμβάνονται στην εντολή δημόσιας υπηρεσίας έχει επίσης σημασία και για τους μη δημόσιους φορείς προκειμένου να σχεδιάσουν τις δραστηριότητές τους.

39. Τέλος, η ανάθεση δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να είναι ακριβής ώστε να διασφαλίζεται η δυνατότητα άσκησης αποτελεσματικού ελέγχου από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, όπως περιγράφεται στο ακόλουθο κεφάλαιο.

6.2. Ανάθεση και εποπτεία

40. Προκειμένου να τύχει της απαλλαγής δυνάμει του άρθρου 86 παράγραφος 2, η ανάθεση δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να έχει

δοθεί σε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις μέσω επίσημης πράξης (π.χ. νομοθετικά, με σύμβαση, με όρους αναφοράς).

41. Για να εφαρμοσθεί η απαλλαγή αυτή, δεν αρκεί να έχει ανατεθεί επίσημα σε ένα δημόσιο ραδιοτηλεοπτικό φορέα η παροχή σαφώς ορισμένης δημόσιας υπηρεσίας. Πρέπει ακόμα η δημόσια αυτή υπηρεσία να παρέχεται σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που καθορίζονται στην επίσημη συμφωνία μεταξύ του κράτους και της εντολοδόχου επιχείρησης. Είναι συνεπώς απαραίτητο να ελέγχει την εφαρμογή της μία αρμόδια αρχή ή ένας δημόσιος οργανισμός που να έχει υποδειχθεί για το σκοπό αυτό. Η ανάγκη για μια τέτοια αρχή ή οργανισμό που θα ασκεί την εποπτεία είναι πρόδηλη στην περίπτωση των ποιοτικών κριτηρίων που επιβάλλονται στην εντολοδόχο επιχείρηση. Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής για τις αρχές και κατευθυντήριες γραμμές για την κοινοτική πολιτική στον οπτικοακουστικό τομέα στην ψηφιακή εποχή⁽¹⁷⁾ δεν είναι αρμοδιότητα της Επιτροπής να κρίνει αν πληρούνται τα ποιοτικά κριτήρια: η Επιτροπή θα πρέπει να βασίζεται στην κατάλληλη εποπτεία από τα κράτη μέλη.

42. Εναπόκειται στα κράτη μέλη να επιλέξουν τους μηχανισμούς που θα διασφαλίζουν τον αποτελεσματικό έλεγχο ως προς την πραγματοποίηση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας. Ένας τέτοιος οργανισμός θα ασκεί αποτελεσματικά τα καθήκοντά του μόνο αν είναι ανεξάρτητος από την εντολοδόχο επιχείρηση.

43. Αν δεν υπάρχουν επαρκείς και αξιόπιστες ενδείξεις ότι η δημόσια υπηρεσία παρέχεται σύμφωνα βάσει σχετικής ανάθεσης, η Επιτροπή δεν θα έχει τη δυνατότητα να ασκήσει τα καθήκοντά της δυνάμει του άρθρου 86 παράγραφος 2 και, συνεπώς, δεν θα μπορεί να χορηγήσει απαλλαγή δυνάμει του άρθρου αυτού.

6.3. Χρηματοδότηση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης και τεστ αναλογικότητας

6.3.1. Επιλογή της χρηματοδότησης

44. Η δημόσια υπηρεσία μπορεί να είναι ποσοτική, ποιοτική ή και τα δύο. Ανεξάρτητα από τη μορφή της, δικαιολογεί αντιστάθμιση εφόσον συνεπάγεται συμπληρωματικό κόστος το οποίο δεν θα επιβάρυνε τον παροχέα σε διαφορετική περίπτωση.

45. «Ενιαία χρηματοδότηση» και «μεικτή χρηματοδότηση». Η κατηγορία της «ενιαίας χρηματοδότησης» περιλαμβάνει τα συστήματα στα οποία η χρηματοδότηση των δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών φορέων προέρχεται μόνο από κρατικούς πόρους, ανεξάρτητα από τη μορφή τους. Στα «μεικτά συστήματα χρηματοδότησης» περιλαμβάνεται ένα ευρύ φάσμα συστημάτων, στο πλαίσιο των οποίων οι δημόσιοι ραδιοτηλεοπτικοί φορείς χρηματοδοτούνται με διάφορους συνδυασμούς από κρατικούς πόρους και έσοδα από διαφημιστικές δραστηριότητες, όπως πώληση διαφημιστικού χρόνου ή προγραμμάτων.

⁽¹⁶⁾ Βλέπε υπόθεση C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA κατά Siderurgica Gabrielli SpA*, σ. I-5889.

⁽¹⁷⁾ COM(1999) 657 τελικό, τμήμα 3, σημείο 6.

46. Όπως αναφέρεται στο πρωτόκολλο: «Οι διατάξεις της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν επηρεάζουν την αρμοδιότητα των κρατών μελών να χρηματοδοτούν τη δημόσια ραδιοτηλεόραση...» Στην ανακοίνωση της Επιτροπής για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη που αναφέρεται στο σημείο 5 διευκρινίζεται περαιτέρω ότι: «Η επιλογή του συστήματος χρηματοδότησης είναι αρμοδιότητα του κάθε κράτους μέλους, και δεν υπάρχει καταρχήν αντίρρηση να επιλέξει ένα διπλό σύστημα (που να συνδυάζει δηλαδή κρατικούς πόρους και διαφημιστικά έσοδα) αντί για ένα ενιαίο σύστημα (αποκλειστικά κρατικοί πόροι) όσο δεν επηρεάζει τον ανταγωνισμό στις εν λόγω αγορές (για παράδειγμα τη διαφήμιση και την αγορά και/ή πώληση προγραμμάτων) σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον»⁽¹⁸⁾.
47. Μολονότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να επιλέξουν τα χρηματοδοτικά μέσα για τη δημόσια ραδιοτηλεόραση, η Επιτροπή πρέπει να ελέγχει, σύμφωνα με το άρθρο 86 παράγραφος 2, ότι η απαλλαγή από τη συνήθη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού για την παροχή υπηρεσίας κοινής ωφέλειας δεν επηρεάζει τον ανταγωνισμό στην κοινή αγορά κατά τρόπο δυσανάλογο. Το σχετικό τεστ έχει «αρνητικό» χαρακτήρα: εξετάζει αν το μέτρο που έχει εγκριθεί δεν είναι δυσανάλογο. Η ενίσχυση δεν πρέπει να επηρεάζει την ανάπτυξη του εμπορίου σε βαθμό που να είναι αντίθετος με το συμφέρον της Κοινότητας.
48. Το πρωτόκολλο επιβεβαιώνει την προσέγγιση αυτή και για τη δημόσια ραδιοτηλεόραση, αναφέροντας ότι η χρηματοδότηση δεν πρέπει «να επηρεάζει τους όρους του εμπορίου και του ανταγωνισμού στην Κοινότητα σε βαθμό που να είναι αντίθετος με το κοινό συμφέρον, ενώ θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η εντολή δημόσιας υπηρεσίας».
- 6.3.2. Απαιτήσεις διαφάνειας για την αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων
49. Η εκτίμηση της Επιτροπής, που περιγράφεται παραπάνω, απαιτεί να καθορίζεται κατά τρόπο σαφή και ακριβή η έννοια της «ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας» και να γίνεται σαφής και ακριβής διάκριση μεταξύ δραστηριοτήτων δημόσιας υπηρεσίας και μη δημόσιας υπηρεσίας. Ο διαχωρισμός των λογαριασμών μεταξύ των δύο αυτών τομέων απαιτείται συνήθως ήδη στο εθνικό επίπεδο ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια και ο έλεγχος ως προς τη χρήση των κρατικών πόρων. Ο διαχωρισμός των λογαριασμών είναι επίσης απαραίτητος ώστε να επιτρέψει στην Επιτροπή να πραγματοποιεί το τεστ αναλογικότητας. Της παρέχει και ένα μέσο για να εξετάζει ενδεχόμενες σταυροειδείς επιδοτήσεις, αλλά και να προασπίζεται την καταβολή δικαιολογημένων αντισταθμίσεων για υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Μόνο βάσει της κατάλληλης στάθμισης του κόστους και των εσόδων μπορεί να καθοριστεί αν η δημόσια χρηματοδότηση περιορίζεται πραγματικά στο κόστος της ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας και είναι συνεπώς αποδεκτή βάσει του άρθρου 86 παράγραφος 2 και του ερμηνευτικού πρωτοκόλλου.
50. Οι απαιτήσεις διαφάνειας στις χρηματοδοτικές σχέσεις μεταξύ δημοσίων αρχών και δημοσίων επιχειρήσεων ή μεταξύ επιχειρήσεων στις οποίες έχουν χορηγηθεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα ή στις οποίες έχει ανατεθεί η παροχή υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, περιλαμβάνονται στην οδηγία 80/723/ΕΟΚ.
51. Με την οδηγία 80/723/ΕΟΚ απαιτείται από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν — για οποιαδήποτε επιχείρηση στην οποία χορηγούνται ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα ή στην οποία ανατίθεται εντολή για την παροχή υπηρεσίας κοινής ωφέλειας και δέχεται κρατική ενίσχυση με οποιαδήποτε μορφή και η οποία ασκεί και άλλες δραστηριότητες, δηλαδή δραστηριότητες που δεν αποτελούν δημόσια υπηρεσία — ότι: α) οι λογαριασμοί που αντιστοιχούν στις διάφορες δραστηριότητες, για παράδειγμα δραστηριότητες δημόσιας υπηρεσίας και μη δημόσιας υπηρεσίας, τηρούνται χωριστά, β) όλα τα κόστη και τα έσοδα χρεώνονται και πιστώνονται βάσει συνεκτικών και αντικειμενικά αιτιολογήσιμων λογιστικών αρχών και γ) οι λογιστικές αρχές βάσει των οποίων τηρούνται οι χωριστοί λογαριασμοί καθορίζονται σαφώς.
52. Οι γενικές απαιτήσεις διαφάνειας ισχύουν και για τους ραδιοτηλεοπτικούς φορείς. Όπως υπενθυμίζεται στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2000/52/ΕΚ, οι νέες απαιτήσεις ισχύουν και για τους δημόσιους ραδιοτηλεοπτικούς φορείς, στο βαθμό που είναι αποδέκτες κρατικής ενίσχυσης και τους έχει ανατεθεί η παροχή υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, για την οποία η κρατική ενίσχυση δεν καθορίστηκε για συγκεκριμένη περίοδο μετά από ανοικτή, διαφανή διαδικασία και που να μην συνιστά διάκριση. Η υποχρέωση τήρησης χωριστών λογαριασμών δεν ισχύει για τους δημόσιους ραδιοτηλεοπτικούς φορείς οι δραστηριότητες των οποίων περιορίζονται στην παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και που δεν δραστηριοποιούνται εκτός του εύρους αυτών των συγκεκριμένων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.
53. Στον ραδιοτηλεοπτικό τομέα, η χωριστή τήρηση των λογαριασμών δεν δημιουργεί ιδιαίτερο πρόβλημα από την άποψη των εσόδων, αλλά δεν είναι το ίδιο απλή ή, ακόμη και εφικτή σε ό,τι αφορά το κόστος. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι, στον ραδιοτηλεοπτικό τομέα, τα κράτη μέλη μπορεί να θεωρήσουν ότι το σύνολο των προγραμμάτων των φορέων καλύπτεται από την ανάθεση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, ενώ ταυτόχρονα επιτρέπεται η εμπορική εκμετάλλευσή του. Με άλλα λόγια, οι διάφορες δραστηριότητες μοιράζονται τα ίδια έσοδα σε σημαντικό βαθμό.
54. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή θεωρεί ότι, σε ό,τι αφορά τα έσοδα, οι ραδιοτηλεοπτικοί φορείς πρέπει να τηρούν λεπτομερείς λογαριασμούς σχετικά με τις πηγές και τα ποσά όλων των εσόδων που προέρχονται από δραστηριότητες οι οποίες δεν συνιστούν δημόσια υπηρεσία.
55. Σε ό,τι αφορά τις δαπάνες, το κόστος που δεν αναφέρεται ρητά σε δραστηριότητες οι οποίες δεν αποτελούν δημόσια υπηρεσία θα πρέπει να εντοπίζεται σαφώς. Επιπλέον, όταν χρησιμοποιούνται ίδιοι πόροι — προσωπικό, εξοπλισμός, σταθμικές εγκαταστάσεις κ.λπ. — για την παροχή δημόσιας και μη δημόσιας υπηρεσίας, το κόστος θα πρέπει να κατανέμεται βάσει της διαφοράς που θα προέκυπτε για το συνολικό κόστος της επιχείρησης με ή χωρίς τις δραστηριότητες που δεν αποτελούν δημόσια υπηρεσία⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Βλέπε υποσημείωση 1, σ. 41.

⁽¹⁹⁾ Το γεγονός αυτό συνεπάγεται αναφορά στην υποθετική κατάσταση στην οποία θα έπρεπε να διακοπούν οι δραστηριότητες μη δημόσιας υπηρεσίας: το κόστος που θα αφαιρείται με τον τρόπο αυτό αποτελεί το ποσοστό του κοινού κόστους το οποίο θα πρέπει να υπολογισθεί για τις δραστηριότητες μη δημόσιας υπηρεσίας.

56. Τα παραπάνω συνεπάγονται ότι, αντίθετα με την προσέγγιση που χρησιμοποιείται συνήθως για άλλους τομείς παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, τα κόστη που αφορούν αποκλειστικά τις δραστηριότητες δημόσιας υπηρεσίας, ενώ αφορούν και τις εμπορικές δραστηριότητες, δεν είναι απαραίτητο να κατανεμηθούν μεταξύ των δύο και μπορεί να χρεωθούν εξ ολοκλήρου στη δημόσια υπηρεσία. Αυτό ισχύει, για παράδειγμα, για το κόστος παραγωγής ενός προγράμματος, το οποίο μεταδίδεται στο πλαίσιο της εντολής παροχής δημόσιας υπηρεσίας, αλλά πωλείται επίσης και σε άλλους ραδιοτηλεοπτικούς φορείς. Ωστόσο, το βασικό παράδειγμα είναι της τηλεθέσης, που οφείλεται τόσο στην ανάθεση παροχής δημόσιας υπηρεσίας όσο και στην πώληση διαφημιστικού χρόνου. Θεωρείται ότι η πλήρης κατανομή του κόστους μεταξύ των δύο δραστηριοτήτων είναι πιθανόν να είναι αυθαίρετη και μη αντιπροσωπευτική. Πάντως, η κατανομή του κόστους από την άποψη της διαφάνειας των λογαριασμών δεν θα πρέπει να συγχέεται με την κάλυψη του κόστους στον καθορισμό των τιμολογιακών πολιτικών. Το θέμα αυτό εξετάζεται στην παράγραφο 58.

6.3.3. Αναλογικότητα

57. Όταν εφαρμόζει το τεστ αναλογικότητας, η Επιτροπή ξεκινά από την αρχή ότι η χρηματοδότηση αυτή είναι συνήθως απαραίτητη ώστε να μπορεί η επιχείρηση να εκπληρώσει την υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Ωστόσο, προκειμένου να πραγματοποιηθεί αυτό το τεστ, είναι απαραίτητο οι κρατικές ενισχύσεις να μην υπερβαίνουν το καθαρό συμπληρωματικό κόστος λόγω της αποστολής δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των άλλων άμεσων και έμμεσων εσόδων. Για το λόγο αυτό, τα καθαρά κέρδη που απορρέουν για τις δραστηριότητες μη δημόσιας υπηρεσίας από τις δραστηριότητες δημόσιας υπηρεσίας θα λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση της αναλογικότητας της ενίσχυσης.
58. Από την άλλη πλευρά, είναι πιθανόν να υπάρξουν νοθεύσεις στην αγορά που να μην είναι απαραίτητες για την πραγματοποίηση της αποστολής δημόσιας υπηρεσίας. Ένας δημόσιος ραδιοτηλεοπτικός φορέας, στο βαθμό που τα χαμηλότερα έσοδα θα καλύπτονται από την κρατική ενίσχυση, θα μπορούσε, για παράδειγμα, να έχει κίνητρα ώστε να μειώσει τις τιμές της διαφήμισης ή άλλων δραστηριοτήτων μη δημόσιας υπηρεσίας στην αγορά, έτσι ώστε να μειώσει τα έσοδα των ανταγωνιστών του. Η συμπεριφορά αυτή του δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού φορέα, αν αποδειχθεί, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι συνυφασμένη με την εντολή δημόσιας υπηρεσίας που του έχει ανατεθεί. Όταν ένας δημόσιος ραδιοτηλεοπτικός φορέας περικόπτει τις τιμές σε δραστηριότητες μη δημόσιας υπηρεσίας κάτω από το επίπεδο που είναι απαραίτητο ώστε να καλύψει το κόστος που θα βάρυνε κανονικά έναν αποτελεσματικό εμπορικό φορέα σε παρόμοια κατάσταση, μια τέτοια

πρακτική δείχνει την παρουσία υπεραντιστάθμισης της υποχρέωσης δημόσιας υπηρεσίας και σε οποιαδήποτε περίπτωση «επιβεβαιώνει τους όρους του εμπορίου και του ανταγωνισμού στην Κοινότητα σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον» παραβιάζοντας έτσι το πρωτόκολλο.

59. Κατά συνέπεια, πραγματοποιώντας το τεστ αναλογικότητας, η Επιτροπή εξετάζει αν οποιαδήποτε νόθευση του ανταγωνισμού προκύπτει από την ενίσχυση μπορεί να δικαιολογηθεί από την ανάγκη παροχής δημόσιας υπηρεσίας όπως έχει οριστεί από το κράτος μέλος και έχει προβλεφθεί η χρηματοδότησή της. Αν είναι απαραίτητο, η Επιτροπή μπορεί να αναλάβει δράση και βάσει άλλων διατάξεων της συνθήκης.
60. Η ανάλυση των αποτελεσμάτων της κρατικής ενίσχυσης επί του ανταγωνισμού και της ανάπτυξης των συναλλαγών θα βασίζεται αναγκαστικά σε τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε περίπτωσης. Η παρούσα ανακοίνωση δεν μπορεί να περιγράψει την ανταγωνιστική διάρθρωση και τα άλλα χαρακτηριστικά κάθε αγοράς, γιατί συνήθως υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ τους. Για τον ίδιο λόγο, η παρούσα ανακοίνωση δεν μπορεί να καθορίσει εκ προοιμίου τους όρους βάσει των οποίων οι τιμές των φορέων που παρέχουν δημόσια υπηρεσία είναι ευθυγραμμισμένες με τις αρχές που εξηγούνται στην παράγραφο 58. Έτσι, η αξιολόγηση του συμβιβασμού μιας κρατικής ενίσχυσης υπέρ ενός δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού φορέα δυνάμει του άρθρου 86 παράγραφος 2 δεν μπορεί να γίνεται παρά ανάλογα με την περίπτωση, σύμφωνα με την πρακτική της Επιτροπής.
61. Στην εκτίμησή της, η Επιτροπή θα λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι, στο μέτρο που είναι απαραίτητη μια κρατική ενίσχυση για την εκπλήρωση υποχρέωσης δημόσιας υπηρεσίας, το σύστημα στο σύνολό του θα μπορούσε να έχει ως θετικό αποτέλεσμα τη διατήρηση μιας εναλλακτικής λύσης από την πλευρά της προσφοράς σε ορισμένες αγορές⁽²⁰⁾. Ωστόσο θα πρέπει να αξιολογηθεί το εν λόγω αποτέλεσμα και οι ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις της ενίσχυσης, που εμποδίζουν άλλους φορείς να εισέλθουν στις αγορές και, συνεπώς, ενισχύουν έτσι την oligopolιακή διάρθρωση της αγοράς ή οδηγούν σε ενδεχόμενη ανταγωνιστική συμπεριφορά των δημόσιων φορέων στις εν λόγω αγορές.
62. Η Επιτροπή θα λάβει υπόψη τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν τα μικρά κράτη μέλη για τη συλλογή των απαραίτητων κεφαλαίων, αν το κόστος της δημόσιας υπηρεσίας ανά κάτοικο είναι, *ceteris paribus*, υψηλότερο⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Κάτι τέτοιο δεν σημαίνει ότι μια κρατική ενίσχυση αποτελεί δικαιολογημένο μέσο για την αύξηση της προσφοράς και του ανταγωνισμού σε μια αγορά. Μια κρατική ενίσχυση που επιτρέπει σε ένα φορέα να παραμείνει σε μια αγορά παρά τις επαναλαμβανόμενες ζημιές προκαλεί σημαντική νόθευση του ανταγωνισμού, γιατί ισοδυναμεί μακροπρόθεσμα με μεγαλύτερη αναποτελεσματικότητα, πιο περιορισμένη προσφορά και υψηλότερες τιμές για τους καταναλωτές. Η άρση των νομικών και οικονομικών εμποδίων στην είσοδο, η εγκαθίδρυση μιας πραγματικής πολιτικής καταπολέμησης των συνεννοήσεων και η προώθηση της πολυφωνίας αποτελούν πολύ αποτελεσματικότερα μέσα για το σκοπό αυτό. Τα φυσικά μονοπώλια υπόκεινται συνήθως σε κανόνες.

⁽²¹⁾ Παρόμοιες δυσκολίες μπορούν επίσης να προκύψουν όταν η δημόσια ραδιοτηλεόραση απευθύνεται σε γλωσσικές μειονότητες ή καλύπτει τοπικές ανάγκες.