

52001XC1115(01)

C 320/5

JURNALUL OFICIAL AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE

15.11.2001

## COMUNICAREA COMISIEI PRIVIND APLICAREA NORMELOR PRIVIND AJUTOARELE DE STAT SERVICIILOR PUBLICE DE RADIODIFUZIUNE

(2001/C 320/04)

(Text cu relevanță pentru SEE)

### 1. INTRODUCERE ȘI DOMENIU DE APLICARE AL COMUNICĂRII

1. În ultimele două decenii, sectorul radiodifuziunii a fost supus unei serii de schimbări importante. Eliminarea monopolurilor, apariția de noi operatori și dezvoltarea rapidă a tehnologiei au modificat în mod fundamental mediul concurențial. Difuzarea programelor de televiziune era, în mod tradițional, o activitate rezervată. Încă de la început, această activitate a fost desfășurată, în majoritatea cazurilor, de către întreprinderi publice într-un regim de monopol, în principal ca o consecință a numărului limitat de frecvențe de radiodifuziune disponibile și a barierelor importante la intrarea pe piață.
2. Cu toate acestea, în anii 1970, dezvoltarea economică și tehnologică a permis statelor membre să autorizeze, într-o măsură din ce în ce mai mare, alți operatori de radiodifuziune. În consecință, statele membre au decis să deschidă piața pentru concurență. Aceasta a permis consumatorilor să beneficieze de o gamă mai largă de opțiuni, în special de un număr mai mare de canale și de servicii noi care au devenit disponibile; de asemenea, a fost favorizată apariția și dezvoltarea de operatori europeni importanți, dezvoltarea noilor tehnologii și un nivel mai ridicat de pluralism în sectorul respectiv. Concomitent cu deschiderea pieței pentru concurență, statele membre au considerat că serviciile publice de radiodifuziune trebuie păstrate pentru a garanta acoperirea unor domenii variate și satisfacerea nevoilor pe care operatorii privați nu ar fi reușit să le satisfacă la un nivel optim.
3. Intensificarea concurenței, precum și prezența operatorilor finanțați de către stat au contribuit la creșterea preocupării pentru egalitatea de tratament, care a fost adusă în atenția Comisiei de către operatorii privați. Marea majoritate a plângerilor se referă la preținse încălcări ale articolului 87 din Tratatul CE legate de schemele de finanțare publică instituite în favoarea organismelor publice de radiodifuziune.
4. Prezența comunicare stabilește principiile pe care le va urma Comisia în aplicarea articolelor 87 și 86 alineatul (2) din Tratatul CE în ceea ce privește finanțarea organismelor publice de radiodifuziune de către stat. Respectarea acestor principii va asigura politicii Comisiei în domeniu cea mai mare transparență posibilă.

### 2. ROLUL SERVICIULUI PUBLIC DE RADIODIFUZIUNE

5. Așa cum a precizat Comisia în recenta comunicare privind serviciile de interes general în Europa: „Radioul și televiziunea dețin un rol central în funcționarea democrațiilor moderne, în special în ceea ce privește dezvoltarea și transmiterea valorilor

sociale. În consecință, sectorul radiodifuziunii, încă de la începuturile sale, a făcut obiectul unei reglementări specifice în interesul general. Această reglementare s-a bazat pe valori comune, precum libertatea de expresie și dreptul la replică, pluralismul, protejarea drepturilor de autor, promovarea diversității culturale și lingvistice, protecția minorilor și a demnității umane, precum și protecția consumatorilor” <sup>(1)</sup>.

6. Serviciul public de radiodifuziune, cu toate că are o importanță economică evidentă, nu este comparabil cu un serviciu public desfășurat în alte sectoare economice. Nu există un alt serviciu public care, în același timp, să dispună de acces la un segment de populație atât de vast, să ofere acestuia un volum atât de mare de informații și să transmită și să influențeze astfel atât opiniile individuale, cât și opinia publică.
7. După cum s-a pronunțat Grupul la nivel înalt pentru politica audiovizualului, prezidat la acea dată de comisarul Oreja, serviciul public de radiodifuziune „deține un rol important în promovarea diversității culturale în fiecare țară, în oferirea unor programe educaționale, în informarea obiectivă a opiniei publice, în asigurarea pluralismului și în oferirea unui divertisment de calitate, în mod democratic și gratuit” <sup>(2)</sup>.
8. În plus, radiodifuziunea este, în general, percepută drept o sursă de informații fiabilă și reprezintă principala sursă de informare pentru o parte considerabilă a populației. Astfel, aceasta îmbogățește dezbaterile publice și, în ultimă instanță, garantează tuturor cetățenilor participarea într-o măsură echitabilă la viața publică.
9. Rolul serviciului public <sup>(3)</sup> în general este recunoscut de tratat. Principala dispoziție în acest sens o constituie articolul 86 alineatul (2), care are următorul conținut:

„Întreprinderile care au sarcina de a gestiona serviciile de interes economic general sau care prezintă caracter de monopol fiscal se supun dispozițiilor prezentului tratat, și în special, normelor privind concurența, în măsura în care aplicarea acestor norme nu împiedică realizarea, în drept sau în fapt, a misiunii speciale care le-a fost încredințată. Dezvoltarea schimburilor comerciale nu trebuie să fie afectată într-o măsură care contravine intereselor Comunității.”

<sup>(1)</sup> COM(2000) 580 final, p. 35.

<sup>(2)</sup> „Era digitală și politica audiovizuală europeană. Raportul Grupului la nivel înalt privind politica audiovizuală europeană”, 1998.

<sup>(3)</sup> În sensul prezentei comunicări și în conformitate cu articolul 16 din Tratatul CE și cu declarația nr. 13 anexată la actul final de la Amsterdam, se consideră că termenul „serviciu public”, astfel cum este utilizat în Protocolul privind sistemul de radiodifuziune publică în statele membre, trimite la termenul „serviciu de interes economic general”, utilizat în articolul 86 alineatul (2) din tratat.

10. Această dispoziție este confirmată de articolul 16 din Tratatul CE privind serviciile de interes economic general, care a fost introdus prin Tratatul de la Amsterdam și a intrat în vigoare la 1 mai 1999, care stabilește următoarele:

*„Fără a aduce atingere articolelor 73, 86 și 87 și având în vedere locul ocupat de serviciile de interes economic general în cadrul valorilor comune ale Uniunii, precum și rolul pe care îl au acestea în promovarea coeziunii sociale și teritoriale a Uniunii, Comunitatea și statele membre, fiecare în limita competențelor care le revin și în limita domeniului de aplicare a prezentului tratat, se asigură de funcționarea serviciilor respective pe baza principiilor și în condițiile care să le permită îndeplinirea misiunilor lor.”*

11. Interpretarea acestor principii în sensul caracterului specific al sectorului radiodifuziunii este subliniată în protocolul de interpretare privind sistemul de radiodifuziune publică în statele membre, anexat la Tratatul CE (denumit în continuare „protocolul”), care, după ce stabilește că „radiodifuziunea ca serviciu public în statele membre este direct legată de nevoile democratice, sociale și culturale ale fiecărei societăți, precum și de necesitatea de a păstra pluralismul în mass-media”, prevede că:

*„Dispozițiile Tratatului de instituire a Comunității Europene nu aduc atingere competenței statelor membre de a participa la finanțarea serviciului public de radiodifuziune în măsura în care finanțarea se acordă organismelor de radiodifuziune cu scopul ca acestea să își îndeplinească misiunea de serviciu public, așa cum a fost ea conferită, definită și organizată de fiecare stat membru, și în măsura în care finanțarea respectivă nu aduce atingere condițiilor schimburilor și concurenței în Comunitate, într-o măsură care ar fi contrară interesului comun, fiind de la sine înțeles ca realizarea mandatului acestui serviciu public trebuie să fie luată în considerare.”*

12. Importanța serviciului public de radiodifuziune pentru viața socială, democratică și culturală în Uniunea Europeană a fost, de asemenea, reafirmat în rezoluția Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului la 25 ianuarie 1999, privind serviciul public de radiodifuziune (denumită în continuare „rezoluția”). După cum se subliniază în rezoluție:

*„Accesul larg al publicului la diferite canale și servicii, fără discriminare și pe baza egalității de șanse, constituie o condiție prealabilă necesară pentru îndeplinirea misiunii speciale a serviciului public de radiodifuziune.”* În plus, serviciul public de radiodifuziune trebuie „să beneficieze de progresul tehnologic”, să ofere „publicului avantajele noilor servicii audiovizuale și de informare și ale noilor tehnologii” și să se implice în „dezvoltarea și diversificarea activităților în era digitală”. În cele din urmă, „serviciul public de radiodifuziune trebuie să fie în măsură să continue furnizarea unei game largi de programe, în conformitate cu misiunea sa, astfel cum a fost definită de către statele membre, pentru a se adresa societății în ansamblul său; în acest context, eforturile serviciului public de radiodifuziune de atragere a unui public cât mai larg sunt legitime” <sup>(1)</sup>.

13. Având în vedere aceste caracteristici, specifice sectorului radiodifuziunii, mandatul de serviciu public cuprinzând, așa cum prevede rezoluția, „o gamă variată de programe, în conformitate cu misiunea sa” poate fi considerat în principiu

legitim, întrucât are ca scop oferirea de programe variate, echilibrate, în măsură să mențină un anumit nivel al audienței pentru organismele publice de radiodifuziune și să asigure, astfel, îndeplinirea misiunii acestora, respectiv satisfacerea nevoilor democratice, sociale și culturale ale societății și garantarea pluralismului.

14. Trebuie observat faptul că operatorii privați, dintre care un anumit număr sunt supuși unor obligații de serviciu public, participă, de asemenea, la realizarea obiectivelor protocolului, în măsura în care contribuie la garantarea pluralismului, îmbogățirea dezbaterilor culturale și politice și la extinderea gamei de programe.

### 3. CONTEXTUL JURIDIC

15. Aplicarea normelor privind ajutorul de stat pentru un serviciu public de radiodifuziune trebuie să ia în considerare o serie de elemente diferite. Tratatul CE include articolele 87 și 88 privind ajutorul de stat și articolul 86 alineatul (2) privind aplicarea normelor tratatului și, în special, a norme de concurență, în privința serviciilor de interes economic general. În timp ce tratatul de la Amsterdam a introdus o dispoziție specială (articolul 16) privind serviciile de interes economic general și un protocol de interpretare privind sistemul de radiodifuziune publică, Tratatul de la Maastricht introdusese deja un articol care stabilea rolul Comunității în domeniul culturii (articolul 151) și o clauză de eventuală compatibilitate a ajutorului de stat pentru promovarea culturii [articolul 87 alineatul (3) litera (d)]. Parlamentul European și Consiliul au adoptat Directiva 89/552/CEE din 3 octombrie 1989 privind coordonarea anumitor acte cu putere de lege și acte administrative ale statelor membre privind desfășurarea activităților de difuzare a programelor de televiziune <sup>(2)</sup>. Comisia adoptă Directiva 80/723/CEE din 25 iunie 1980 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența financiară în cadrul anumitor întreprinderi <sup>(3)</sup>. Aceste norme se interpretează de către Curtea de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță. Comisia adoptă, de asemenea, Comunicarea privind serviciile de interes general în Europa, menționată la punctul 5, și o serie de comunicări privind aplicarea normelor în domeniul ajutorului de stat.

### 4. APLICABILITATEA ARTICOLULUI 87 ALINEATUL (1) DIN TRATAT

- 4.1. **Caracterul de ajutor de stat al finanțării publice a organismelor publice de radiodifuziune**
16. Articolul 87 alineatul (1) din tratat prevede: „Cu excepția derogărilor prevăzute de prezentul tratat, sunt incompatibile cu piața comună ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau sectoare de producție, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale între statele membre.”

<sup>(2)</sup> JO L 298, 17.10.1989, p. 23, astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/36/CE (JO L 202, 30.7.1997, p. 60).

<sup>(3)</sup> JO L 195, 29.7.1980, p. 35, astfel cum a fost modificată ultima dată prin Directiva 2000/52/CE (JO L 193, 29.7.2000, p. 75).

<sup>(1)</sup> JO C 30, 5.2.1999, p. 1.

17. Efectul, și nu scopul intervenției statului reprezintă elementul esențial pentru a stabili caracterul acestuia de ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1). Finanțarea de către stat a organismelor publice de radiodifuziune trebuie considerată ajutor de stat în măsura în care îndeplinește criteriile menționate anterior. Aceste organisme sunt finanțate în mod normal din bugetul de stat sau prin intermediul unor taxe percepute proprietarilor de televizoare. În anumite cazuri, statul efectuează aporturi de capital sau anulări de datorii în favoarea organismelor publice de radiodifuziune. Măsurile financiare în cauză sunt în mod normal efectuate de către autoritățile publice și presupun un transfer de resurse de stat. În plus, în cazul în care aceste măsuri nu respectă testul investitorului în economia de piață, în conformitate cu „aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CEE în privința participăției autorităților publice la capitalul întreprinderilor” <sup>(1)</sup> și cu Comunicarea Comisiei către statele membre privind „aplicarea articolelor 92 și 93 din Tratatul CEE și a articolului 5 din Directiva 80/723/CEE a Comisiei privind întreprinderile publice din industria prelucrătoare” <sup>(2)</sup>, acestea favorizează, în majoritatea cazurilor, doar anumiți operatori și, în consecință, pot denatura concurența. În mod evident, existența ajutoarelor de stat va trebui determinată de la caz la caz, ținând cont de natura specifică a finanțării <sup>(3)</sup>.

18. Așa cum a remarcat Curtea de Justiție: „Atunci când un ajutor acordat de stat sau prin intermediul unor resurse de stat consolidează poziția unei întreprinderi în raport cu alte întreprinderi concurente în cadrul comerțului intracomunitar, acestea din urmă trebuie considerate a fi influențate de respectivul ajutor” <sup>(4)</sup>. În general, se poate considera că finanțarea acordată de stat organismelor publice de radiodifuziune influențează comerțul între statele membre. Acest fapt este evident în cazul achiziționării și vânzării drepturilor de difuzare, care se realizează de multe ori la nivel internațional. De asemenea, în cazul organismelor publice de radiodifuziune autorizate să vândă spații publicitare, publicitatea are un efect transfrontalier, în special în zonele lingvistice omogene situate de o parte și de alta a frontierelor naționale. În plus, structura acționariatului operatorilor comerciali poate cuprinde mai multe state membre.

19. În conformitate cu jurisprudența Curții <sup>(5)</sup>, orice transfer de resurse de stat către o anumită întreprindere – chiar în cazul în care acoperă costurile nete cauzate de obligațiile de serviciu public – trebuie considerat drept ajutor de stat [în măsura în care se îndeplinesc toate condițiile de aplicare a articolului 87 alineatul (1) din tratat].

<sup>(1)</sup> Buletin CE 9-1984.

<sup>(2)</sup> JO C 307, 13.11.1993, p. 3.

<sup>(3)</sup> Ajutorul NN 88/89, „Finanțarea unui canal de știri cu difuzare 24 de ore din 24 de către BBC, fără publicitate, cu taxă de licență” (JO C 78, 18.3.2000, p. 6) și Ajutorul NN 70/98, „Ajutor de stat în favoarea canalelor publice de radiodifuziune «Kinderkanal» și «Phoenix»” (JO C 238, 21.8.1999, p. 3).

<sup>(4)</sup> Cauzele 730/79, Phillip Morris Holland c. Comisiei (Culegere 1980, 2671, considerentul 11); C-303/88, Italia c. Comisiei (Culegere 1991, I-1433, considerentul 27); C-156/98, Germania c. Comisiei (Culegere 2000, I-6857, considerentul 33).

<sup>(5)</sup> Cauzele T-106/95, FFSA et al. c. Comisiei (Culegere 1997, II-229); T-46/97, SIC c. Comisiei (Culegere 2000, II-2125) și C-332/98, Franța c. Comisiei (Culegere 2000, I-4833).

#### 4.2. Natura ajutorului: ajutoare existente și ajutoare noi

20. Schemele de finanțare în prezent în vigoare în majoritatea statelor membre au fost introduse cu mult timp în urmă. În consecință, Comisia trebuie să stabilească mai întâi dacă respectivele scheme pot fi considerate „ajutoare existente”, în sensul articolului 88 alineatul (1) din tratat.

21. Ajutoarele existente sunt reglementate de articolul 88 alineatul (1), care prevede următoarele: „Comisia, împreună cu statele membre, verifică permanent regimurile ajutoarelor existente în aceste state. Comisia propune acestora măsurile utile cerute de dezvoltarea treptată sau de funcționarea pieței comune.”

22. Articolul 1 litera (b) punctul (i) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE <sup>(6)</sup> definește ajutorul existent astfel: „orice ajutor care a existat înainte de intrarea în vigoare a tratatului în aceste state membre, respectiv sistemele de ajutor și ajutoarele individuale puse în aplicare anterior și care se aplică și ulterior intrării în vigoare a tratatului”.

23. În temeiul articolului 1 litera (b) punctul (v), ajutorul existent cuprinde și „ajutorul considerat ajutor existent, deoarece se poate dovedi că, în momentul punerii în aplicare, nu reprezenta un ajutor și că a devenit ajutor ulterior, datorită evoluției pieței comune și fără să fi fost modificat de statul membru”.

24. În conformitate cu jurisprudența Curții <sup>(7)</sup>, Comisia trebuie să verifice dacă cadrul juridic în care se acordă ajutorul a fost modificat de la adoptarea sa. Comisia trebuie să ia în considerare toate elementele juridice și economice referitoare la sistemul de radiodifuziune din statul membru respectiv. Cu toate că elementele juridice și economice relevante pentru evaluarea respectivă prezintă aspecte comune în majoritatea sau în toate statele membre, Comisia consideră că cea mai adecvată metodă este analiza de la caz la caz <sup>(8)</sup>.

#### 5. EVALUAREA COMPATIBILITĂȚII AJUTOARELOR DE STAT ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 87 ALINEATELE (2) ȘI (3) DIN TRATAT

25. Comisia trebuie să evalueze ajutoarele de stat acordate organismelor publice de radiodifuziune pentru a stabili compatibilitatea acestora cu piața comună. Derogările enumerate la articolul 87 alineatele (2) și (3) pot fi aplicate, după caz.

<sup>(6)</sup> JO L 83, 27.3.1999, p. 1.

<sup>(7)</sup> Cauza C-44/93, Narmur-Les Assurances du Crédit SA c. Office National du Dueroire și Regatului Belgiei (Culegere 1994, I-3829).

<sup>(8)</sup> A se vedea nota de subsol 9 pentru practica recentă a Comisiei în acest domeniu.



26. În conformitate cu articolul 154 alineatul (4) din tratat, Comunitatea trebuie să ia în considerare aspectele culturale în acțiunile sale în temeiul altor dispoziții din tratat, în special pentru a respecta și a promova diversitatea culturilor sale. În consecință, articolul 87 alineatul (3) litera (d) din tratat permite Comisiei să considere ajutoarele pentru promovarea culturii compatibile cu piața comună, în cazul în care acestea nu afectează condițiile comerțului și concurența în cadrul Comunității într-o măsură care să contravină interesului comun. Comisia are sarcina de a decide asupra aplicării efective a dispoziției în cauză, precum și a celorlalte derogări prevăzute la articolul 87 alineatul (3) din tratat. Trebuie reamintit faptul că dispozițiile care acordă derogări de la interdicția de acordare a ajutoarelor de stat trebuie să fie aplicate restrictiv. Prin urmare, noțiunea de „cultură” în sensul articolului 87 alineatul (3) litera (d), trebuie să fie interpretată în mod restrictiv. Așa cum a declarat Comisia în decizia sa *Kinderkanal* și *Phoenix*, nevoile educaționale și democratice ale unui stat membru trebuie să fie evaluate separat de promovarea culturii<sup>(1)</sup>. În acest sens, trebuie menționat faptul că protocolul face distincția între nevoile culturale, sociale și democratice ale fiecărei societăți. Educația poate avea, desigur, și un aspect cultural.

27. Frecvent, ajutoarele de stat acordate organismelor publice de radiodifuziune nu fac distincția între cele trei tipuri de nevoi. În consecință, cu excepția cazului în care un stat membru nu prevede o definiție și o finanțare distincte în ceea ce privește ajutoarele de stat pentru promovarea culturii, astfel de ajutoare nu pot fi în general autorizate în temeiul articolului 87 alineatul (3) litera (d) din tratat. Acestea pot fi totuși evaluate în mod normal în temeiul articolului 86 alineatul (2), care vizează serviciile de interes economic general. În orice caz, Comisia va efectua evaluarea de fond pe baza acelorași criterii, și anume cele prevăzute în prezenta comunicare, indiferent de temeiul juridic în funcție de care se stabilește compatibilitatea.

## 6. EVALUAREA COMPATIBILITĂȚII AJUTOARELOR DE STAT ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 86 ALINEATUL (2) DIN TRATAT

28. Comisia a recunoscut în totalitate rolul serviciilor de interes economic general în atingerea obiectivelor fundamentale ale Uniunii Europene în comunicarea privind serviciile de interes economic general în Europa, menționată la punctul 5.

29. În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, articolul 86 prevede o derogare și, prin urmare, trebuie interpretat în mod restrictiv. Curtea a precizat că, pentru ca o măsură să poată beneficia de o astfel de derogare, este necesară îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții:

- (i) serviciul în cauză trebuie să fie un serviciu de interes economic general și trebuie să fie definit în mod clar ca atare de către statul membru (definiție);

- (ii) întreprinderii în cauză trebuie să i se fi încredințat în mod explicit prestarea serviciului respectiv de către statul membru (mandat);
- (iii) aplicarea norme de concurență din tratat (în acest caz, interdicția acordării ajutoarelor de stat) trebuie să împiedice realizarea sarcinilor specifice încredințate întreprinderii, iar derogarea de la respectivele norme nu trebuie să afecteze dezvoltarea comerțului într-o măsură care să contravină intereselor comunitare (testul de proporționalitate).

30. Comisia, în calitate de gardian al tratatului, trebuie să evalueze măsura în care aceste criterii sunt îndeplinite.

31. În cazul special al serviciului public de radiodifuziune, abordarea menționată anterior trebuie adaptată în funcție de prevederile interpretative din protocol, care se referă la „misiunea de serviciu public, așa cum a fost ea conferită, definită și organizată de fiecare stat membru” (definiție și mandat), și prevede o derogare de la normele din tratat destinate finanțării serviciului public de radiodifuziune „în măsura în care finanțarea se acordă organismelor de radiodifuziune cu scopul ca acestea să-și îndeplinească misiunea de serviciu public... și... nu aduce atingere condițiilor schimburilor și concurenței în Comunitate într-o măsură care ar fi contrară interesului comun, fiind de la sine înțeles că realizarea mandatului acestui serviciu public trebuie să fie luată în considerare” (proporționalitate).

### 6.1. Definiția misiunii de serviciu public

32. În vederea îndeplinirii condiției de aplicare a articolului 86 alineatul (2), prevăzută la punctul 29 subpunctul (i), este necesară stabilirea unei definiții oficiale a misiunii de serviciu public. Numai atunci când va dispune de o definiție oficială, Comisia va putea evalua cu suficientă siguranță juridică dacă derogarea prevăzută la articolul 86 alineatul (2) din tratat este aplicabilă.

33. Definirea misiunii de serviciu public este de competența statelor membre, care pot decide la nivel național, regional sau local. În general, trebuie avut în vedere conceptul comunitar de „serviciu de interes economic general”. Cu toate acestea, ținând cont de caracterul specific al sectorului radiodifuziunii, se poate lua în considerare o definiție „largă”, care să acorde unui anumit organism de radiodifuziune misiunea de a oferi un program echilibrat și variat, în conformitate cu misiunea sa, și să conserve în același timp un anumit nivel al audienței, în sensul prevederilor interpretative ale protocolului, ca fiind legitimă în temeiul articolului 86 alineatul (2). O astfel de definiție ar fi în concordanță cu satisfacerea nevoilor democratice, sociale și culturale, precum și cu garantarea pluralismului, inclusiv a diversității culturale și lingvistice.

34. În mod similar, misiunea de serviciu public poate cuprinde anumite servicii care nu sunt „programe” în sensul tradițional al termenului, de exemplu serviciile de informare online, în măsura în care satisfac aceleași nevoi democratice, sociale și culturale ale societății în cauză, ținând cont în același timp de dezvoltarea și diversificarea activităților în era digitală.

<sup>(1)</sup> A se vedea nota de subsol 9.

35. De fiecare dată când misiunea de serviciu public se extinde și acoperă noi servicii, definiția și misiunea ar trebui modificate în mod corespunzător, în limitele articolului 86 alineatul (2) din tratat.
36. Sarcina Comisiei este de a verifica dacă statele membre respectă sau nu prevederile tratatului <sup>(1)</sup>. În ceea ce privește definiția serviciului public în sectorul radiodifuziunii, rolul Comisiei se limitează la a verifica dacă există o eroare manifestă. Comisiei nu îi revine rolul de a decide dacă un program trebuie furnizat ca serviciu de interes economic general, nici de a pune la îndoială natura sau calitatea unui anumit produs. Cu toate acestea, ar exista o eroare manifestă în definiția misiunii de serviciu public în cazul în care aceasta ar include activități care nu ar putea fi în mod rezonabil considerate ca îndeplinind – în termenii protocolului – „*nevoile democratice, sociale și culturale ale fiecărei societăți*”. De exemplu, acesta ar fi, în mod normal, cazul comerțului electronic. În acest sens, trebuie reamintit faptul că misiunea de serviciu public desemnează serviciile propuse publicului în interes general. Problema definirii misiunii de serviciu public nu trebuie confundată cu problema mecanismului de finanțare ales pentru furnizarea respectivelor servicii. Prin urmare, dacă organismele publice de radiodifuziune pot desfășura activități comerciale, precum vânzarea de spații publicitare pentru a obține venituri, activitățile respective nu pot fi considerate ca făcând parte integrantă din misiunea de serviciu public.
37. Definiția misiunii de serviciu public ar trebui să fie cât de precisă posibil. Acesta nu ar trebui să lase nici o îndoială în privința intenției statului membru de a include sau nu în misiunea de serviciu public o anumită activitate, desfășurată de un organism de radiodifuziune ales. În absența unei definiții clare și precise a obligațiilor impuse unui organism public de radiodifuziune, Comisia nu și-ar putea îndeplini sarcinile care îi revin în temeiul articolului 86 alineatul (2) din tratat și, în consecință, nu ar putea acorda nici o derogare în temeiul prevederii respective.
38. Identificarea clară a activităților care fac parte din misiunea de serviciu public este importantă și pentru ca operatorii de servicii care nu sunt publice să își poată planifica activitățile.
39. În cele din urmă, condițiile misiunii de serviciu public ar trebui să fie precise, astfel încât autoritățile din statele membre să poată monitoriza eficient respectarea lor, în conformitate cu prevederile din următorul capitol.
- 6.2. Mandat și control**
40. Pentru a putea beneficia de o derogare în temeiul articolului 86 alineatul (2) din tratat, misiunea de serviciu public ar trebui încredințată uneia sau mai multor întreprinderi printr-un act oficial (act legislativ, contract sau mandat).
41. Cu toate acestea nu este suficient ca organismul public de radiodifuziune să fie însărcinat în mod oficial cu prestarea unui serviciu public bine definit. Este, de asemenea, necesar ca serviciul public să fie prestat în mod efectiv, în conformitate cu modalitățile prevăzute în actul oficial încheiat între stat și întreprinderea căreia i-a fost încredințată misiunea de serviciu public. În acest scop, este oportun ca o autoritate competentă sau un organism desemnat în acest scop să controleze aplicarea sa. Necesitatea existenței unei autorități competente sau a unui organism însărcinat să exercite un astfel de control este evidentă în cazul standardelor de calitate impuse operatorului căruia i se încredințează misiunea. În conformitate cu comunicarea Comisiei privind principiile și orientările politicii comunitare în domeniul audiovizualului în era digitală <sup>(2)</sup>, Comisia nu trebuie să aprecieze respectarea standardelor de calitate, ci trebuie să se poată baza pe un control adecvat efectuat de către statele membre.
42. Competența de a alege mecanismul care să asigure un control eficient al îndeplinirii obligațiilor de serviciu public aparține statelor membre. Un asemenea organism nu poate fi considerat eficient decât în măsura în care este independent de întreprinderea căreia i se încredințează misiunea.
43. În absența unor indicii suficiente și fiabile în sensul că respectivul serviciu public este prestat efectiv în conformitate cu misiunea încredințată, Comisia nu ar putea să își îndeplinească sarcinile care îi revin în temeiul articolului 86 alineatul (2) din tratat și, prin urmare, nu ar putea acorda o derogare în temeiul acestei prevederi.
- 6.3. Finanțarea serviciului public de radiodifuziune și testul de proporționalitate**
- 6.3.1. Alegerea finanțării**
44. Obligațiile de serviciu public pot fi cantitative, calitative sau atât cantitative, cât și calitative. Indiferent de formă, acestea pot justifica compensarea, în măsura în care presupun costuri suplimentare pe care operatorul de radiodifuziune nu ar fi trebuit să le suporte în mod normal.
45. Schemele de finanțare pot fi divizate în două mari categorii: „finanțare unică” și „finanțare mixtă”. Categoria „finanțării unice” cuprinde sistemele în care organismele publice de radiodifuziune sunt finanțate numai din fonduri publice, indiferent de forma acestora. Schemele de „finanțare mixtă” cuprind o gamă variată de mecanisme prin intermediul cărora serviciul public de radiodifuziune este finanțat în proporții variabile din resurse de stat și din venituri provenind din activități comerciale, precum vânzarea de spații publicitare sau de programe.

<sup>(1)</sup> A se vedea cauza C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA c. Siderurgica Gabrielli SpA* (Culegere 1991, I-5889).

<sup>(2)</sup> COM(1999) 657 final, secțiunea 3 (6).

46. Așa cum prevede Protocolul: „Dispozițiile Tratatului de instituire a Comunității Europene nu aduc atingere competenței statelor membre de a participa la finanțarea serviciului public de radiodifuziune...” Comunicarea Comisiei cu privire la serviciile de interes general în Europa, menționată la punctul 5, stabilește că: „Alegerea schemei de finanțare este de competența statului membru și nu poate exista nici o obiecție de principiu la alegerea unei scheme de finanțare mixtă (combinarea fondurilor publice și a veniturilor provenite din publicitate) în defavoarea unei scheme de finanțare unice (doar din fonduri publice), cât timp concurența pe piețele relevante (de exemplu publicitate, achiziționarea și/sau vânzarea de programe) nu este afectată într-o măsură care contravine intereselor Comunității” <sup>(1)</sup>.

47. În timp ce statele membre sunt libere să aleagă modalitatea de finanțare a serviciului public de radiodifuziune, Comisia trebuie să verifice, în temeiul articolului 86 alineatul (2) din tratat, că derogarea de la aplicarea normală a norme de concurență pentru prestarea unui serviciu de interes economic general nu afectează concurența pe piața comună în mod disproporționat. Acest test este de natură „negativă”: permite să se verifice dacă măsura adoptată nu este disproporționată. De asemenea, ajutorul nu trebuie să afecteze dezvoltarea comerțului într-o măsură care să contravină intereselor Comunității.

48. Protocolul confirmă, de asemenea, această abordare pentru serviciul public de radiodifuziune, dispunând că finanțarea nu trebuie „să aducă atingere condițiilor schimburilor și concurenței în Comunitate într-o măsură care ar fi contrară interesului comun, fiind de la sine înțeles că realizarea mandatului acestui serviciu public trebuie să fie luată în considerare”.

#### 6.3.2. Cerințe de transparență pentru evaluarea ajutoarelor de stat

49. Evaluarea realizată de Comisie, menționată anterior, necesită o definiție clară și precisă a misiunii de serviciu public și o distincție clară și adecvată între activitățile de serviciu public și activitățile care nu sunt specifice serviciului public. La nivel național se impune deja, în mod normal, separarea conturilor între cele două sfere, pentru a se asigura transparența și controlul utilizării fondurilor publice. Separarea conturilor este necesară, de asemenea, pentru a permite Comisiei să aplice testul de proporționalitate. Acesta furnizează Comisiei un instrument de evaluare a eventualelor subvenții încrucișate și de motivare a plăților de compensări justificate pentru îndeplinirea misiunilor de interes economic general. Doar pe baza unei alocări adecvate de venituri și costuri se poate stabili dacă finanțarea publică se limitează efectiv la costurile nete ale misiunii de serviciu public și dacă poate fi, prin urmare, autorizată în temeiul articolului 86 alineatul (2) și al protocolului.

50. Cerințele de transparență în relațiile financiare dintre autoritățile publice și întreprinderile publice și în cadrul întreprinderilor cărora li s-au conferit drepturi speciale sau exclusive

sau cărora li s-a încredințat prestarea unui serviciu de interes economic general sunt prevăzute de Directiva 80/723/CEE.

51. Directiva 80/723/CEE solicită statelor membre să adopte măsurile necesare pentru a garanta că, în cazul fiecărei întreprinderi titulare de drepturi speciale sau exclusive ori căreia i-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general, care primește ajutoare de stat sub orice formă și care desfășoară alte activități nespecifice unui serviciu public: (a) toate evidențele interne corespunzătoare diferitelor activități, și anume cele specifice serviciului public și cele nespecifice unui serviciu public, sunt separate; (b) toate costurile și veniturile sunt percepute și alocate corect, pe baza principiilor de contabilitate analitică aplicate de o manieră coerentă și justificabile în mod obiectiv; și (c) principiile de contabilitate analitică în conformitate cu care sunt stabilite conturile separate să fie definite în mod clar.

52. Cerințele generale de transparență se aplică și în cazul organismelor publice de radiodifuziune, așa cum prevede cel de al cincilea considerent din Directiva 2000/52/CE. Noile cerințe se aplică serviciilor publice de radiodifuziune în măsura în care acestea beneficiază de ajutoare de stat și li s-a încredințat prestarea unui serviciu de interes economic general, pentru care ajutoarele de stat nu au fost stabilite pe o perioadă adecvată în urma unei proceduri deschise, transparente și nediscriminatorii. Obligația separării conturilor nu se aplică organismelor publice de radiodifuziune ale căror activități se limitează la prestarea de servicii de interes economic general și care nu desfășoară alte activități în afara domeniului respectivelor servicii.

53. În sectorul radiodifuziunii, separarea conturilor nu ridică probleme deosebite în ceea ce privește veniturile, dar poate fi dificilă sau chiar imposibilă în ceea ce privește costurile. Aceasta, ca urmare a faptului că, în sectorul radiodifuziunii, statele membre pot considera că toate programele organismelor de radiodifuziune sunt incluse în misiunea de serviciu public, permițând în același timp și exploatarea comercială a acestora. Cu alte cuvinte, activități diferite utilizează într-o mare măsură aceleași surse.

54. Din motivele menționate anterior, Comisia consideră că, în ceea ce privește veniturile, organismele publice de radiodifuziune ar trebui să prezinte o evidență detaliată a surselor și sumelor care corespund ansamblului de venituri obținute în urma prestării unor activități care nu sunt specifice unui serviciu public.

55. În ceea ce privește cheltuielile, costurile aferente activităților care nu sunt specifice unui serviciu public ar trebui clar identificate. În plus, în cazul în care se utilizează aceleași resurse – de personal, echipamente, instalații fixe – pentru a presta cele două tipuri de activități, costurile acestora ar trebui repartizate în funcție de diferența dintre costurile totale ale întreprinderii, incluzând serviciul care nu este public și costurile totale fără serviciul public <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> A se vedea nota de subsol 1, p. 36.

<sup>(2)</sup> Aceasta presupune referirea la o situație ipotetică în care activitățile de serviciu public ar fi întrerupte. Costurile care ar fi astfel evitate reprezintă suma costurilor comune care trebuie alocate activităților care nu sunt specifice serviciului public.

56. Cele menționate anterior presupun că, în mod contrar abordării adoptate în general pentru alte servicii publice, costurile care sunt în întregime imputabile activităților de serviciu public și de care beneficiază în același timp și activitățile comerciale nu necesită o separare între cele două tipuri de activități și pot fi afectate în întregime serviciului public. Este, de exemplu, cazul costurilor de producție ale unui program difuzat în cadrul misiunii de serviciu public, dar care este vândut și altor organisme de radiodifuziune. Cu toate acestea, exemplul cel mai important în acest sens îl constituie audiența, care este generată atât pentru a îndeplini misiunea de serviciu public, cât și pentru a vinde spații publicitare. Se consideră că o separare completă a acestor costuri între cele două tipuri de activități riscă să fie arbitrară și nesemnificativă. Totuși, în definirea politicilor de prețuri nu trebuie să se facă confuzie între alocarea costurilor din perspectiva transparenței conturilor și recuperarea costurilor. Acest din urmă aspect este prezentat la punctul 58.

### 6.3.3. Proportionalitatea

57. În aplicarea testului de proporționalitate, Comisia pornește de la premisa că finanțarea acordată de stat este necesară, în mod normal, pentru a permite întreprinderii să își îndeplinească misiunea de serviciu public. Cu toate acestea, pentru a îndeplini cerințele acestui test, ajutoarele de stat nu trebuie să depășească costurile nete ale misiunii de serviciu public, ținând cont și de alte venituri directe sau indirecte rezultate din aceasta. Din acest motiv, beneficiile nete pe care activitățile comerciale le obțin din serviciul public vor fi luate în considerare pentru a evalua proporționalitatea ajutorului.

58. Cu toate acestea, pot exista denaturări ale pieței care nu sunt necesare pentru îndeplinirea misiunii de serviciu public. De exemplu, un organism public de radiodifuziune, în măsura în care ajutorul de stat acoperă profiturile scăzute, ar putea fi tentat să provoace scăderea prețurilor de pe piață pentru publicitate sau alte activități care nu sunt specifice unui serviciu public, pentru a reduce veniturile concurenților. Un asemenea comportament, dacă este dovedit, nu poate fi considerat specific misiunii de serviciu public încredințate respectivului organism de radiodifuziune. În cazul în care un organism public de radiodifuziune reduce prețurile activităților sale care nu sunt specifice serviciului public la un nivel inferior celui necesar pentru a acoperi ansamblul costurilor acestor activități, luate separat, pe care un agent comercial

eficient ar trebui să le acopere în mod normal într-un caz asemănător, se constată prezența unei compensări care depășește strictul necesar pentru îndeplinirea misiunii de serviciu public și a unei practici care „ar afecta condițiile schimburilor și concurenței din Comunitate într-o măsură care ar fi contrară interesului comun” și ar încălca astfel protocolul.

59. Prin urmare, în aplicarea testului de proporționalitate, Comisia stabilește dacă o eventuală denaturare a concurenței, cauzată de ajutorul acordat, se poate justifica prin necesitatea de a îndeplini misiunea de serviciu public, așa cum a fost definită de către statul membru, și de a o finanța. Atunci când este necesar, Comisia adoptă, de asemenea, măsuri în temeiul altor prevederi ale tratatului.

60. Analiza efectelor ajutoarelor de stat asupra concurenței și dezvoltării comerțului se va realiza în mod necesar pe baza caracteristicilor specifice fiecărei situații. Prezenta comunicare nu poate descrie în mod concret structura concurențială și celelalte caracteristici ale fiecărei piețe, deoarece acestea sunt în general foarte diferite între ele. Din aceleași considerente, prezenta comunicare nu poate defini *ex ante* condițiile în care prețurile practicate de către organismele publice de radiodifuziune sunt în conformitate cu principiile prevăzute la punctul 58. În consecință, evaluarea compatibilității unui ajutor de stat în favoarea unui organism public de radiodifuziune, în temeiul articolului 86 alineatul (2), se poate realiza doar de la caz la caz, potrivit practicii Comisiei în materie.

61. În realizarea evaluării, Comisia ia în considerare faptul că, în măsura în care un ajutor de stat este necesar pentru îndeplinirea misiunii de serviciu public, sistemul, în ansamblul său, ar putea avea ca efect pozitiv menținerea posibilității de alegere pe anumite piețe relevante <sup>(1)</sup>. Totuși, acest efect trebuie să fie pus în balanță cu posibilele efecte negative ale ajutorului, cum ar fi împiedicarea accesului altor operatori pe aceste piețe, permițând astfel consolidarea structurii oligopoliste a piețelor sau determinând organismele publice de radiodifuziune să adopte comportamente anticoncurențiale pe piețele relevante.

62. Comisia ia în considerare, de asemenea, dificultățile pe care le-ar putea întâmpina unele state membre mai mici în efortul de a obține fondurile necesare, în cazul în care costurile serviciului public pe cap de locuitor sunt mai ridicate, iar toate celelalte condiții rămân neschimbate <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Aceasta nu înseamnă că un ajutor de stat poate fi un instrument justificat pentru a crește oferta și concurența pe piață. Ajutorul de stat care permite unui operator să se mențină pe piață, în ciuda pierderilor recurente, determină o denaturare gravă a concurenței, deoarece conduce, pe termen lung, la o ineficiență sporită, o ofertă mai limitată și prețuri mai ridicate pentru consumatori. Ridicarea barierele juridice și economice la intrarea pe piață, punerea în aplicare a unei politici eficiente de luptă împotriva practicilor anticoncurențiale și promovarea pluralismului reprezintă o serie de instrumente mult mai eficiente în acest sens. Monopolurile naturale sunt, în general, reglementate.

<sup>(2)</sup> Dificultăți similare pot surveni și în cazul în care serviciul public de radiodifuziune se adresează unor minorități lingvistice sau răspunde unor nevoi locale.