

Zmiany na europejskim rynku świadczenia usług nadawczych i audiowizualnych a ramy finansowania publicznego

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie o kierunki zmian na europejskim rynku świadczenia usług nadawczych i audiowizualnych oraz omówienie najważniejszych regulacji prawnych dotyczących publicznego finansowania tych usług.

W ostatnich trzech dziesięcioleciach nastąpiły istotne zmiany na rynku radiofonii i telewizji, które doprowadziły do szybkiego rozwoju i dywersyfikacji oferty świadczonych usług. Telewizja należała do tradycyjnie koncesjonowanych dziedzin działalności. Od momentu jej powstania programy telewizyjne nadawane były przez przedsiębiorstwa publiczne działające w systemie monopolistycznym, ograniczającym dostęp do częstotliwości nadawczych¹.

Od początku lat 70. XX w. zmiany gospodarcze w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej umożliwiły podejmowanie działalności nadawczej przez dotychczas nieznanymi operatorów. Wprowadzenie konkurencji poprzez stopniowe uruchamianie nowych stacji i usług znacznie poszerzyło dostępną ofertę programową. Dotarcie do większego grona odbiorców oraz pojawienie się i rozwój silnych europejskich operatorów przyspieszyły rozwój nowych technologii i wzrost pluralizmu w tym sektorze. Pomimo otwarcia rynku dla konkurencji, w państwach członkowskich utrzymano radiofonie i telewizję publiczną w celu zapewnienia obsługi programowej niektórych dziedzin, które w sposób optymalny zaspokajają potrzeby społeczne².

¹ Istnienie monopolu było uzasadnione wypełnianiem funkcji informacyjnych, edukacyjnych, artystycznych i kulturalnych świadczonych na rzecz społeczeństwa opierającego się na wspólnych wartościach.

² Potrzeba realizacji celów polityki publicznej w tym zakresie została potwierdzona w protokole interpretacyjnym do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

Wzrost konkurencji, przy jednoczesnej działalności nadawców otrzymujących pomoc publiczną, coraz częściej rodził wątpliwości dotyczące zachowania uczciwych warunków gry rynkowej, na które uwagę Komisji Europejskiej zwracały skargi zgłaszane przez nadawców prywatnych³. Skargi odnosiły się do naruszania przepisów art. 86–87 TWE w sprawie finansowania programów radiofonii i telewizji publicznej ze środków budżetowych państw członkowskich.

W komunikacie Komisji Europejskiej z 2001 r.⁴ po raz pierwszy określono zasady finansowania przez państwo nadawców publicznych. Komunikat posłużył Komisji za dobrą podstawę do wypracowania znaczącej praktyki decyzyjnej w tej dziedzinie⁵.

Zauważalne w ciągu ostatnich lat zmiany zachodzące na rynku nadawczym i audiowizualnym doprowadziły do zwiększenia liczby platform dystrybucyjnych oraz pojawienia się nowoczesnych technologii w postaci telewizji cyfrowej, IPTV⁶, telewizji mobilnej czy wideo na żądanie (VOD). Spowodowało to zwiększoną konkurencję na rynku nowych operatorów sieciowych i dostawców Internetu. Rozwój technologiczny wykreował nowe usługi medialne, takie jak informacyjne serwisy on-line oraz usługi nielinearne⁷. W wyniku konwergencji

³ W związku z wejściem na rynek podmiotów prywatnych finansujących swoją działalność w dużej mierze z wpływów ze sprzedaży czasu reklamowego rozpoczęła się konkurencja o podział zysków na rynku reklam. Pierwsza skarga została złożona do Komisji Europejskiej w 1992 r. przez hiszpańskie stacje komercyjne Telecino oraz Antena 3 przeciwko Radio y Televisión Española (RTVE). Wkrótce wpłynęły skargi prywatnych nadawców z innych państw, m.in. Télévision Française (TF1) przeciwko France 2 oraz France 3, Sociedade Independente de Comunicação (SIC) przeciwko Rádio Televisão Portuguesa (RTP) i Mediaset przeciwko włoskiej telewizji Radiotelevisione Italiana (RAI); A. Montoya-Iwańczuk, *Telewizja bez granic? Finansowanie misji publicznej radia i telewizji w prawie wspólnotowym*, [w:] *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz, Warszawa 2009, s. 278.

⁴ *Komunikat Komisji w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej*, Dziennik Urzędowy UE 2001/C 320/03, 15 listopada 2001, s. 1–8.

⁵ Od 1999 r. Komisja podjęła 24 decyzje odnoszące się do finansowania nadawców publicznych. Większość decyzji była wynikiem zajęcia stanowiska raczej w sprawach opartych na skargach aniżeli na notyfikacjach. Zasadniczo można wyróżnić dwa rodzaje spraw: 1) sprawy dotyczące pomocy istniejącej dla regularnego finansowania publicznych systemów nadawania; 2) sprawy dotyczące specyficznych, jednorazowych środków przeznaczonych na programy restrukturyzacyjne, rekapitalizację lub finansowanie nowych kanałów telewizyjnych. Najnowsze decyzje z zakresu pomocy państwa na rzecz nadawców publicznych (w Niemczech, Irlandii oraz Belgii) odzwierciedlają stanowisko Komisji szczególnie dotyczące definicji misji publicznej w nowym otoczeniu medialnym, tj. nadawców oferujących usługi za pośrednictwem Internetu i telefonii komórkowej; *Commission decisions on state aid to public service broadcasting (1999–2008)*, European Commission, Competition Directorate-General, 23 lipca 2008, s. 1–3; *Most relevant state aid cases in the broadcasting sector*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws_19.pdf, s. 1.

⁶ IPTV (ang. *Internet Protocol Television*) jest technologią umożliwiającą przesyłanie sygnału telewizyjnego w sieciach szerokopasmowych opartych o protokół IP (np. Internet lub intranet).

⁷ Usługa nielinearna oznacza medialną usługę audiowizualną, w przypadku której użytkownik, na podstawie oferty treści wybranej przez dostawcę usług medialnych, decyduje o momencie, w któ-

świadczenia usług audiowizualnych zwiększyła się możliwość dostępu konsumentów do wielu usług przy wykorzystaniu jednej platformy lub urządzenia. Wąchlarz opcji dostępnych dla potencjalnych użytkowników doprowadził zarówno do zwielokrotnienia istniejących usług audiowizualnych, jak i do rozdrobnienia ich odbiorców. Nastąpiła przy tym zmiana tradycyjnego biernego modelu konsumpcji w aktywne uczestnictwo wraz z kontrolą przekazywanych ostatecznym odbiorcom treści. Aby sprostać nowym wyzwaniom, publiczni i prywatni nadawcy zróżnicowali prowadzoną przez siebie działalność poprzez rozszerzenie zakresu proponowanych usług i przestawienie się na nowe platformy dystrybucyjne.

Od 2001 r. nastąpiły także istotne zmiany prawa regulującego zakres działalności sektora radiofonii i telewizji. W 2003 r. w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Altmark* uznano, że jeśli działanie państwa w formie rekompensaty za świadczenie usług o charakterze powszechnym nie pociąga za sobą wymiernej, ekonomicznej korzyści i w konsekwencji nie prowadzi do tego, że beneficjent znajduje się w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do swoich konkurentów, wówczas takie działanie nie może być uznane za pomoc publiczną⁸. W 2005 r. została przyjęta przez Komisję nowa decyzja⁹ oraz ramy¹⁰ określające udzielanie pomocy publicznej rekompensującej świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. W 2007 r. przyjęto *Dokument uzupełniający do komunikatu dotyczącego Jednolitego Rynku na miarę Europy XXI w.*¹¹ oraz dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych¹², która poszerzyła zakres obowiązujących we Wspólnocie przepisów o wchodzące na rynek usługi medialne.

rym określony program jest transmitowany. Usługa ta może być dostarczana za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej w rozumieniu art. 2(a) dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, włączając w to sieć kablową, satelitarną, naziemną, IPTV lub sieć komórkową (*mobile TV*); *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej*, Parlament Europejski, 25 września 2006, s. 19–20.

⁸ *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00, Zb. orz. 2003, s. I-7747.

⁹ *Decyzja Komisji z 28.11.2005 r. w sprawie stosowania art. 86(2) TWE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwu zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym*, Dz.U. L 312, 29 listopada 2005, s. 67.

¹⁰ *Ramy Wspólnoty dla pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych*, Dz.U. 297, 29 listopada 2005, s. 4.

¹¹ *Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: Nowe zobowiązanie europejskie*, Komisja Europejska, Bruksela, 20 listopada 2007.

¹² *Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej*, Dz.U. L 332, 18 grudnia 2007.

1. Rola radiofonii i telewizji publicznej

Chociaż znaną cechą radiofonii i telewizji publicznej jest jej wyraźne znaczenie ekonomiczne, to jednak trudno wskazać w jakimkolwiek innym sektorze gospodarki usługę, która miałaby dostęp do większości społeczeństwa, przekazującą mu tak wiele informacji i treści oraz mającą wpływ na kształtowanie opinii publicznej.

Radiofonia i telewizja są powszechnie uważane za najbardziej wiarygodne źródło informacji. Z tego powodu ich działalność może wzbogacać debatę publiczną oraz umożliwiać do pewnego stopnia uczestnictwo obywateli w życiu publicznym. Zgodnie z art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹³ oraz art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka¹⁴ wolność wypowiedzi oraz otrzymywanie i przekazywanie informacji należą do podstawowych zasad prawa gwarantowanych w orzecznictwie sądów europejskich¹⁵. W rezolucji Rady z 1999 r. dotyczącej publicznego nadawania¹⁶ podkreślono, iż zgodnie z zasadą równych szans powszechny i wykluczający jakąkolwiek dyskryminację dostęp do różnych kanałów i serwisów jest podstawowym warunkiem spełnienia szczególnego obowiązku nadawcy publicznego. W związku z tym radiofonia i telewizja publiczna muszą nieustannie udoskonalać stosowane w przekazie nadawczym techniki, dając tym samym społeczeństwu możliwość korzystania z nowych usług audiowizualnych i informacyjnych, jak również podejmować działania na rzecz rozwoju przy jednoczesnej dywersyfikacji prowadzonej działalności.

Era cyfrowa oznacza dla radiofonii i telewizji publicznej konieczność oferowania odbiorcom bogatej gamy programów zgodnych z misją ustaloną przez państwa członkowskie oraz propagowanie różnorodności kulturowej uznanej w Konwencji UNESCO z 2005 r.¹⁷ Wartość publicznego nadawania jest nie do przecenienia, zwłaszcza w dynamicznie zmieniającym się środowisku medialnym, co zostało podkreślone w zaleceniach Rady Europy. Wezwała ona państwa

¹³ Dz.Urz. UE C 303, 14 grudnia 2007, s. 5.

¹⁴ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności po nowelizacji przez Protokół nr 11 z Protokołem dodatkowym oraz Protokołami nr 4, 6 i 7*, Kancelaria Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasburg 2003, s. 7.

¹⁵ *Orzeczenie w sprawie C-260/89 ERT [1991] Rec. I-2925.*

¹⁶ *Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich w sprawie radiofonii i telewizji publicznej*, Dz.U. C 30, 5 lutego 1999, s. 1.

¹⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 lit. h Konwencji UNESCO państwa mogą w ramach prowadzonej przez siebie polityki kulturalnej, a także z uwagi na własne szczególne uwarunkowania i potrzeby, wprowadzać środki mające na celu ochronę i promowanie różnorodności form wyrazu kulturowego, w tym za pomocą radia i telewizji publicznej; *Konwencja UNESCO sporządzona w Paryżu dnia 20.10.2005 w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego*, Dz.U. z 16 listopada 2007 Nr 215, poz. 1585.

członkowskie do stworzenia mediom publicznym warunków umożliwiających ich przejrzyste i skuteczne działanie, związane z likwidacją wszelkich barier hamujących dostęp społeczeństwa do informacji. Zwrócono równocześnie uwagę, iż należy respektować dwoistą publiczno-prywatną strukturę europejskiego krajobrazu mediów elektronicznych oraz przestrzegać obowiązującego na tym rynku prawa konkurencji¹⁸.

W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2008 r. w sprawie mediów społecznych zalecono opracowanie i wdrożenie przepisów o dopuszczalności pomocy publicznej, umożliwiającej mediom publicznym wykonywanie ich funkcji w sposób zapobiegający przyznawaniu wsparcia publicznego wynikającego z pobudek natury politycznej lub ekonomicznej¹⁹. Należy przy tym podkreślić, że komercyjni nadawcy prywatni odgrywają znaczącą rolę we wzbogacaniu prowadzonej debaty kulturalnej i społecznej oraz przyczyniają się do poszerzenia dostępnej oferty programowej. Do ważnych gwarantów obiektywnego informowania opinii publicznej i rozwoju demokracji należy dodatkowo zaliczyć wydawców prasy oraz inne media drukowane. Z uwagi na fakt, że za pośrednictwem Internetu operatorzy ci konkurują obecnie z innymi publicznymi nadawcami, wśród nadawców komercyjnych pojawiają się słuszne obawy o możliwe negatywne skutki udzielania pomocy publicznej, która może wpływać na rozwój nowych modeli prowadzenia działalności gospodarczej²⁰.

2. Uwarunkowania prawne finansowania europejskich nadawców publicznych przez państwa członkowskie

Stosowanie reguł dopuszczalności udzielania pomocy publicznej w odniesieniu do radiofonii i telewizji publicznej musi uwzględniać wiele różnych elementów. Ocena pomocy publicznej opiera się na art. 87 i 88 TWE dotyczących pomocy udzielanej przez państwa członkowskie oraz art. 86(2) TWE dotyczącym stosowania zasad konkurencji mających zastosowanie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Traktat z Maastricht wprowadził art. 151 TWE dotyczący kultury oraz art. 87(3)(d) TWE odnoszący się do pomocy przeznaczonej na wspieranie i zachowanie dziedzictwa kulturowego. Traktat amsterdamski w art. 16 TWE wprowadził przepis dotyczący usług świadczonych w ogólnym

¹⁸ *Zalecenia CM/Rec(2007) 2 i 3 Komitetu Ministrów skierowane do państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i różnorodności treści medialnych*, 985 spotkanie zastępców ministrów, 31 stycznia 2007.

¹⁹ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25.09.2008 w sprawie mediów społecznych w Europie*, 2008/2011(INI).

²⁰ Współistnienie prywatnych i publicznych dostawców usług medialnych to cecha wyróżniająca europejski rynek usług nadawczych i audiowizualnych. We wspólnym interesie leży zatem utrzymanie zrównoważonej oferty świadczonych usług bez względu na formę własności jej dostawcy.

interesie gospodarczym oraz protokół w sprawie systemów publicznego nadawania w państwach członkowskich²¹.

Zgodnie z art. 87(1) TWE koncepcja pomocy publicznej wymaga kumulatywnego spełnienia następujących warunków: 1) udzielenie pomocy pociąga za sobą interwencję państwa lub z zasobów państwowych; 2) pomoc potencjalnie wpływa na handel między państwami członkowskimi oraz 3) przynosi wymierne korzyści jej beneficjentowi, jak również 4) zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji. Występowanie pomocy publicznej należy oceniać w sposób obiektywny przy uwzględnianiu orzecznictwa sądów Wspólnoty²². Skutek interwencji państwa, a nie jej cel, jest decydującym elementem przy dokonywaniu oceny interwencji publicznej i zawartej w niej pomocy na podstawie art. 87(1) TWE²³. Nadawcy publiczni są z reguły finansowani z budżetu państwa lub z abonamentu. W określonych okolicznościach państwo zasila kapitałowo lub umarza zadłużenie nadawców publicznych. Tego rodzaju operacje finansowe są zwykle podejmowane przez organy publiczne i wiążą się z transferem środków publicznych²⁴.

Zasadniczo przyjmuje się, iż finansowanie przez państwo nadawców publicznych wywiera wpływ na obrót handlowy między państwami członkowskimi²⁵. Sytuacja taka ma miejsce przy nabywaniu i sprzedaży praw do programów, co często odbywa się w obrocie międzynarodowym. W przypadku nadawców publicznych, którzy mają zezwolenie na sprzedaż czasu reklamowego, także reklama ma oddziaływanie transgraniczne, zwłaszcza na obszarach jednorodnych pod względem językowym, chociaż rozdzielonych granicami państwowymi. Ponadto struktura własnościowa nadawców komercyjnych może obejmować akcjonariu-

²¹ Komisja Europejska przyjęła pewną liczbę komunikatów dotyczących stosowania zasad udzielania pomocy publicznej. Zasady te są interpretowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd Pierwszej Instancji. W szczególności Komisja przyjęła w 2005 r. decyzję i ramy dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz w 2007 r. dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych (zob. przypisy 9–12 powyżej). Wymogi dotyczące przejrzystości finansowej przedsiębiorstw publicznych zostały określone w *Dyrektywie Komisji 2006/111/WE z 16.11.2006 w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw*, Dz.Urz. UE, L 318, 17 listopada 2006.

²² *Orzeczenie w połączonych sprawach: T-309/04, T-317/04, T-329/04 oraz T-336/04 „TV 2”*, pkt 156.

²³ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 34.

²⁴ W sprawie uznawania finansowania opłat licencyjnych za zasoby państwa zob. *Orzeczenie w połączonych sprawach: T-309/04, T-317/04, T-329/04 oraz T-336/04 „TV 2”*, pkt 158–159.

²⁵ *Sprawy C-730/79 Philip Morris Holland przeciwko Komisji [1980] Rec. 2671*, pkt 11; *C-303/88 Włochy przeciwko Komisji [1991] Rec. I-1433*, pkt 27; *C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji [2000] Rec. I-6857*, pkt 33.

szy lub udziałowców z kilku państw członkowskich. Z kolei usługi świadczone za pośrednictwem Internetu mają zwykle zasięg globalny.

W związku z tym, że programy udzielania pomocy publicznej funkcjonujące w większości państw członkowskich zostały wprowadzone w przeszłości, za istotne należy uznać rozstrzygnięcie, czy programy te stanowią „istniejącą pomoc” w rozumieniu art. 88(1) TWE²⁶. Zgodnie z art. 1(b)(i) rozporządzenia proceduralnego²⁷ przez istniejącą należy rozumieć każdą pomoc, która istniała przed wejściem w życie TWE w poszczególnych państwach członkowskich, tj. zarówno programy pomocy, jak i pomoc indywidualną, jeśli zostały wprowadzone w życie przed oraz są nadal stosowane po wejściu w życie TWE.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału²⁸, Komisja musi ustalić, czy od czasu wprowadzenia danej formy pomocy publicznej nie nastąpiły zmiany systemu prawnego, w ramach którego pomoc została przyznana. Komisja uznaje za najbardziej właściwe podejście, w którym każdy przypadek jest traktowany indywidualnie oraz uwzględniane są wszystkie czynniki związane z systemem radiofonii i telewizji w danym państwie członkowskim²⁹.

Udzielając pomocy publicznej nadawcom publicznym, państwo członkowskie z reguły nie rozróżnia potrzeb kulturalnych, edukacyjnych czy demokratycznych. Jeśli przyznawane środki finansowe nie mają na celu wyłącznego promowania kultury, art. 87(3)(d) TWE zasadniczo nie ma zastosowania. Udzielana przez państwo pomoc publiczna przyjmuje standardowo postać rekompensaty z tytułu realizacji obowiązku świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym i podlega kryteriom oceny wynikającym z art. 86(2) TWE.

²⁶ Zgodnie z tym postanowieniem Komisja we współpracy z państwami członkowskimi stale bada systemy pomocy istniejące w tych państwach. Proponuje im ona stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie wspólnego rynku.

²⁷ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z 22.03.1999 określające szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE*, Dz.U. L 83, 27 marca 1999, s. 1.

²⁸ *Sprawa C-44/93 Namur-Les Assurances du Crédit SA przeciwko Office National du Ducroire i państwu belgijskiemu [1994] Rec. I-3829*.

²⁹ Decyzje Komisji w następujących sprawach: *Finansowanie przez państwo publicznego nadawcy flamandzkiego VRT*, Dz.U. C 143, 10 czerwca 2008, s. 7; *Finansowanie z pomocy państwa RTE i TNAG (TG4)*, Dz.U. C 121, 17 maja 2008, s. 5; *Płatność opłaty licencyjnej na rzecz RAI*, Dz.U. C 235, 23 września 2005, s. 3; *Płatność opłaty licencyjnej na rzecz France 2 i 3*, Dz.U. 240, 30 września 2005, s. 20; *Finansowanie przez państwo publicznego nadawcy hiszpańskiego RTVE*, Dz.U. 239, 4 października 2006, s. 17; *Finansowanie ad hoc przez państwo publicznego nadawcy holenderskiego*, Dz.U. 49, 22 lutego 2008, s. 1; *Decyzja Komisji z 10.12.2003 dotycząca pomocy państwa przyznanej przez Francję na rzecz France 2 i France 3*, Dz.U. L 361, 8 grudnia 2004, s. 21; *Decyzja Komisji z 15.10.2003 w sprawie środków zastosowanych przez Włochy wobec RAI SpA*, Dz.U. L 119, 23 kwietnia 2004, s. 1; *Finansowanie bezpłatnego programu informacyjnego nadającego 24 godziny na dobę, bez reklam, z opłaty abonamentowej BBC*, Dz.U. C 78, 18 marca 2000, s. 6 oraz *Pomoc państwa dla publicznych programów radiowych i telewizyjnych Kinderkanal i Phoenix*, Dz.U. C 238, 21 sierpnia 1999, s. 3.

W przypadku radiofonii i telewizji publicznej Komisja dokonuje oceny³⁰, czy finansowanie określonych nadawców odbywa się w ramach tzw. misji usługi publicznej³¹, która została powierzona, określona i zorganizowana przez dane państwo członkowskie w zakresie, w jakim wsparcie to nie zakłóca handlu i konkurencji we Wspólnocie. Analiza dopuszczalności udzielania pomocy publicznej musi jednocześnie uwzględniać specyfikę danego systemu narodowego³².

Programy finansowania publicznego można ogólnie podzielić na dwie kategorie: „finansowanie pojedyncze” oraz „finansowanie podwójne”. Kategoria finansowania pojedynczego odnosi się do systemów, w których radiofonia i telewizja publiczna jest finansowana wyłącznie ze środków publicznych, niezależnie od formy. Finansowanie podwójne obejmuje z kolei te systemy, w których radiofonia i telewizja publiczna jest finansowana ze środków publicznych oraz z przychodów z działalności komercyjnej lub publicznej, takiej jak sprzedaż czasu reklamowego i programów oraz oferowanie innych odpłatnych usług.

Ocena pomocy publicznej dokonywana przez Komisję wymaga nie tylko jasnej i precyzyjnej definicji misji publicznej, ale również prawidłowego rozdzielenia działalności prowadzonej w ramach tej misji od pozostałej działalności, co sprowadza się m.in. do wyraźnej odrębnej ewidencji księgowej. Prowadzenie oddzielnej księgowości dla obu sfer działalności jest powszechnie stosowaną praktyką, wymaganą przez przepisy prawa obowiązujące w państwach członkowskich. Pozwala to zapewnić przejrzystość oraz możliwość egzekwowania odpowiedzialności przy korzystaniu ze środków publicznych³³. Jedynie na podstawie prawidłowej

³⁰ Komisja ocenia na podstawie dostarczanych przez państwa członkowskie dowodów, czy istnieją odpowiednie gwarancje uniknięcia nieproporcjonalnych skutków publicznego finansowania, w tym nadmiernych rekompensat i subsydiowania krzyżowego, oraz sprawdza, czy nadawcy publiczni przestrzegają rynkowych warunków prowadzenia działalności komercyjnej.

³¹ Biorąc pod uwagę definicję usług publicznych w sektorze nadawczym, rola Komisji ogranicza się jedynie do jej sprawdzenia pod kątem ewentualnych błędów. Nie jest zadaniem Komisji ustalenie, czy dany program ma być realizowany i finansowany jako usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym, ani kwestionowanie charakteru czy jakości określonego produktu. Definicja misji publicznej byłaby jednak ewidentnie błędna, gdyby obejmowała działania, których nie można zasadnie uznać za zaspokajające „demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczeństwa”. Sytuacja taka występuje zwykle w przypadku reklamy, handlu elektronicznego, telezakupów, korzystania przy konkursach z nagrodami z połączeń telefonicznych o podwyższonej opłacie, sponsoringu lub merchandisingu. Ponadto ewidentnym błędem mogłoby być wykorzystywanie pomocy publicznej na finansowanie działań niewprowadzających wartości dodanej dla obywateli.

³² Komisja jest świadoma istnienia różnic pomiędzy krajowymi systemami radiofonii i telewizji oraz innymi cechami charakterystycznymi rynków medialnych państw członkowskich. Z tego powodu ocena kompatybilności pomocy udzielanej nadawcom publicznym z art. 86(2) TWE opracowywana jest każdorazowo indywidualnie w oparciu o wieloletnią praktykę wypracowaną przez Komisję.

³³ Prowadzenie oddzielnej księgowości stanowi narzędzie, za pomocą którego można badać ewentualne zarzuty dotyczące subsydiowania krzyżowego, oraz podstawę do obrony uzasadnionych rekompensat za wykonywanie zadań i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

alokacji kosztów i przychodów można ustalić, czy finansowanie ze środków publicznych rzeczywiście ogranicza się do kosztów netto z tytułu realizacji misji publicznej, a zatem czy może być zaakceptowane zgodnie z art. 86(2) TWE.

3. Dywersyfikacja publicznych usług nadawczych i audiowizualnych

Wraz z szybką ewolucją rynków świadczenia usług nadawczych i audiowizualnych zachodzą również ważne zmiany w modelach prowadzonej działalności gospodarczej. W ramach wypełniania swojej misji publicznej nadawcy w coraz większym stopniu nastawiają się na nowe źródła finansowania, np. reklamę online lub świadczenie usług odpłatnych, takich jak dostęp do archiwów za opłatą, tematyczne kanały telewizyjne na zasadzie *pay-per-view*, dostęp do usług mobilnych za opłatą zryczałtowaną, dostęp do opóźnionej transmisji programów telewizyjnych za opłatą itp. Element wynagrodzenia za świadczenie usług odpłatnych może być związany np. z opłatą za koszty sieci dystrybucyjnych lub za korzystanie z praw autorskich wnoszoną przez nadawców³⁴.

Chociaż publiczne usługi nadawcze i audiowizualne tradycyjnie dostępne były za darmo, Komisja stoi na stanowisku, że element bezpośredniej odpłatności za te usługi nie musi oznaczać, że nie mieszczą się one w ramach misji publicznej, nawet jeśli odpłatność ma wpływ na dostęp widzów lub słuchaczy do tych usług³⁵. Odpłatność stanowi jeden z aspektów, które należy uwzględniać podczas podejmowania decyzji o włączeniu tego typu usług do misji publicznej, ponieważ może ona wpływać na powszechność i ogólną strukturę rynku świadczonych usług.

Pomoc państwowa na rzecz operatorów publicznych może być wykorzystywana w celu dystrybucji usług nadawczych i audiowizualnych w ramach wszelkich platform pod warunkiem, że państwa członkowskie spełniają wymogi protokołu amsterdamskiego oraz określą usługi, które zostaną uznane za „istotnie nowe” – z uwzględnieniem charakterystyki rynku i zachodzących na tym rynku zmian oraz zakresu usług już oferowanych.

Aby zagwarantować, że publiczne finansowanie świadczenia nowych usług nie zakłóca handlu i konkurencji w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem, państwa członkowskie przeprowadzają ocenę uwzględniającą rezultaty otwartych konsultacji, ogólnego oddziaływania nowych usług na rynek poprzez porównanie sytuacji obecności i sytuacji braku planowanych nowych usług³⁶. Ważnymi aspek-

³⁴ Np. jeśli usługi realizowane za pośrednictwem platform mobilnych są świadczone w zamian za opłatę z tytułu dystrybucji mobilnej.

³⁵ Element odpłatności nie może się jednak sprzeniewierzać szczególnemu charakterowi usługi publicznej, jeśli chodzi o słuźenie społecznym, demokratycznym i kulturalnym potrzebom obywateli, co odróżnia usługi publiczne od działalności o charakterze czysto komercyjnym.

³⁶ Niektóre formy transmisji linearnej, takie jak jednoczesna transmisja wieczornych wiadomości telewizyjnych za pośrednictwem innych platform (np. Internetu lub urządzeń przenośnych),

tami oceny wpływu nowych usług na rynek są: 1) istnienie podobnych bądź zamiennych ofert programowych; 2) konkurencja między redakcjami; 3) struktura rynku; 4) pozycja rynkowa nadawcy publicznego; 5) poziom konkurencji oraz potencjalny wpływ na inicjatywy prywatne. W przypadku jednoznacznie negatywnego wpływu na rynek, publiczne finansowanie świadczenia usług nadawczych i audiowizualnych jest uzasadnione tylko wtedy, jeśli odznacza się wyraźną wartością dodaną dla społeczeństwa.

Zakończenie

W ostatnich latach rynek świadczenia usług nadawczych i audiowizualnych podlegał znacznym zmianom, które doprowadziły do ciągłego rozwoju i dywersyfikacji proponowanych usług. W związku z tym pojawiły się nowe pytania dotyczące stosowania zasad dopuszczalności udzielania pomocy publicznej dla operatorów, których usługi wykraczają poza usługi nadawcze i audiowizualne świadczone w tradycyjnym sensie.

W tym kontekście nadawcy publiczni powinni wykorzystać możliwości, jakie oferuje cyfryzacja oraz różnorodność platform dystrybucyjnych w oparciu o neutralne zasady technologiczne z korzyścią dla społeczeństwa. Aby zapewnić zasadniczą rolę nadawców publicznych w nowym środowisku cyfrowym, nadawcy ci mogą korzystać z pomocy publicznej w celu świadczenia swoich usług za pośrednictwem nowych platform dystrybucyjnych, obsługujących szeroką publiczność o zróżnicowanych zainteresowaniach.

Bibliografia

- Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00, Zb. orz. 2003.
- Commission decisions on state aid to public service broadcasting (1999–2008)*, European Commission, Competition Directorate-General, 23 lipca 2008.
- Decyzja Komisji z 15.10.2003 w sprawie środków zastosowanych przez Włochy wobec RAI SpA*, Dz.U. L 119, 23 kwietnia 2004.
- Decyzja Komisji z 10.12.2003 dotycząca pomocy państwa przyznanej przez Francję na rzecz France 2 i France 3*, Dz.U. L 361, 8 grudnia 2004.
- Decyzja Komisji z 28.11.2005 r. w sprawie stosowania art. 86(2) TWE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym*, Dz.U. L 312, 29 listopada 2005.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002.

mogą zostać zakwalifikowane jako nienowe. Z kolei decyzja, czy odmienne formy retransmisji programów nadawców publicznych za pośrednictwem różnych platform należy uznać za istotnie nowe usługi, powinna być podjęta przez państwa członkowskie z uwzględnieniem szczególnego charakteru i funkcji tych usług.

- Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z 16.11.2006 w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw*, Dz.U. UE, L 318, 17 listopada 2006.
- Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej*, Dz.U. L 332, 18 grudnia 2007.
- Finansowanie ad hoc przez państwo publicznego nadawcy holenderskiego*, Dz.U. 49, 22 lutego 2008.
- Finansowanie bezpłatnego programu informacyjnego nadającego 24 godziny na dobę, bez reklam, z opłaty abonamentowej BBC*, Dz.U. C 78, 18 marca 2000.
- Finansowanie przez państwo publicznego nadawcy flamandzkiego VRT*, Dz.U. C 143, 10 czerwca 2008.
- Finansowanie przez państwo publicznego nadawcy hiszpańskiego RTVE*, Dz.U. 239, 4 października 2006.
- Finansowanie z pomocy państwa RTE i TNAG (TG4)*, Dz.U. C 121, 17 maja 2008.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C 303, 14 grudnia 2007.
- Komunikat Komisji w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej*, Dz.U. UE 2001/C 320/03, 15 listopada 2001.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności po nowelizacji przez Protokół nr 11 z Protokołem dodatkowym oraz Protokołami nr 4, 6 i 7*, Kancelaria Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasburg 2003.
- Konwencja UNESCO sporządzona w Paryżu dnia 20.10.2005 w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego*, Dz.U. z 16 listopada 2007 Nr 215, poz 1585.
- Montoya-Iwańczuk A., *Telewizja bez granic? Finansowanie misji publicznej radia i telewizji w prawie wspólnotowym*, [w:] *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz, Warszawa 2009.
- Most relevant state aid cases in the broadcasting sector*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws_19.pdf (dostęp: 20 listopada 2009).
- Orzeczenie w połączonych sprawach: T-309/04, T-317/04, T-329/04 oraz T-336/04 „TV 2”*, pkt 156.
- Orzeczenie w sprawie C-260/89 ERT*, [1991] Rec. I-2925.
- Płatność opłaty licencyjnej na rzecz France 2 i 3*, Dz.U. 240, 30 września 2005.
- Płatność opłaty licencyjnej na rzecz RAI*, Dz.U. C 235, 23 września 2005.
- Pomoc państwa dla publicznych programów radiowych i telewizyjnych Kinderkanal i Phoenix*, Dz.U. C 238, 21 sierpnia 1999.
- Ramy Wspólnoty dla pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych*, Dz.U. 297, 29 listopada 2005.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25.09.2008 w sprawie mediów społecznych w Europie, 2008/2011(INI)*.
- Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich w sprawie radiofonii i telewizji publicznej*, Dz.U. C 30, 5 lutego 1999.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z 22.03.1999 określające szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE*, Dz.U. L 83, 27 marca 1999.
- Sprawa C-44/93 Namur-Les Assurances du Crédit SA przeciwko Office National du Dueroire i państwu belgijskiemu* [1994] Rec. I-3829.
- Sprawy C-730/79 Philip Morris Holland przeciwko Komisji* [1980] Rec. 2671, pkt 11; *C-303/88 Włochy przeciwko Komisji* [1991] Rec. I-1433, pkt 27; *C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji* [2000] Rec. I-6857, pkt 33.
- Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz.U. UE C 235, 24 grudnia 2002.

Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: Nowe zobowiązanie europejskie, Komisja Europejska, Bruksela, 20 listopada 2007.

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, Parlament Europejski, 25 września 2006.

Zalecenia CM/Rec(2007) 2 i 3 Komitetu Ministrów skierowane do państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i różnorodności treści medialnych, 985 spotkanie zastępców ministrów, 31 stycznia 2007.

Changes on the European public broadcasting and audiovisual services market and the frameworks of state aid granting

Summary

The purpose of this paper is an attempt to answer the question about the main directions of changes on the European broadcasting and audiovisual market of public services and making a review of the most important law regulations concerning the state aid granting. In the introduction the author starts from the discussion about the features and reasons of changes on the public services broadcasting market over the last three decades. Then the author briefly summarizes the role of public service broadcasting and presents the legal context of state financing of public service broadcasters. In the last part the author points at the diversification of public broadcasting services.