

II

(Sdělení)

SDĚLENÍ ORGÁNŮ A INSTITUCÍ EVROPSKÉ UNIE

KOMISE

Sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání

(Text s významem pro EHP)

(2009/C 257/01)

1. ÚVOD A OBLAST PŮSOBNOSTI SDĚLENÍ

1. Během posledních tří desetiletí prošlo vysílání důležitými změnami. Odstranění monopolů, vznik nových provozovatelů a rychlý technologický rozvoj podstatně změnilo soutěžní prostředí. Televizní vysílání bylo tradičně vyhrazenou činností. Od počátku bylo většinou provozováno veřejnými podniky s dominantním postavením, zejména v důsledku omezené dostupnosti vysílacích frekvencí a velkých překážek pro vstup.
2. V sedmdesátých letech minulého století však hospodářský a technologický rozvoj umožňoval členským státům rostoucí mírou, aby povolovaly vysílání dalším provozovatelům. Členské státy se proto rozhodly zavést na tomto trhu hospodářskou soutěž. To spotřebitelům umožnilo širší výběr, protože se objevilo mnoho dalších kanálů a nových služeb; napomohlo to také vzniku a růstu silných evropských provozovatelů, rozvoji nových technologií a dosažení vyššího stupně pluralismu v tomto odvětví, což znamená více než pouhou dostupnost dodatečných kanálů či služeb. Ačkoli členské státy otevřely trh hospodářské soutěži, domnívaly se, že by veřejnoprávní vysílání mělo být zachováno jako prostředek k pokrytí řady oblastí a uspokojení potřeb a cílů veřejné politiky, které by jinak nemusely být v optimálním rozsahu uspokojeny. To bylo potvrzeno výkladovým protokolem o systému veřejnoprávního vysílání v členských státech, připojeným ke Smlouvě o ES (dále jen „Amsterodamský protokol“).
3. Větší hospodářská soutěž spolu s přítomností státem financovaných provozovatelů vedla také k vzrůstajícím obavám, pokud jde o rovnost podmínek, na něž Komisi

upozornili soukromí provozovatelé. Stížnosti se týkaly porušování článků 86 a 87 Smlouvy o ES, pokud jde o veřejné financování veřejnoprávních vysílacích organizací.

4. Sdělení Komise z roku 2001 o použití pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání⁽¹⁾ poprvé stanovilo rámec, který upravuje státní financování veřejnoprávního vysílání. Sdělení z roku 2001 Komisi sloužilo jako dobrý základ pro rozvoj důležité rozhodovací praxe v této oblasti. Od roku 2001 bylo přijato více než dvacet rozhodnutí týkajících se financování veřejnoprávních vysílacích organizací.
5. Trh s rozhlasovým a audiovizuálním vysíláním mezitím významně ovlivnily technologické změny. Došlo ke znásobení distribučních platform a technologií, jako je digitální televize, IPTV, mobilní televize a video na vyžádání. To vedlo ke zvýšení hospodářské soutěže s novými účastníky, například provozovateli sítí a internetovými společnostmi, kteří vstoupili na trh. Technologický rozvoj umožnil rovněž vznik nových mediálních služeb, například informačních služeb on-line a nelineárních služeb nebo služeb na vyžádání. Poskytování audiovizuálních služeb se sjednocuje, přičemž spotřebitelé jsou stále více schopni získat různé služby na jediné platformě nebo na jediném zařízení, či získat jakoukoli dotýčnou službu na různých platformách nebo zařízeních. Rostoucí škála možností spotřebitelů, pokud jde o přístup k mediálnímu obsahu, vedla ke znásobení nabízených audiovizuálních služeb a k rozšířené divácké obce. Nové technologie umožnily lepší účast spotřebitelů. Tradiční model pasivního využívání se postupně mění

⁽¹⁾ Úř. věst. C 320, 15.11.2001, s. 5.

na aktivní účast a kontrolu nad obsahem ze strany spotřebitelů. S cílem udržet krok s novým vývojem diverzifikují veřejnoprávní i soukromé vysílací stanice své činnosti, přecházejí na nové distribuční platformy a rozšiřují škálu svých služeb. V poslední době tato diverzifikace činností veřejnoprávních vysílacích organizací, jež jsou financovány z veřejných zdrojů (jako např. obsah online, kanály zaměřené na tematické vysílání), vyvolala řadu stížností z řad ostatních účastníků trhu včetně vydavatelů.

6. Od roku 2001 došlo rovněž k důležitému vývoji právních předpisů, který měl dopad na oblast vysílání. V rozsudku Altmark z roku 2003⁽²⁾ Evropský soudní dvůr vymezil podmínky, za nichž vyrovnávací platba za závazek veřejné služby nepředstavuje státní podporu. V roce 2005 Komise přijala nové rozhodnutí⁽³⁾ a rámec⁽⁴⁾ pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby. V roce 2007 Komise přijala sdělení doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu ve 21. století – Služby obecného zájmu, včetně sociálních služeb obecného zájmu: nový evropský závazek“⁽⁵⁾. V prosinci 2007 kromě toho vstoupila v platnost směrnice o audiovizuálních mediálních službách⁽⁶⁾, která rozšiřuje oblast působnosti regulace audiovizuálních služeb v EU na nové mediální služby.
7. Tyto změny na trhu a změny právního prostředí si vyžádaly aktualizaci sdělení z roku 2001 o státních podporách na veřejnoprávní vysílání. V akčním plánu Komise pro státní podpory z roku 2005⁽⁷⁾ bylo oznámeno, že se Komise „znovu vrátí ke sdělení o používání pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání. Zvláště s rozvojem nových digitálních technologií a služeb podporovaných internetem se objevily nové problémy týkající se rozsahu činností veřejnoprávního vysílání“.
8. V průběhu let 2008 a 2009 uspořádala Komise několik veřejných konzultací týkajících se přezkumu sdělení o veřejnoprávním vysílání z roku 2001. Toto sdělení konsoliduje rozhodovací praxi Komise v oblasti státní

podpory způsobem, který je zaměřen do budoucna, a to na základě připomínek obdržených během veřejných konzultací. Objasňuje zásady, jimiž se Komise řídí při používání článku 87 a čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES, pokud jde o veřejné financování audiovizuálních služeb v odvětví vysílání⁽⁸⁾, s přihlédnutím k nedávnému vývoji na trhu a vývoji právních předpisů. Tímto sdělením není dotčeno uplatňování pravidel vnitřního trhu a základních svobod v oblasti vysílání.

2. ÚLOHA VEŘEJNOPRÁVNÍHO VYSÍLÁNÍ

9. Veřejnoprávní vysílání, i při svém nesporném hospodářském významu, není srovnatelné s veřejnou službou v žádném jiném hospodářském odvětví. Neexistuje jiná služba, která by současně měla přístup k tak širokému okruhu obyvatelstva, poskytovala mu tolik informací a takový obsah, kterým by vyjadřovala a ovlivňovala jak mínění jednotlivce, tak i veřejnosti.
10. Kromě toho je vysílání obecně chápáno jako velmi spolehlivý zdroj informací a pro nezanedbatelnou část obyvatelstva představuje hlavní zdroj informací. Obohacuje tak veřejnou diskusi a v konečném důsledku může zajistit všem občanům přiměřenou účast na veřejném životě. V této souvislosti má zásadní význam záruka nezávislosti vysílání, v souladu s obecnou zásadou svobody projevu zakotvenou v článku 11 Listiny základních práv Evropské unie⁽⁹⁾ a v článku 10 Evropské úmluvy o lidských právech, která je obecnou právní zásadou, jejíž dodržování zajišťují evropské soudy⁽¹⁰⁾.
11. Úloha veřejné služby⁽¹¹⁾ obecně je uznána Smlouvou, zejména článkem 16 a čl. 86 odst. 2. Výklad těchto ustanovení je vzhledem ke zvláštní povaze odvětví vysílání podán v Amsterodamském protokolu, který s přihlédnutím k tomu, „že systém veřejnoprávního vysílání v členských státech je přímo spjat s demokratickými, společenskými a kulturními potřebami každé společnosti a s potřebou zachovat mediální pluralitu“, stanoví, že:

⁽²⁾ Rozsudek ve věci C-280/2000 Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (dále jen „Altmark“); Sb. rozh. 2003, s. I-7747.

⁽³⁾ Rozhodnutí Komise ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (Úř. věst. L 312, 29.11.2005, s. 67).

⁽⁴⁾ Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (Úř. věst. C 297, 29.11.2005, s. 4).

⁽⁵⁾ KOM(2007) 725 v konečném znění.

⁽⁶⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/65/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání (Úř. věst. L 332, 18.12.2007, s. 27).

⁽⁷⁾ KOM(2005) 107 v konečném znění.

⁽⁸⁾ Pro účely tohoto sdělení odkazuje pojem „audiovizuální služba/ služby“ na lineární a/nebo nelineární šíření zvukového a/nebo audiovizuálního obsahu a na další přidružené služby jako např. informační textové služby online. Toto pojetí „audiovizuálních služeb“ je třeba odlišit od užšího pojetí „audiovizuálních mediálních služeb“, jak jsou definovány v čl. 1 písm. a) směrnice o audiovizuálních mediálních službách.

⁽⁹⁾ Úř. věst. C 364, 18.12.2000, s. 1.

⁽¹⁰⁾ Rozsudek ve věci C-260/89 ERT, Sb. rozh. 1991, s. I-2925.

⁽¹¹⁾ Pro účely tohoto sdělení a v souladu s článkem 16 Smlouvy o ES a prohlášením (č. 13) připojeným k závěrečnému aktu z Amsterodamu musí být termín „veřejná služba“, jak se používá v protokolu o systému veřejnoprávního vysílání v členských státech, chápán jako odpovídající termínu „služba obecného hospodářského zájmu“ použitému v čl. 86 odst. 2.

„ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství se nedotýkají pravomocí členských států financování veřejnoprávního vysílání, pokud je takové financování poskytováno organizacím pro veřejnoprávní vysílání k plnění veřejných služeb, jak jsou svěřeny, vymezeny a organizovány v každém členském státě, a pokud takové financování neovlivňuje podmínky obchodu a hospodářskou soutěž ve Společenství v míře, která by byla v rozporu se společným zájmem, přičemž se přihlíží k plnění veřejné služby“.

12. Význam veřejnoprávního vysílání pro sociální, demokratický a kulturní život v Unii byl potvrzen v usnesení Rady o veřejnoprávním vysílání. Usnesení zdůrazňuje: „Přístup široké veřejnosti, bez diskriminace a na základě rovných příležitostí, k různým kanálům a službám je nezbytným předpokladem pro plnění zvláštního závazku veřejnoprávního vysílání“. Kromě toho musí veřejnoprávní vysílání „využívat technického pokroku“, přinášet „veřejnosti výhody nových audiovizuálních a informačních služeb a nových technologií“ a zaručovat „vývoj a diverzifikaci činností v digitálním věku“. Konečně, „veřejnoprávní vysílání musí být schopné nadále poskytovat široké programové spektrum v souladu se svým posláním, jak bylo vymezeno členskými státy, aby oslovovalo společnost jako celek; v této souvislosti je pro veřejnoprávní vysílání legitimní usilovat o dosažení vysoké sledovanosti“⁽¹²⁾.
13. Úlohu veřejnoprávního vysílání při podpoře kulturní rozmanitosti uznala i Úmluva UNESCO z roku 2005 o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů, kterou jménem Společenství schválila Rada a která je proto součástí práva ES⁽¹³⁾. Úmluva stanoví, že každá strana může přijímat „opatření na ochranu a podporu rozmanitosti kulturních projevů na svém území“. Tato opatření mohou zahrnovat mimo jiné „opatření, jejichž cílem je podporovat rozmanitost médií, a to i prostřednictvím veřejnoprávního rozhlasového a televizního vysílání“⁽¹⁴⁾.
14. Tyto hodnoty veřejnoprávního vysílání jsou stejně důležité v rychle se měnícím novém mediálním prostředí. Zdůrazňuje se to rovněž v doporučeních Rady Evropy týkajících
- se plurality médií a různorodosti mediálního obsahu⁽¹⁵⁾ a úlohy veřejnoprávních sdělovacích prostředků v informační společnosti⁽¹⁶⁾. Druhé z těchto doporučení vyzývá členy Rady Evropy, aby „zajistily veřejnoprávní sdělovací prostředky [...] transparentním a odpovědným způsobem“ a aby „veřejnoprávním sdělovacím prostředkům umožnily reagovat plně a účinně na výzvy informační společnosti při respektování dvojité veřejnoprávní/soukromoprávní struktury evropského elektronického mediálního prostředí a při zohlednění otázek trhu a hospodářské soutěže“.
15. Ve svém usnesení o koncentraci a pluralitě sdělovacích prostředků v Evropské unii Evropský parlament doporučil, aby „byly právní předpisy upravující státní podporu koncipovány a prováděny tak, aby umožňovaly veřejnoprávním sdělovacím prostředkům plnit jejich funkci i v dynamickém prostředí a aby se zároveň zajistilo, že veřejnoprávní sdělovací prostředky budou plnit funkci, která jim byla svěřena členskými státy, průhledným a odpovědným způsobem; tyto předpisy by měly zároveň zamezit zneužívání veřejného financování z důvodů politického nebo hospodářského prospěchu“⁽¹⁷⁾.
16. Bez ohledu na výše uvedené je však současně nutno poznamenat, že se provozovatelé komerčního vysílání, z nichž řada podléhá požadavkům na veřejné služby, rovněž významně podílejí na dosažení cílů Amsterdamského protokolu v rozsahu, v jakém přispívají k pluralismu, obohacují kulturní a politickou diskusi a rozšiřují výběr programů. Vydavatelé novin a ostatní tištěná média hrají také důležitou úlohu při zajišťování objektivního informování veřejnosti a demokracie. Vzhledem ke skutečnosti, že tyto subjekty nyní soutěží s provozovateli vysílání po internetu, jsou všichni tyto poskytovatelé komerčních médií ohroženi potenciálními negativními účinky, které by státní podpora udělená provozovatelům veřejného vysílání mohla mít na rozvoj nových modelů podnikání. Jak připomíná směrnice o audiovizuálních mediálních službách⁽¹⁸⁾, „společná existence soukromých a veřejnoprávních poskytovatelů audiovizuálních mediálních služeb je rysem, který je specifický pro evropský audiovizuální mediální trh.“ Zachování plurality vyvážené nabídky veřejných a soukromých médií je skutečným společným zájmem, a to i v současném dynamickém mediálním prostředí.

⁽¹²⁾ Usnesení Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě ze dne 25. ledna 1999 o veřejnoprávním vysílání, Úř. věst. C 30, 5.2.1999, s. 1.

⁽¹³⁾ Úmluva UNESCO o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů, schválená rozhodnutím Rady 2006/515/ES ze dne 18. května 2006. V souladu s přílohou 2 rozhodnutí Rady „je Společenství vázáno úmluvou a zajistí její řádné provádění“.

⁽¹⁴⁾ Úmluva UNESCO o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů, čl. 6 odst. 1 a odst. 2 písm. h).

⁽¹⁵⁾ Doporučení CM/Rec(2007)2 Výboru ministrů členským zemím o pluralitě médií a různorodosti mediálního obsahu, přijaté dne 31. ledna 2007 na 985. zasedání náměstků ministrů.

⁽¹⁶⁾ Doporučení CM/Rec(2007)3 Výboru ministrů členským zemím o úloze veřejnoprávních sdělovacích prostředků v informační společnosti, přijaté dne 31. ledna 2007 na 985. zasedání náměstků ministrů.

⁽¹⁷⁾ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. září 2008 o koncentraci a pluralitě sdělovacích prostředků v Evropské unii, 2007/2253(INI).

⁽¹⁸⁾ Viz poznámka pod čarou č. 6.

3. PRÁVNÍ RÁMEC

17. Uplatnění pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání musí brát v úvahu velké množství různých hledisek. Posouzení státní podpory je založeno na článcích 87 a 88 o státních podporách a na čl. 86 odst. 2 o uplatnění pravidel Smlouvy, zejména pravidel hospodářské soutěže, na služby obecného zájmu. Maastrichtská smlouva zavedla článek 151 týkající se kultury a čl. 87 odst. 3 písm. d) o podporách určených na pomoc kultuře. Amsterodamská smlouva zavedla zvláštní ustanovení (článek 16) o službách obecného hospodářského zájmu a Amsterodamský protokol o systému veřejnoprávního vysílání v členských státech.
18. Regulační rámec týkající se „audiovizuálních mediálních služeb“ koordinuje na evropské úrovni směrnice o audiovizuálních mediálních službách. Požadavky na finanční transparentnost, pokud jde o veřejné podniky, jsou upraveny směrnicí o zprůhlednění finančních vztahů⁽¹⁹⁾
19. Tato pravidla jsou vykládána Soudním dvorem a Soudem prvního stupně. Komise rovněž přijala řadu sdělení o uplatňování pravidel státní podpory. Především přijala Komise v roce 2005 rámec pro služby obecného hospodářského zájmu⁽²⁰⁾ a rozhodnutí⁽²¹⁾ objasňující požadavky čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES. Dané rozhodnutí se vztahuje rovněž na oblast vysílání, pokud jsou splněny podmínky uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí⁽²²⁾.
20. V souladu s čl. 87 odst. 1 zahrnuje pojem státní podpory tyto podmínky: 1) musí se jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků; 2) tento zásah musí být způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy, 3) musí svého příjemce zvýhodnit, 4) musí narušovat nebo ohrožovat hospodářskou soutěž⁽²³⁾ Existence státní podpory musí být posuzována objektivně a při zohlednění judikatury soudů Společenství.
21. Rozhodujícím prvkem při jakémkoli posuzování státní podpory podle čl. 87 odst. 1 je účinek státního zásahu, nikoli jeho účel. Veřejnoprávní vysílací organizace jsou obvykle financovány ze státního rozpočtu nebo z poplatků od držitelů televizních a rozhlasových přijímačů. Za určitých zvláštních okolností poskytuje stát veřejnoprávním vysílacím organizacím kapitálové příspěvky nebo jim promíjí dluhy. Tato finanční opatření jsou obvykle přičitatelná orgánům veřejné správy a vyžadují převod státních prostředků⁽²⁴⁾.
22. Lze rovněž obecně předpokládat, že státní financování veřejnoprávních vysílacích organizací ovlivňuje obchod mezi členskými státy. Jak upozornil Soudní dvůr: „Jestliže podpora poskytnutá státem nebo ze státních prostředků posílí postavení jednoho podniku vůči jiným podnikům soutěžícím na vnitřním trhu Společenství, musí být tento trh považován za ovlivněný touto podporou“⁽²⁵⁾. To jednoznačně platí pro získávání a prodej programových práv, které se často uskutečňují na mezinárodní úrovni. Rovněž reklama v případě veřejnoprávních vysílacích organizací, které mají oprávnění prodávat vysílací čas pro reklamu, má přeshraniční účinek, zejména u jazykově stejnorodých oblastí přesahujících hranice jednotlivých států. Vlastnická struktura provozovatelů komerčního vysílání se kromě toho může rozšířit na více členských států. Služby poskytované na internetu mají mimoto obvykle celosvětový dosah.

4. POUŽITELNOST ČL. 87 ODS. 1

4.1 Charakter státní podpory u státního financování veřejnoprávních vysílacích organizací

23. Pokud jde o existenci zvýhodnění, Soudní dvůr objasnil v rozsudku ve věci *Altmark*⁽²⁶⁾, že vyrovnávací platba za závazek veřejné služby nepředstavuje státní podporu, jsou-li splněny čtyři kumulativní podmínky. Za prvé, podnik, který je příjemcem podpory, je pověřen poskytováním služeb veřejného zájmu a úkoly a povinnosti s tím spojené jsou jasně vymezené. Za druhé, parametry vyrovnání za poskytování služeb jsou objektivní a transparentní a jsou stanoveny předem. Za třetí, vyrovnávací platba nepřesahuje náklady na plnění závazku služby veřejného zájmu či jejich část s přihlédnutím k příslušným příjmům a přiměřenému zisku. Za čtvrté, není-li v konkrétním případě podnik, který má plnit závazky veřejné služby,

⁽¹⁹⁾ Směrnice Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006.

⁽²⁰⁾ Viz poznámka pod čarou č. 4.

⁽²¹⁾ Viz poznámka pod čarou č. 3.

⁽²²⁾ Podle čl. 2 odst. 1 písm. a) se rozhodnutí vztahuje na státní podporu ve formě „vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytnutou podnikům, jejichž průměrný roční obrat před zdaněním za všechny činnosti nepřesáhl v průběhu dvou finančních let předcházejících roku, kdy byl daný podnik pověřen poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, částku 100 milionů EUR, pokud roční vyrovnávací platba za dotčenou službu nepřesahuje 30 milionů EUR“.

⁽²³⁾ Rozsudek ve spojených věcech T-309/04, T-317/04, T-329/04 a T-336/04 „TV2“, bod 156.

⁽²⁴⁾ Pokud jde o označení prostředků pocházejících z koncesionářských poplatků za státní prostředky, viz rozsudek ve spojených věcech T-309/04, T-317/04, T-329/04 a T-336/04 „TV2“, body 158–159.

⁽²⁵⁾ Věc C-730/79, Philip Morris Holland v. Komise, Sb. rozh. 1980, s. 2671, bod 11; C-303/88, Itálie v. Komise, Sb. rozh. 1991, s. I-1433, bod 27; C-156/98, Německo v. Komise, Sb. rozh. 2000, s. I-6857, bod 33.

⁽²⁶⁾ Věc C-280/2000, viz poznámka pod čarou č. 2.

vybrán v rámci veřejného výběrového řízení, které umožní vybrat uchazeče, jenž je schopen poskytovat společnosti tyto služby s nejnižšími náklady, musí být výše vyrovnávací platby stanovena na základě analýzy nákladů, které by při plnění těchto závazků vznikly průměrnému, dobře řízenému podniku, který je vhodně vybaven k tomu, aby splňoval nezbytné požadavky na veřejné služby.

24. V rozsahu, v jakém toto financování nespĺňuje uvedené podmínky, by bylo považováno za selektivní zvýhodnění jen určitých vysílacích organizací, a tedy za narušující či ohrožující hospodářskou soutěž.

4.2 Charakter podpory: existující podpora v protikladu k nové podpoře

25. Režimy financování, které nyní fungují ve většině členských států, byly zavedeny před dlouhou dobou. Komise proto musí nejprve určit, zda tyto režimy mají být považovány za „existující podporu“ ve smyslu čl. 88 odst. 1. V souladu s tímto ustanovením „Komise ve spolupráci s členskými státy zkoumá průběžně režimy podpor existující v těchto státech. Navrhuje jim vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování společného trhu“.
26. Podle čl. 1 písm. b) bodu i) procesního nařízení⁽²⁷⁾ zahrnuje existující podpora „... všechny podpory existující v příslušných členských státech před vstupem Smlouvy v platnost, to znamená režimy podpor a jednotlivé podpory, které byly zavedeny před vstupem Smlouvy v platnost a zůstávají použitelné i po něm“.
27. V případě Rakouska, Finska a Švédska se opatření státní podpory zavedená před vstupem Dohody o EHP v platnost v těchto zemích ke dni 1. ledna 1994 považují za existující podporu. Co se týká deseti členských států, které k EU přistoupily v roce 2004 (Kypr, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko), a Rumunska a Bulharska, které přistoupily v roce 2007, se za existující podporu považují opatření zavedená před 10. prosincem 1994, opatření uvedená v seznamu připojeném ke smlouvě o přistoupení a opatření schválená v rámci tzv. „prozatímního postupu“.
28. Podle čl. 1 písm. b) bodu v) procesního nařízení zahrnuje existující podpora rovněž „podporu, která se považuje za existující podporu, protože v době, kdy začala být usku-tečňována, nevytvářela podporu a poté se stala podporou následkem vývoje společného trhu bez toho, že by byla členským státem pozmeněna“.

⁽²⁷⁾ Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES, Úř. věst. L 83, 27.3.1999, s. 1.

29. V souladu s judikaturou Soudního dvora⁽²⁸⁾ musí Komise ověřovat, zda se právní rámec, v němž je podpora poskytována, od svého zavedení změnil, či nikoli. Komise se domnívá, že individuální přístup k případům je nejvhodnější⁽²⁹⁾, přičemž bere v úvahu všechny prvky spojené se systémem vysílání daného členského státu.

30. Podle judikatury ve věci *Gibraltar*⁽³⁰⁾ by se neměla každá změna existující podpory považovat za přeměnu existující podpory na novou podporu. Podle Soudu prvního stupně „pouze v případě, že se změna týká vlastní podstaty původního režimu podpory, se tento přeměňuje na nový režim podpory. Pokud lze nový prvek jednoznačně oddělit od původního režimu, nejedná se o podstatnou změnu existujícího režimu“.

31. Vzhledem k výše uvedeným úvahám Komise ve své rozhodovací praxi obvykle zkoumala, 1) zda původní režim financování veřejnoprávní vysílací organizace představuje existující podporu v souladu s pravidly uvedenými výše v bodech 26 a 27; 2) zda následné změny ovlivňují vlastní podstatu původního opatření (tedy povahu výhody nebo zdroje financování, účel podpory, příjemce nebo rozsah činnosti příjemců), nebo zda jsou tyto změny čistě formálního či administrativního charakteru; a 3) v případě, že jde o podstatné následné změny, zda je lze od původního opatření oddělit, což umožňuje jejich samostatné posouzení, nebo zda oddělitelné od původního opatření nejsou a potom je původní opatření jako celek přeměněno na novou podporu.

5. POSOUZENÍ SLUČITELNOSTI STÁTNÍ PODPORY PODLE ČL. 87 ODS. 3

32. Ačkoli je vyrovnávací platba za veřejnoprávní vysílání obvykle posuzována podle čl. 86 odst. 2 Smlouvy, odchylky uvedené v čl. 87 odst. 3 mohou v zásadě v oblasti vysílání rovněž platit, jsou-li splněny příslušné podmínky.

⁽²⁸⁾ Věc C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit SA v. Office National du Ducroire a belgický stát*, Sb. rozh. 1994, s. I-3829.

⁽²⁹⁾ Viz například rozhodnutí Komise v těchto věcech: E 8/06, státní financování pro vlámskou veřejnoprávní vysílací organizaci VRT, Úř. věst. C 143, 10.6.2008, s. 7, E 4/05, státní financování RTE a TNAG (TG4), Úř. věst. C 121, 17.5.2008, s. 5, E 9/05, poplatek za licence RAI, Úř. věst. C 235, 23.9.2005, s. 3, E 10/2005, poplatek za licence France 2 a 3, Úř. věst. C 240, 30.9.2005, s. 20, E 8/05, španělská celostátní veřejnoprávní vysílací organizace RTVE, Úř. věst. C 239, 4.10.2006, s. 17, C 2/04, financování *ad hoc* nizozemských provozovatelů veřejnoprávního vysílání, Úř. věst. L 49, 22.2.2008, s. 1, C 60/99, rozhodnutí Komise ze dne 10. prosince 2003 o státních podporách prováděných Francií ve prospěch France 2 a France 3, Úř. věst. L 361, 8.12.2004, s. 21, C 62/99, rozhodnutí Komise ze dne 15. října 2003 o opatřeních provedených Itálií ve prospěch RAI SpA, Úř. věst. L 119, 23.4.2004, s. 1, NN 88/98, financování 24hodinového zpravodajského kanálu v licenci BBC, v němž nejsou reklamy, Úř. věst. C 78, 18.3.2000, s. 6 a NN 70/98, státní podpora veřejnoprávním vysílacím kanálům Kinderkanal a Phoenix, Úř. věst. C 238, 21.8.1999, s. 3.

⁽³⁰⁾ Spojené věci T-195/01 a T-207/01, Sb. rozh. 2002, s. II-2309.

33. V souladu s čl. 151 odst. 4 Smlouvy má Společenství ve své činnosti podle ostatních ustanovení Smlouvy přihlížet ke kulturním hlediskům, zejména s cílem uznávat a podporovat rozmanitost svých kultur. Proto čl. 87 odst. 3 písm. d) Smlouvy dává Komisi možnost považovat podporu, která je určena na pomoc kultuře, za slučitelnou se společným trhem, pokud taková podpora neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže ve Společenství v míře odporující společnému zájmu.

34. Úkolem Komise je rozhodnout o skutečném uplatnění tohoto ustanovení stejným způsobem, jaký platí pro ostatní výjimky v čl. 87 odst. 3. Je třeba připomenout, že ustanovení udělující výjimku ze zákazu státní podpory musí být používána důsledně. V souladu s tím se Komise domnívá, že kulturní výjimka může být použita v těch případech, kde je kulturní produkt jednoznačně identifikovaný nebo identifikovatelný⁽³¹⁾. Komise mimoto zastává názor, že pojem kultura je nutno vztahovat k obsahu a druhu uvedeného produktu, a nikoli na médium či jeho šíření samo o sobě⁽³²⁾. Kromě toho je nutno odlišovat vzdělávací a demokratické potřeby členských států od pomoci kultuře podle čl. 87 odst. 3 písm. d)⁽³³⁾.

35. Státní podpora veřejnoprávním vysílacím organizacím obvykle nerozlišuje mezi kulturními, demokratickými a vzdělávacími potřebami společnosti. Pokud není opatření podpory zaměřeno konkrétně na podporu kulturních cílů, čl. 87 odst. 3 písm. d) se obvykle nepoužije. Státní podpora je veřejnoprávním vysílacím organizacím obvykle poskytována ve formě vyrovnávací platby za plnění poslání veřejné služby a je posuzována podle čl. 86 odst. 2 na základě kritérií stanovených v tomto sdělení.

6. POSOUZENÍ SLUČITELNOSTI STÁTNÍ PODPORY PODLE ČL. 86 ODS. 2

36. V souladu s čl. 86 odst. 2 „podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu nebo ty, které mají povahu fiskálního monopolu, podléhají pravidlům obsaženým v této smlouvě, zejména pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny. Rozvoj obchodu nesmí být dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Společenství.“

37. Podle ustálené judikatury Soudního dvora článek 86 stanoví odchylku, a musí být proto vykládán restriktivně. Soudní dvůr vysvětlil, že aby mohlo určité opatření využít takové výjimky, je nutné, aby byly splněny všechny níže uvedené podmínky:

i) daná služba musí být službou obecného hospodářského zájmu a jako taková musí být členským státem jasně vymezena (definice)⁽³⁴⁾,

ii) daný podnik musí být členským státem prováděním uvedené služby výslovně pověřen (pověření)⁽³⁵⁾,

iii) uplatnění pravidel hospodářské soutěže obsažených ve Smlouvě (v tomto případě zákaz státní podpory) musí zabránit výkonu zvláštních úkolů přidělených podniku a výjimka z takových pravidel nesmí ovlivnit rozvoj obchodu v rozsahu, který by odporoval zájmům Společenství (test přiměřenosti)⁽³⁶⁾.

38. Ve zvláštním případě veřejnoprávního vysílání musí být výše uvedený přístup přizpůsoben na základě výkladových ustanovení Amsterodamského protokolu, který hovoří o „plnění veřejných služeb, jak jsou svěřeny, vymezeny a organizovány v každém členském státě“ (definice a pověření) a umožňuje výjimku z pravidel Smlouvy v případě financování veřejnoprávního vysílání „v míře, v jaké je takové financování poskytováno organizacím pro veřejnoprávní vysílání pro plnění poslání veřejné služby [...] a [...] neovlivňuje podmínky obchodu a hospodářskou soutěž ve Společenství v míře, která by byla v rozporu se společným zájmem, přičemž se přihlíží k plnění veřejné služby“ (přiměřenost).

39. Je na Komisi jako strážci Smlouvy, aby na základě důkazů poskytnutých členskými státy posoudila, zda jsou tato kritéria splněna. Pokud jde o definici poslání veřejné služby, úkolem Komise je kontrola zjevných chyb (viz oddíl 6.1). Komise dále ověřuje, zda se jedná o výslovné pověření a účinný dohled nad plněním závazků veřejné služby (viz oddíl 6.2).

⁽³¹⁾ Například rozhodnutí Komise ve věcech NN 88/98, 24hodinový zpravodajský kanál BBC (Úř. věst. C 78, 18.3.2000) a NN 70/98, „Kinderkanal a Phoenix“ (Úř. věst. C 238, 21.8.1999).

⁽³²⁾ Například rozhodnutí Komise ve věci N 458/04, veřejná podpora společnosti Espacio Editorial Andaluza Holding sl., viz Úř. věst. C 131 29.5.2005.

⁽³³⁾ NN 70/98, státní podpora veřejnoprávním vysílacím kanálům Kinderkanal a Phoenix Úř. věst. C 238, 21.8.1999, s. 3.

⁽³⁴⁾ Rozsudek ve věci 172/80 Zuechner; 1981, 2021.

⁽³⁵⁾ Rozsudek ve věci C-242/95 GT-Link; 1997, 4449.

⁽³⁶⁾ Rozsudek ve věci C-159/94 EDF a GDF; 1997, s. I-5815.

40. Při provádění testu přiměřenosti Komise zvažuje, zda může být případné narušení hospodářské soutěže vyplývající z vyrovnávací platby za závazek veřejné služby odůvodněno potřebou vykonávat veřejnou službu a zajišťovat její financování. Komise posuzuje, a to zejména na základě důkazů, které mají poskytnout členské státy, zda existují dostatečné záruky pro zamezení nepřiměřeným účinkům veřejného financování, nadměrné náhradě a křížovému subvencování a pro zajištění toho, že veřejnoprávní vysílací organizace budou při svých obchodních činnostech dodržovat tržní podmínky (viz oddíl 6.3 a následující oddíly).
41. Analýza slučitelnosti s požadavky na státní podpory musí vycházet ze zvláštních charakteristik jednotlivých vnitrostátních systémů. Komise si je vědoma rozdílů ve vnitrostátních systémech vysílání i v jiných charakteristikách mediálních trhů jednotlivých členských států. Slučitelnost státní podpory pro veřejnoprávní vysílací organizace podle čl. 86 odst. 2 se proto posuzuje případ od případu podle praxe Komise⁽³⁷⁾ v souladu s hlavními zásadami uvedenými v následujících oddílech.
42. Komise rovněž vezme v úvahu obtíže, kterým mohou čelit některé menší členské státy při shromažďování nezbytných finančních prostředků, jsou-li náklady veřejné služby na jednoho obyvatele za jinak stejných podmínek vyšší⁽³⁸⁾. Stejně tak se vezmou v úvahu možné obavy jiných médií v těchto členských státech.
44. Definice posílání veřejné služby spadá do pravomoci členských států, které mohou rozhodovat na celostátní, regionální nebo místní úrovni, v souladu s vnitrostátním právním řádem. Obecně řečeno, při výkonu této pravomoci musí být brán v úvahu pojem „služby obecného hospodářského zájmu“, jak je chápán ve Společenství.
45. Definice posílání veřejné služby by měla být členskými státy vymezena co nejpřesněji. Neměla by ponechávat žádnou pochybnost o tom, zda určitou činnost vykonávanou pověřeným provozovatelem zamýšlí členský stát zahrnout do posílání veřejné služby, či nikoli. Bez jasné a přesné definice povinností uložených veřejnoprávní vysílací organizaci by Komise nebyla schopna plnit své úkoly podle čl. 86 odst. 2, a nemohla by tudíž udělit žádnou výjimku podle tohoto ustanovení.
46. Jednoznačné stanovení činností spadajících do posílání veřejné služby je rovněž důležité pro soukromé provozovatele služeb, aby mohli plánovat své činnosti. Kromě toho by podmínky posílání veřejné služby měly být dostatečně přesné, aby orgány členských států mohly účinně sledovat jejich dodržování, jak je popsáno v následujícím oddíle.
47. Současně se však vzhledem ke zvláštní povaze odvětví vysílání a k potřebě zajistit redakční nezávislost veřejnoprávních vysílacích organizací a s přihlédnutím k výkladovým ustanovením Amsterodamského protokolu považuje za legitimní podle čl. 86 odst. 2 kvalitativní definice, která dané vysílací organizaci ukládá povinnost poskytovat široké programové spektrum a vyváženou a rozmanitou nabídku vysílání⁽³⁹⁾. Taková definice se obecně považuje za definici, která je v souladu s cílem uspokojovat demokratické, společenské a kulturní potřeby konkrétní společnosti a která zaručuje pluralismus, včetně kulturní a jazykové rozmanitosti. Jak uvedl Soud prvního stupně, legitimnost takto široce definovaného posílání veřejné služby spočívá v požadavcích na kvalitu služeb, které veřejnoprávní vysílací organizace nabízejí⁽⁴⁰⁾. Definice posílání veřejné služby může rovněž odrážet vývoj a diverzifikaci činností v digitálním věku a zahrnovat audiovizuální služby na všech distribučních platformách.

6.1 Definice posílání veřejné služby

43. K tomu, aby byla splněna podmínka uvedená v bodě 37 písm. i) pro použití čl. 86 odst. 2, je nutno stanovit oficiální definici posílání veřejné služby. Teprve poté může Komise s dostatečnou právní jistotou posoudit, zda se použije odchylka podle čl. 86 odst. 2.

⁽³⁷⁾ Viz například nedávná rozhodnutí Komise v těchto věcech: E 8/06, státní financování pro vlámskou veřejnoprávní vysílací organizaci VRT, Úř. věst. C 143, 10.6.2008, s. 7, E 4/05, státní financování RTE a TNAG (TG4), Úř. věst. C 121, 17.5.2008, s. 5, E 3/2005, podpora německým provozovatelům veřejnoprávního vysílání, Úř. věst. C 185, 8.8.2007, s. 1, E 9/05, poplatek za licence RAI, Úř. věst. C 235, 23.9.2005, s. 3, E 10/05, poplatek za licence France 2 a 3, Úř. věst. C 240, 30.9.2005, s. 20, podpora E 8/05, španělská celostátní veřejnoprávní vysílací stanice RTVE, Úř. věst. C 239, 4.10.2006, s. 17, C 2/04, financování *ad hoc* nizozemských provozovatelů veřejnoprávního vysílání, Úř. věst. L 49, 22.2.2008, s. 1.

⁽³⁸⁾ Podobné obtíže mohou nastat také tehdy, je-li veřejnoprávní vysílání zaměřeno na jazykové menšiny nebo místní potřeby.

⁽³⁹⁾ Rozsudek ve věci T-442/03, SIC/Komise, 2008, bod 201, rozsudek ve spojených věcech T-309/04, T-317/04, T-329/04 a T-336/04 TV2/Dánsko v. Komise, 2008, body 122 až 124.

⁽⁴⁰⁾ Tyto kvalitativní požadavky jsou podle Soudu prvního stupně „důvodem existence vysílací SOHZ ve vnitrostátním audiovizuálním prostředí“. Není „důvod, aby široce definovaná vysílací SOHZ, která ale obětovala dodržení těchto kvalitativních požadavků ve prospěch chování obchodního subjektu, byla nadále financovaná státem [...]“, T-442/03, SIC v. Komise, bod 211.

48. Pokud jde o definici veřejné služby v odvětví vysílání, úloha Komise je omezena na kontrolu zjevných chyb. Komisi nepřísluší rozhodovat, které programy mají být vysílány a financovány jako služba obecného hospodářského zájmu, ani zpochybňovat povahu či kvalitu určitého produktu. Zjevnou chybou by však bylo, kdyby definice poslání veřejné služby obsahovala činnosti, které by dost dobře nemohly být považovány za činnosti, jež uspokojují (podle znění Amsterodamského protokolu) „demokratické, společenské a kulturní potřeby každé společnosti“. Taková situace by nastala například v případě reklamy, elektronického obchodu, teleshoppingu, volání na čísla se zvýšenou sazbou v hrách o ceny⁽⁴¹⁾, sponzorování nebo reklamního prodeje. Kromě toho by mohlo dojít ke zjevné chybě, kdyby byla státní podpora využita k financování činností, které nepřinášejí přidanou hodnotu, pokud jde o uspokojování společenských, demokratických a kulturních potřeb společnosti.
49. V této souvislosti je třeba připomenout, že poslání veřejné služby popisuje služby nabízené veřejnosti v obecném zájmu. Otázka definice poslání veřejné služby se nesmí zaměřovat s otázkou finančního mechanismu, který byl pro poskytování těchto služeb zvolen. Přestože veřejnoprávní vysílací organizace mohou vykonávat obchodní činnosti, jako je například prodej vysílacího času pro reklamu za účelem příjmu, nelze takové činnosti považovat za součást poslání veřejné služby⁽⁴²⁾.

6.2 Pověření a dohled

50. Aby bylo možné využít výjimky podle čl. 86 odst. 2, mělo by být poslání veřejné služby svěřeno jednomu nebo více podnikům na základě oficiálního aktu (např. právního předpisu, smlouvy nebo závazného pověření).
51. Akty pověření musí stanovit přesnou povahu závazků veřejné služby v souladu s výše uvedeným oddílem 6.1 a podmínky pro poskytování vyrovnávací platby, stejně jako opatření, která zamezí nadměrné náhradě a zajistí její navrácení.
52. Kdykoli se rozšíří působnost poslání veřejné služby tak, aby pokrývala nové služby, měly by se podle toho změnit v mezích čl. 86 odst. 2 definice a akty pověření. S cílem umožnit veřejnoprávním vysílacím organizacím reagovat rychle na nový technologický rozvoj mohou členské státy

rovněž stanovit, že k pověření novou službou dojde po posouzení uvedeném v oddíle 6.7 výše, a to předtím, než je formálně konsolidován původní akt pověření.

53. Nestačí však, aby veřejnoprávní vysílací organizace byla formálně pověřena poskytováním přesně vymezené veřejné služby. Je rovněž nezbytné, aby veřejná služba byla skutečně poskytována tak, jak je uvedeno ve formální dohodě mezi státem a pověřeným podnikem. Je proto žádoucí, aby její provádění transparentně a účinně sledoval příslušný orgán nebo k tomuto účelu jmenovaný subjekt. Nezbytnost takového příslušného orgánu nebo subjektu pověřených dohledem je zřejmá v případě norem kvality uložených pověřenému provozovateli. V souladu se sdělením Komise o zásadách a pokynech pro audiovizuální politiku Společenství v digitálním věku⁽⁴³⁾ Komisi nepřísluší, aby posuzovala dodržování norem kvality: pokud jde o plnění poslání veřejné služby vysílací organizací včetně norem kvality, které jsou v rámci tohoto poslání stanoveny, musí být schopna opírat se o vhodný dohled ze strany členského státu⁽⁴⁴⁾.
54. V souladu s Amsterodamským protokolem je v pravomoci členského státu zvolit si mechanismus, kterým zaručí účinný dohled nad plněním závazků veřejné služby, a tím umožní Komisi vykonávat její úkoly podle čl. 86 odst. 2. Takový dohled bude patrně účinný jen tehdy, pokud ho bude vykonávat subjekt skutečně nezávislý na vedení veřejnoprávní vysílací organizace, který má pravomoci a potřebnou kapacitu a zdroje pro vykonávání pravidelného dohledu, jenž vede k zavedení odpovídajících nápravných opatření, je-li to pro zajištění dodržování závazků veřejné služby nutné.
55. Pokud nebudou k dispozici dostatečné a spolehlivé ukazatele toho, že veřejná služba je skutečně poskytována podle podmínek pověření, nemůže Komise plnit své úkoly podle čl. 86 odst. 2, a nemůže tudíž udělit žádnou výjimku podle tohoto ustanovení.

6.3 Volba financování veřejnoprávního vysílání

56. Povinnosti veřejné služby mohou být kvantitativní, kvalitatívni, nebo případně obojí. Ať už je jejich forma jakákoli, mohou odůvodňovat náhradu, pokud vedou k dodatečným nákladům, které by vysílací organizaci obvykle nevznikly.

⁽⁴¹⁾ Pokud jde o kvalifikaci hry o ceny podle směrnice o audiovizuálních mediálních službách, jejíž součástí je přímé volání čísla s vyšší sazbou, jako „teleshoppingu“ nebo „reklamy“, viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-195/06 KommAustria v ORF ze dne 18. října 2007.

⁽⁴²⁾ Viz rozsudek ve spojených věcech T-309/04, T-317/04, T-329/04 a T-336/04 TV2, 2008, body 107–108.

⁽⁴³⁾ KOM(1999) 657 v konečném znění, oddíl 3 bod 6.

⁽⁴⁴⁾ Viz rozsudek ve věci T-442/03 SIC/Komise, 2008, bod 212.

57. Systémy financování lze rozdělit do dvou velkých skupin: „samostatného financování“ a „dvojitého financování“. Skupina „samostatného financování“ zahrnuje systémy, v nichž je veřejnoprávní vysílání financováno výlučně z veřejných prostředků v jakékoli formě. Systémy „dvojitého financování“ zahrnují širokou škálu mechanismů, v jejichž rámci je veřejnoprávní vysílání financováno pomocí různých kombinací státních fondů a příjmů z obchodních činností nebo činností veřejné služby, jako je prodej vysílacího času pro reklamu nebo programů a nabízení služeb za úplatu.

58. Jak je uvedeno v Amsterodamském protokolu: „Ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství se nedotýkají pravomocí členských států financovat veřejnoprávní vysílání [...]“. Komise proto v zásadě nic nenamítá proti volbě systému dvojitého financování místo systému samostatného financování.

59. Zatímco členské státy si mohou libovolně zvolit způsob financování veřejnoprávního vysílání, Komise musí podle čl. 86 odst. 2 ověřit, že státní financování nemá nepřiměřený vliv na hospodářskou soutěž na společném trhu, jak je uvedeno v bodu 38 výše.

6.4 Požadavky na transparentnost při posuzování státní podpory

60. Posouzení státní podpory Komisí vyžaduje jasnou a přesnou definici poslání veřejné služby a jasné a přiměřené rozlišení mezi činnostmi veřejné služby a činnostmi, které veřejnou službou nejsou, včetně jasné odděleného vedení účtů.

61. Oddělené vedení účtů mezi činnostmi veřejné služby a činnostmi, které nejsou veřejnou službou, se již běžně vyžaduje na vnitrostátní úrovni, neboť je nezbytné pro zajištění transparentnosti a odpovědnosti při používání veřejných prostředků. Oddělené vedení účtů poskytuje nástroj pro posouzení údajného křížového subvencování a pro zdůvodnění oprávněných vyrovnávacích plateb za plnění úkolů obecného hospodářského zájmu. Pouze na základě řádného rozvržení nákladů a příjmů je možné určit, zda je veřejné financování skutečně omezeno na čisté náklady poslání veřejné služby, a je tak přijatelné podle čl. 86 odst. 2 a podle Amsterodamského protokolu.

62. Směrnice 2006/111/ES od členských států požaduje, aby přijaly opatření k zajištění transparentnosti v případech kteréhokoli podniku, kterému byla udělena zvláštní nebo

výlučná práva nebo který byl pověřen výkonem služeb obecného hospodářského zájmu a dostává vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby v jakékoli formě a který vykonává jiné činnosti, jež nejsou veřejnou službou. Těmito požadavky na transparentnost jsou: a) vnitřní účty odpovídající různým činnostem, tj. činnostem veřejné služby a činnostem, které nejsou veřejnou službou, musí být oddělené; b) veškeré náklady a výnosy musí být správně přičteny nebo rozděleny na základě důsledně uplatňovaných a objektivně zdůvodnitelných zásad analytického účetnictví; a c) zásady analytického účetnictví, podle kterých se oddělené účty vedou, musí být jasně stanoveny ⁽⁴⁵⁾.

63. Tyto obecné požadavky na transparentnost se vztahují rovněž na vysílací organizace – pokud jsou pověřeny poskytováním služby obecného hospodářského zájmu, dostávají s ohledem na tuto službu veřejnou vyrovnávací platbu a vykonávají rovněž jiné činnosti, které nejsou veřejnou službou.

64. V odpovědi vysílání nepředstavuje oddělené vedení účtů na straně příjmů žádný zvláštní problém. Z těchto důvodů se Komise domnívá, že na straně příjmů by provozovatelé vysílání měli podávat podrobný výkaz zdrojů a výše všech příjmů vyplývajících z výkonu činností veřejné služby a činností, které nejsou veřejnou službou.

65. Na straně nákladů je možno vzít v úvahu veškeré výdaje vzniklé při poskytování veřejné služby. Pokud podnik vykonává činnosti, které nejsou veřejnou službou, je možno vzít v úvahu pouze náklady spojené s veřejnou službou. Komise uznává, že v odpovědi veřejnoprávního vysílání může být oddělení účtů na straně nákladů obtížnější. Důvodem je to, že zejména v oblasti tradičního vysílání mohou členské státy mít za to, že se poslání veřejné služby vztahuje na veškeré programy vysílací organizace a současně umožňuje jejich obchodní využití. Jinými slovy, činnosti veřejné služby a činnosti, které nejsou veřejnou službou, mohou mít ve velké míře stejné vstupy a náklady nemusí být vždy možné poměrně oddělit.

66. Náklady související s činnostmi, které nejsou veřejnou službou (např. marketingové náklady na reklamu), by měly být vždy jednoznačně identifikovány a zaúčtovány zvlášť. Náklady na vstupy, které mají sloužit současně rozvoji činnosti v oblasti veřejných služeb i služeb, které veřejnými službami nejsou, by kromě toho měly být poměrně rozděleny na činnosti veřejné služby a na činnosti, které veřejnou službou nejsou, kdykoli je tak možné učinit smysluplným způsobem.

⁽⁴⁵⁾ Článek 4 směrnice 2006/111/ES.

67. V ostatních případech, kdykoli se tyto zdroje využívají k výkonu veřejné služby i úkolů, které veřejnou službou nejsou, by měly být společné náklady na vstupy přidělovány na základě rozdílu mezi celkovými náklady podniku včetně činností, které nejsou veřejnou službou, a bez nich⁽⁴⁶⁾. V těchto případech nemusí být náklady, které lze zcela přičíst činnostem veřejné služby, i když je využívají rovněž činnosti, které veřejnou službou nejsou, rozděleny mezi oba druhy činností a mohou být zcela přiděleny činnosti veřejné služby. Tento rozdílný přístup, který se obvykle používá v ostatních odvětvích veřejně prospěšných služeb, je vysvětlen zvláštnostmi odvětví veřejnoprávního vysílání. V oblasti veřejnoprávního vysílání musí být čistý zisk obchodních činností spojených s činnostmi veřejné služby zohledněn za účelem výpočtu čistých nákladů veřejné služby, a tudíž ke snížení výše vyrovnávací platby za závazek veřejné služby. To snižuje riziko křížového subvencování zaúčtováním společných nákladů na činnosti veřejné služby.

68. Hlavním příkladem situace popsané v předchozím bodu jsou náklady na tvorbu programů v rámci poslání veřejné služby dotyčné veřejnoprávní vysílací organizace. Tyto programy slouží ke splnění poslání veřejné služby a rovněž k zajištění sledovanosti pro prodej vysílacího času pro reklamu. Ve skutečnosti však nelze vyčíslit dostatečně přesně, nakolik sledování programu plní poslání veřejné služby a nakolik přináší příjmy z reklamy. Z tohoto důvodu hrozí, že rozdělení nákladů na programové spektrum mezi oba druhy činnosti bude libovolné a nebude smysluplné.

69. Komise usuzuje, že finanční transparentnost lze dále zvýšit přiměřeným oddělením činností veřejné služby a činností, které nejsou veřejnou službou, na organizační úrovni veřejnoprávní vysílací organizace. Oddělení funkcí a struktur obvykle od samého počátku usnadňuje předcházení křížovému subvencování obchodních činností a zajišťuje převodní ceny a dodržování zásady nezávislosti. Komise proto členské státy vyzývá, aby jako formu osvědčeného postupu uvážily oddělení funkcí nebo struktur u významných a oddělitelných obchodních činností.

6.5 Zásada čistých nákladů a nadměrná náhrada

70. Nadměrná náhrada v zásadě představuje neslučitelnou státní podporu, kterou je státu nutno vrátit, neboť není

pro poskytování služby obecného hospodářského zájmu nezbytná. Mohou se však na ni vztahovat objasnění týkající se veřejnoprávního vysílání uvedená v tomto oddíle.

71. Komise vychází z úvahy, že státní financování je obvykle nutné, aby podnik mohl úkoly veřejné služby plnit. Aby však vyhověl testu přiměřenosti, je obecně zapotřebí, aby výše veřejné vyrovnávací platby nepřekročila čisté náklady na poskytnutí veřejné služby, přičemž je třeba brát v úvahu rovněž ostatní přímé či nepřímé příjmy, které z poslání veřejné služby vyplývají. Z tohoto důvodu se pro určení čistých nákladů veřejné služby bere v úvahu čistý zisk ze všech obchodních činností, které s činností veřejné služby souvisejí.

72. Podniky, které dostávají za plnění úkolu veřejné služby vyrovnávací platbu, mohou mít zpravidla přiměřený zisk. Tento zisk se skládá z míry návratnosti vlastního kapitálu, která bere v úvahu riziko či neexistenci rizika, které podnik podstupuje. V odvětví vysílání je poslání veřejné služby často vykonáváno vysílacími organizacemi, které jsou neziskové nebo které nemusí vyplácet odměnu za použitý kapitál a nevykonávají žádnou jinou činnost než poskytování veřejné služby. Komise se domnívá, že v těchto případech není přiměřený prvek zisku do výše náhrady za plnění poslání veřejné služby zahrnout⁽⁴⁷⁾. Avšak v ostatních případech, například jsou-li určitými závazky veřejné služby pověřeny komerčně řízené podniky, které musí vyplácet odměnu za kapitál, jenž byl do nich investován, může být prvek zisku představující spravedlivou odměnu za kapitál s přihlédnutím k riziku považován za přiměřený, je-li to řádně odůvodněno a pokud je to nezbytné pro plnění závazků veřejné služby.

73. Veřejnoprávní vysílací organizace si mohou ponechat roční nadměrnou náhradu převyšující čisté náklady veřejné služby (jako „rezervu na veřejné služby“) v míře, která je nezbytná pro zajištění financování závazků veřejné služby. Obecně se Komise domnívá, že za částku nezbytnou pro zvládnutí výkyvů nákladů a příjmů lze považovat částku do výše 10 % ročních výdajů zahrnutých do rozpočtu na poslání veřejné služby. Nadměrnou náhradu nad tento limit je zpravidla nutno neprodlévat.

⁽⁴⁶⁾ To odkazuje na hypotetickou situaci, ve které by činnosti, jež nejsou veřejnou službou, měly být přerušeny: náklady, kterým by tak bylo zamezeno, představují částku společných nákladů, které by měly být přiděleny na činnosti, jež nejsou veřejnou službou.

⁽⁴⁷⁾ Toto ustanovení veřejným vysílacím organizacím samozřejmě nebrání mít zisk z obchodních činností spadajících mimo poslání veřejné služby.

74. Výjimečně a v řádně odůvodněných případech může být veřejnoprávním vysílacím organizacím povoleno ponechat si částku převyšující 10 % ročních výdajů zahrnutých do rozpočtu na poslání veřejné služby. To je možné pouze za předpokladu, že tato nadměrná náhrada je předem závazně vyčleněna pro účely jednorázových velkých výdajů, jež jsou pro plnění poslání veřejné služby nezbytné⁽⁴⁸⁾. Použití takové jasně vyčleněné nadměrné náhrady by mělo být rovněž časově omezené v závislosti na jejím účelu.
75. Aby mohla Komise vykonávat své povinnosti, stanoví členské státy podmínky, za nichž mohou veřejnoprávní vysílací organizace uvedenou nadměrnou náhradou použít.
76. Uvedená nadměrná náhrada se použije výhradně za účelem financování činností veřejné služby. Křížové subvencování obchodních činností není opodstatněné a představuje neslučitelnou státní podporu.

6.6 Mechanismy finanční kontroly

77. Členské státy zavedou vhodné mechanismy, které zabrání nadměrné náhradě nad rámec ustanovení v bodech 72 až 76. Zajistí pravidelnou a účinnou kontrolu využívání veřejného financování s cílem zamezit nadměrné náhradě a křížovému subvencování a zajistit dohled nad výší a využitím „rezerv na veřejné služby“. Je v pravomoci členských států, aby ve svých vnitrostátních systémech vysílání zvolily nejvhodnější a neúčinnější kontrolní mechanismy, přičemž vezmou v úvahu rovněž nutnost zajistit jejich provázanost s mechanismy, které byly pro účely dohledu nad plněním veřejné služby již zavedeny.
78. Tyto kontrolní mechanismy budou účinné zřejmě pouze tehdy, budou-li prováděny externím subjektem, který je na veřejnoprávní vysílací organizaci nezávislý, a to v pravidelných intervalech, nejlépe jednou ročně. Členské státy zajistí podmínky pro zavedení účinných opatření ke zpětnému získání nadměrné náhrady, která překročí rámec ustanovení v předchozím oddíle 6.5, a rovněž ke zpětnému získání křížového subvencování.

⁽⁴⁸⁾ Takové zvláštní rezervy mohou být opodstatněné v případě velkých technologických investic (např. digitalizace), k nimž podle předpokladů dojde v určitém okamžiku a které jsou nezbytné pro plnění poslání veřejné služby; nebo v případě velkých restrukturalizačních opatření, jež jsou nezbytná k zachování nepřetržitého provozu veřejnoprávní vysílací organizace v jasně vymezeném časovém období.

79. Finanční situace veřejnoprávních vysílacích organizací by měla podléhat hloubkovému přezkumu na konci každého finančního období, jak je stanoveno ve vnitrostátních systémech vysílání jednotlivých členských států, nebo pokud takové období neexistuje, na konci časového období, které by běžně nemělo překročit čtyři roky. Při výpočtu finančních potřeb veřejnoprávní vysílací organizace na příští období se vezmou v úvahu „rezervy na veřejné služby“ existující na konci finančního období nebo na konci rovnocenného období, jak je uvedeno výše. V případě „rezerv na veřejné služby“, které opakovaně překročí 10 % ročních nákladů na veřejnou službu, přezkoumají členské státy, zda je úroveň financování přizpůsobena skutečným finančním potřebám veřejnoprávních vysílacích organizací.

6.7 Diverzifikace služeb veřejnoprávního vysílání

80. V posledních letech prodělaly trhy s audiovizuálním vysíláním důležité změny, které vedly k nepřetržitému rozvoji a diverzifikaci nabídky vysílacího sektoru. To podnítilo nové otázky týkající se použitelnosti pravidel státní podpory na audiovizuální služby, které jdou nad rámec vysílacích činností v tradičním smyslu.
81. V tomto ohledu se Komise domnívá, že by veřejnoprávní vysílací organizace měly mít možnost využít ve prospěch společnosti příležitostí, které nabízí digitalizace a diverzifikace distribučních platforem na technologicky neutrálním základě. Aby byla zajištěna základní úloha veřejnoprávních vysílacích organizací v novém digitálním prostředí, mohou veřejnoprávní vysílací organizace při poskytování audiovizuálních služeb na nových distribučních platformách využívat státní podporu, a uspokojovat tak zájmy široké veřejnosti stejně jako speciální zájmy, a to za předpokladu, že slouží stejným demokratickým, společenským a kulturním potřebám dotyčné společnosti a nemají nepřiměřené účinky na trh, které nejsou pro plnění veřejné služby nezbytné.
82. Současně s rychlým vývojem trhů s vysíláním se mění rovněž obchodní modely vysílacích organizací. Při plnění svého poslání veřejné služby využívají vysílací organizace stále častěji nových zdrojů financování, například reklamy online, nebo poskytují služby za úplatu (tzv. placené služby, například přístup k archivům za poplatek, tematické televizní kanály na základě platby za zhlédnuté programy, přístup k mobilním službám za paušální platbu a k záznamu televizních programů za poplatek, placené stahování obsahu z internetu atd.). Prvek odměny v placených službách může být spojen například s hrazením poplatků za distribuci v síti nebo autorská práva ze strany vysílacích organizací (například jsou-li služby na mobilních platformách poskytovány oproti uhrazení poplatku za mobilní distribuci).

83. Ačkoli služby veřejnoprávního vysílání mají tradičně charakter volného vysílání, Komise se domnívá, že prvek přímé odměny v takových službách – přestože má dopad na jejich přístupnost divákovi⁽⁴⁹⁾ – nutně neznamená, že tyto služby zjevně nejsou součástí veřejné služby, a to za předpokladu, že prvek odměny neohrožuje zvláštní charakter veřejné služby v tom smyslu, že slouží společenským, demokratickým a kulturním potřebám občanů, což odlišuje veřejné služby od čistě obchodních činností⁽⁵⁰⁾. Prvek odměny je jedním z aspektů, k nimž se při rozhodování o zařazení těchto služeb do poslání veřejné služby přihlíží, jelikož se může ovlivnit univerzálnost a celkovou podobu poskytované služby, jakož i její dopad na trh. Za předpokladu, že daná zpoplatněná služba uspokojuje zvláštní společenské, demokratické a kulturní potřeby společnosti, aniž by vedla k nepřiměřeným účinkům na hospodářskou soutěž a přeshraniční obchod, mohou členské státy takovou službu veřejnoprávním vysílacím organizacím svěřit jako součást jejich poslání veřejné služby.
84. Jak je uvedeno výše, státní podporu pro veřejnoprávní vysílací organizace je možno využívat k šíření audiovizuálních služeb na všech platformách za předpokladu, že jsou splněny věcné požadavky Amsterodamského protokolu. Za tím účelem členské státy prostřednictvím postupu předběžného hodnocení založeného na otevřené veřejné konzultaci zváží, zda nové významné audiovizuální služby plánované veřejnoprávními vysílacími organizacemi splňují požadavky Amsterodamského protokolu, tedy zda tyto služby uspokojují demokratické, společenské a kulturní potřeby společnosti při náležitém zohlednění jejich možných účinků na podmínky obchodu a na hospodářskou soutěž.
85. Je na členských státech, aby stanovily (s přihlédnutím k charakteristikám a vývoji trhu vysílání, jakož
- i k rozsahu služeb, které veřejnoprávní vysílací organizace již nabízejí), co lze považovat za „novou významnou službu“. „Nová“ povaha činnosti může záviset mimo jiné na jejím obsahu nebo na způsobu využívání⁽⁵¹⁾. „Významnost“ služby může zohledňovat například finanční zdroje potřebné pro její rozvoj a očekávaný dopad na poptávku. Významné změny stávajících služeb podléhají stejnému posouzení jako významné nové služby.
86. Je v pravomoci členských států, aby zvolily nejvhodnější mechanismus k zajištění souladu audiovizuálních služeb s věcnými podmínkami Amsterodamského protokolu s přihlédnutím ke zvláštnostem vnitrostátních systémů vysílání a k potřebě zajistit redakční nezávislost veřejnoprávních vysílacích organizací.
87. V zájmu transparentnosti a dostupnosti všech relevantních informací, které jsou pro přijetí vyváženého rozhodnutí nezbytné, mají zúčastněné strany příležitost předložit svá stanoviska k plánované nové významné službě v rámci otevřené konzultace. Výsledek této konzultace včetně posouzení a důvodů rozhodnutí budou zpřístupněny veřejnosti.
88. S cílem zajistit, aby veřejné financování významných nových audiovizuálních služeb nenarušilo obchod a hospodářskou soutěž v míře, jež je v rozporu se společným zájmem, zhodnotí členské státy na základě výsledků otevřené konzultace celkový dopad nové služby na trh porovnáním situace při existenci a neexistenci plánované nové služby. Při posuzování dopadu na trh jsou relevantními prvky např. existence podobné nebo nahraditelné nabídky, hospodářská soutěž v oblasti redakce, struktura trhu, postavení veřejnoprávní vysílací organizace na trhu, úroveň hospodářské soutěže

⁽⁴⁹⁾ Jak stanoví Rada Evropy ve svém doporučení o úloze veřejnoprávních sdělovacích prostředků v informační společnosti, „[...] členské státy mohou zvážit možnost doplňkového financování při řádném zohlednění otázek trhu a hospodářské soutěže. Zejména v případě nových personalizovaných služeb mohou členské státy zvážit, zda veřejnoprávním médiím umožní vybírat poplatky [...]. Žádná z těchto možností by však neměla ohrozit zásadu univerzálnosti veřejnoprávních médií nebo vést k diskriminaci mezi jednotlivými skupinami společnosti [...]. Při zavádění nových režimů financování by měly členské státy věnovat patřičnou pozornost tomu, aby byl daný obsah svou povahou v zájmu veřejnosti i ve společném zájmu“.

⁽⁵⁰⁾ Komise se například domnívá, že požadavek přímé platby od uživatelů za poskytování nabídky specializovaného premiového obsahu by bylo běžně považováno za obchodní činnost. Na druhé straně se však Komise například domnívá, že účtování poplatků za pouhý přenos v síti u vyváženého a rozmanitého vysílání na nových platformách, jako jsou mobilní zařízení, by danou nabídku na obchodní činnost nezměnilo.

⁽⁵¹⁾ Komise se například domnívá, že některé formy lineárního přenosu jako např. simultánní přenos večerních televizních zpráv na jiných platformách (např. na internetu či mobilních zařízeních) nemusí být pro účely tohoto sdělení považovány za „nové“. Mělo by být na členských státech, aby určily, zda lze jiné formy opětovného přenosu vysílání veřejnoprávních vysílacích organizací na jiných platformách považovat za významné nové služby, přičemž by měly zohlednit zvláštnosti a charakteristiky daných služeb.

- a možný dopad na soukromé iniciativy. Tento dopad musí být vyrovnán hodnotou daných služeb pro společnost. Jestliže převažují nepříznivé účinky na trh, bude se státní financování audiovizuálních služeb považovat za přiměřené pouze tehdy, je-li odůvodněno přidanou hodnotou, pokud jde o uspokojování společenských, demokratických a kulturních potřeb společnosti⁽⁵²⁾, přičemž se zohlední rovněž stávající celková nabídka veřejných služeb.
89. Takové posouzení by bylo objektivní pouze tehdy, pokud by je prováděl subjekt, který je na vedení veřejnoprávní vysílací organizace skutečně nezávislý, rovněž pokud jde o jmenování a odvolávání jejích členů, a který má pro výkon svých povinností dostatečnou kapacitu a zdroje. Členské státy jsou schopny navrhnout postup, který je přiměřený velikosti daného trhu a postavení veřejnoprávní vysílací organizace na tomto trhu.
90. Výše uvedené úvahy veřejnoprávními vysílacími organizacemi nebrání v tom, aby vyzkoušely nové inovativní služby (např. v podobě pilotních projektů) v omezeném rozsahu (např. pokud jde o čas a sledovanost) a za účelem získání informací o proveditelnosti a přidané hodnotě plánované služby, pokud se tato zkušební fáze nerovná zavedení plnohodnotné nové významné audiovizuální služby.
91. Komise má za to, že výše uvedené posouzení na vnitrostátní úrovni přispěje k zajištění souladu s pravidly ES v oblasti státní podpory. Tím nejsou dotčeny pravomoci Komise, pokud jde o ověřování, zda členské státy dodržují ustanovení Smlouvy, ani její právo v případě nutnosti jednat, rovněž na základě stížnosti nebo z vlastního podnětu.
93. Při vykonávání obchodních činností jsou veřejnoprávní vysílací organizace povinny dodržovat tržní zásady a pokud jednají prostřednictvím obchodních dceřiných společností, musí jednat nezávisle na těchto společnostech. Členské státy zajistí, aby veřejnoprávní vysílací organizace dodržovaly tuto zásadu nezávislého jednání, uskutěčňovaly své obchodní investice v souladu se zásadou investora v tržním hospodářství a nevyužívaly veřejného financování k protisoutěžním praktikám vůči svým konkurentům.
94. Příkladem protisoutěžního chování může být cenové podbízení. Veřejnoprávní vysílací organizace může být v pokušení snižovat ceny reklamy nebo jiných činností, které nejsou veřejnou službou (např. komerčních placených služeb), a to pod úroveň, kterou lze ještě považovat za tržní, aby snížila příjem konkurentů, pokud jsou výsledné nižší příjmy pokryty veřejnou vyrovnávací platbou. Takovéto chování nelze považovat za chování slučitelné s posláním veřejné služby, kterým byla vysílací organizace pověřena, a každopádně by „ovlivnilo podmínky obchodu a hospodářskou soutěž ve Společenství v míře, která by byla v rozporu se společným zájmem“, a porušilo by tím Amsterodamský protokol.
95. Vzhledem k rozdílné situaci na různých trzích bude dodržování tržních zásad ze strany veřejnoprávních vysílacích organizací, zejména otázky, zda veřejnoprávní vysílací organizace uvádějí ve svých obchodních nabídkách nižší ceny nebo zda dodržují zásadu proporcionality v souvislosti s nabýváním premiových práv⁽⁵³⁾ posuzováno případ od případu s přihlédnutím k zvláštnostem daného trhu a dotčené služby.

6.8 Přiměřenost a tržní chování

92. V souladu s Amsterodamským protokolem se veřejnoprávní vysílací organizace nepodílí na činnostech, jež by vedly k nepřiměřenému narušení hospodářské soutěže a jež nejsou pro plnění poslání veřejné služby nezbytné. Například získání premiového obsahu jako součásti celkového poslání veřejné služby veřejnoprávní vysílací organizace je obecně považováno za legitimní. K nepřiměřenému narušení trhu by však došlo v případě, že by veřejnoprávní vysílací organizace ponechávaly výlučná premiová práva nevyužitá, aniž by na ně zavčas a transparentním způsobem nabídly udělení sublicencí. Proto Komise vyzývá členské státy, aby zajistily dodržování zásady proporcionality ze strany veřejnoprávních vysílacích organizací rovněž s ohledem na nabývání premiových práv veřejnoprávními vysílacími organizacemi.
96. Komise se domnívá, že zajistit dodržování tržních zásad ze strany veřejnoprávních vysílacích organizací je v první řadě úkolem vnitrostátních orgánů. Za tím účelem zavedou členské státy vhodné mechanismy, které umožní účinné posouzení možných stížností na vnitrostátní úrovni.
97. Aniž je dotčen předchozí bod, v případě nutnosti může Komise jednat na základě článků 81, 82, 86 a 87 Smlouvy o ES.

⁽⁵²⁾ Viz také poznámka pod čarou č. 40 o důvodech existence vysílací SOHZ.

⁽⁵³⁾ Jednou z důležitých otázek může být například to, zda veřejnoprávní vysílací organizace soustavně nabízejí vyšší ceny za práva na premiové programy způsobem, který překračuje potřeby poslání veřejné služby a vede k nepřiměřenému narušení trhu.

7. ČASOVÁ PŮSOBNOST

98. Toto sdělení se použije od prvního dne po zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*. Nahrazuje se jím sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání z roku 2001.
99. Komise použije toto sdělení na všechna oznámená opatření podpory, v souvislosti s nimiž má přijmout rozhodnutí po zveřejnění tohoto sdělení v *Úředním věstníku*, a to i v případě projektů, které byly oznámeny před tímto datem.
100. V souladu se sdělením Komise o stanovení prováděcích pravidel pro posouzení protiprávní státní podpory ⁽⁵⁴⁾ použije Komise v případě neoznámené podpory:
- a) toto sdělení, jestliže byla podpora udělena po jeho zveřejnění;
 - b) sdělení z roku 2001 ve všech ostatních případech.

⁽⁵⁴⁾ Úř. věst. C 119, 22.5.2002, s. 22.