

Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan

(2001/C 320/04)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. TIEDONANNON TAUSTAA JA SOVELTAMISALA

- Radio- ja televisiolähetystoiminta on muuttunut huomattavasti viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Monopoliin lakkauttaminen, uusien yhtiöiden tulo markkinoille ja teknologian nopea kehitys ovat muuttaneet perusteellisesti kilpailuympäristöä. Televisiolähetystoimintaa on perinteisesti harjoittanut monopoliasemassa toimiva julkinen yleisradioyhtiö julkisen sääntelyn alaisena. Kyseinen tilanne on johtunut pääasiassa lähetystaajuuksien rajallisesta saatavuudesta ja korkeista markkinoillepääsyn esteistä.
- Taloudellinen ja teknologinen kehitys mahdollisti kuitenkin 1970-luvulla jäsenvaltioille myös muiden operaattoreiden lähetystoiminnan sallimisen. Tästä syystä jäsenvaltiot ovat päättäneet hyväksyä kilpailun markkinoilla. Tämä on antanut kuluttajille enemmän valinnanmahdollisuuksia, sillä tarjolla on monia uusia kanavia ja palveluja, edistänyt vahvojen eurooppalaisten radio- ja televisioyhtiöiden perustamista ja kasvua sekä varmistanut laajan moniarvoisuuden alalla. Vapauttaessaan markkinat kilpailulle jäsenvaltiot katsoivat, että julkista yleisradiotoimintaa on jatkettava. Sen avulla voidaan varmistaa ohjelmasisällön monipuolisuus ja sellaisten tarpeiden tyydyttäminen, joita yksityiset radio- ja televisioyhtiöt eivät ehkä täyttäisi parhaalla mahdollisella tavalla.
- Monet yksityiset radio- ja televisioyhtiöt ovat ilmoittaneet komissiolle, että lisääntynyt kilpailu yhdessä valtionrahoitteiden operaattoreiden toiminnan kanssa on aiheuttanut kasvavaa huolta toimintaedellytysten tasapuolisuudesta. Pääosa kanteluista koskee EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan oletettua rikkomista tilanteissa, jotka liittyvät rahoitusohjelmiin julkisten yleisradiotoiminnan harjoittajien hyväksi.
- Tässä tiedonannossa esitetään periaatteet, joita komissio aikoo noudattaa soveltaessaan EY:n perustamissopimuksen 87 artiklaa ja 86 artiklan 2 kohtaa julkiselle yleisradiotoiminnalle myönnettyyn valtion rahoitukseen. Tämä tiedonanto tekee komission toimintalinjoista mahdollisimman avoimia.

2. JULKISEN YLEISRADIOTOIMINNAN TEHTÄVÄ

- Komission äskettäin antamassa tiedonannossa yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa todetaan seuraavaa: "Tiedotusvälineillä on keskeinen asema nykyaikaisen demokraattisen yhteiskunnan toiminnassa – erityisesti sosiaalisten arvojen kehittämisessä ja välittämisessä – ja siksi ne ovat olleet alusta alkaen sääntelyn kohteena yleisen edun vuoksi. Sääntely on perustunut yhteisiin arvoihin, kuten sananvapauteen ja vastineoikeuteen,

moniarvoisuuteen, tekijänoikeuteen, kulttuuriseen ja kielelliseen monimuotoisuuteen, alaikäisten ja ihmisarvon suojeluun ja kuluttajansuojaan" ⁽¹⁾.

- Julkista yleisradiotoimintaa ei voida verrata julkiseen palveluun millään muulla talouden alalla, vaikka sillä onkin selkeästi taloudellista merkitystä. Mikään muu palvelu ei pysty samanaikaisesti kattamaan yhtä laajaa väestöosuutta, tarjoamaan paljon informaatiota ja ohjelmasisältöä ja vaikuttamaan sekä yksilöiden että yleisön mielipiteeseen.
- Audiovisuaalialan politiikkaa käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä, jonka puheenjohtajana toimi komission jäsen Oreja, on todennut, että "julkisella yleisradiotoiminnalla on merkittävä tehtävä jokaisen maan kulttuurisen monimuotoisuuden edistäjänä, opetusohjelmien tarjoajana, objektiivisena tiedonvälittäjänä ja moniarvoisuuden turvaajana sekä demokraattisen, maksuttoman ja laadukkaan viihteen tarjoajana" ⁽²⁾.
- Yleisradiotoimintaa pidetään yleensä erittäin luotettavana tietolähteenä ja huomattavalle väestöosalle se on myös tärkein tietolähde. Tällä tavoin se edistää julkista keskustelua ja varmistaa myös kaikkien kansalaisten jonkinasteisen osallistumisen yhteiskunnallisiin asioihin.
- Julkisen palvelun tehtävä ⁽³⁾ on tunnustettu perustamissopimuksessa. Asian kannalta keskeinen määräys on 86 artiklan 2 kohta:

"Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa."

⁽¹⁾ KOM(2000) 580 lopullinen, s. 35.

⁽²⁾ "The digital age: European Audiovisual Policy. Report from the high level group on audiovisual policy", 1998.

⁽³⁾ Tässä tiedonannossa EY:n perustamissopimuksen 16 artiklan ja Amsterdamin sopimuksen päätöksiäkirjaan liitetyn julistuksen N:o 13 mukaisesti pöytäkirjassa jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta mainitun "julkisen palvelun" -käsitteen katsotaan viittaavan 86 artiklan 2 kohdassa käytettyyn "yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun" -käsitteeseen.

10. Tämä määräys vahvistetaan EY:n perustamissopimuksen 16 artiklassa, joka sisällytettiin Amsterdamin sopimuksella ja tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 1999, sekä jossa määrätään seuraavaa:

"Otaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämässä yhteisö ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja tämän sopimuksen soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin perustein ja edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 73, 86 ja 87 artiklan soveltamista".

11. Näiden periaatteiden tulkintaa esitellään tulkitsevassa pöytäkirjassa jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta, jäljempänä "pöytäkirja", ottaen erityisesti huomioon yleisradiotoiminnan erityisluonne. Pöytäkirjassa todetaan aluksi, että "jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus". Pöytäkirjassa todetaan sen jälkeen seuraavaa:

"Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyrityksille kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppa- ja kilpailuosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen".

12. Julkisen yleisradiotoiminnan merkitystä unionin yhteiskuntaelämälle, demokratialle ja kulttuurille korostettiin myös neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden ja hallitusten edustajien 25 päivänä tammikuuta 1999 annetussa päätöslauselmassa julkisesta yleisradiotoiminnasta. Päätöslauselmassa korostetaan seuraavaa: "julkisen yleisradiotoiminnan erityisvelvoitteen täyttämisen välttämätön edellytys on, että erilaiset kanavat ja palvelut ovat suuren yleisön saatavilla syrjimättömyyden ja yhtäläisten mahdollisuuksien pohjalta". Julkisen yleisradiotoiminnan on "hyödynnettävä tekniikan kehitystä", sillä on "tärkeä tehtävä uusista audiovisuaalialan palveluista ja tietopalveluista sekä uusista tekniikoista koituvien hyötyjen saattamisessa yleisön saataville" ja sen tehtäviin kuuluu "toiminnan kehittäminen ja monipuolistaminen digitaalisena aikana". Päätöslauselmassa todetaan lisäksi, että "julkisen yleisradiotoiminnan on voitava vastaisuudessa tarjota laaja ohjelmistovalikoima jäsenvaltioiden sille määrittelemän tehtävän mukaisesti" ⁽⁴⁾.

13. Näiden yleisradiotoiminnalle ominaisten piirteiden vuoksi julkisen palvelun tehtävää, joka kattaa "laajan ohjelmistovalikoiman jäsenvaltioiden sille määrittelemän tehtävän mukaisesti", kuten todetaan päätöslauselmassa, voidaan periaat-

teessa pitää perusteltuna. Tavoitteena on tasapainoinen ja vaihteleva ohjelmistovalikoima, jolla pystytään säilyttämään tietty yleisöosuus julkisille yleisradioyhtiöille ja varmistamaan näin tehtävän täyttäminen – eli yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuritarpeiden täyttäminen ja moniarvoisuuden turvaaminen.

14. On huomattava, että kaupallisilla radio- ja televisioyhtiöillä, joista osaa koskevat julkisen palvelun velvoitteet, on oma roolinsa pöytäkirjan tavoitteiden toteuttamisessa, sillä ne edistävät moniarvoisuutta, herättävät kulttuurista ja politiikasta käytävää keskustelua sekä laajentavat ohjelmistovalikoimaa.

3. OIKEUDELLISET PUITTEET

15. Valtiontukisääntöjen soveltamisessa julkiseen yleisradiotoimintaan on otettava huomioon monia eri seikkoja. EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artikla sisältävät valtiontukea koskevia määräyksiä ja 86 artiklan 2 kohdassa määrätään perustamissopimuksen määräysten ja erityisesti kilpailusääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin. Amsterdamin sopimuksella perustamissopimukseen sisällytettiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskeva artikla (16 artikla) ja pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta, mutta jo Maastrichtin sopimuksella perustamissopimukseen oli lisätty yhteisön aseman kulttuurin alalla määrättävä artikla (151 artikla) ja määräyksiä kulttuurin edistämiseksi myönnettävän valtiontuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille (87 artiklan 3 kohdan d alakohta). Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet 3 päivänä lokakuuta 1989 direktiivin 89/552/ETY televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ⁽⁵⁾. Komissio on antanut 25 päivänä kesäkuuta 1980 direktiivin 80/723/ETY jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta ⁽⁶⁾. Sääntöjä on tulkittu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Komissio on antanut myös 5 kohdassa mainitun tiedonannon ja monia tiedonantoja valtiontukisääntöjen soveltamisesta.

4. 87 ARTIKLAN 1 KOHDAN SOVELLETTAVUUS

4.1 Julkiselle yleisradiotoiminnalle myönnetty valtion rahoitus katsotaan valtiontueksi

16. Perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa määrätään: "Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosiolla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan".

⁽⁵⁾ EYVL L 298, 17.10.1989, s. 23, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/36/EY (EYVL L 202, 30.7.1997, s. 60).

⁽⁶⁾ EYVL L 195, 29.7.1980, s. 35, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2000/52/EY (EYVL L 193, 29.7.2000, s. 75).

⁽⁴⁾ EYVL C 30, 5.2.1999, s. 1.

17. Valtion toimenpiteen tarkoitus ei ole ratkaiseva seikka sen sisältämän valtiontuen arvioimiseksi 87 artiklan 1 kohdan mukaisesti, vaan toimenpiteen vaikutukset. Valtion julkiseen yleisradiotoimintaan myöntämää rahoitusta on pidettävä yleensä valtiontukea, sikäli kun se täyttää edellä mainitut arviointiperusteet. Julkiset yleisradioyhtiöt rahoitetaan yleensä valtion talousarviosta tai tv-vastaanottimien haltijoilta perityin lupamaksuin. Tietyissä erityisolosuhteissa valtio voi sijoittaa pääomaa julkiseen yleisradioyhtiöön tai luopua lainojensa takaisinmaksuvaateista. Tällaiset rahoitustoimenpiteet perustuvat yleensä julkisten viranomaisten toimintaan ja niihin liittyy valtion varojen siirtämistä. Kun lisäksi tällaiset toimenpiteet eivät täytä markkinataloudessa toimivan sijoittajan testiä ETY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta julkisten viranomaisten omistuksiin ⁽⁷⁾ sekä jäsenvaltioille ETY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta ja komission direktiivin 80/723/ETY 5 artiklan soveltamisesta tehdasteollisuuden alalla toimiviin julkisiin yhtiöihin annetun komission tiedonannon ⁽⁸⁾ mukaisesti, ne suositavat useimmissa tapauksissa ainoastaan joitakin yleisradioyhtiöitä ja voivat siten vääristää kilpailua. Rahoitukseen mahdollisesti sisältyvä valtiontuki on arvioitava tapauskohtaisesti rahoituksen luonteesta riippuen ⁽⁹⁾.
18. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että *"kun valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki vahvistaa yrityksen asemaa verrattuna toiseen yhteisön sisäisessä kaupassa kilpailevaan yritykseen, kyseisen tuen on katsottava vaikuttaneen viimeksi mainittuun yritykseen"* ⁽¹⁰⁾. Näin ollen julkiseen yleisradiotoimintaan myönnetyn valtion rahoituksen voidaan yleensä katsoa vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämä koskee erityisesti ohjelmaoikeuksien ostoa ja myyntiä, mikä tapahtuu usein kansainvälisellä tasolla. Niiden julkisten yleisradioyhtiöiden osalta, jotka saavat myydä mainosaikaa, myös mainostamisella on rajatylittäviä vaikutuksia varsinkin kansalliset rajat ylittävillä yhtenäisillä kieli-alueilla. Lisäksi kaupallisten radio- ja televisioyhtiöiden omistajana voi olla useampi kuin yksi jäsenvaltio.
19. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ⁽¹¹⁾ kaikkea tietylle yritykselle siirrettäviä valtion varoja – myös julkisen palvelun veloitteen aiheuttamien ylimääräisten nettokustannusten kattamiseen – on pidettävä valtiontukea (jos kaikki EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytykset täyttyvät).

⁽⁷⁾ EY-tiedote 9-1984.

⁽⁸⁾ EYVL C 307, 13.11.1993, s. 3.

⁽⁹⁾ Tuki nro NN 88/98, ympärivuorokautisen mainoksettoman uutiskanavan rahoittaminen BBC:n lupamaksuilla, EYVL C 78, 18.3.2000, s. 6, ja tuki nro NN 70/98, Valtiontuki julkisille tv-kanaville (Kinderkanal ja Phoenix) EYVL C 238, 21.8.1999, s. 3.

⁽¹⁰⁾ Asiat 730/79, Philip Morris Holland v. komissio, Kok. 1980, s. 2671, 11 kohta; C-303/88, Italia v. komissio, Kok. 1991, s. I-1433, 27 kohta; C-156/98, Saksa v. komissio, Kok. 2000, s. I-6857, 33 kohta

⁽¹¹⁾ Asiat T-106/95, FFSA ym. v. komissio, Kok. 1997, s. II-229; T-46/97, SIC v. komissio, Kok. 2000, s. II-2125 ja C-332/98, Ranska v. komissio, Kok. 2000, s. I-4833 Valtiontuki julkisille tv-kanaville (Kinderkanal ja Phoenix).

4.2 Tuen luonne: voimassa oleva vai uusi tuki

20. Nykyisin useimmissa jäsenvaltioissa sovellettavat rahoitusohjelmat otettiin käyttöön kauan aikaa sitten. Tämän vuoksi komission on ensiksi määritettävä, voidaanko nämä tukiohjelmat katsoa 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi.
21. Voimassa olevaa tukea säännellään 88 artiklan 1 kohdassa, jossa määrätään, että *"komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheelliseksi toimenpiteiksi"*.
22. EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevasta yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 ⁽¹²⁾ 1 artiklan b kohdan i alakohdassa määritellään voimassa oleviksi *"tuet, jotka olivat olemassa ennen perustamissopimuksen voimaantuloa kyseisessä jäsenvaltiossa, eli tukiohjelmat ja yksittäiset tuet, jotka on otettu käyttöön ennen perustamissopimuksen voimaantuloa ja joita voidaan soveltaa edelleen perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen"*.
23. Asetuksen 1 artiklan b kohdan v alakohdassa voimassa olevaksi tueksi määritellään *"tuet, joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä"*.
24. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ⁽¹³⁾ komissio tarkistaa, ovatko sääntelypuitteet, joita soveltaen tuki on myönnetty, muuttuneet tuen myöntämisen jälkeen. Komissio ottaa huomioon kaikki oikeudelliset ja taloudelliset seikat, jotka liittyvät tietyn jäsenvaltion yleisradiotoimintaan. Vaikka tällaisen arvioinnin kannalta merkityksellisissä oikeudellisissa ja taloudellisissa seikoissa on yhtymäkohtia kaikissa tai useimmissa jäsenvaltioissa, komissio katsoo, että tässä yhteydessä paras lähestymistapa on tapauskohtainen arviointi ⁽¹⁴⁾.

5. TUEN SOVELTUVUUDEN ARVIOINTI 87 ARTIKLAN 2 JA 3 KOHDAN NOJALLA

25. Komission on tutkittava julkisille yleisradioyhtiöille myönnettävää valtiontukea määrittääkseen, voidaanko sitä pitää yhteismarkkinoille soveltuvana. Tällöin voidaan soveltaa 87 artiklan 2 ja 3 kohdassa lueteltuja poikkeuksia.

⁽¹²⁾ EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1.

⁽¹³⁾ Asia C-44/93, Namur-Les Assurances du Crédit SA v. Office National du Ducreire ja Belgia, Kok. 1994, s. I-3829.

⁽¹⁴⁾ Komission viimeaikainen käytäntö tällä alalla, ks. alaviite 9.

26. Perustamissopimuksen 151 artiklan 4 kohdan mukaan yhteisö ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden perustamissopimuksen määräysten mukaisessa toiminnassaan, erityisesti kulttuuriensa monimuotoisuuden vaalimiseksi ja edistämiseksi. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan d alakohdassa komissiolle annetaan mahdollisuus katsoa yhteismarkkinoille soveltuvaksi tuki kulttuurin edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisössä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Komission tehtävänä on päättää tämän määräyksen käytännön soveltamisesta samalla tavoin kuin muidenkin 87 artiklan 3 kohdan poikkeusmääräysten soveltamisesta. Olisi pidettävä mielessä, että valtiontukikieltoon poikkeuksen myöntäviä määräyksiä on sovellettava kurinalaisesti. Tästä syystä 87 artiklan 3 kohdan d alakohdassa tarkoitettu kulttuurin käsite on tulkittava suppeasti. Kuten komissio totesi asiassa *Kinderkanal ja Phoenix* tekemässään päätöksessä, jäsenvaltioiden opetukselliset ja demokraattiset tarpeet eivät liity kulttuurin edistämiseen ⁽¹⁵⁾. Tässä suhteessa on huomattava, että pöytäkirjassa erotetaan kunkin yhteiskunnan kulttuuriset, yhteiskunnalliset ja demokraattiset tarpeet. Tietenkin myös opetustoimella voi olla kulttuurinen puoli.

27. Julkisille yleisradioyhtiöille myönnettävässä valtiontuessa ei yleensä tehdä eroa pöytäkirjassa mainittujen tarpeiden välillä. Jollei jäsenvaltio siis esitä erillistä määritelmää ja erillisiä rahoitusta yksinomaan kulttuurin edistämiseen myönnettävälle valtiontuelle, tällaista tukea ei yleensä voida hyväksyä 87 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla. Sitä voidaan kuitenkin tavallisesti arvioida 86 artiklan 2 kohdan perusteella, jossa käsitellään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Riippumatta soveltuvuuden arvioinnissa käytettävästä oikeusperustasta komissio tekee asiasisältöä koskevan analyysin samoja eli tässä tiedonannossa esitettyjä arviointiperusteita soveltaen.

6. VALTIONTUEN SOVELTUVUUDEN ARVIOINTI 86 ARTIKLAN 2 KOHDAN NOJALLA

28. Komissio on tunnustanut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen osuuden Euroopan unionin perustavoitteiden saavuttamisessa sekä vuonna 1996 antamassaan tiedonannossa yleishyödyllisistä palveluista, kuten mainitaan 5 kohdassa.

29. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 86 artiklan poikkeusmääräystä, jota on tulkittava suppeasti. Tuomioistuin on selvittänyt, että jotta toimenpiteeseen voidaan soveltaa kyseistä poikkeusta, sen on täytettävä seuraavat ehdot:

- i) kyseessä on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu ja jäsenvaltio on määritellyt sen selvästi sellaiseksi (määritelmä);
- ii) jäsenvaltio on uskonut nimenomaan kyseessä olevan yrityksen tehtäväksi kyseisen palvelun tarjoamisen (tehtävänanto);

iii) perustamissopimukseen sisältyvien kilpailusääntöjen (tässä tapauksessa valtiontukien kiellon) soveltaminen estäisi yritykselle osoitetun tehtävän täyttämisen eikä poikkeus vaikuta kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla (suhteellisuustesti).

30. Komission tehtävänä on perustamissopimuksen valvojana arvioida, täyttyvätkö nämä ehdot.

31. Julkista yleisradiotoimintaa koskevassa erityistapauksessa edellä olevaa lähestymistapaa on muokattava ottaen huomioon pöytäkirjassa olevat tulkintamääräykset. Pöytäkirjassa viitataan julkisen palvelun tehtävään, jonka "kukin jäsenvaltio antaa, määrittelee ja järjestää" (määritelmä ja tehtävänanto), ja jossa määrätään julkisen yleisradiotoiminnan rahoitusta koskevasta poikkeuksesta perustamissopimuksen määräyksiin "siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyrityksille ... julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppa- ja kilpailuosuuteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen" (suhteellisuus).

6.1 Julkisen palvelun tehtävän määritelmä

32. Jotta 29 kohdan i alakohdassa esitetty ehto 86 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi voidaan täyttää, on välttämätöntä määritellä julkisen palvelun tehtävä virallisesti. Vasta sen jälkeen komissio voi riittävällä oikeusvarmuudella arvioida, voidaanko 86 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeusta soveltaa.

33. Julkisen palvelun tehtävän määrittelemineen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja päätös voidaan tehdä kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Yleensä tätä toimivaltaa käytettäessä on otettava huomioon yhteisön käsite yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista. Kun otetaan huomioon yleisradiotoiminnan erityisluonne, "laaja-alainen" määritelmä, jonka mukaan tietyn yleisradioyhtiön tehtäväksi uskotaan tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston tarjoaminen julkisen palvelun tehtävän mukaisesti, samalla kun pidetään katsojaosuus riittävän suurena, voidaan katsoa pöytäkirjan tulkitsevien määräysten mukaan 86 artiklan 2 kohdan nojalla oikeutetuksi. Tällainen määritelmä olisi yhdenmukainen yhteiskunnan demokraattisten, yhteiskunnallisten ja kulttuuristen tarpeiden täyttämistä koskevan tavoitteen kanssa ja varmistaisi moniarvoisuuden, mukaan lukien kulttuurinen ja kielellinen moninaisuus.

34. Julkisen palvelun tehtävään saattaa kuulua joitain palveluja, jotka eivät ole ohjelmia perinteisessä merkityksessä, esimerkiksi online-tietopalveluja, silloin kun ne täyttävät samat yhteiskunnan demokraattiset, sosiaaliset ja kulttuuriset tarpeet, kun otetaan huomioon toiminnan kehitys ja monipuolistuminen digitaalitekniikan myötä.

⁽¹⁵⁾ Ks. alaviite 9.

35. Silloin kun julkisen palvelun tehtävän soveltamisala kattaa uusia palveluja, määritelmää ja tehtävänantoa koskevaa säännöstä olisi muutettava vastaavasti 86 artiklan 2 kohdan rajoissa.

36. Komission tehtävänä on tutkia, noudattavatko jäsenvaltiot perustamissopimuksen määräyksiä⁽¹⁶⁾. Määriteltäessä julkista palvelua yleisradiotoiminnan alalla komission tehtävä rajoittuu selvien virheiden valvontaan. Komissio ei päättä, tarjotaanko ohjelmaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna eikä aseta epäilyksenalaiseksi jonkin tuotteen luonnetta tai laatua. Julkisen palvelun tehtävän määrittelyssä olisi kuitenkin tehty selvä virhe, jos tehtävään kuuluisi toimintoja, joiden ei kohtuudella voitaisi katsoa täyttävän pöytäkirjassa todettuja ”yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita”, kuten sähköinen kaupankäynti. Tässä yhteydessä on muistettava, että julkisen palvelun tehtävä kattaa yleisölle tarjotut yleishyödylliset palvelut. Julkisen palvelun tehtävän määrittelyä koskevaa kysymystä ei pidä sekoittaa kysymykseen näiden palvelujen rahoitusjärjestelystä. Vaikka julkiset yleisradioyhtiöt voivat harjoittaa kaupallisia toimintoja, kuten mainosajan myyntiä tulojen hankkimiseksi, tällaisia toimintoja ei yleensä voida katsoa osaksi julkisen palvelun tehtävää.

37. Julkisen palvelun tehtävän määritelmän olisi oltava mahdollisimman tarkka. Siinä olisi todettava selvästi, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty toiminnanharjoittajan toiminto julkisen palvelun tehtävään. Ilman selvää ja tarkkaa määritelmää niistä velvoitteista, joita aiotaan asettaa julkiselle yleisradioyhtiölle, komissio ei voi suorittaa 86 artiklan 2 kohdan mukaisia tehtäviään eikä siten myöntää artiklan mukaisia poikkeuksia.

38. Julkisen palvelun tehtävään sisällytettujen toimintojen selvä määrittely on tärkeää myös muille kuin yleisradioyhtiöille, kun ne suunnittelevat toimintaansa.

39. Lisäksi julkisen palvelun tehtävän olisi oltava tarkkarajainen, jotta jäsenvaltioiden viranomaiset voivat valvoa tehokkaasti tehtävän täyttämistä, kuten seuraavassa luvussa esitetään.

6.2 Tehtävänanto ja valvonta

40. Jotta 86 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeusta voidaan soveltaa, julkisen palvelun tehtävä on myönnettävä virallisesti (esimerkiksi lainsäädännöllä, sopimuksella tai toimeksiannolla) yhdelle tai useammalle yritykselle.

41. Täsmällisesti määritellyn julkisen palvelun tehtävän antaminen virallisesti julkiselle yleisradioyhtiölle ei yksin riitä. Julkista palvelua on myös käytännössä tarjottava valtion ja kyseisen yrityksen välillä virallisesti vahvistetulla tavalla. Tästä syystä on tarpeen, että sopiva viranomainen tai nimetty toimielin valvoo palvelun tarjoamista. Tällaisen valvovan viranomaisen tai toimielimen tarve on ilmeinen silloin, kun toiminnanharjoittajalle asetetaan laatuvaatimuksia. Periaatteista ja suuntaviivoista yhteisön audiovisuaalipolitiikassa digitaaliaikana annetun komission tiedonannon⁽¹⁷⁾ mukaan komissio ei kuitenkaan arvioi laatuvaatimusten täyttämistä vaan sen on voitava luottaa siihen, että jäsenvaltiot vastaavat asianmukaisesta valvonnasta.

42. Jäsenvaltion toimivaltaan kuuluu sen järjestelyn valitseminen, jolla varmistetaan julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen tehokas valvonta. Tällainen toimielin on tehokas vain, jos se on riippumaton julkisen palvelun tehtävän saaneesta yrityksestä.

43. Jos ei ole riittävää ja luotettavaa osoitusta siitä, että julkista palvelua todella tarjotaan vahvistetulla tavalla, komissio ei voi suorittaa 86 artiklan 2 kohdan mukaisia tehtäviään eikä siten voi myöntää määräyksen mukaisia poikkeuksia.

6.3 Julkisen yleisradiotoiminnan rahoitus ja suhteellisuustesti

6.3.1 Rahoituksen valinta

44. Julkisen palvelun velvoitteet voivat olla määrällisiä, laadullisia tai molempia. Riippumatta velvoitteiden muodosta, ne voivat oikeuttaa korvaukseen, jos ne aiheuttavat sellaisia ylimääräisiä kustannuksia, joita yleisradioyhtiölle ei muutoin olisi aiheutunut.

45. Rahoitusjärjestelyt voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: yhden rahoituslähteen järjestelmä ja sekarahoitusjärjestelmä. Yhden rahoituslähteen järjestelmän ryhmä käsittää järjestelmät, joissa julkista yleisradiotoimintaa rahoitetaan vain julkisista varoista (sen muodosta riippumatta). Sekarahoitusjärjestelmä kattaa monenlaisia rahoitusjärjestelmiä, joissa julkista yleisradiotoimintaa rahoitetaan valtion varojen ja kaupallisesta toiminnasta saatavien tulojen erilaisilla yhdistelmillä. Tällaista kaupallista toimintaa voivat olla mainosajan tai ohjelmien myynti.

⁽¹⁶⁾ Ks. asia C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA v. Siderurgica Gabrielli SpA*, Kok. 1991, s. I-5889.

⁽¹⁷⁾ KOM(1999) 657 lopullinen, 3 jakson 6 kohta.

46. Pöytäkirjassa todetaan seuraavaa: ”Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa. . .” Edellä 5 kohdassa mainitussa yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa antamassaan tiedonannossa komissio totesi lisäksi seuraavaa: ”Rahoitusjärjestelmän valinta kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan, eikä periaatteessa ole syytä vastustaa kaksoisrahoitusjärjestelmän (julkisten varojen ja mainostulojen yhdistelmä) valintaa yksirahoitusjärjestelmän sijaan (ainoastaan julkiset varat), jos järjestelmä ei vaikuta kyseisten markkinoiden kilpailuun (esim. mainonta ja ohjelmien hankinta ja/tai myynti) yhteisön edun vastaisella tavalla”⁽¹⁸⁾.

47. Vaikka jäsenvaltio voi vapaasti valita julkisen yleisradiotoiminnan rahoitustavan, komission on perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan nojalla varmistettava, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamiseen myönnetty poikkeukset kilpailusääntöjen tavallisesta soveltamisesta eivät vaikuta kohtuuttomalla tavalla kilpailuun yhteismarkkinoilla. Kyse on käänteisestä testistä eli sillä tutkitaan, ettei toteutettu toimenpide ole kohtuuton. Tuki ei saa myöskään vaikuttaa kaupan kehitykseen yhteisön etujen vastaisella tavalla.

48. Pöytäkirjassa vahvistetaan tämä lähestymistapa myös julkisen yleisradiotoiminnan osalta ja todetaan, että rahoitus ei saa vaikuttaa ”yhteisön kauppa- ja kilpailusuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen”.

6.3.2 Valtiontuen arviointia koskevat avoimuusvaatimukset

49. Edellä kuvailtu komission arviointi edellyttää, että julkisen palvelun tehtävästä on laadittu selkeä ja täsmällinen määritelmä ja tehtävän täyttämiseen tarvittavat toiminnot pidetään erillään muusta toiminnasta. Erillistä kirjanpitoa vaaditaan tavallisesti jo kansallisella tasolla, jotta voidaan taata julkisten varojen käyttämisen avoimuus ja tilintekovelvollisuus. Erillinen kirjanpito on tarpeen, jotta komissio voi toteuttaa suhteellisuustestin. Se antaa komissiolle keinon tutkia oletettuja ristikkäistukia ja myös puolustaa oikeutettuja korvauksia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamisesta. Vain asianmukaisen tulojen ja menojen kohdentamisen perusteella voidaan määrittää, onko julkinen rahoitus todella rajattu julkisen palvelun tehtävän täyttämiseen aiheutuneisiin nettokustannuksiin ja näin ollen hyväksyttävissä 86 artiklan 2 kohdan ja pöytäkirjan nojalla.

50. Julkisten viranomaisten ja julkisten yritysten ja yritysten, joille on annettu erityis- tai yksinoikeuksia tai joiden tehtäväksi on annettu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liit-

tyvän palvelun tarjoaminen, välisiä taloudellisia suhteita koskevat avoimuusvaatimukset esitetään direktiivissä 80/723/ETY.

51. Direktiivissä 80/723/ETY vaaditaan jäsenvaltioita toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sellainen yritys, jolle on myönnetty erityis- tai yksinoikeuksia tai jonka tehtäväksi on annettu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoaminen ja joka saa jonkin muotoista valtiontukea ja harjoittaa muuta toimintaa, ts. muita kuin julkisen palvelun tehtäviä: a) pitää erillistä juoksevaa kirjanpitoa eri toiminnoista, toisin sanoen julkisen palvelun tehtävistä ja muusta toiminnasta; b) merkitsee ja kohdentaa asianmukaisesti kaikki tulot ja menot ja soveltaa johdonmukaisesti objektiivisesti perusteltuja kustannuslaskennan periaatteita ja c) antaa erillisen kirjanpidon perustana olevista kustannuslaskennan periaatteista selkeät tiedot.

52. Yleisiä avoimuusvaatimuksia sovelletaan myös yleisradioyhtiöihin. Kuten direktiivin 2000/52/EY johdanto-osan 5 kappaleessa todetaan, uusia vaatimuksia sovelletaan julkisiin yleisradioyhtiöihin, jos niille myönnetään valtiontukea tai niiden tehtäväksi on annettu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen ilman, että valtiontukea olisi vahvistettu asianmukaisesti ajaksi avointa ja syrjimätöntä menettelyä noudattaen. Erillistä kirjanpitoa koskevaa velvoitetta ei sovelleta julkisiin yleisradioyhtiöihin, joiden toiminta rajoittuu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamiseen ja jotka eivät harjoita muunlaista toimintaa.

53. Erillinen kirjanpito ei aiheuta erityisiä ongelmia yleisradio-toiminnassa tulopuolella, mutta sen soveltaminen ei ole välttämättä helppoa tai edes mahdollista menopuolella. Tämä johtuu siitä, että yleisradiotoiminnassa jäsenvaltiot voivat katsoa, että yleisen palvelun tehtävä kattaa yleisradioyhtiön koko ohjelmiston ja sallia samalla kaupallisen toiminnan. Toisin sanoen erilaisilla toiminnoilla on suu-relta osin sama tuotantopanos.

54. Tämän vuoksi komissio katsoo, että tulopuolella yleisradioyhtiöiden olisi kirjattava yksityiskohtaisesti kaikki tulonlähteet ja tulojen määrät, jotka kertyvät muusta kuin julkisen palvelun piiriin kuuluvasta toiminnasta.

55. Menopuolella kustannukset, jotka liittyvät muuhun kuin julkisen palvelun piiriin kuuluvaan toimintaan, olisi eriteltävä selvästi. Jos samoja resursseja (henkilöstö, laitteisto, kiinteät laitteet jne.) käytetään sekä julkisen palvelun tarjoamiseen että muuhun toimintaan, niiden kustannukset on kohdennettava yhtiön kokonaiskustannusten eron perusteella julkisen palvelun piiriin kuuluva toiminta sekä mukaan luettuna että pois luettuna⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Tämä viittaa hypoteettiseen tilanteeseen, jolloin muut kuin julkisen palvelun piiriin kuuluvat toiminnot olisi lakkautettava: täten välte-tyt kustannukset ovat yhteisiä kustannuksia, jotka kohdennetaan muihin kuin julkisen palvelun piiriin kuuluviin toimintoihin.

⁽¹⁸⁾ Ks. alaviite 1, s. 36.

56. Tämä merkitsee sitä, että toisin kuin yleishyödyllisessä yritystoiminnassa yleensä, menoja, jotka ovat kokonaan kohdennettavissa julkisen palvelun toimintoihin, samalla kun hyödynnetään kaupallista toimintaa, ei tarvitse jakaa näille kahdelle toimintalajille, vaan ne voidaan suoraan kohdentaa julkiseen palveluun. Tästä ovat esimerkkinä sellaisen ohjelman tuotantokustannukset, joka lähetetään osana julkisen palvelun tehtävää, mutta joka myös myydään muille yleisradioyhtiöille. Tärkein esimerkki on kuitenkin yleisö, jota hankitaan julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi ja mainosajan myymiseksi. Katsotaan, että näiden kustannusten täydellinen jakautuminen kahden toiminnan välillä on keinotekoista ja merkityksetöntä. Kustannusten kohdentamista kirjanpidon avoimuuden kannalta ei kuitenkaan pidä sekoittaa kustannusten takaisinsaamiseen hinnoittelupoliittikkaa määriteltäessä. Jälkimmäistä seikkaa käsitellään 58 kohdassa.

6.3.3 Suhteellisuus

57. Arvioidessaan näiden järjestelmien mukaisen valtion rahoituksen suhteellisuutta komission lähtökohtana on periaate, jonka mukaan valtion rahoitus on tavallisesti tarpeen, jotta yritys voi täyttää julkisen palvelun tehtävänsä. Jotta suhteellisuudesta läpäistäisiin, valtiontuki ei saa ylittää julkisen palvelun tehtävien täyttämisestä aiheutuvia nettokustannuksia. Arvioinnissa otetaan huomioon myös muut julkisen palvelun tehtävistä saadut suorat tai välilliset tulot. Tästä syystä nettohyöty, jonka muut toiminnot saavat julkisen palvelun tehtävästä, on otettava huomioon tuen suhteellisuutta arvioitaessa.
58. Toisaalta saattaa esiintyä markkinavääristymiä, jotka eivät ole tarpeen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi. Jos julkisen yleisradioyhtiön alhaisemmat tulot katetaan valtiotuella, se saattaa alentaa mainoshintoja tai ryhtyä muihin julkisen palvelun tehtävään kuulumattomiin toimiin vähentääkseen kilpailijoiden tuloja. Tällaisen käytännön ei voida katsoa kuuluvan yleisradioyhtiölle annetun julkisen palvelun tehtävän perusluonteeseen. Jos julkinen yleisradioyhtiö käyttää muissa kuin julkisen palvelun tehtävään kuuluvissa toiminnoissa hintoja, jotka ovat alhaisemmat kuin se tarvitsee kattaakseen yksin toiminnoista aiheutuvat kustannukset, jotka tehokkaasti toimivan kaupallisen yhtiön olisi samanlaisessa tilanteessa saatava takaisin, tämä viittaa siihen, että julkisen palvelun velvoitteiden korvauk-

set ovat liian suuret ja että ne joka tapauksessa vaikuttavat "yhteisön kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista" ja siten on vastoin pöytäkirjaa.

59. Suhteellisuustestiä suorittaessaan komissio katsoo, voidaanko tuesta aiheutuvia kilpailunvääristymiä perustella jäsenvaltion määrittelemällä julkisen palvelun ja rahoituksen tarpeella. Tarvittaessa komissio ryhtyy toimiin perustamissopimuksen muiden määräysten perusteella.
60. Niiden vaikutusten arvioinnin, joita valtiontuki aiheuttaa kilpailuun ja kaupan kehitykseen, on perustuttava jokaisen tilanteen erityispiirteisiin. Tässä tiedonannossa ei voida kuvailla kilpailurakennetta ja muita markkinakohtaisia ominaispiirteitä, sillä ne eroavat yleensä melko paljon markkinoittain. Samasta syystä tässä tiedonannossa ei voida ennakolta kuvailla olosuhteita, joissa julkisten yleisradioyhtiöiden hinnat ovat 58 kohdassa selostettujen periaatteiden mukaisia. Tämän vuoksi julkisille yleisradioyhtiöille myönnettyä valtiontukea voidaan arvioida 86 artiklan 2 kohdan nojalla vain tapauskohtaisesti komission käytännön perusteella.
61. Komissio ottaa arvioinnissaan huomioon, että jos valtiontuki on tarpeen julkisen palvelun velvoitteen täyttämiseksi, järjestelmällä voi kokonaisuutena olla myös myönteistä vaikutusta, sillä se voi tarjota vaihtoehtoisen toimituslähteen joillakin merkityksellisillä markkinoilla⁽²⁰⁾. Tätä vaikutusta on kuitenkin tarkasteltava suhteessa tuen mahdollisiin kielteisiin vaikutuksiin, kuten toisten yhtiöiden markkinoille tulon estäminen ja oligopolistisemmän markkinarakenteen mahdollistaminen tai julkisten yleisradiotoiminnan harjoittajien kilpailun vastainen toiminta merkityksellisillä markkinoilla.
62. Komissio ottaa huomioon myös sen, että pienemmillä jäsenvaltioilla voi olla vaikeuksia kerätä tarvittavat varat, jos julkisten palvelujen kustannukset asukasta kohden ovat korkeammat ja jos edellytykset pysyvät muutoin samanlaisina⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Tämä ei merkitse sitä, että valtiontukea voidaan perustella keinona tarjonnan ja kilpailun lisäämiseen tietyillä markkinoilla. Valtiontuki, joka sallii yhtiön pysymisen markkinoilla sen tappioista huolimatta, aiheuttaa vakavan kilpailunvääristymän, sillä se johtaa pitkällä aikavälillä tehottomampaan toimintaan, suppeampaan tarjontaan ja korkeampiin kuluttajahintoihin. Oikeudellisten ja taloudellisten markkinoillepääsyn esteiden poistaminen, tehokkaan kilpailupolitiikan harjoittaminen ja moniarvoisuuden edistäminen ovat tässä suhteessa tehokkaampia keinoja. Luontaiset monopolit ovat yleensä sääntelyn kohteena.

⁽²¹⁾ Samanlaisia vaikeuksia voi olla myös silloin, kun julkinen yleisradiotoiminta kohdistuu kielellisiin vähemmistöihin tai paikallisiin tarpeisiin.