

II

(Tiedonannot)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN JA ELINTEN ANTAMAT
TIEDONANNOT

KOMISSIO

Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2009/C 257/01)

1. JOHDANTO JA TIEDONANNON SOVELTAMISALA

- Radio- ja televisiolähetystoiminta on muuttunut huomattavasti kolmen viime vuosikymmenen aikana. Monopoliin lakkauttaminen, uusien yhtiöiden tulo markkinoille ja teknologian nopea kehitys ovat muuttaneet perusteellisesti kilpailuympäristöä. Televisiolähetystoimintaa on harjoittanut perinteisesti monopoliasemassa toimiva julkinen yritys. Kyseinen tilanne on johtunut pääasiassa lähetystaajuuksien rajallisesta saatavuudesta ja korkeista markkinoillepääsyn esteistä.
- Taloudellinen ja teknologinen kehitys antoi kuitenkin 1970-luvulla jäsenvaltioille enenevässä määrin mahdollisuuden sallia myös muiden operaattoreiden lähetystoiminta. Tästä syystä jäsenvaltiot ovat päättäneet avata markkinat kilpailulle. Tämä on antanut kuluttajille enemmän valinnanmahdollisuuksia, sillä tarjolla on monia uusia kanavia ja palveluja. Se on myös edistänyt vahvojen eurooppalaisten radio- ja televisioyhtiöiden perustamista ja kasvua, uusien teknologioiden kehittämistä sekä varmistanut laajemman moniarvoisuuden alalla. Kehityksen myötä on saatu muutakin kuin pelkkiä lisäkanavia ja -palveluja. Vapauttaessaan markkinat kilpailulle jäsenvaltiot katsoivat, että julkista yleisradiotoimintaa on jatkettava. Sen avulla voidaan varmistaa ohjelmasisällön monipuolisuus sekä yleisön tarpeiden tyydyttäminen ja julkisen vallan tavoitteiden saavuttaminen tavalla, jota ei kenties muuten kyettäisi toteuttamaan parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä vahvistettiin jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta laaditussa tulkitsevassa pöytäkirjassa, jäljempänä 'Amsterdamin pöytäkirja', joka on EY:n perustamissopimuksen liitteenä.
- Monet yksityiset operaattorit ovat kuitenkin samalla ilmoittaneet komissiolle, että lisääntynyt kilpailu yhdessä valtion rahoittamien operaattoreiden toiminnan kanssa on aiheuttanut kasvavaa huolta toimintaedellytysten tasa-

puolisuudesta. Kanteluissa väitetään, että yleisradioyhtiöiden julkisessa rahoittamisessa on rikottu EY:n perustamissopimuksen 86 ja 87 artiklan määräyksiä.

- Vuonna 2001 annetussa komission tiedonannossa valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan ⁽¹⁾ määritettiin ensimmäisen kerran puitteet valtion rahoittamalle julkiselle yleisradiotoiminnalle. Vuoden 2001 tiedonanto on ollut hyvä perusta, jonka pohjalta komissio on tehnyt merkittäviä päätöksiä tällä alalla. Vuodesta 2001 on tehty yli 20 päätöstä, jotka koskevat julkisten yleisradioyhtiöiden toiminnan rahoittamista.
- Samaan aikaan teknologian kehitys on muuttanut perusteellisesti yleisradiotoiminnan ja audiovisuaalialan markkinoita. Markkinoille on tullut useita jakelukanavia ja -teknikoita, kuten digitelevisio, internetpohjainen televisio (IPTV), mobiilitelevisio ja tilausvideopalvelu. Uuden teknologian myötä kilpailu on kiristynyt ja markkinoille on tullut uusia toimijoita, muun muassa verkko-operaattoreita ja internetpalvelujen tarjoajia. Teknologian kehitys on tuonut markkinoille myös uusia mediapalveluja, kuten online-tietopalveluja ja ei-lineaarisia tai tilauspalveluja. Audiovisuaalisten palvelujen tarjonta on yhdentymässä, kun kuluttajat pystyvät yhä helpommin hankkimaan useita palveluja yhdeltä alustalta tai laitteesta, tai vaihtoehtoisesti saman palvelun useilta alustoilta tai laitteista. Kuluttajien laajemat vaihtoehdot mediasisällön hankkimisessa ovat lisänneet tarjolla olevia audiovisuaalisia palveluja ja johtaneet katsojakunnan pirstaloitumiseen. Uusi teknologia on parantanut kuluttajien osallistumismahdollisuuksia. Perinteisistä passiivisista kuluttajista on tullut vähitellen aktiivisia osallistujia, jotka voivat vaikuttaa mediapalvelujen sisältöön. Sekä julkiset että yksityiset radio- ja televisioyhtiöt ovat pyrkineet vastaamaan uusiin haasteisiin monipuolisella toimintaansa, ottamalla käyttöön uusia

⁽¹⁾ EYVL C 320, 15.11.2001, s. 5.

jakelukanavia ja laajentamalla palvelutarjontaansa. Yleisradioyhtiöiden julkisista varoista rahoitettavien toimintojen monipuolistuminen (esimerkiksi online-ohjelmäsältö ja erikoisalojen kanavat) on johtanut siihen, että muut markkinatoimijat (myös kustantajat) ovat tehneet asiasta lukuisia kanteluja.

6. Vuodesta 2001 on lisäksi tehty tärkeitä lainsäädäntömuutoksia, jotka ovat vaikuttaneet yleisradiotoimintaan. Yhteisöjen tuomioistuin määrittä asiassa *Altmark* ⁽²⁾ 24. heinäkuuta 2003 antamassaan tuomiossa edellytykset, joiden täyttyessä julkisen palvelun veloitteesta maksettavat korvaukset eivät ole valtiontukea. Komissio teki vuonna 2005 uuden päätöksen ⁽³⁾ korvauksena julkisista palveluista myönnettävästä valtiontuesta ja antoi asiaa koskevat yhteisön puitteet ⁽⁴⁾. Vuonna 2007 komissio antoi yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskevasta uudesta eurooppalaisesta sitoumuksesta tiedonannon, joka on tiedonannon ”2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat” saateasiakirja ⁽⁵⁾. Lisäksi audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi ⁽⁶⁾ tuli voimaan joulukuussa 2007. Kyseisessä direktiivissä EU:n audiovisuaalialan sääntely ulotetaan koskemaan kehitteillä olevia mediapalveluja.
7. Nämä muutokset markkinoilla ja sääntely-ympäristössä edellyttävät valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan vuonna 2001 annetun tiedonannon päivittämistä. Komission vuonna 2005 laatimassa valtiontuen toimintasuunnitelmassa ⁽⁷⁾ todetaan, että ”komissio aikoo myös tarkistaa tiedonantonsa valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan. Erityisesti uusien digitaalitekniikoiden ja internet-pohjaisten palvelujen kehityksen myötä julkisen yleisradiotoiminnan laajuudesta on esitetty uusia näkemyksiä”.
8. Komissio järjesti vuosina 2008 ja 2009 useita julkisia kuulemiskierroksia yleisradiotoiminnasta vuonna 2001 annetun tiedonannon muuttamisesta. Tässä tiedonannossa kootaan yhteen komission valtiontukien alalla soveltama päätöskäytäntö tulevaisuuteen suuntautuvalla tavalla ja

otetaan huomioon kuulemiskierroksen aikana saadut kommentit. Tiedonannossa selvennetään periaatteita, joita komissio on noudattanut soveltaessaan perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohtaa ja 87 artiklaa yleisradioalalla tarjottavien audiovisuaalisten palvelujen ⁽⁸⁾ julkiseen rahoittamiseen, ja otetaan huomioon viimeaikainen kehitys markkinoilla ja lainsäädännössä. Tämä tiedonanto ei rajoita sisämarkkinasääntöjen eikä yleisradiotoimintaa koskevien perusvapauksien soveltamista.

2. JULKISEN YLEISRADIOTOIMINNAN TEHTÄVÄ

9. 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 osaa väestöstä, tarjoamaan yhtä paljon informaatiota ja ohjelmäsältöä sekä vaikuttamaan sekä yksittäisten ihmisten että yleisön mielipiteeseen.
10. Lisäksi yleisradiotoimintaa pidetään yleensä erittäin luotettavana tietolähteenä ja huomattavalle väestöosalle se on myös tärkein tietolähde. Tällä tavoin se edistää julkista keskustelua ja voi viime kädessä varmistaa kaikkien kansalaisten jonkinasteisen osallistumisen yhteiskunnallisiin asioihin. Yleisradiotoiminnan riippumattomuutta koskevat suojoitimet ovat tässä yhteydessä keskeisiä Euroopan unionin perusoikeuskirjan ⁽⁹⁾ 11 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa vahvistetun sananvapauden yleisperiaatteen mukaisesti. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimet valvovat tämän yleisen oikeusperiaatteen noudattamista. ⁽¹⁰⁾
11. Julkisen palvelun asema ⁽¹¹⁾ tunnustetaan yleisesti ottaen perustamissopimuksessa, etenkin 16 artiklassa ja 86 artiklan 2 kohdassa. Näiden määräysten tulkintaa ottaen erityisesti huomioon yleisradiotoiminnan erityisluonne esitellään Amsterdamin pöytäkirjassa, jossa todetaan aluksi, että ”jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus”. Lisäksi todetaan seuraavaa: ”Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus

⁽²⁾ Asia C-280/00, *Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, tuomio 24.7.2003, Kok. 2003, s. I-7747.

⁽³⁾ EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen 28 päivänä marraskuuta 2005 tehty komission päätös 2005/842/EY (EUVL L 312, 29.11.2005, s. 67).

⁽⁴⁾ Julkisen palvelun veloitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön puitteet (EUVL C 297, 29.11.2005, s. 4).

⁽⁵⁾ KOM(2007) 725 lopullinen.

⁽⁶⁾ Televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta 11 päivänä joulukuuta 2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/65/EY (EUVL L 332, 18.12.2007 s. 27).

⁽⁷⁾ KOM(2005) 107 lopullinen.

⁽⁸⁾ Tässä tiedonannossa yleisradioalan ”audiovisuaalisella palvelulla/audiovisuaalisilla palveluilla” tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) linearista ja/tai ei-linearista jakelua. ”Audiovisuaalisten palvelujen” käsite on pidettävä erillään suppeammasta ”audiovisuaalisen mediapalvelun” käsitteestä, joka määrittellään audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin 1 artiklan a alakohdassa.

⁽⁹⁾ EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1.

⁽¹⁰⁾ Asia C-260/89, ERT, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-2925.

⁽¹¹⁾ 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 tässä tiedonannossa viittaavan 86 artiklan 2 kohdassa käytettyyn käsitteeseen ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu”.

myönnetään yleisradioyriyksille kunkin jäsenvaltion antaman, määrittämisen ja järjestämisen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaihda yhteisön kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin 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 neuvoston päätöslauselmassa julkisesta yleisradiotoiminnasta. Päätöslauselmassa todetaan seuraavaa: ”Julkisen yleisradiotoiminnan erityisveloitteen täyttämisen välttämättömän 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 puhutellakseen koko yhteiskuntaa; näin ollen on perusteltua, että julkisella yleisradiotoiminnalla pyritään saavuttamaan laaja yleisö”⁽¹²⁾.

13. Julkisen yleisradiotoiminnan rooli kulttuurisen monimuotoisuuden edistäjänä tunnustetaan myös vuonna 2005 tehdyssä kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevassa Unescon yleissopimuksessa, jonka neuvosto on hyväksynyt yhteisön puolesta ja joka on sen vuoksi osa EY-lainsäädäntöä⁽¹³⁾. Yleissopimuksen mukaan kukin sopimuspuoli voi toteuttaa ”toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on suojella ja edistää kulttuuri-ilmaisujen moninaisuutta kyseisen sopimuspuolen alueella”. Tällaisiin toimenpiteisiin voi sisältyä muun muassa ”toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää tiedotusvälineiden moninaisuutta, myös julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminnan avulla”⁽¹⁴⁾.

14. Nämä julkisen yleisradiotoiminnan arvot ovat yhtä tärkeitä nopeasti muuttuvassa uudessa mediaympäristössä. Tätä

korostetaan myös Euroopan neuvoston kahdessa suosituksessa, joista ensimmäinen koskee viestinnän moniarvoisuutta ja mediasisällön monimuotoisuutta⁽¹⁵⁾ ja toinen julkisten tiedotusvälineiden tehtävää⁽¹⁶⁾. Jälkimmäisessä suosituksessa Euroopan neuvoston jäsenvaltioita kehoitetaan takaamaan julkisten tiedotusvälineiden toiminta läpinäkyvästi ja vastuullisesti ja antamaan julkisille tiedotusvälineille mahdollisuus vastata täysipainoisesti ja tehokkaasti tietoyhteiskunnan haasteisiin kunnioittaen julkisten ja yksityisten tiedotusvälineiden muodostamaa Euroopan sähköisen viestintäympäristön kaksijakoista rakennetta ja ottaen huomioon markkinoihin ja kilpailuun liittyvät kysymykset.

15. Euroopan parlamentti suosittaa tiedotusvälineiden keskittymisestä ja moniarvoisuudesta Euroopan unionissa antamassaan päätöslauselmassa, että ”valtioneuvoston sääntöjä laaditaan ja sovelletaan siten, että julkiset ja yhteisölliset tiedotusvälineet voivat täyttää tehtävänsä dynaamisessa ympäristössä, ja että samalla varmistetaan, että julkiset tiedotusvälineet hoitavat jäsenvaltioiden niille asettamat tehtävät avoimesti ja vastuullisesti välttämällä julkisen rahoituksen väärinkäyttöä poliittisten tai taloudellisten tarkoitusperien vuoksi”⁽¹⁷⁾.

16. Edellä sanotusta huolimatta on kuitenkin huomattava, että kaupallisilla radio- ja televisioyhtiöillä, joista osalle on asetettu julkisen palvelun velvoitteita, on oma merkittävä roolinsa Amsterdamin pöytäkirjan tavoitteiden toteuttamisessa, sillä ne edistävät moniarvoisuutta, herättävät kulttuurista ja poliittista keskustelua sekä laajentavat ohjelmistovalikoimaa. Myös sanomalehtien julkaisijat ja muut painetut tiedotusvälineet ovat omalta osaltaan takaamassa demokratian toteutumista ja objektiivisten tietojen antamista yleisölle. Koska nämä toimijat joutuvat kilpailemaan yleisradioyhtiöiden kanssa internetissä, kaikki kaupallisten mediapalvelujen tarjoajat kärsivät julkisille yleisradioyhtiöille myönnetyn valtiontuen potentiaalisista negatiivisista vaikutuksista, jotka saattavat haitata uusien liiketoimintamallien kehittämistä. Kuten audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä⁽¹⁸⁾ muistutetaan, ”yksityisten ja julkisten audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoajien rinnakkaiselo erottaa eurooppalaiset audiovisuaaliset mediapalvelut muista”. Tasapainoisen julkisen ja yksityisen mediatarjonnan moniarvoisuuden säilyttäminen myös nykyisessä dynaamisessa mediaympäristössä on yleisen edun mukainen tavoite.

⁽¹²⁾ Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma, annettu 25. tammikuuta 1999, EYVL C 30, 5.2.1999, s. 1.

⁽¹³⁾ Unescon yleissopimus kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä, joka hyväksyttiin 18 päivänä toukokuuta 2006 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2006/515/EY. Kyseisen neuvoston päätöksen liitteen 2 mukaisesti ”yleissopimus sitoo yhteisöä (...) ja yhteisö huolehtii yleissopimuksen asianmukaisesta täytäntöönpanosta”.

⁽¹⁴⁾ Unescon yleissopimus kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä, 6 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan h alakohta.

⁽¹⁵⁾ Ministerikomitean suositus CM/Rec(2007)2 jäsenvaltioille viestinnän moniarvoisuudesta ja mediasisällön monimuotoisuudesta, annettu ministerineuvoston 985. kokouksessa 31. tammikuuta 2007.

⁽¹⁶⁾ Ministerikomitean suositus CM/Rec(2007)3 jäsenvaltioille julkisten tiedotusvälineiden tehtävästä tietoyhteiskunnassa, annettu ministerineuvoston 985. kokouksessa 31. tammikuuta 2007.

⁽¹⁷⁾ Tiedotusvälineiden keskittymisestä ja moniarvoisuudesta Euroopan unionissa 25. syyskuuta 2008 annettu Euroopan parlamentin päätöslauselma (2007/2253(INI)).

⁽¹⁸⁾ Ks. alaviite 6.

3. OIKEUDELLINEN KEHYS

17. Valtiontukisääntöjen soveltamisessa julkiseen yleisradiotoimintaan on otettava huomioon monia eri seikkoja. Valtiontukien arviointi perustuu EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan valtiontukimääräyksiin ja 86 artiklan 2 kohdan määräyksiin perustamissopimuksen määräysten ja erityisesti kilpailusääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin. Maastrichtin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen sisällytettiin 151 artikla, joka koskee kulttuuria, ja 87 artiklan 3 kohdan d alakohta, joka koskee kulttuurin edistämiseksi myönnettävää tukea. Amsterdamin sopimuksella perustamissopimukseen sisällytettiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskeva artikla (16 artikla) ja Amsterdamin sopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisesta yleisradiotoiminnasta.

18. "Audiovisuaalisia mediapalveluja" koskevaa sääntelykehystä koordinoidaan Euroopan tasolla audiovisuaalisia mediapalveluja koskevalla direktiivillä. Julkisten yritysten taloudellisen toiminnan avoimuutta koskevista vaatimuksista säädetään avoimuusdirektiivissä ⁽¹⁹⁾.

19. Näitä sääntöjä tulkitaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Komissio on myös antanut useita tiedonantoja valtiontukisääntöjen soveltamisesta. Muun muassa vuonna 2005 komissio antoi yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevat puitteet ⁽²⁰⁾ ja teki kyseisiä palveluja koskevan päätöksen ⁽²¹⁾ selvittääkseen perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan vaatimuksia. Päätöstä sovelletaan myös yleisradiotoimintaan siltä osin kuin päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät ⁽²²⁾.

4. PERUSTAMISSOPIMUKSEN 87 ARTIKLAN 1 KOHDAN SOVELLETTAVUUS

4.1 Onko julkiseen yleisradiotoimintaan myönnetty julkinen rahoitus valtiontukea?

20. Perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan mukaisesti valtiontuen käsite kattaa seuraavat edellytykset: (1) kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide; (2) kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan; (3) toimenpiteellä on annettava etua sen kohteelle; (4) toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua. ⁽²³⁾. Sitä, onko kyse valtiontuesta, on arvioitava

objektiivisesti yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön perusteella.

21. Valtion toimenpiteen tarkoitus ei ole ratkaiseva seikka sen sisältämän valtiontuen arvioimiseksi 87 artiklan 1 kohdan mukaisesti, vaan ratkaisevia ovat toimenpiteen vaikutukset. Julkisia yleisradioyhtiöitä rahoitetaan yleensä valtion talousarviosta tai vastaanottimien haltijoilta perityin lupamaksuina. Tietyissä erityisolosuhteissa valtio voi sijoittaa pääomaa julkiseen yleisradioyhtiöön tai luopua lainojensa takaisinmaksuvaateista. Tällaiset rahoitustoimenpiteet perustuvat yleensä viranomaisten toimintaan ja niihin liittyvä valtion varojen siirtämistä ⁽²⁴⁾.

22. Julkiseen yleisradiotoimintaan myönnetyn valtion rahoituksen voidaan myös yleensä katsoa vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut seuraavaa: "Kun jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista myönnetty tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan" ⁽²⁵⁾. Tämä koskee erityisesti ohjelmaoikeuksien ostoa ja myyntiä, jota harjoitetaan usein kansainvälisellä tasolla. Niiden julkisten yleisradioyhtiöiden osalta, jotka saavat myydä mainosaikaa, myös mainostamisella on rajat ylittäviä vaikutuksia varsinkin kansalliset rajat ylittävillä yhtenäisillä kielialueilla. Lisäksi kaupallisten radio- ja televisioyhtiöiden omistajana voi olla useampi kuin yksi jäsenvaltio. Internetissä tarjottavia palvelujakin voidaan vastaanottaa maailmanlaajuisesti.

23. Edun olemassaolon osalta yhteisöjen tuomioistuin on tämentänyt asiassa *Altmark* antamassaan tuomiossa ⁽²⁶⁾, että korvaukset julkisista palveluista eivät ole valtiontukea, jos neljä kumulatiivista edellytystä täyttyvät. Ensimmäkin tuensaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiaa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. Toiseksi ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kohtuullinen voitto. Neljänneksi, silloin kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä vastaavaa yritystä ei yksittäistapauksessa valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka

⁽¹⁹⁾ Komission direktiivi 2006/111/EY, annettu 16. marraskuuta 2006.

⁽²⁰⁾ Ks. alaviite 4.

⁽²¹⁾ Ks. alaviite 3.

⁽²²⁾ Päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan sitä sovelletaan valtiontukeen, joka myönnetään seuraavassa muodossa: "korvaukset julkisista palveluista sellaisille yrityksille, joiden kaikkien toimintojen yhteenlaskettu keskimääräinen vuosiliikevaihto ennen veroja kahdelta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen toimiesiantamista edeltäneeltä tilikaudelta on alle 100 miljoonaa euroa ja joiden kyseisistä palveluista vuosittain saaman korvauksen määrä on alle 30 miljoonaa euroa".

⁽²³⁾ Yhdistetyt asiat T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04, TV2, 156 kohta.

⁽²⁴⁾ Lupamaksujen luokittelua valtion varoiksi käsitellään yhdistetyissä asioissa T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04, TV2, annetun tuomion 158–159 kohdassa.

⁽²⁵⁾ Asia C-730/79, Philip Morris Holland v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.1980, Kok. 1980, s. 2671, 11 kohta; asia C-303/88, Italia v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.3.1991, Kok. 1991, s. I-1433, 27 kohta, ja asia C-156/98, Saksa v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6857, 33 kohta.

⁽²⁶⁾ Asia C-280/2000, ks. alaviite 2.

kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä.

24. Jos rahoitus ei täytä edellä mainittuja edellytyksiä, sen katsottaisiin suosivan valikoivasti vain tiettyjä radio- ja televisioyhtiöitä ja vääristävän tai uhkaavan vääristää sen vuoksi kilpailua.

4.2 Tuen luonne: onko kyse voimassa olevasta vai uudesta tuesta?

25. Nykyisin useimmissa jäsenvaltioissa sovellettavat rahoitusohjelmat otettiin käyttöön jo kauan sitten. Tämän vuoksi komission on ensiksi määritettävä, voidaanko nämä tukiohjelmat katsoa 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi. Kyseisen määräyksen mukaisesti ”komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheelliseksi toimenpiteiksi”.
26. Menettelyasetuksen (27) 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”.
27. Itävallassa, Ruotsissa ja Suomessa ennen ETA-sopimuksen voimaantuloa 1. tammikuuta 1994 käyttöön otettuja valtiontukia pidetään voimassa olevina tukina. Vuonna 2004 EU:hun liittyneiden kymmenen jäsenvaltion (Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro) sekä vuonna 2007 liittyneiden Bulgarian ja Romanian osalta ennen 10. joulukuuta 1994 käynnistetyt, liittymissopimuksen liitteessä luetellut ja ns. väliaikaisen menettelyn mukaisesti hyväksytyt toimenpiteet ovat voimassa olevaa tukea.
28. Menettelyasetuksen 1 artiklan b kohdan v alakohdassa voimassa olevaksi tueksi määritellään myös ”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”.
29. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön (28) mukaan komissio tarkistaa, ovatko sääntelypuitteet, joita soveltaen

tuki on myönnetty, muuttuneet tuen myöntämisen jälkeen. Komissio uskoo, että tapauskohtainen lähestymistapa, jossa otetaan huomioon kaikki tietyn jäsenvaltion yleisradiojärjestelmään liittyvät seikat, on tarkoituksenmukainen (29).

30. Asiassa *Gibraltar* (30) sovelletun oikeuskäytännön mukaan voimassa olevaan tukeen tehty muutokset eivät välttämättä merkitse voimassa olevan tuen muuttumista uudeksi tueksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan ”alkuperäinen järjestelmä on muuttunut uudeksi tukijärjestelmäksi ainoastaan siinä tapauksessa, että muutos on vaikuttanut alkuperäisen järjestelmän olennaiseen sisältöön. Tällaisesta olennaisesta muutoksesta ei kuitenkaan voi olla kyse, jos uusi elementti on selvästi erotettavissa alkuperäisestä järjestelmästä”.

31. Edellä esitettyjen näkökohtien vuoksi komissio pyrkii yleensä päätöstä tehdessään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: 1) onko julkisille yleisradioyhtiöille myönnetty alkuperäinen rahoitusjärjestelmä edellä 26 ja 27 kohdassa tarkoitettujen sääntöjen mukaista voimassa olevaa tukea; ja 2) vaikuttavatko myöhemmät muutokset alkuperäisen toimenpiteen varsinaiseen sisältöön (eli saatavan edun luonteeseen tai rahoituslähteeseen, tuen tarkoitukseen, tuensaajiin tai tuensaajien toimintaan), vai ovatko muutokset luonteeltaan pelkästään muodollisia tai hallinnollisia; ja 3) jos myöhemmät muutokset ovat huomattavia, ovatko ne erotettavissa alkuperäisestä toimenpiteestä, jolloin ne voidaan arvioida erikseen, vai onko niitä mahdoton erottaa alkuperäisestä toimenpiteestä, jolloin alkuperäinen toimenpide muuttuu kokonaisuudessaan uudeksi tueksi.

5. TUEN SOVELTUVUUDEN ARVIOINTI 87 ARTIKLAN 3 KOHDAN NOJALLA

32. Vaikka julkisesta yleisradiotoiminnasta maksettavaa korvausta arvioidaan yleensä perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisesti, myös 87 artiklan 3 kohdassa lueteltuja poikkeuksia voidaan soveltaa lähetystoimintaan tiettyjen edellytysten täytyessä.

(27) EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999, EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1.

(28) Asia C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit SA v. Office National du Ducroire ja Belgia*, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3829.

(29) Ks. esimerkiksi komission päätökset seuraavissa asioissa: E 8/06, valtion rahoitus Flanderin julkiselle yleisradioyhtiölle VRT:lle (EUVL C 143, 10.6.2008, s. 7); E 4/05, valtiontukena myönnetty rahoitus RTE:lle ja TNAG:lle (TG4) (EUVL C 121, 17.5.2008, s. 5); E 9/05, lisenssimaksut RAI-yhtiölle (EUVL C 235, 23.9.2005, s. 3); E 10/2005, lisenssimaksut France 2 ja 3 -kanaville (EUVL C 240, 30.9.2005, s. 20); E 8/05, Espanjan kansallinen yleisradioyhtiö RTVE (EUVL C 239, 4.10.2006, s. 17); C 2/04, Alankomaiden julkisen palvelun yleisradioyhtiöiden tapauskohtainen rahoitus (EUVL L 49, 22.2.2008, s. 1); C 60/99, komission päätös, tehty 10.12.2003, valtiontuesta, jonka Ranska on toteuttanut France 2:n ja France 3:n hyväksi (EUVL L 361, 8.12.2004, s. 21); C 62/99, komission päätös, tehty 15.10.2003, toimenpiteistä, jotka Italia on toteuttanut RAI SpA:n hyväksi (EUVL L 119, 23.4.2004, s. 1); NN 88/98, ympärivuorokautisen mainoksetoman uutiskanavan rahoittaminen BBC:n lupamaksuilla (EYVL C 78, 18.3.2000, s. 6) ja NN 70/98, valtiontuki julkisille tv-kanaville (Kinderkanal ja Phoenix) (EYVL C 238, 21.8.1999, s. 3).

(30) Yhdistetyt asiat T-195/01 ja T-207/01, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 30.4.2002, Kok. 2002, s. II-2309.

33. 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.
34. Komission tehtävä on päättää tämän määräyksen käytännön soveltamisesta samalla tavoin kuin muidenkin 87 artiklan 3 kohdan poikkeusmääräysten soveltamisesta. Olisi pidettävä mielessä, että valtiontukikiellosta poikkeuksen myöntäviä määräyksiä on sovellettava tiukasti. Sen vuoksi komissio katsoo, että kulttuurisiin syihin perustuvaa poikkeusta voidaan soveltaa ainoastaan tapauksissa, joissa kulttuurituote on selkeästi yksilöity tai yksilöitävissä.⁽³¹⁾ Lisäksi kulttuurin käsitettä on sovellettava kyseessä olevan tuotteen sisältöön ja muotoon eikä tiedotusvälineeseen tai sen levinneisyyteen⁽³²⁾. Lisäksi jäsenvaltioiden opetukselliset ja demokraattiset tarpeet on pidettävä erillään 87 artiklan 3 kohdan d alakohdassa tarkoitettusta kulttuurin edistämisestä⁽³³⁾.
35. Julkisille yleisradioyhtiöille myönnettävässä valtiontuessa ei yleensä erotella yhteiskunnan kulttuurisia, demokraattisia eikä opetuksellisia tarpeita. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan d alakohtaa ei yleensä voida soveltaa, ellei rahoitusta ole nimenomaisesti osoitettu kulttuuritavoitteiden edistämiseen. Julkisten yleisradioyhtiöiden valtiontuki myönnetään yleensä korvauksena julkisen palvelun tehtävän suorittamisesta ja sitä arvioidaan 86 artiklan 2 kohdan ja tässä tiedonannossa esitettyjen perusteiden mukaisesti.
- 6. VALTIONTUEN SOVELTUVUUDEN ARVIOINTI
86 ARTIKLAN 2 KOHDAN NOJALLA**
36. Perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisesti ”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.”
37. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 86 artikla sisältää poikkeusmääräyksen, jota on tulkittava suppeasti. Yhteisöjen tuomioistuin on selvittänyt, että toimenpiteen on täytettävä seuraavat ehdot, jotta siihen voidaan soveltaa kyseistä poikkeusta:
- i) kyseessä on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu ja jäsenvaltio on määritellyt sen selvästi sellaiseksi (määritelmä)⁽³⁴⁾;
 - ii) jäsenvaltio on uskonut nimenomaan kyseessä olevan yrityksen tehtäväksi kyseisen palvelun tarjoamisen (tehtävänanto)⁽³⁵⁾;
 - iii) perustamissopimukseen sisältyvien kilpailusääntöjen (tässä tapauksessa valtiontukien kiellon) soveltaminen estäisi yritykselle osoitettujen tehtävien täyttämisen eikä poikkeus vaikuta kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla (suhteellisuustesti)⁽³⁶⁾.
38. Julkista yleisradiotoimintaa koskevassa erityistapauksessa edellä olevaa lähestymistapaa on muokattava ottaen huomioon Amsterdamin 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 kauppaja- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen” (suhteellisuus).
39. Komission tehtävä on perustamissopimuksen valvojana arvioida jäsenvaltioiden toimittamien todisteiden perusteella, täytyvätkö nämä perusteet. Määriteltäessä julkisen palvelun tehtävää komission tehtävä rajoittuu selvien virheiden valvontaan (ks. 6.1 jakso). Lisäksi komissio tarkistaa, onko julkisen palvelun veloitteet annettu nimenomaisesti yhden tai useamman yrityksen tehtäväksi ja kohdistetaanko niiden täyttämiseen tehokasta valvontaa (ks. 6.2 jakso).

⁽³¹⁾ Ks. esimerkiksi komission päätökset asiassa NN 88/98, BBC:n ympärivuorokautinen mainokseton uutiskanava (EYVL C 78, 18.3.2000), ja asiassa NN 70/98, Kinderkanal ja Phoenix (EYVL C 238, 21.8.1999).

⁽³²⁾ Ks. esimerkiksi komission päätös asiassa N 458/2004, valtiontuki Espacio Editorial Andaluza Holding s:lle (EUVL C 131, 29.5.2005).

⁽³³⁾ Ks. valtiontukiasia nro NN 70/98, valtiontuki julkisille tv-kanaville (Kinderkanal ja Phoenix) (EYVL C 238, 21.8.1999, s. 3).

⁽³⁴⁾ Asia 172/80, Zuechner, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.7.1981, Kok. 1981, s. 2021.

⁽³⁵⁾ Asia C-242/95, GT-Link, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.1997, Kok. 1997, s. 4449.

⁽³⁶⁾ Asia C-159/94, EDF ja GDF, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5815.

40. Suhteellisuustestiä suorittaessaan komissio selvittää, voidaanko julkisen palvelun tehtävästä maksettavasta korvauksesta aiheutuvia kilpailunvääristymiä perustella jäsenvaltion määrittelemän julkisen palvelun täyttämisen ja sen rahoituksen tarpeella. Komissio arvioi erityisesti niiden tietojen perusteella, joita jäsenvaltiot ovat velvollisia toimittamaan, ovatko julkisen rahoituksen, liian suuren korvauksen ja ristikkäistukien kohtuuttomien vaikutusten välttämiseksi annetut takeet riittävät, ja varmistaa, että yleisradioyhtiöt noudattavat kaupallisessa toiminnassaan markkinaehtoja (ks. 6.3 jakso ja sitä seuraavat jaksot).
41. Valtiontukea koskevien vaatimusten noudattamisesta laadittavan analyysin on perustuttava kunkin kansallisen järjestelmän erityispiirteisiin. Komissio on tietoinen eroista kansallisissa radio- ja televisiolähetysjärjestelmissä ja jäsenvaltioiden media-alan markkinoiden muissa ominaispiirteissä. Tämän vuoksi 86 artiklan 2 kohdan nojalla laadittava arviointi julkisille yleisradioyhtiöille myönnettävän valtiontuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehdään tapauskohtaisesti komission päätöksentekokäytännön⁽³⁷⁾ ja seuraavissa jaksoissa määritettyjen peruseräpäätösten mukaisesti.
42. Komissio ottaa huomioon myös sen, että joillakin pienemmillä jäsenvaltioilla voi olla vaikeuksia tarvittavien varojen keruussa, jos asukaskohtaiset julkisen palvelun kustannukset ovat korkeammat muiden seikkojen pysyessä muuttumattomina⁽³⁸⁾. Samalla otetaan myös huomioon näiden jäsenvaltioiden muiden tiedotusvälineiden mahdolliset ongelmat.

6.1 Julkisen palvelun tehtävän määritelmä

43. Jotta 37 kohdan i alakohdassa esitetty ehto 86 artiklan 2 kohdan soveltamiselle voidaan täyttää, julkisen palvelun tehtävä on määriteltävä virallisesti. Vasta sen jälkeen komissio voi arvioida riittävällä oikeusvarmuudella, voidaanko 86 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeusta soveltaa.
44. Julkisen palvelun tehtävän määrittelemineen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja päätös voidaan tehdä kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla kansallisen oikeus-

järjestyksen mukaisesti. Yleensä tätä toimivaltaa käytettäessä on otettava huomioon yhteisön näkemys ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista.

45. Jäsenvaltioiden laatiman julkisen palvelun tehtävän määritelmän olisi oltava mahdollisimman tarkka. Sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty talouden toimijalle annettu toiminto julkisen palvelun tehtävään. Ilman selvää ja tarkkaa määritelmää niistä velvoitteista, joita julkiselle yleisradioyhtiölle aiotaan asettaa, komissio ei voi suorittaa 86 artiklan 2 kohdan mukaisia tehtäviään eikä siten myöntää artiklan mukaisia poikkeuksia.
46. Julkisen palvelun tehtävään sisällytettyjen toimintojen selvä määrittely on tärkeää myös operaattoreille, jotka eivät hoida julkista palvelutehtävää, jotta ne voivat suunnitella toimintaansa. Lisäksi julkisen palvelun tehtävän olisi oltava riittävän tarkkarajainen, jotta jäsenvaltioiden viranomaiset voivat valvoa tehokkaasti tehtävän täyttämistä, kuten jäljempänä esitetään.
47. Kun samalla otetaan huomioon radio- ja televisiolähetystoiminnan erityisluonne ja tarve varmistaa julkisten yleisradioyhtiöiden toimituksellinen riippumattomuus, laadullista määritelmää, jonka mukaan tietyn yleisradioyhtiön tehtäväksi uskotaan laajan, tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston tarjoaminen, pidetään oikeutettuna 86 artiklan 2 kohdan ja Amsterdamin pöytäkirjan tulkitsevien säännösten mukaisesti⁽³⁹⁾. Tällaista määritelmää pidetään yleensä yhteensopivana yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden täyttämistä ja moniarvoisuuden, mukaan lukien kulttuurin ja kielellinen moninaisuus, takaamista koskevan tavoitteen kanssa. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien on todennut, laajasti määritellyn julkisen palvelun tehtävän legitimitetti perustuu siihen, että julkisen yleisradioyhtiön tarjoamille palveluille on asetettu laatuvaatimuksia⁽⁴⁰⁾. Julkisen palvelun tehtävän määritelmä voi myös heijastaa toiminnan kehitystä ja monipuolistumista digitaalitekniikan aikakaudella, ja siihen voi sisältyä audiovisuaalisia palveluja, jotka tarjotaan kaikkien jakelukanavien kautta.

⁽³⁷⁾ Ks. esimerkiksi komission äskettäin seuraavissa asioissa tekemät päätökset: E 8/06, valtion rahoitus Flanderin julkiselle yleisradioyhtiölle VRT:lle (EUVL C 143, 10.6.2008, s. 7), E 4/05, valtiontuen myönnetty rahoitus RTE:lle ja TNAG:lle (TG4) (EUVL C 121, 17.5.2008, s. 5), E 3/2005, tuki Saksan yleisradioyhtiöille (EUVL C 185, 8.8.2007, s. 1), E 9/05, lisenssimaksut RAI-yhtiölle (EUVL C 235, 23.9.2005, s. 3), E 10/2005, lisenssimaksut France 2 ja 3 -kanaville (EUVL C 240, 30.9.2005, s. 20), E8/05, Espanjan kansallinen yleisradioyhtiö RTVE (EUVL C 239, 4.10.2006, s. 17), C 2/04, Alankomaiden julkisen palvelun yleisradioyhtiöiden tapauskohtainen rahoitus (EUVL L 49, 22.2.2008, s. 1).

⁽³⁸⁾ Vastaavanlaisia vaikeuksia voi ilmetä myös silloin, kun julkista yleisradiopalvelua tarjotaan kielivähemmistöille tai paikallisiin tarpeisiin.

⁽³⁹⁾ Asia T-442/03, SIC v. komissio, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 26.6.2008, Kok. 2008, 201 kohta, ja yhdistetyt asiat T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04, TV2/Tanska v. komissio, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 22.10.2008, Kok. 2008, 122–124 kohta.

⁽⁴⁰⁾ Nämä laatuvaatimukset ovat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan "yleishyödyllisten yleisradiopalvelujen olemassaolon peruste kansallisessa audiovisuaalisessa ympäristössä eikä siis ole mitään syytä siihen, että laajasti määritelty yleishyödyllinen yleisradiopalvelu, jossa uhrataan laatuvaatimusten noudattaminen kaupallisen toimijan (...) menettelyn hyödyksi (...), saisi edelleen valtion rahoitusta (...)". Asia T-442/03, SIC v. komissio, 211 kohta.

48. Määriteltäessä julkista palvelua yleisradiotoiminnan alalla komission tehtävä rajoittuu selvien virheiden valvontaan. Komissio ei päättä, tarjotaanko ja rahoitetaanko ohjelmaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna, eikä aseta kyseenalaiseksi jonkin tuotteen luonnetta tai laatua. Julkisen palvelun tehtävän määrittelyssä tehtäisiin kuitenkin selvä virhe, jos siihen sisältyisi toimintoja, joiden ei kohtuudella voitaisi katsoa täyttävän Amsterdamin pöytäkirjan mukaisia ”yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita”. Tämä pätee yleensä esimerkiksi mainontaan, sähköiseen kaupankäyntiin, teleostoksiin, maksullisten palvelunumeroiden käyttöön palkintopeleissä ⁽⁴¹⁾, sponsorointiin tai markkinointiin. Selvästä virheestä voi lisäksi olla kyse silloin, kun valtiontukea käytetään sellaisen toiminnan rahoittamiseen, joka ei tuo lisäarvoa yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemiseen.
49. Tässä yhteydessä on muistettava, että julkisen palvelun tehtävä kattaa yleisölle tarjotut yleishyödylliset palvelut. Kysymystä julkisen palvelun tehtävän määrittelystä ei pidä sekoittaa kysymykseen näiden palvelujen rahoitusjärjestelystä. Vaikka julkiset yleisradioyhtiöt voivat harjoittaa kaupallisia toimintoja, kuten mainosajan myyntiä tulojen hankkimiseksi, tällaisia toimintoja ei voida pitää osana julkisen palvelun tehtävää ⁽⁴²⁾.

6.2 Tehtävänanto ja valvonta

50. Jotta perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeusta voidaan soveltaa, julkisen palvelun tehtävä on annettava virallisesti (esimerkiksi lainsäädännöllä, sopimuksella tai sitovalla toimeksiannolla) yhdelle tai useammalle yritykselle.
51. Tehtävänantoa koskevassa säännöksessä tai koskevissa säännöksissä on määritettävä julkisen palvelun velvoitteiden tarkka sisältö edellä 6.1 jaksossa esitetyn mukaisesti, ehdot korvauksen maksamiselle sekä järjestelyt, joilla vältetään liian suuren korvauksen maksaminen.
52. Silloin kun julkisen palvelun tehtävän soveltamisala ulotetaan kattamaan uusia palveluja, määritelmää ja tehtävänantoa koskevaa säännöstä tai koskevia säännöksiä olisi muutettava vastaavasti 86 artiklan 2 kohdan määräysten puitteissa. Jotta julkiset yleisradioyhtiöt voivat reagoida nopeasti teknologian kehitykseen, jäsenvaltiot voivat toteuttaa uutta palvelua koskevan tehtävänannon jäljempänä 6.7 jaksossa esitetyn arvioinnin mukaisesti ennen kuin alkuperäinen tehtävänantoa koskeva säännös konsolidoidaan virallisesti.
53. Täsmällisesti määritellyn julkisen palvelun tehtävän antaminen virallisesti julkiselle yleisradioyhtiölle ei kuitenkaan yksin riitä. Julkista palvelua on myös käytännössä tarjottava valtion ja kyseisen yrityksen välillä sovitulla tavalla. Tästä syystä on tarpeen, että tehtävään soveltuva viranomainen tai nimetty elin valvoo palvelun tarjoamista läpinäkyvästi ja tehokkaasti. Tällaisen valvontaviranomaisen tai -elimen tarve on ilmeinen silloin, kun toimeksiannon saajalle asetetaan laatuvaatimuksia. Periaatteista ja suunta- viivoista yhteisön audiovisuaalipolitiikassa digitaali- aikana annettun komission tiedonannon ⁽⁴³⁾ mukaan komission tehtävänä ei kuitenkaan ole arvioida laatuvaatimusten täyttämistä. Sen on voitava luottaa siihen, että jäsenvaltiot valvovat asianmukaisesti, noudattaako yleisradiotoiminnan harjoittaja julkisen palvelun tehtävänannossa määriteltyjä laatumormeja ⁽⁴⁴⁾.
54. Amsterdamin pöytäkirjan mukaan jäsenvaltion toimivaltaan kuuluu sen järjestelyn valitseminen, jolla varmistetaan julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen tehokas valvonta, jotta komissio voi suorittaa 86 artiklan 2 kohdan mukaiset tehtävänsä. Tällainen valvonta voinee olla tehokasta vain silloin, kun siitä vastaa taho, joka on tosiasiallisesti riippumaton yleisradioyhtiön johdosta ja jolla on toimivalta ja riittävät valmiudet ja resurssit säännölliseen valvontaan. Lisäksi valvonnan perusteella on voitava määrätä asianmukaisia korjaustoimenpiteitä, jos julkisen palvelun velvoitteiden noudattaminen sitä edellyttää.
55. Jos ei ole riittävästi luotettavia todisteita siitä, että julkista palvelua todella tarjotaan sovitulla tavalla, komissio ei voi hoitaa 86 artiklan 2 kohdan mukaisia tehtäviään eikä myöntää kyseisen määrärahan mukaisia poikkeuksia.

6.3 Julkisen yleisradiotoiminnan rahoitustavan valinta

56. Julkisen palvelun velvoitteet voivat olla määrällisiä, laadullisia tai molempia. Velvoitteet voivat muodostaa riippumatta oikeutta korvaukseen, jos ne aiheuttavat sellaisia ylimääräisiä kustannuksia, joita yleisradioyhtiölle ei muutoin olisi aiheutunut.

⁽⁴¹⁾ Maksulliseen palvelunumeroon soittamista edellyttävien palkintopelien luokittelua teleostoksiksi tai markkinoinniksi audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin mukaisesti käsitellään asiassa C-195/06, KommAustria v. ORF, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, 18.10.2007.

⁽⁴²⁾ Ks. tuomio yhdistetyissä asioissa T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04, TV2, Kok. 2008, 107–108 kohta.

⁽⁴³⁾ KOM(1999) 657 lopullinen, 3 jakson 6 kohta.

⁽⁴⁴⁾ Katso asia T-442/03, SIC/komissio, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 26.6.2008, Kok. 2008, 212 kohta.

57. Rahoitusjärjestelyt voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: yhden rahoituslähteen järjestelmä ja sekarahoitusjärjestelmä. Yhden rahoituslähteen järjestelmän ryhmä käsittää järjestelmät, joissa yleisradiotoimintaa rahoitetaan vain julkisista varoista sen muodosta riippumatta. Sekarahoitusjärjestelmä kattaa monenlaisia rahoitusjärjestelmiä, joissa yleisradiotoimintaa rahoitetaan valtion varojen ja kaupallisesta tai julkisen palvelun toiminnasta saatavien tulojen erilaisilla yhdistelmillä. Tällaista kaupallista toimintaa ovat esimerkiksi mainosajan tai ohjelmien myynti ja maksullisten ohjelmajärjestelyjen tarjoaminen.

58. Amsterdamin pöytäkirjassa määrätään seuraavaa: "Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa (...)". Komissiolla ei periaatteessa ole syytä vastustaa sekarahoitusjärjestelmän valintaa yhden rahoituslähteen sijaan.

59. Vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti valita julkisen yleisradiotoiminnan rahoitustavan, komissio varmistaa perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan nojalla, että julkinen rahoitus ei haittaa kohtuuttomasti kilpailua yhteismarkkinoilla, kuten edellä 38 kohdassa todetaan.

6.4 Valtiontuen arviointia koskevat läpinäkyvyysvaatimukset

60. Arviointi, jonka komission laatii valtiontuesta, edellyttää, että julkisen palvelun tehtävästä on laadittu selkeä ja täsmällinen määritelmä ja tehtävän täyttämiseen tarvittavat toiminnot sekä tähän liittyvät tilit pidetään riittävän hyvin erillään muusta toiminnasta ja muista tileistä.

61. Julkisen palvelun tehtävän ja muiden toimintojen eriyttämistä kirjanpidossa vaaditaan tavallisesti jo kansallisella tasolla, jotta voidaan taata julkisten varojen käyttämisen avoimuus ja tilintekovelvollisuus. Erillinen kirjanpito tarjoaa keinon tutkia oletettuja ristikkäistukia ja myös puolustaa perusteltuja korvauksia yleishyödyllisten taloudellisten 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 Amsterdamin pöytäkirjan nojalla.

62. Direktiivissä 2006/111/EY jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan tarvittavat läpinäkyvyyteen liittyvät toimenpiteet, jos ne ovat myöntäneet joillekin yrityksille erityis- tai yksinoikeuksia tai antaneet niille tehtäväksi yleishyödyllisten

taloudellisten palvelujen tarjoamisen ja maksavat kyseisille yrityksille, joilla on muita toimintoja, ts. muita kuin julkisen palvelun tehtäviä, julkisen palvelun velvoitteesta jossain muodossa korvauksia. Näitä läpinäkyvyysvaatimuksia ovat: a) erillisen juoksevan kirjanpidon pitäminen eri toiminnoista, ts. julkisen palvelun toiminnoista ja muusta toiminnasta; b) kaikkien tulojen ja menojen asianmukainen merkitseminen ja kohdentaminen kirjanpidossa soveltamalla johdonmukaisesti objektiivisesti perusteltuja kustannuslaskennan periaatteita; ja c) selkeiden tietojen antaminen erillisen kirjanpidon perustana olevista kustannuslaskennan periaatteista ⁽⁴⁵⁾.

63. Nämä yleiset läpinäkyvyysperiaatteet pätevät myös yleisradioyhtiöihin siinä määrin kuin niiden tehtäväksi on annettu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoaminen, ne saavat julkisista varoista korvauksen kyseisen palvelun tarjoamisesta ja harjoittavat myös muita kuin julkisen palvelun toimintoja.

64. Erillinen kirjanpito ei aiheuta erityisiä ongelmia yleisradio-toiminnassa tulopuolella. Tämän vuoksi komissio katsoo, että yleisradioyhtiöiden olisi kirjattava tulopuolelle yksityiskohtaisesti kaikki tulonlähteet ja tulojen määrät, jotka kertyvät julkisen palvelun piiriin kuuluvasta ja muusta toiminnasta.

65. Menopuolella voidaan ottaa huomioon kaikki julkisen palvelun tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset. Jos yritys harjoittaa myös toimintaa, joka ei liity julkisiin palveluihin, huomioon voidaan ottaa ainoastaan julkisiin palveluihin liittyvät kustannukset. Komissio on tietoinen siitä, että yleisradiotoiminnan alalla erillinen kirjanpito voi olla vaikeampi toteuttaa menopuolella. Tämä johtuu siitä, että erityisesti perinteisessä yleisradiotoiminnassa jäsenvaltiot voivat katsoa, että yleisen palvelun tehtävä kattaa yleisradioyhtiön koko ohjelmiston, ja sallia samalla kaupallisen toiminnan. Toisin sanoen julkisen palvelun toiminnoilla ja muilla toiminnoilla voi olla suurelta osin samat tuotantopanokset eikä kustannuksia välttämättä aina voida suhteuttaa.

66. Muista kuin julkisen palvelun toiminnoista aiheutuvat kustannukset (esimerkiksi mainontakulut) olisi aina määriteltävä selkeästi ja eriteltävä kirjanpidossa. Lisäksi tuotantopanoksiin liittyvät kustannukset, joilla on tarkoitus kehittää samanaikaisesti sekä julkisen palveluihin että muihin palveluihin liittyviä toimintoja, olisi kohdistettava suhteutettuna molempiin palvelutyyppeihin aina, kun se on mahdollista toteuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

⁽⁴⁵⁾ Direktiivin 2006/111/EY 4 artikla.

67. Jos samoja resursseja käytetään sekä julkisen palvelun tarjoamiseen että muuhun toimintaan, niiden kustannukset on kohdennettava yhtiön kokonaiskustannuksissa siten, että julkisen palvelun ulkopuolinen toiminta on eritelty⁽⁴⁶⁾. Näissä tapauksissa kustannuksia, jotka voidaan kokonaisuudessaan kohdistaa julkisen palvelun toiminnolle, mutta jotka hyödyttävät myös muita toimintoja, ei tarvitse jaotella, vaan ne voidaan kohdistaa kokonaisuudessaan julkisen palvelun piiriin kuuluville toiminnolle. Julkisen yleisradiotoiminnan erityispiirteiden vuoksi siihen sovelletaan yleensä eri lähestymistapaa kuin muihin yleishyödyllisiin aloihin. Yleisradiotoiminnan alalla on otettava huomioon julkisen palvelun toimintoihin liittyvistä kaupallisista toiminnoista saatava nettohyöty, kun lasketaan julkisen palvelun nettokustannuksia, jotta julkisen palvelun tarjoamisesta maksettavaa korvausta voidaan alentaa. Näin vähennetään ristikkäistukien riskiä, kun yhteisiä kustannuksia kohdistetaan julkisen palvelun toiminnolle.
68. Kuvaavimman esimerkin edellisessä kohdassa kuvatusta tilanteesta muodostavat yleisradioyhtiön julkisen palvelun tehtävän puitteissa tuotettujen ohjelmien kustannukset. Näillä ohjelmilla sekä toteutetaan julkisen palvelun tehtävää että hankitaan katsojia mainosajan myymistä varten. On kuitenkin lähes mahdotonta määrittää tarkasti, kuinka suuri osuus ohjelman lähettämisestä täyttää julkisen palvelun tehtävää ja kuinka paljon sillä hankitaan mainostuloja. Tämän vuoksi kyseisten kustannusten jakaminen näiden kahden toiminnan välillä saattaa olla keinotekoista ja epätarkoituksenmukaista.
69. Komissio katsoo, että taloudellisen toiminnan läpinäkyvyyttä voidaan lisätä myös pitämällä julkiseen palveluun liittyvät toiminnot ja muut toiminnot riittävän hyvin erillään julkisen yleisradioyhtiön organisaatiossa. Toimintojen tai rakenteiden eriyttämisellä voidaan yleensä helpommin välttää kaupallisten toimintojen ristikkäistuet alusta alkaen. Lisäksi voidaan määrittää asianmukainen siirtohinnoittelu ja tavanomaisten markkinaehtojen noudattaminen liiketoimissa. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot erottavat merkittävät, erillisen kokonaisuuden muodostavat kaupalliset toiminnot rakenteellisesti tai toiminnallisesti muista toiminnoista.
- 6.5 Nettokustannusperiaate ja liian suuret korvaukset**
70. Koska liian suuret korvaukset eivät ole tarpeen yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamiseksi, ne katsotaan periaatteessa yhteismarkkinoille soveltumattomaksi
71. Komission lähtökohtana on periaate, jonka mukaan valtion rahoitus on tavallisesti tarpeen, jotta yritys voi täyttää julkisen palvelun tehtävänsä. Jotta suhteellisuudesta läpäisitään, julkisista varoista maksettava korvaus ei saa yleensä ylittää julkisen palvelun tehtävän suorittamisesta aiheutuvia nettokustannuksia. Arvioinnissa otetaan huomioon myös muut julkisen palvelun tehtävän suorittamisesta saadut suorat tai välilliset tulot. Tämän vuoksi kaikista julkisen palvelun toimintoihin liittyvistä kaupallisista toiminnoista saatava nettohyöty otetaan huomioon määritettäessä julkisen palvelun nettokustannuksia.
72. Julkisen palvelun tehtävän suorittamisesta korvauksen saaville yrityksille sallitaan yleensä kohtuullinen voitto liiketoiminnastaan. Voitto muodostuu oman pääoman tuotosta, jossa otetaan huomioon yrityksen toimintaan liittyvät riskit tai niiden puuttuminen. Yleisradiotoiminnassa julkisen palvelun tehtävää suorittavat yritykset eivät useinkaan ole voittoa tavoittelevia eikä niiden tarvitse maksaa tuottoa sijoitetulle pääomalle. Julkisten palvelujen tuottamisen lisäksi niillä ei useinkaan ole muuta toimintaa. Komission mielestä tällaisille yrityksille julkisen palvelun tehtävästä maksettavaan korvaukseen ei tarvitse sisällyttää voitto-osuutta⁽⁴⁷⁾. Sen sijaan jos tietyt julkisen palvelun velvoitteet on uskottu kaupallisilla markkinoilla toimiville yrityksille, joiden on maksettava tuottoa yritykseen sijoitetulle pääomalle, korvaukseen voidaan sisällyttää riskit huomioon ottava voitto-osuus, joka on kohtuullinen tuotto pääomalle. Yrityksen on kuitenkin osoitettava, että voitto-osuus on perusteltu ja tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi.
73. Yleisradioyhtiöt voivat vuosittain pitää itsellään ("julkisen palvelun rahastona") liian suuren korvauksen, joka ylittää julkisen palvelun suorittamisesta aiheutuvat nettokustannukset, siltä osin kuin se on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden rahoituksen varmistamiseksi. Komissio katsoo yleensä, että yritys voi joutua veloittamaan summan, jonka osuus julkisen palvelutehtävän vuotuisista budjetoiduista kustannuksista on enintään 10 prosenttia, selviytyäkseen kustannus- ja tulotasojen vaihteluista. Yleissääntönä on, että tämän raja-arvon ylittävät korvaukset on perittävä takaisin viipymättä.

⁽⁴⁶⁾ Tällöin viitataan hypoteettiseen tilanteeseen, jossa muut kuin julkisen palvelun toiminnot lopetetaan. Näin säästyvät kustannukset ovat se osuus yhteiskustannuksista, joka kohdistettaisiin muille kuin julkisen palvelun toiminnolle.

⁽⁴⁷⁾ Tämä määräys ei luonnollisesti estä yleisradioyhtiöitä saamasta voittoa julkisen palvelun tehtävään kuulumattomasta kaupallisesta toiminnasta.

74. Yleisradioyhtiöiden voidaan poikkeuksellisesti sallia pitävän itsellään korvaukset, joiden osuus julkisen palvelutehtävän vuotuisista budjetoiduista kustannuksista on yli 10 prosenttia, asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa. Tämä on hyväksyttävää ainoastaan sillä edellytyksellä, että liian suuri korvaus on etukäteen sitovasti osoitettu kertaluonteisiin huomattaviin kuluihin, jotka ovat tarpeen julkisen palvelun tehtävän suorittamiseksi⁽⁴⁸⁾. Tällaisen selkeästi tiettyihin kuluihin osoitetun liian suuren korvauksen käytön pitäisi olla myös ajallisesti rajoitettua käytötarkoituksen mukaan.
75. Jotta komissio voi hoitaa tehtävänsä, jäsenvaltioiden on vahvistettava edellytykset, joiden täyttyessä yleisradioyhtiöt voivat käyttää edellä mainittua liian suurta korvausta.
76. Edellä mainittu liian suuri korvaus on käytettävä vain julkisen palvelun toimintojen rahoittamiseen. Kaupallisten toimintojen ristikkäistuet eivät ole perusteltuja, ja ne katsotaan yhteismarkkinoille soveltumattomiksi valtiontuiksi.

6.6 Rahoitusvalvontajärjestelyt

77. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön 72–76 kohdan määräysten mukaiset tarkoituksenmukaiset järjestelyt, joilla varmistetaan, että korvaukset eivät ole liian suuria. Jäsenvaltioiden on varmistettava julkisten varojen käytön säännöllinen ja tehokas valvonta, jolla estetään ristikkäistuet ja liian suuret korvaukset sekä tarkkaillaan ”julkisen palvelun rahaston” määrää ja sen käyttöä. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluu kansallisen yleisradiojärjestelmänsä kannalta sopivimman ja tehokkaimman valvontajärjestelyn valitseminen. Niiden on myös yhteensovitettava kyseinen järjestely käytössä oleviin muihin valvontajärjestelyihin, joilla seurataan julkisen palvelun tehtävän suorittamista.
78. Tällaisten valvontajärjestelyjen tehokkuus edellyttäne, että niiden säännöllisestä toteuttamisesta vastaavat (mieluiten vuosittain) julkisesta yleisradioyhtiöstä riippumattomat ulkopuoliset tahot. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on tehokkaita toimenpiteitä, joilla voidaan periä takaisin ristikkäistuet ja liian suuret korvaukset, jotka ylittävät 6.5 kohdan määräysten mukaisen määrän.

⁽⁴⁸⁾ Enimmäismäärän ylittävät varat voidaan sallia esimerkiksi teknologiaan tehtävien huomattavien investointien yhteydessä, kuten siirtäessä digitaalisiin lähetyksiin. Kyseiset investoinnit on tehtävä tiettyinä ajankohtana julkisen palvelun veloitteen täyttämiseksi. Toinen esimerkki on selvästi määritettynä ajanjaksona toteutettavat huomattavat rakenneuudistustoimet, joilla turvataan yleisradioyhtiön toiminnan jatkuminen.

79. Julkisten yleisradioyhtiöiden taloudellista asemaa olisi tarkasteltava perusteellisesti aina jäsenvaltion kansallisen yleisradiojärjestelmän mukaisen rahoitusjakson lopussa, tai jos rahoitusjaksoa ei käytetä, sellaisen jakson lopussa, jonka kesto saisi yleensä olla enintään neljä vuotta. Julkisen yleisradioyhtiön hallussa rahoitusjakson tai edellä tarkoitettun vastaavan jakson lopussa mahdollisesti oleva ”julkisen palvelun rahasto” otetaan huomioon laskettaessa seuraavan jakson rahoitustarpeita. Jos yleisradioyhtiön ”julkisen palvelun rahaston” osuus vuotuisista julkisen palvelun kustannuksista on toistuvasti yli 10 prosenttia, jäsenvaltioiden on tarkasteltava, vastaako rahoituksen määrä yleisradioyhtiön todellisia rahoitustarpeita.

6.7 Julkisten yleisradiopalvelujen monipuolistaminen

80. Audiovisuaalialan markkinoilla on tapahtunut viime vuosina huomattavia muutoksia, joiden seurauksena yleisradiolähetystarjontaa ollaan parhaillaan kehittämässä ja monipuolistamassa. Tämä on nostanut esiin uusia kysymyksiä valtiontukisääntöjen soveltamisesta audiovisuaalisiin palveluihin, jotka ulottuvat perinteistä yleisradiotoimintaa laajemmalle.
81. Komissio katsoo, että yleisradioyhtiöiden olisi voitava käyttää yhteiskuntaa hyödyttävällä tavalla digitalisoinnin ja jakelukanavien monipuolistumisen tarjoamia mahdollisuuksia teknologioihin sitoutumattomalta pohjalta. Jotta yleisradioyhtiöiden keskeinen asema voidaan taata uudessa digitaalisessa toimintaympäristössä, ne voivat käyttää valtiontukea tarjotakseen audiovisuaalisia palveluja sekä suuren yleisön että erikoisalojen tarpeisiin suunnattujen uusien jakelukanavien kautta edellyttäen, että ne vastaavat samoihin demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin kyseisessä yhteiskunnassa eivätkä aiheuta markkinoilla suhteettomia vaikutuksia, jotka eivät ole tarpeen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi.

82. Samalla kun radio- ja televisiolähetysten markkinat kehittyvät nopeasti, myös yleisradioyhtiöiden liiketoimintamallit ovat muutosten kourissa. Julkisen palvelun tehtävänsä hoitaessaan yleisradioyhtiöt hyödyntävät yhä useammin uusia rahoituslähteitä, kuten online-mainontaa tai maksullisten palvelujen tarjoamista (esimerkiksi maksullinen arkistojen käyttö, kertamaksuihin perustuvat erikoisalojen TV-kanavat, mobiilipalvelujen käyttö kiinteällä maksulla, nauhoitettujen TV-ohjelmien maksullinen katselu ja maksullinen online-sisällön lataaminen). Maksullisista palveluista saatava korvaus voi liittyä esimerkiksi yleisradioyhtiöiden maksamiin verkon jakelupalkkioihin tai tekijänoikeuskorvauksiin (esimerkiksi silloin kun mobiilikanaavilla tarjottavista palveluista on maksettava mobiilijakelupalkkio).

83. Vaikka julkiset yleisradiopalvelut ovat perinteisesti olleet maksuttomia palveluja, komissio katsoo, että niistä maksettava suora korvaus ei välttämättä merkitse sitä, että ne olisivat selkeästi ristiriidassa julkisen palvelun tehtävän käsitteen kanssa, vaikka korvauksen maksamisella voikin olla vaikutusta katsojien mahdollisuuksiin hyödyntää kyseisiä palveluja⁽⁴⁹⁾, kunhan maksullisuus ei vaaranna julkisen palvelun erityisluonnetta, joka perustuu kansalaisten sosiaalisia, demokraattisia ja kulttuurisia tarpeita vastaavan palvelun tarjoamiseen ja joka erottaa julkiset palvelut puhtaasti kaupallisesta toiminnasta⁽⁵⁰⁾. Maksettava korvaus on yksi osatekijä analysoitaessa tällaisten palvelujen yhteensopivuutta julkisen palvelun tehtävän kanssa, koska korvaus voi vaikuttaa palvelun yleiseen saatavuuteen ja kokonaisu sisältöön sekä palvelun markkinavaikutuksiin. Jos maksullisen osuuden sisältävillä palveluilla tyydytetään yhteiskunnan demokraattisia, yhteiskunnallisia ja kulttuurisia tarpeita eikä haitata suhteettomasti kilpailua tai rajojen yli käytävää kauppaa, jäsenvaltiot voivat antaa julkisille yleisradioyhtiöille mahdollisuuden tarjota kyseisiä palveluja osana julkisen palvelun tehtävänsä.
84. Kuten edellä todettiin, yleisradioyhtiöille myönnettävää valtiontukea on voitava käyttää audiovisuaalisten palvelujen jakeluun kaikkien kanavien kautta, kunhan Amsterdamin pöytäkirjan aineelliset vaatimukset täyttyvät. Tätä varten jäsenvaltioiden on selvitettävä avoimeen julkiseen kuulemiseen perustuvan ennakoarviointimenettelyn avulla, täyttävätkö yleisradioyhtiöiden suunnittelemat merkittävät uudet audiovisuaaliset palvelut Amsterdamin pöytäkirjan vaatimukset, toisin sanoen vastaavatko ne yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin, kun otetaan asianmukaisesti huomioon niiden potentiaaliset vaikutukset kaupankäyntiin ja kilpailuun markkinoilla.
85. Jäsenvaltioiden vastuualueeseen kuuluu määrittää, millainen palvelu katsotaan ”merkittäväksi uudeksi palveluksi”. Jäsenvaltioiden on tällöin otettava huomioon radio- ja televisiolähetysmarkkinoiden ominaispiirteet ja kehitys
- sekä yleisradioyhtiön nykyinen palveluvalikoima. Palvelun ”uutuus” voi perustua yhtä hyvin sen sisältöön kuin kulutustapoihin⁽⁵¹⁾. Palvelun ”merkittävyttä” arvioitaessa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi sen kehittämisen edellyttämät taloudelliset resurssit ja odotettu vaikutus kysyntään. Käytössä oleviin palveluihin tehdyt merkittävät muutokset arvioidaan samalla tavoin kuin merkittävät uudet palvelut.
86. Jäsenvaltioilla on toimivalta valita tarkoituksenmukainen mekanismi, jolla varmistetaan audiovisuaalisten palvelujen yhdenmukaisuus Amsterdamin pöytäkirjan aineellisten edellytysten kanssa, kun otetaan huomioon niiden kansallisten radio- ja televisiolähetysjärjestelmien erityispiirteet ja tarve varmistaa julkisten yleisradioyhtiöiden toimituksellinen riippumattomuus.
87. Läpinäkyvyyden vuoksi, ja jotta sidosryhmät voivat hankkia kaikki perustellun päätöksen edellyttämät tiedot, niille on annettava tilaisuus esittää näkemyksensä merkittävästä uudesta palvelusta julkisen kuulemisen kautta. Kuulemiskierroksen tulokset, niiden arviointi ja päätöksen perustelut on julkistettava.
88. Jotta voidaan varmistaa, että merkittävien uusien audiovisuaalisten palvelujen julkinen rahoittaminen ei vääristä kilpailua ja kauppaa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, jäsenvaltioiden on arvioitava julkisen kuulemisen tulosten perusteella uuden palvelun kokonaisvaikutusta markkinoihin selvittämällä, miten markkinat toimisivat uuden suunnitellun palvelun kanssa ja ilman sitä. Markkinavaikutuksen arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja ovat esimerkiksi vastaavien tai korvattavissa olevien tarjontojen olemassaolo, kilpailu toimituksellisesta sisällöstä, markkinarakenne, julkisen yleisradioyhtiön markkina-asema, kilpailuaste ja potentiaaliset vaikutukset yksityisten toimijoiden aloitteisiin. Markkinavaikutusta arviotaessa on myös otettava huomioon kyseisten palvelujen merkitys yhteiskunnalle. Jos audiovisuaalisiin palveluihin

⁽⁴⁹⁾ Kuten Euroopan neuvosto toteaa julkisten tiedotusvälineiden tehtävästä tietoyhteiskunnassa antamassaan suosituksessa, jäsenvaltiot voivat harkita täydentäviä rahoitusratkaisuja ottaen asianmukaisesti huomioon markkinoihin ja kilpailuun liittyvät kysymykset. Erityisesti uusissa yksilöllisissä palveluissa jäsenvaltiot voivat sallia julkisille tiedotusvälineille maksujen perimisen asiakkailta. Nämä ratkaisut eivät kuitenkaan saisi vaarantaa julkisten tiedotusvälineiden yleisen kattavuuden periaatetta eivätkä johtaa väestöryhmien syrjimiseen yhteiskunnassa. Uusia rahoitusjärjestelmiä kehitettäessä jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä riittävästi huomiota ohjelmasisällön luonteeseen julkisen ja yhteisen edun mukaisesti.

⁽⁵⁰⁾ Komissio katsoo esimerkiksi, että suoran maksun vaatiminen käyttäjiltä erikoisalaja koskevan keskeisen sisällön tarjoamisesta luokiteltaisiin yleensä kaupalliseksi toiminnaksi. Toisaalta komissio katsoo, että pelkkien lähetysmaksujen veloittaminen uusien järjestelmien, kuten mobiililaitteiden, kautta tarjottavan tasapainoisen ja monipuolisen ohjelmiston lähetyspalveluista ei muuttaisi sisällön tarjontaa kaupalliseksi toiminnaksi.

⁽⁵¹⁾ Komissio katsoo esimerkiksi, että jotkin lineaarisen lähetyksen muodot, kuten television iltatutusten samanaikainen lähettäminen muilla jakelukanavilla (esim. internet tai mobiililaitteet), voidaan katsoa tässä tiedonannossa palveluiksi, jotka eivät ole ”uusia”. Jäsenvaltioiden olisi määriteltävä, luokitellaanko julkisten yleisradioyhtiöiden ohjelmien muut uudelleenlähettämiset muilla jakelukanavilla merkittäviksi uusiksi palveluiksi. Tällöin olisi otettava huomioon kyseisten palveluiden erityispiirteet.

myönnettävän julkisen rahoituksen markkinavaikutukset ovat pääasiassa kielteisiä, rahoituksen voidaan katsoa olevan oikeassa suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin vain silloin, kun se tuottaa lisäarvoa yhteiskunnan sosiaalisten, demokraattisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemisen kannalta⁽⁵²⁾. Lisäarvon tuottamista arvioitaessa on otettava huomioon myös koko julkinen palvelutarjonta.

89. Tällainen arvio on objektiivinen vain silloin, kun se teetetään taholla, joka on tosiasiallisesti riippumaton yleisradioyhtiön johdosta, myös sen jäsenten nimittämisen ja erottamisen osalta, ja jolla on riittävät valmiudet ja resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Jäsenvaltioiden on voitava suunnitella menettely, joka on oikeassa suhteessa markkinoiden kokoon ja yleisradioyhtiön markkina-asemaan.

90. Edellä esitetyt näkökohdat eivät saa estää yleisradioyhtiöitä testaamasta innovatiivisia uusia palveluja esimerkiksi ajan ja kohdeyleisön suhteen rajatuilla pilottihankkeilla kerätäkseen tietoja suunnitellun palvelun toteuttamiskelpoisuudesta ja lisäarvosta. Testivaiheessa ei kuitenkaan saa ottaa käyttöön täysin valmista uutta merkittävää audiovisuaalista palvelua.

91. Komissio katsoo, että edellä kuvaillulla kansallisen tason arviolla varmistetaan osaltaan EY:n valtioneuvoston noudattaminen. Tästä huolimatta komission toimivaltaan luonnollisesti kuuluu sen varmistaminen, että jäsenvaltiot noudattavat perustamissopimuksen määräyksiä. Lisäksi komissio voi tarpeen vaatiessa toteuttaa toimia joko omasta aloitteestaan tai kantelujen perusteella.

6.8 Suhteellisuus ja markkinakäyttäytyminen

92. Amsterdamin pöytäkirjan mukaan yleisradioyhtiöt eivät saa harjoittaa toimintaa, joka vääristää kilpailua kohtuuttomasti, jos kyseiset kilpailunvääristymät eivät ole välttämättömiä julkisen palvelun tehtävän hoitamisen kannalta. Esimerkiksi suosituimman ohjelmajärjestelmän hankinta osana yleisradioyhtiöiden yleistä julkisen palvelun tehtävää katsotaan yleensä oikeutetuksi. Markkinat voisivat kuitenkin vääristyä kohtuuttomasti siinä tapauksessa, että julkiset yleisradioyhtiöt säilyttävät suosituimpaan ohjelmajärjestelmään liittyviä yksinoikeuksia käyttämättöminä eivätkä tarjoudu myöntämään alilisenä läpinäkyvästi ja oikea-aikaisesti. Komissio kehottaa sen vuoksi jäsenvaltioita varmistamaan, että yleisradioyhtiöt noudattavat suhteellisuusperiaatetta myös keskeisen sisällön hankinnassa, ja antamaan säännöt, joiden mukaisesti julkiset yleisradioyhtiöt myöntävät alilisenä keskeistä sisältöä koskeviin käyttämättömiin yksinoikeuksiin.

⁽⁵²⁾ Katso myös alaviite 40, joka koskee yleishyödyllisen yleisradiopalvelun perusteita.

93. Julkisten yleisradioyhtiöiden on noudatettava markkinatalouden periaatteita harjoittaessaan kaupallista toimintaa ja toimittava markkinaehtoisesti suhteessa tytäryhtiöihinsä, jos ne toimivat kaupallisten tytäryhtiöiden kautta. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkiset yleisradioyhtiöt toimivat markkinaehtoisesti, tekevät kaupalliset investointinsa markkinataloudessa toimivan sijoittajan periaatteiden mukaisesti eivätkä sovelta kilpailun vastaisia käytänteitä suhteessa kilpailijoihinsa saamansa julkisen rahoituksen turvin.

94. Esimerkiksi alihinnoittelu on kilpailun vastainen käytäntö. Julkinen yleisradioyhtiö saattaa harkita mainoshintojen tai muiden ei-julkisten toimintojen (kuten kaupallisten maksullisten palvelujen) hintojen alentamista tasolle, jonka voidaan kohtuudella katsoa alittavan markkinaehtoisesta tasosta, supistaakseen kilpailijoiden liikevaihtoa, jos oma alennus liikevaihto voidaan kattaa julkisista varoista saatavalla korvauksella. Tällaisen toiminnan ei voida katsoa olevan luontainen osa yleisradioyhtiölle annettua julkisen palvelun tehtävää, ja se väistämättä "vaikuttaisi yhteisön kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista" Amsterdamin pöytäkirjan määräyksiä rikkovalla tavalla.

95. Erilaisten markkinatilanteiden vuoksi sitä, noudattavatko julkiset yleisradioyhtiöt markkinatalouden periaatteita, ja erityisesti kysymyksiä siitä, polkevatko julkiset yleisradioyhtiöt hintoja kaupallisessa tarjonnassaan tai noudattavatko ne suhteellisuusperiaatetta ohjelmaoikeuksia hankkiessaan⁽⁵³⁾, on arvioitava tapauskohtaisesti ja ottaen huomioon markkinoiden ja kyseisen palvelun ominaispiirteet.

96. Komissio katsoo, että sen varmistaminen, että julkiset yleisradioyhtiöt noudattavat markkinatalouden periaatteita, on ensisijaisesti kansallisten viranomaisten tehtävä. Jäsenvaltioiden on otettava tätä varten käyttöön tarkoituksenmukaiset järjestelyt, joiden avulla mahdolliset kantelut voidaan arvioida tehokkaasti kansallisella tasolla.

97. Edellä olevasta kohdasta poiketen komissio voi tarvittaessa toteuttaa toimia perustamissopimuksen 81, 82, 86 ja 87 artiklan perusteella.

⁽⁵³⁾ Saattaa olla tarkoituksenmukaista tarkastella esimerkiksi sitä, tarjoavatko yleisradioyhtiöt johdonmukaisesti ylihintaa keskeisistä ohjelmaoikeuksista siten, että tämä ylittää julkisen palvelun tehtävän asettamat vaatimukset ja johtaa suhteettomiin markkinavääristymiin.

7. AJALLINEN SOVELTAMINEN

98. Tätä tiedonantoa sovelletaan ensimmäisestä päivästä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Se korvaa vuonna 2001 annetun komission tiedonannon valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaa.
99. Komissio soveltaa tätä tiedonantoa kaikkiin ilmoitettuihin tukitoimenpiteisiin, joista siltä on pyydetty päätöstä, sen jälkeen kun tiedonanto on julkaistu virallisessa lehdessä, vaikka kyseisistä hankkeista olisi ilmoitettu ennen tiedonannon julkaisupäivämäärää.
100. Valtiontuen sääntöjenvastaisuuden arvioinnissa sovellettavien sääntöjen määräytymisestä annetun komission ilmoituksen⁽⁵⁴⁾ mukaisesti komissio soveltaa tukeen, josta ei ole ilmoitettu,
- a) tätä tiedonantoa, jos tuki on myönnetty sen julkaisemisen jälkeen;
- b) vuoden 2001 tiedonantoa kaikissa muissa tapauksissa.

⁽⁵⁴⁾ EYVL C 119, 22.5.2002, s. 22.