

# DECYZJE

## DECYZJA KOMISJI

z dnia 20 lipca 2010 r.

w sprawie programu pomocy państwa C 38/09 (ex NN 58/09), który Hiszpania zamierza wdrożyć na rzecz Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE)

(notyfikowana jako dokument nr C(2010) 4925)

(Jedynie tekst w języku hiszpańskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2011/1/UE)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

uwzględniając Protokół nr 29 w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich stanowiący załącznik do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej <sup>(1)</sup>,

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z wyżej przywołanymi postanowieniami <sup>(2)</sup> oraz uwzględniając te uwagi,

a także mając na uwadze, co następuje:

### I. PROCEDURA

(1) W dniu 22 czerwca 2009 r. Komisja otrzymała skargę, w której zwraca się uwagę na planowaną przez hiszpański rząd zmianę systemu finansowania krajowego nadawcy radiowo-telewizyjnego Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE). Dnia 5 sierpnia 2009 r. Komisja zwróciła się do Hiszpanii o przedstawienie informacji dotyczących tej zmiany, w szczególności relacji między nowymi podatkami a finansowaniem RTVE. Dnia 1 września 2009 r. weszła w życie nowa ustawa 8/2009 z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie finansowania Corporación de Radio y Televisión Española <sup>(3)</sup>, zmieniająca ustawę 17/2006 z dnia 5 czerwca 2006 r. w sprawie państwowej radiofonii i telewizji <sup>(4)</sup>. W dniach 21 września, 22 i 26 października 2009 r. Hiszpania przekazała Komisji informacje na temat przedmiotowego programu pomocy.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 115 z 9.5.2008, s. 312.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 8 z 14.1.2010, s. 31.

<sup>(3)</sup> Boletín Oficial del Estado – BOE (hiszpański Dziennik Urzędowy) 210 z 31.8.2009, s. 74003.

<sup>(4)</sup> BOE 134 z 6.6.2006, s. 21207.

(2) Pismem z dnia 2 grudnia 2009 r. Komisja poinformowała Hiszpanię, że podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w odniesieniu do tego środka. Decyzja Komisji w sprawie wszczęcia postępowania została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej <sup>(5)</sup>. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawiania uwag dotyczących przedmiotowego środka pomocy.

(3) Na decyzję o wszczęciu postępowania Hiszpania odpowiedziała pismem z dnia 21 grudnia 2009 r. Komisja otrzymała uwagi od zainteresowanych stron. Przekazała je Hiszpanii, aby mogła się do nich odnieść; uwagi Hiszpanii otrzymano w piśmie z dnia 23 marca 2010 r.

(4) Komisja zadała dodatkowe pytania w pismach z dnia 19 lutego i 19 maja 2010 r., na które władze Hiszpanii odpowiedziały pismami z dnia 22 marca i 31 maja 2010 r.

(5) Dnia 18 marca 2010 r. poprzez wezwanie do usunięcia uchybienia zgodnie z art. 258 TFUE Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na fakt, że podatek nałożony na łączność elektroniczną był sprzeczny z art. 12 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) <sup>(6)</sup>, w którym określone są dokładne zasady dotyczące opłat administracyjnych, jakie państwo członkowskie może nałożyć na przedsiębiorstwa świadczące usługi telekomunikacyjne lub udostępniające sieć telekomunikacyjną. Postępowanie w sprawie pomocy państwa odbywa się bez uszczerbku dla postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

<sup>(5)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(6)</sup> Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 21; odnośnie do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zob. komunikat prasowy IP/10/322.

## II. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA

### Obecny system finansowania publicznej działalności nadawczej w Hiszpanii

- (6) Obecny system finansowania publicznej działalności nadawczej w Hiszpanii prowadzonej przez RTVE, ustanowiony na mocy ustawy 17/2006, został zatwierdzony przez Komisję w decyzjach z 2005 i 2007 r.<sup>(7)</sup>. W ustawie 17/2006 powierza się RTVE misję publiczną. Sekcja I tej ustawy (w szczególności art. 2 i 3) definiuje misję publiczną RTVE i stwierdza, że w przypadku usług telewizyjnych i radiowych misja ta będzie realizowana przez przedsiębiorstwa, odpowiednio, RTVE (Radio Televisión Española) oraz RNE (Radio Nacional de España). Sekcja II rozdział IV reguluje finansowe i ekonomiczne warunki ramowe świadczenia usług publicznych przez RTVE. W szczególności, zgodnie z art. 33 RTVE, będzie otrzymywać coroczne płatności budżetowe tytułem rekompensaty za działania związane ze świadczeniem usług publicznych. Rekompensata ta nie może przekroczyć kosztu netto usług publicznych świadczonych przez, odpowiednio, RTVE oraz RNE. Sekcja II rozdział VI reguluje kontrolę zewnętrzną sprawowaną przez Parlament, organ nadzoru rynku audiowizualnego oraz Trybunał Obrachunkowy.
- (7) Roczne, przewidziane w budżecie wydatki na prowadzenie RTVE wyniosły 1 177 milionów EUR w 2007 r., 1 222 miliony EUR w 2008 r. oraz 1 146 milionów EUR w 2009 r. W tych ostatnich latach przedsiębiorstwo RTVE otrzymywało rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych w wysokości około 500 milionów EUR rocznie (w 2006 r.: 575 milionów EUR; w 2007 r.: 433 milionów EUR; w 2008 r.: 500 milionów EUR; a w 2009 r.: 726 milionów EUR, jednak już przy obniżonych wpływach z reklam).

### Reforma finansowania RTVE

- (8) Ustawa 8/2009 zmienia ustawę 17/2006 w odniesieniu do definicji misji publicznej oraz możliwej działalności komercyjnej RTVE. Uzupełnia o kolejne elementy misję publiczną, którą Komisja zatwierdziła w 2005 r. W szczególności ogranicza możliwość uzyskiwania praw do transmisji wydarzeń sportowych, cieszących się ogólnym zainteresowaniem lub dużym zainteresowaniem społecznym, z wyłączeniem igrzysk olimpijskich i paraolimpijskich, do 10 % całkowitego rocznego budżetu na zewnętrzne dostawy, zakupy i usługi (art. 9 ust. 1 lit. i)). Ustawa określa obowiązki w odniesieniu do programów dla dzieci (art. 9 ust. 1 lit. d)) i ogranicza do 52 premier rocznie nadawanie filmów wyprodukowanych przez głównych producentów międzynarodowych w czasie największej oglądalności (art. 9 ust. 1 lit. m)).
- (9) Nowa ustawa przewiduje w szczególności, że do końca 2009 r. reklamy, telezakupy, działania promocyjne oraz

emisje płatne przestaną być źródłem finansowania. Dochody z działalności komercyjnej zastępują się funduszami generowanymi przez istniejące lub nowe opłaty nałożone na nadawców komercyjnych i operatorów telekomunikacyjnych. Hiszpania oczekuje, że środek ten zmniejszy presję operatorów komercyjnych, zwiększy ich wpływy z reklamy i wyeliminuje potencjalne źródło zakłóceń rynkowych. RTVE zachowa jako źródła dochodów komercyjnych świadczenie usług na rzecz osób trzecich oraz sprzedaż swoich własnych produkcji (w sumie około 25 milionów EUR).

- (10) Dotychczas roczne wpływy z reklamy wynosiły około 600 milionów EUR (w 2007 r.: 667 milionów EUR; w 2008 r.: 565 milionów EUR). Wraz ze zniknięciem tego źródła komercyjnych dochodów koszty netto publicznej misji nadawczej RTVE będą prawie identyczne z przewidzianymi w budżecie wydatkami na działalność nadawcy. Hiszpania zamierza odpowiednio zrekompenzować brak tych dochodów poprzez zwiększenie własnego wkładu ze środków publicznych do kwoty rocznych, przewidzianych w budżecie wydatków na działalność RTVE, pomniejszonej jedynie o niewielkie przychody komercyjne w wysokości 25 milionów EUR, o których mowa w poprzednim ustępie.
- (11) W art. 3 ust. 2 nowej ustawy przewiduje się, że całkowity dochód RTVE w latach 2010 i 2011 wyniesie maksymalnie 1 200 milionów EUR, w latach 2012–2014 możliwy będzie wzrost tej kwoty o maksymalnie 1 %, a w kolejnych latach możliwy będzie wzrost odpowiadający rocznemu wskaźnikowi cen konsumpcyjnych. Ustalając te kwoty, Hiszpania uwzględniła, w porównaniu z rocznymi wydatkami RTVE przewidzianymi w budżecie w poprzednich latach, dodatkowe roczne wydatki szacowane na 104 miliony EUR na wypełnienie czasu antenowego wcześniej zarezerwowanego dla reklam innymi produkcjami audiowizualnymi.

### Środki fiskalne związane z reformą

- (12) Według planu budżetowego Hiszpanii sumaryczna kwota rocznych dochodów będzie się składała ze środków z ogólnego budżetu państwa, zgodnie z systemem przewidzianym w ustawie 17/2006, w wysokości około 500 milionów EUR, co odpowiada kwocie przydzielanej w poprzednich latach, oraz z nowych dochodów pochodzących z trzech środków fiskalnych wprowadzonych lub zmodyfikowanych w art. 4, 5 i 6 nowej ustawy:

- a) podatku w wysokości 3 % dochodów nadawców telewizji niekodowanej oraz w wysokości 1,5 % dochodów nadawców telewizji płatnej. Wkłady te nie mogą przekraczać 15 % (w przypadku telewizji niekodowanej) oraz 20 % (w przypadku telewizji płatnej) całkowitego rocznego wsparcia dla

<sup>(7)</sup> Sprawy E 8/2005, pomoc państwa na rzecz hiszpańskiego nadawcy publicznego RTVE, oraz NN8/07, finansowanie środków ograniczania zatrudnienia RTVE.

RTVE. Wszelka nadwyżka dochodów z podatków powyżej tych wartości procentowych trafi do ogólnego budżetu państwa. Podatek obowiązuje tylko podmioty z siedzibą w Hiszpanii. Usługi importowane z innych państw członkowskich nie podlegają temu podatkowi;

- b) podatku w wysokości 0,9 % dochodów operacyjnych brutto (z wyjątkiem tych uzyskanych na odnośnym rynku hurtowym) operatorów usług telekomunikacyjnych zarejestrowanych w rejestrze operatorów hiszpańskiego organu nadzorującego usługi telekomunikacyjne, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, w odniesieniu do którejkolwiek z następujących usług: telefonii stacjonarnej, telefonii komórkowej oraz dostępu do Internetu. Podatkowi podlegają operatorzy prowadzący działalność w całym kraju lub w więcej niż jednej wspólnocie autonomicznej i świadczący usługi audiowizualne lub inne usługi obejmujące reklamę. Wkład z tego źródła nie może przekroczyć 25 % całkowitego rocznego wsparcia dla RTVE. Wszelka nadwyżka dochodów z podatków przekraczająca wskazany odsetek trafi do ogólnego budżetu państwa. Podatek obowiązuje tylko podmioty z siedzibą w Hiszpanii. Usługi importowane z innych państw członkowskich nie podlegają temu podatkowi;
- c) części wynoszącej 80 %, do maksymalnej kwoty 330 milionów EUR, już istniejącej opłaty z tytułu wykorzystania widma radiowego zgodnie z ustawą 32/2003 z dnia 3 listopada 2003 r. Pozostała część zostanie wpłacona do ogólnego budżetu państwa. Ten odsetek może być zmieniony zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi budżetu państwa.
- (13) W art. 5 i 6 ustawy 17/2006 stwierdza się wyraźnie, że podatki nałożone na telewizję komercyjną i operatorów telekomunikacyjnych są pobierane „w celu dofinansowania RTVE”. Ponadto w preambule wyraźnie określono związek pomiędzy nowymi podatkami a rekompensatą finansową z tytułu wycofania RTVE z rynku reklam.
- (14) Jeżeli dochody z tych trzech źródeł podatkowych będą niewystarczające do pokrycia różnicy w wysokości 700 milionów EUR między tradycyjną rekompensatą z tytułu usług publicznych (500 milionów EUR) a całkowitymi kosztami prowadzenia RTVE, które dotychczas były pokrywane z dochodów komercyjnych, art. 2 ust. 2 ustawy 8/2009 stanowi, że brakujące fundusze będą pochodziły z ogólnego budżetu państwa, zgodnie z art. 33 ustawy 17/2006, który zobowiązuje rząd do pokrycia kosztów netto RTVE wynikających ze świadczenia usług publicznych. Oznacza to, że finansowanie kosztów netto usług publicznych świadczonych przez RTVE, do maksymalnej kwoty 1 200 milionów EUR, będzie zagwarantowane, niezależnie od dochodów z powyższych podatków.
- (15) Hiszpania potwierdziła, że kwota z podatków od nadawców telewizyjnych i operatorów telekomunikacyj-

nych nie będzie wykorzystywana wyłącznie do finansowania RTVE. Hiszpania ustaliła maksymalne kwoty, które mogą być przekazywane z tych podatków. Każda nadwyżka dochodów trafi do ogólnego budżetu państwa i będzie mogła być wykorzystana do pokrycia innych wydatków. Ponadto Hiszpania może zdecydować, jaką kwotę z podatku rzeczywiście zamierza przeznaczyć na RTVE (w zakresie maksymalnych kwot). Przykładowo w planie budżetowym na 2010 r. na RTVE przewidziano mniej niż połowę możliwej maksymalnej kwoty.

#### Inne nowe przepisy finansowe

- (16) W celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty w art. 8 nowej ustawy przewiduje się fundusz rezerwowy, na który wpłacana jest część wpływów przydzielonych przez rząd, która przekracza rzeczywiste koszty netto zadań wynikających z obowiązku świadczenia usługi publicznej. Rezerwa ta jest ograniczona do 10 % rocznych, przewidzianych w budżecie wydatków RTVE. Wszelkie dochody powyżej tych 10 % trafiają z powrotem do skarbu państwa. Rezerwa będzie wykorzystywana do pokrycia ewentualnych strat poniesionych w poprzednich latach. Jeżeli nie zostanie wydana w ciągu 4 lat, zostanie odzyskana poprzez odpowiednie obniżenie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych na kolejny rok.
- (17) Ponadto zgodnie z art. 37 i 39–41 ustawy 17/2006 zewnętrzna kontrola sprawowana przez audytorów, rządowe biuro audytorskie IGEA (Intervención General de la Administración del Estado), Parlament, organ nadzoru rynku audiowizualnego oraz Trybunał Obrachunkowy stanowi gwarancję tego, że RTVE nie otrzyma żadnej rekompensaty powyżej rzeczywistych kosztów netto powiększonych o dziesięcioprocentową rezerwę. Wszelkie dochody z nielicznych pozostałych działań komercyjnych pomniejszą rekompensatę z tytułu usług publicznych (art. 7 ust. 1 ustawy 8/2009).

#### Powody wszczęcia postępowania

- (18) W niniejszej decyzji dokonuje się analizy elementów wprowadzających zmiany w istniejącym systemie finansowania RTVE, co do których Komisja wyraziła wątpliwości w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.
- (19) Jak stwierdziła Komisja, główną cechą zmian w finansowaniu RTVE oraz prawie całkowitego zaniechania działalności komercyjnej RTVE jest to, że część dochodów RTVE dotychczas generowanych w ramach działalności komercyjnej zostanie zastąpiona wpływami z podatków specjalnie wprowadzonych lub zmienionych w kontekście tego konkretnego celu. Wyraźne odniesienia w ustawie 8/2009 wskazują, że kwota podatków została ustalona tak, aby stanowić pewną z góry

określoną część finansowania RTVE. Ten związek pomiędzy finansowaniem i wpływami z nowych podatków sugeruje, że podatki są przeznaczone na pomoc udzielaną RTVE, w tym sensie, że dochody z podatków są obowiązkowo przeznaczone na finansowanie pomocy dla RTVE i mają bezpośredni wpływ na kwotę pomocy.

- (20) Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że w przypadku gdy metoda finansowania stanowi nieodłączną część środka pomocy, Komisja, w ramach rozpatrywania tego środka, musi koniecznie uwzględnić również wspomnianą metodę<sup>(8)</sup>. W przypadku gdy opłata, której konkretnym celem jest finansowanie pomocy, jest sprzeczna z innymi zapisami Traktatu, Komisja nie może uznać programu pomocy, którego opłata ta jest częścią, za zgodny z rynkiem wewnętrznym. W konsekwencji metoda finansowania jednego środka pomocy może spowodować, że cały program pomocy będzie niezgodny z rynkiem wewnętrznym.
- (21) Dlatego też Komisja podała w wątpliwość, czy nowe podatki stanowią nieodłączną część środka. Jeżeli tak, ich zgodność z Traktatem wymagałaby oceny przez Komisję, a także wpływałyby na ogólną zgodność programu pomocy z przepisami prawa. Obawa ta wydaje się uzasadniona, w szczególności co do zgodności z dyrektywą 2002/20/WE<sup>(9)</sup> nowych podatków nałożonych na przedsiębiorstwa świadczące usługi telefonii stacjonarnej, telefonii komórkowej oraz dostępu do Internetu.
- (22) Kolejną kwestią, co do której Komisja miała wątpliwości, było to, czy po reformie systemu finansowania Hiszpania ustanowiła wystarczające zabezpieczenia przed możliwą nadmierną rekompensatą. Zniesienie reklam, które uniezależnia ofertę programową od wpływów komercyjnych, może mieć wpływ na koszty nadawcy.
- (23) Ponadto system finansowania RTVE powinien przewidywać odpowiednią procedurę wcześniejszej oceny tego, czy nowe usługi nadawcy publicznego RTVE są zgodne z istotnymi warunkami protokołu amsterdamskiego<sup>(10)</sup>. Informacje przedstawione przez Hiszpanię nie pozwoliły Komisji na przeanalizowanie, czy Hiszpania posiada już taki mechanizm.

<sup>(8)</sup> Sprawy połączone C-261/01 i C-262/01, *Belgische Staat przeciwko Eugene van Calster, Felix Cleeren i Openbaar Slachthuis NV*, pkt 48 i 49; sprawa C-174/02 *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant*, pkt 26; sprawa C-333/07, *Régie Networks*, pkt 93–112.

<sup>(9)</sup> Zob. motyw 5 powyżej.

<sup>(10)</sup> Zob. decyzje Komisji E 3/2005 z dnia 24 kwietnia 2007 r., ust. 370 i 372, decyzja Komisji E 8/2006 z dnia 27 lutego 2008 r., ust. 230 oraz E 4/2005 z dnia 27 lutego 2008 r., ust. 121. Taka praktyka została przyjęta na podstawie komunikatu Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej (Dz.U. C 320 z 15.11.2001) (komunikat w sprawie radiofonii i telewizji z 2001 r.), a zasady jej stosowania zostały następnie zebrane i wyjaśnione w pkt 88 komunikatu Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (Dz.U. C 257 z 27.10.2009, s. 1).

### III. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (24) Otrzymano uwagi od 15 zainteresowanych stron. Pochodziły one od nadawców komercyjnych (TF1 i ACT – Stowarzyszenia Telewizji Komercyjnej w Europie), operatorów telewizji płatnej (DTS, Canal Satellite), operatorów telefonii i Internetu (redtel, ONO, AETIC), operatorów telewizji kablowej (Cable Europe) oraz reklamodawców. Niektórzy z nich prosili o zachowanie ich tożsamości w tajemnicy.
- (25) Większość podmiotów zgłaszających skargi poddawała w wątpliwość legalność nowych podatków, które ich zdaniem będą zakłócać konkurencję pomiędzy telewizją publiczną a prywatną, pomiędzy telewizją bezpłatną a telewizją płatną lub pomiędzy operatorami, którzy oferują jedynie usługi telekomunikacyjne, a innymi operatorami usług telekomunikacyjnych, którzy oferują również usługi audiowizualne. Wyrazili także swoje wątpliwości odnośnie do zgodności podatku od łączności elektronicznej z art. 12 dyrektywy o zezwoleniach 2002/20/WE<sup>(11)</sup>.
- (26) Nadawcy i operatorzy usług internetowych zakwestionowali również zgodność z prawem definicji misji publicznej RTVE. Według nich jest ona niewystarczająco precyzyjna i zbyt hojna, jeżeli chodzi o nabywanie praw do transmisji wyjątkowych wydarzeń sportowych czy filmów wyprodukowanych przez głównych producentów międzynarodowych. TF1 w szczególności stwierdziło, że nie wprowadzono żadnego badania *ex ante* dotyczącego wprowadzenia istotnych nowych usług publicznych RTVE.
- (27) Odnośnie do możliwego przekazywania podatku na pomoc, nadawcy telewizyjni i operatorzy usług internetowych twierdzili, że dochody z nowych podatków będą miały bezpośredni wpływ na pomoc. W szczególności ich obawy wzbudziło to, że wzrost dochodów z podatków może doprowadzić do wypłacania rekompensaty na rzecz RTVE przewyższającej poziom kosztów netto świadczenia usług publicznych.
- (28) Jeżeli chodzi o proporcjonalność pomocy, szereg różnych operatorów telewizyjnych i internetowych dostrzegło ryzyko nadmiernej rekompensaty. Plan budżetowy dla RTVE w wysokości 1 200 milionów EUR, określony ustawą 8/2009, nie opiera się, ich zdaniem, na właściwym wyliczeniu kosztów netto usług publicznych. Obecne roczne koszty ujęte w budżecie RTVE stanowią arbitralną podstawę, w ramach której brak rozróżnienia pomiędzy działalnością komercyjną i publiczną. W szczególności, planowanie nie uwzględnia oszczędności, które by uzyskano dzięki zniesieniu reklam, gdyż programy nie musiałyby już przyciągać dużej widowni. Produkcja, podobnie jak w przypadku

<sup>(11)</sup> Zob. motyw 6 powyżej.



programów artystycznych, byłyby zatem mniej kosztowna. Inni z kolei wyrazili obawę, że RTVE będzie wydawać więcej na programy bardzo wartościowe.

- (29) Możliwą nadmierną rekompensatę dostrzeżono również w tym, że straty RTVE z tytułu dochodów z reklam będą w pełni pokryte z funduszy państwowych. Rekompensata ta miałyby być wyliczana na podstawie lat ubiegłych, natomiast kryzys ekonomiczny mógłby doprowadzić do niższych dochodów komercyjnych w 2010 r., a tym samym do niższych całkowitych przychodów RTVE. Nie byłoby rzeczą sprawiedliwą, gdyby wraz ze zniesieniem podwójnego finansowania RTVE miało uzyskać gwarantowany dochód, niezależny od zmiennego dochodu komercyjnego.
- (30) Nadawcy zakwestionowali również istnienie skutecznego systemu kontroli budżetowej gwarantującego, że fundusze publiczne pokrywają jedynie koszty netto świadczenia usług publicznych.

#### IV. UWAGI HISZPANII

- (31) Przede wszystkim Hiszpania kwestionuje fakt, że w obecnym postępowaniu Komisja ocenia kwestie proporcjonalności oraz badania *ex ante* w odniesieniu do istotnych nowych usług. Miały być one częścią istniejącego programu finansowania RTVE zatwierdzonego przez Komisję w 2005 i 2007 r. Jednakże decyzja o wszczęciu postępowania w ramach obecnej procedury opiera się na potraktowaniu reformy systemu finansowania jako nowej pomocy w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia Rady (WE) 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE<sup>(12)</sup>. Element „nowej pomocy” byłby ograniczony do reformy finansowania poprzez wprowadzenie nowych podatków i nie zmienia pozostałych elementów istniejącego programu, ani też nie ma na niego wpływu. Pozostałe elementy stanowią zatem w dalszym ciągu istniejącą pomoc i nie powinny podlegać ocenie Komisji w ramach tego postępowania.
- (32) Odnośnie do kwestii przeznaczenia podatku, Hiszpania twierdzi, że nowe podatki nie stanowią nieodłącznej części pomocy i nie mają bezpośredniego wpływu na kwotę pomocy. Hiszpania podkreśliła, że zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy 8/2009 w związku z art. 33 ustawy 17/2006 jedynym czynnikiem określającym kwotę finansowania publicznego RTVE są koszty netto usług publicznych, niezależnie od wielkości dochodów z podatków. Planowane koszty usług publicznych nie uwzględniają dochodów generowanych z podatków, lecz opierają się na kosztach tych usług w latach poprzednich.

- (33) Hiszpania potwierdziła, że wkład z podatków od nadawców telewizyjnych i operatorów telekomunikacyjnych nie trafia wyłącznie do RTVE. Dochody z podatków będą przekazywane do ogólnego budżetu państwa (Skarbu Państwa), skąd będą dokonywane wszelkie płatności na rzecz RTVE. Hiszpania ustaliła maksymalne kwoty wkładu z podatków. Wszelkie nadwyżki dochodów będą przydzielane do ogólnego budżetu państwa, a zatem będą mogły być przeznaczane na inne cele. Co więcej, w ramach tych maksymalnych kwot Hiszpania może zdecydować, jaki procent podatku rzeczywiście zamierza przeznaczyć na RTVE. W planie budżetowym na 2010 r. przewidziano na przykład, że RTVE uzyska mniej niż połowę maksymalnego możliwego wkładu.
- (34) Hiszpania utrzymuje, że wyższe lub niższe od oczekiwanych wpływy z nowych podatków nie doprowadzą do zmian w planowanych kwotach na rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych. Jeżeli dochody z nowych źródeł opodatkowania będą niewystarczające do pokrycia luki finansowej wynikającej ze zniesienia reklam, brakujące fundusze będą przekazane z ogólnego budżetu państwa, zgodnie z art. 33 ustawy 17/2006. Wszelkie nadwyżki dochodów z podatków będą przekazywane do budżetu ogólnego. Wreszcie każda nadwyżka dochodu powyżej pułapu 1 200 milionów EUR ustalonego na mocy art. 3 ust. 2 ustawy 8/2009 ma być przekazywana do Skarbu Państwa. Dlatego też planowane całkowite finansowanie misji publicznej realizowanej przez RTVE nie będzie zależne od konkretnych dochodów z podatków, lecz będzie zawsze gwarantowane przez ogólny budżet państwa.
- (35) Jeżeli chodzi o proporcjonalność pomocy, Hiszpania twierdziła, że spełniona będzie zasada pokrycia kosztów netto. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy 17/2006, zmienionej ustawą 8/2009, koszty netto stanowią jedyny parametr określający rzeczywistą kwotę pomocy. Zgodnie z art. 2 ust. 2 i art. 8 ust. 2 ustawy 8/2009 wszelkie niedobory dochodów z podatków rekompensowane są z ogólnego budżetu państwa, a wszelkie nadwyżki dochodów – kierowane do tego budżetu, z wyjątkiem ewentualnej nadmiernej rekompensaty w wysokości 10 % rocznych kosztów ujętych w budżecie, co przewiduje art. 8 ust. 1 i 2.
- (36) Odnośnie do stosowności rocznego planu budżetowego w wysokości 1 200 milionów EUR na nadchodzące lata, Hiszpania uważa, że jej działania nie były arbitralne. Kwota ta opiera się na rocznych, ujętych w budżecie kosztach ponoszonych przez RTVE w związku z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej. Obowiązki te nie uległy żadnej zmianie, która powodowałaby zmniejszenie przewidywanych wydatków; przeciwnie, w skargach pomija się fakt, iż RTVE musi zainwestować 104 miliony EUR w dodatkowe produkcje, aby wypełnić czas antenowy zwolniony w konsekwencji zniknięcia reklam.

(12) Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.

- (37) Ponadto nie jest słuszne założenie, że rezygnując z nadawania reklam, RTVE nie musi już przyciągać dużej widowni i może zatem ograniczyć koszty produkcji i proponować mniej atrakcyjne programy. Zgodnie ze swoją misją publiczną RTVE będzie musiało wyróżniać się spośród pozostałych kanałów telewizyjnych jakością emitowanych programów i oglądalnością, aby skutecznie realizować tę misję.
- (38) Wreszcie, na mocy art. 37 ustawy 17/2006, skuteczna kontrola budżetowa *ex post* ma być zagwarantowana poprzez audyt wewnętrzny, przegląd dokonywany przez IGEA oraz audyt zewnętrzny prowadzony przez prywatną firmę audytorską (KPMG). Ponadto, zgodnie z art. 39 i 40 tej ustawy, Parlament i organ nadzoru rynku audiowizualnego nadzorują realizację misji publicznej przez RTVE oraz kontrolują jego sprawozdania roczne. Wreszcie, RTVE podlega przeglądowi Trybunału Obrachunkowego.
- (39) Jeżeli chodzi o kontrolę *ex ante* w odniesieniu do wprowadzania istotnych nowych usług, Hiszpania poinformowała, że w art. 41 ust. 3 ustawy ogólnej 7/2010 z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie łączności audiowizualnej<sup>(13)</sup> ustanowiono odpowiednią procedurę. Kontrolę *ex ante*, która obejmuje konsultacje publiczne z zainteresowanymi stronami, publikację wyników konsultacji oraz ocenę ogólnego wpływu każdej nowej usługi na rynek, powierzono niezależnemu hiszpańskiemu organowi nadzorczemu i regulacyjnemu ds. publicznej radiofonii i telewizji, Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Hiszpania ponadto wskazała, że zamierza podpisać, do dnia 1 listopada 2010 r., umowę programową (*contrato-programa*) z RTVE, która będzie definiowała, co jest istotną nową usługą. Według projektu tej umowy istotna nowa usługa będzie oznaczać nową ofertę usługową wyraźnie odróżniającą się od istniejących już usług, klasyfikujących się jako odnośny rynek produktów, która może wpływać na rynek, a w szczególności na popyt.
- V. OCENA ŚRODKA POMOCY**
- Istnienie pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE**
- (40) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, dotyczącym pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie, wszelka pomoc przyznana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (41) Środki finansowe w ramach hiszpańskiego systemu finansowania RTVE wpływają do ogólnego budżetu państwa, z którego następnie są przekazywane. Stanowią one bezpośredni transfer zasobów państwowych na rzecz konkretnego przedsiębiorstwa, które to zasoby nie są dostępne dla przedsiębiorstw konkurencyjnych. RTVE uzyskuje zatem selektywną korzyść.
- (42) Jednakże w swoich uwagach przedłożonych przed wszczęciem postępowania Hiszpania twierdziła, że reforma nie ma wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ RTVE nie prowadzi działalności poza Hiszpanią. Gdy jednak finansowa pomoc państwa wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa względem innych konkurujących z nim przedsiębiorstw w ramach wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej, należy uznać, że pomoc taka ma wpływ na wymianę handlową, nawet jeżeli przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy nie jest zaangażowane w działalność eksportową<sup>(14)</sup>. Podobnie w przypadku, gdy państwo członkowskie udziela pomocy przedsiębiorstwom działającym w sektorach usług i dystrybucji, przedsiębiorstwa otrzymujące pomoc niekoniecznie muszą prowadzić działalność gospodarczą poza danym państwem członkowskim, aby pomoc miała wpływ na wymianę handlową w Unii<sup>(15)</sup>.
- (43) W świetle tej zasady w komunikatach Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej z 2001 r. i 2009 r. wyjaśniono, że „generalnie można uznać, że finansowanie przez państwo nadawców publicznych również wpływa na obrót handlowy między państwami członkowskimi. [...] Taka sytuacja ma miejsce przy nabywaniu i sprzedaży praw do programów, co często odbywa się w obrocie międzynarodowym. [...] Ponadto struktura własnościowa nadawców komercyjnych może obejmować akcjonariuszy lub udziałowców z kilku państw członkowskich”<sup>(16)</sup>.
- (44) Przedsiębiorstwo RTVE działa na rynkach międzynarodowych (w zakresie sprzedaży programów oraz nabywania praw do transmisji). RTVE wymienia programy telewizyjne i uczestniczy w systemie Eurowizji za pośrednictwem Europejskiej Unii Nadawców<sup>(17)</sup>. Ponadto w zakresie nabywania i sprzedawania praw do transmisji RTVE bezpośrednio konkuruje z nadawcami komercyjnymi, którzy działają na krajowym i międzynarodowym rynku nadawczym i którzy mają międzynarodową strukturę właścicielską. Dlatego też, nawet jeśli przedsiębiorstwo RTVE od sierpnia 2009 r. nie podejmuje działań komercyjnych, istnieje ryzyko, że przyznana na rzecz RTVE pomoc zakłóci konkurencję na rynku hiszpańskim w sposób, który może mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Komisja stwierdziła to już wcześniej: w decyzjach E 8/2005 i NN 8/07.
- (45) Komisja rozważyła również możliwość uznania omawianych środków finansowych jako rekompensaty z tytułu obowiązków wynikających ze świadczenia usług publicznych, która nie stanowi dla RTVE korzyści finansowej, w rozumieniu decyzji Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Altmark*<sup>(18)</sup>. RTVE jest przedsiębiorstwem,

<sup>(13)</sup> BOE 79 z 1.4.2010, s. 30157.

<sup>(14)</sup> ETS, wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r., sprawa C-75/97, *Maribel bis/ter*, Rec. 1999, I-3671, pkt 47.

<sup>(15)</sup> ETS, wyrok z dnia 7 marca 2002 r., sprawa C-310/99, *Włochy przeciwko Komisji*, Rec. 2002, I-2289.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 320 z 15.11.2001, s. 5, ust. 18; Dz.U. C 257 z 27.10.2009, s. 1, ust. 22.

<sup>(17)</sup> ETS, wyrok z dnia 8 października 2002 r. dotyczący spraw połączonych T-185/00, T-216/00, T-299/00 i T-300/00, *M6 i inni przeciwko Komisji*, Rec. 2002, II-3805.

<sup>(18)</sup> Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., sprawa C-280/00, *Altmark Trans*, Rec. 2003, I-7747.

któremu powierzono świadczenie usługi w ogólnym interesie gospodarczym (SGEI), tj. w zakresie publicznej radiofonii i telewizji. Przyjmowanych przez państwo środków stanowiących rekompensatę z tytułu dodatkowych kosztów netto usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym nie uznaje się za pomoc państwa, jeżeli spełnione są wszystkie warunki określone we wspomnianym wyroku. Po pierwsze, przedsiębiorstwo uzyskujące środki musi skutecznie wywiązać się z obowiązków z tytułu świadczenia usług publicznych, a obowiązki te muszą być jasno określone; po drugie, parametry, na podstawie których obliczana jest rekompensata, zostały wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób; po trzecie, rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania obowiązków w zakresie świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich przychodów i uzasadnionego zysku z tytułu wypełniania tych obowiązków; po czwarte, w przypadku gdy przedsiębiorstwo, które ma wypełniać obowiązki w zakresie usług publicznych, nie jest wybrane w ramach procedury zamówień publicznych umożliwiającej wybór oferty gwarantującej świadczenie takich usług po najniższym koszcie dla wspólnoty, poziom rekompensaty musi zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i odpowiednio wyposażone w konieczne środki do wypełnienia obowiązków związanych z daną usługą publiczną, poniosłoby na wypełnienie tych obowiązków.

(46) W przypadku gdy dotacje publiczne przyznane przedsiębiorstwom z wyraźnie określonym wymogiem wypełniania obowiązków z tytułu świadczenia usług publicznych w celu rekompensaty kosztów poniesionych na wypełnianie tych obowiązków nie spełniają wszystkich powyższych warunków, dotacje takie podlegają art. 107 ust. 1 TFUE i należy je traktować jako pomoc państwa w rozumieniu tego postanowienia<sup>(19)</sup>.

(47) Publicznemu podmiotowi RTVE powierzono świadczenie usług publicznych w zakresie radiofonii i telewizji określonych w ustawach 17/2006 i 8/2009. Jednakże przedsiębiorstwo to powołano na publicznego nadawcę na mocy ustawy, a nie w drodze publicznego przetargu. Ponadto władze hiszpańskie nie określiły poziomu potrzebnej rekompensaty na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne, prawidłowo zarządzane i odpowiednio wyposażone przedsiębiorstwo poniosłoby na wypełnienie wspomnianych obowiązków. Poziom kosztów ustala się corocznie na podstawie bieżących kosztów netto, bez zastosowania poziomu odniesienia w postaci prawidłowo zarządzanego przedsiębiorstwa. Parametry, na podstawie których ma być obliczana rekompensata, nie zostały ustalone z góry, w sposób obiektywny i przejrzysty. Dlatego też nie wszystkie warunki określone przez Trybunał zostały spełnione i środki będące przedmiotem oceny uznaje się za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE<sup>(20)</sup>.

### Ocena charakteru istniejących środków pomocy

(48) Hiszpania nie zgłosiła nowego środka pomocy. Utrzymuje, że środek nie stanowi istotnej zmiany w istniejącym programie pomocy zmienionym zgodnie z decyzją Komisji w sprawie E 8/2005 w rozumieniu art. 108 ust. 3 TFUE i dlatego nie stanowi on nowej pomocy wymagającej zgłoszenia.

(49) Zgodnie z art. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 „nowa pomoc” oznacza każdą pomoc, która nie jest pomocą istniejąca, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia wykonawczego (WE) nr 794/2004 za zmianę istniejącej pomocy nie uznaje się ani modyfikacji istniejącej pomocy o czysto formalnym lub administracyjnym charakterze, która nie może wpłynąć na ocenę zgodności danego środka pomocy z rynkiem wewnętrznym, ani zwiększenia pierwotnego budżetu istniejącego programu pomocy o wartość do 20 %.

(50) Aby zmiana istniejącego programu została uznana za „nową pomoc”, musi być istotna, tj. podstawowe cechy programu muszą zostać zmienione tak, jak miałyby to miejsce w przypadku wystąpienia zmian zakładanych celów pomocy, podstawy nakładania opłat, zainteresowanych osób i organów lub, ogólnie ujmując, źródła finansowania programu<sup>(21)</sup>. W przedmiotowej sprawie źródła finansowania RTVE zmieniły się w sposób istotny. Fakt wprowadzenia nowych źródeł finansowania oznacza też, że finansowanie związane z reklamami (które nie stanowiło pomocy) jest obecnie zapewnione przez państwo (i stanowi pomoc). Taki gwałtowny wzrost kwoty pomocy oraz przejście z systemu „finansowania podwójnego” na system „finansowania pojedynczego” wyraźnie wskazują, że mamy do czynienia z nową pomocą.

(51) Ponadto jeżeli w art. 1 lit. c) rozporządzenia proceduralnego stwierdza się, że zmiany w istniejącej pomocy mają być uznawane za nową pomoc, zapis ten oznacza, że „to nie zmieniona istniejąca pomoc musi być uznana za nową pomoc, ale tylko sama zmiana, którą należy sklasyfikować jako nową pomoc”, co podkreślił Sąd Pierwszej Instancji w sprawie Gibraltar<sup>(22)</sup>. Sąd następnie stwierdził, że „pierwotny program przekształca się w nowy program pomocy tylko w przypadku, gdy zmiana ma wpływ na faktyczną istotę programu pierwotnego. Nie może być mowy o takiej istotnej zmianie, w przypadku gdy nowy element można wyraźnie oddzielić od pierwotnego programu”<sup>(23)</sup>.

<sup>(21)</sup> Opinia rzecznika generalnego Trabucchi z dnia 23 stycznia 1975 r., w sprawie C51/74, HULST, Rec. 1975, s. 79. Specjalne wydanie hiszpańskie, s. 27.

<sup>(22)</sup> Wyrok z dnia 30 kwietnia 2002 r., sprawy połączone T-195/01 i T-207/01, Rząd Gibraltar przeciwko Komisji, Rec. 2002, II-2309, pkt 109.

<sup>(23)</sup> Zob. przypis 22, pkt 111.

<sup>(19)</sup> Zob. przypis 18, pkt 94.

<sup>(20)</sup> Zob. taki sam wniosek w sprawie E 8/2005, przypis 7, ust. 46.



- (52) Z powyższego orzecznictwa i prawodawstwa wynika, że dostosowania, które nie mają wpływu na ocenę zgodności środka pomocy z przepisami, nie mogą również wpłynąć na istotę pomocy i dlatego nie zmieniają klasyfikacji danego środka jako pomocy istniejącej. Z drugiej strony, jeżeli zmiana ma wpływ na istotę programu, ale nie w stopniu, który wymaga nowej oceny jego pozostałych elementów, zmiana ta może zostać oceniona oddzielnie, bez odniesienia do pozostałych elementów programu. W takim przypadku jedynie sama zmiana podlega obowiązkowi zgłoszenia do Komisji i przeglądu dokonywanego przez Komisję.
- (53) Trzy środki fiskalne wprowadzone lub zmienione na mocy art. 4, 5 i 6 ustawy 8/2009 można wydzielić z istniejącego programu finansowania RTVE. Pomimo że nowe źródła finansowania mogą mieć wpływ na zgodność z przepisami programu jako takiego, nie wpływają one na ocenę pozostałych elementów pomocy dla RTVE ani skutków, jakie pomoc może mieć dla rynku.
- (54) Nowe elementy pomocy, tj. nowe podatki, mogą stanowić nową pomoc w tym sensie, że nie odpowiadają żadnej z sytuacji opisanych w art. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 659/1999. W rzeczywistości są one ustanowione na mocy ustaw przyjętych po wejściu w życie Traktatu, nie stanowią środka pomocy indywidualnej udzielanej w kontekście zatwierdzonego programu pomocy, nie zostały zatwierdzone na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 659/1999, nie zostały przyznane dziesięć lat przed pierwszą czynnością Komisji oraz mają zastosowanie do sektorów otwartych na konkurencję w momencie, gdy te elementy pomocy wchodziły w życie. Po drugie, jeżeli nawet przyjmujemy, hipotetycznie, argument Hiszpanii, że omawiane elementy pomocy należy uznać za modyfikację istniejącego programu finansowania, okazuje się, że sposób, w jaki dodatkowe fundusze RTVE są finansowane, stanowi istotną zmianę istniejącego programu pomocy w odniesieniu do źródła finansowania. Istniejący program nie obejmował poboru konkretnych podatków na rzecz RTVE, a kwestia zgodności tych podatków z przepisami może mieć wpływ na zgodność całej pomocy.
- (55) Jak wyjaśniono w decyzji o wszczęciu postępowania, zmiany w finansowaniu RTVE wzbudziły wątpliwości Komisji dotyczące skutków tych zmian w odniesieniu do ogólnej zgodności finansowania RTVE z Traktatem, Komisja musiała zatem dokonać ich dodatkowej oceny. Dlatego też zmiany podlegały obowiązkowi formalnego zgłoszenia Komisji. Jak wyjaśniono powyżej, kategorię nowej pomocy stosuje się jedynie do samej zmiany programu. Komisja wszczęła zatem postępowanie w celu oceny jakości samych tylko zmian i ich konsekwencji dla zgodności przedmiotowej pomocy z przepisami.
- (56) Komisja dokonuje oceny pomocy na rzecz nadawców publicznych w formie rekompensaty z tytułu wypełniania misji publicznej na mocy art. 106 ust. 2 TFUE na podstawie kryteriów określonych w komunikacie z 2001 r. w sprawie stosowania zasad pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej (komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji z 2001 r.)<sup>(24)</sup>. Zgodnie z zawiadomieniem Komisji w sprawie zasad oceny pomocy państwa przyznanej bezprawnie oraz z ust. 100 komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji z 2009 r., komunikat ten ma zastosowanie do niezgłoszonej nowej pomocy, jedynie jeżeli nowa pomoc została przyznana po jego publikacji dnia 27 października 2009 r. Jednakże w przedmiotowej sprawie nowy system pomocy został wprowadzony z datą wejścia w życie dnia 1 września 2009 r. Dlatego nowy program finansowania zostanie oceniony na podstawie komunikatu z 2001 r. i późniejszej praktyki Komisji<sup>(25)</sup>.
- (57) Aby środek mógł skorzystać z odstępstwa określonego w art. 106 ust. 2, spełnione muszą zostać wszystkie następujące warunki:
- przedmiotowa usługa musi być usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym i musi być jasno zdefiniowana jako taka przez państwo członkowskie (definicja);
  - przedsiębiorstwo musi być jednoznacznie zobowiązane przez państwo członkowskie do świadczenia danej usługi (zobowiązanie);
  - stosowanie przewidzianych w Traktacie zasad konkurencji (w tym przypadku zakazu pomocy państwa) musi stanowić przeszkodę w wykonywaniu poszczególnych zadań powierzonych przedsiębiorstwu, a odstąpienie od tych zasad nie może wpływać na rozwój handlu w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii (proporcjonalność)<sup>(26)</sup>.
- (58) W konkretnym przypadku publicznej radiofonii i telewizji powyższe podejście wymaga skorygowania w świetle przepisów interpretacyjnych protokołu amsterdamskiego, który mówi o „misji służby publicznej, która została powierzona, określona i zorganizowana przez każde państwo członkowskie” (definicja i zobowiązanie) oraz przewiduje odstępstwo od Traktatu w przypadku finansowania radiofonii i telewizji publicznej „w zakresie, w jakim takie finansowanie przyznaje się organizacjom nadawczym w celu wypełnienia misji służby publicznej [...] oraz w zakresie, w jakim takie finansowanie nie wpływa na warunki handlowe i konkurencję w Unii

<sup>(24)</sup> Dz.U. C 320 z 15.11.2001, s. 5.

<sup>(25)</sup> Zasady w zakresie stosowanej praktyki zostały zebrane w komunikacie w sprawie radiofonii i telewizji z 2009 r. W praktyce, jeśli działania Hiszpanii są zgodne z komunikatem w sprawie radiofonii i telewizji z 2009 r., zachowują również zgodność z komunikatem Komisji w sprawie radiofonii i telewizji z 2001 r. i praktyką wypracowaną na podstawie tego komunikatu.

<sup>(26)</sup> Zob.ust. 29 komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji z 2001 r.

### Zgodność pomocy z prawem

#### Definicja misji publicznej RTVE i powierzenie jej RTVE

- (56) Komisja dokonuje oceny pomocy na rzecz nadawców publicznych w formie rekompensaty z tytułu wypełniania



w zakresie, w jakim byłoby to sprzeczne ze wspólnym interesem, przy uwzględnieniu konieczności realizacji mandatu tej służby publicznej” (proporcjonalność) <sup>(27)</sup>.

(59) Definicja misji publicznej zawarta w ustawie 17/2006 została uznana przez Komisję za zgodną z art. 106 ust. 2 TFUE w decyzji Komisji dotyczącej finansowania RTVE w sprawach E 8/2005 i NN 8/07. Artykuł 9 ustawy 8/2009 ma wpływ na tę definicję w zakresie wynikającym z dodania kolejnych zobowiązań i ograniczeń dotyczących treści programów nadawanych przez RTVE. Kryterium właściwej definicji misji publicznej pozostaje zatem spełnione. Ponadto wycofanie RTVE z rynku reklam może przyczynić się do wzmocnienia misji publicznej poprzez zmniejszenie uzależnienia oferty programowej od rozważań natury komercyjnej i wahań dochodów komercyjnych.

(60) Z tego względu w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja nie wyraziła wątpliwości w odniesieniu do tych aspektów finansowania RTVE.

#### *Wybór finansowania RTVE*

(61) Główną cechą zmian w finansowaniu RTVE jest prawie całkowite zaprzestanie działalności komercyjnej, przejście z systemu „finansowania podwójnego”, łączącego wsparcie z funduszy publicznych i przychody z działalności komercyjnej, na „finansowanie pojedyncze”, w ramach którego radiofonia i telewizja są finansowane wyłącznie lub prawie wyłącznie z funduszy publicznych, zgodnie z rozróżnieniem przedstawionym w pkt 45 komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji z 2001 r. Wybór, czy i jak łączyć różne źródła finansowania, pozostawiono państwu członkowskim. Jednakże ta część dochodów RTVE, która dotychczas pochodziła z działalności komercyjnej, nie zostanie po prostu zastąpiona funduszami z ogólnego budżetu Hiszpanii, zgodnie z art. 33 ustawy 17/2006. Będzie temu również towarzyszyć wprowadzenie lub zmiana niektórych podatków, których konkretnym celem będzie generowanie koniecznych dochodów.

(62) Ustanowione powiązanie między finansowaniem i dochodami z nowych podatków wskazuje, że dochody z tych podatków mają być przeznaczone na finansowanie pomocy dla RTVE i mają bezpośredni wpływ na kwotę pomocy. W przypadku gdy opłata przeznaczona na finansowanie pomocy jest sprzeczna z innymi zapisami Traktatu, Komisja nie może uznać programu pomocy, którego opłata ta jest częścią, za zgodny z rynkiem wewnętrznym. W konsekwencji metoda finansowania jednego środka pomocy może spowodować, że cały program pomocy będzie niezgodny z rynkiem wewnętrznym. Dlatego też, jak wskazano w motywach 21, 22 i 23 powyżej, należy zbadać, czy nowy system finansowania ustanawia nierozwalny związek pomiędzy pomocą a przeznaczeniem podatków oraz czy

Komisja powinna w konsekwencji uwzględnić skutki nowych podatków w analizie pomocy państwa.

(63) Aby podatek można było uznać za integralny składnik pomocy, niezbędne jest istnienie, w świetle znajdujących zastosowanie uregulowań krajowych, nierozwalnego związku między podatkiem a pomocą w tym znaczeniu, że dochody uzyskane z podatku są obowiązkowo przeznaczane na finansowanie pomocy i wpływają bezpośrednio kwotę pomocy <sup>(28)</sup>.

(64) Powyższe warunki nie zostały spełnione w omawianej sprawie. Jak potwierdziła Hiszpania, kwota pomocy dla RTVE jest ustalona jedynie w odniesieniu do potrzeb finansowych RTVE i szacowanych kosztów netto świadczenia usług radiofonii i telewizji publicznej. Środki finansowe uzyskiwane przez RTVE, w ujęciu rzeczywistym i prawnym, nie zależą od dochodów z przedmiotowych podatków, jako że środki te będą zależeć jedynie od kosztów netto zadań związanych z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej. Z jednej strony dochody z przedmiotowych podatków, które zostaną przeznaczone na finansowanie RTVE, nie mogą przekroczyć kosztów netto zadań związanych z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej (wszelkie nadwyżki przekraczające koszty netto usługi publicznej zostaną zwrócone do ogólnego budżetu państwa). Z drugiej strony, gdy koszty netto zadań związanych z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej przekroczy dochody z przedmiotowych podatków, różnica zostanie pokryta wpłatą z ogólnego budżetu państwa. Wyższe lub niższe (niż oczekiwane) dochody z nowych podatków nie będą skutkować zmianami prognozowanych kwot. W przypadku gdyby dochody z nowych źródeł podatkowych okazały się niewystarczające na pokrycie luki finansowej powstałej po zaprzestaniu nadawania reklam, brakujące środki zostaną przekazane z ogólnego budżetu państwa, zgodnie z art. 33 ustawy 17/2006. Wszelkie nadwyżki dochodów zostaną przekazane do ogólnego budżetu państwa. Dlatego też planowane całościowe finansowanie misji publicznej realizowanej przez RTVE nie będzie zależało od kwoty dochodów z konkretnych podatków, lecz będzie w każdym przypadku gwarantowane przez ogólny budżet państwa.

(65) Fakt, że w uzasadnieniu i w samej ustawie wspomina się o związku między podatkami a celem ich wprowadzenia, nie zmienia powyższego wniosku. Brzmienie ustawy („w celu finansowania RTVE”) nie definiuje właściwości powiązania między podatkami a pomocą.

(66) Komisja zatem stwierdza, że trzy środki podatkowe opisane w motywie 14 nie są nieodłączną częścią pomocy. Ich zgodność z prawem nie ma wpływu na to, czy pomoc dla RTVE jest zgodna z prawem. Na ocenę pomocy państwa nie mają też wpływu uwagi zainteresowanych stron dotyczące zgodności tych środków z przepisami. Dlatego też postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

<sup>(27)</sup> Zob.ust. 31 komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji z 2001 r.

<sup>(28)</sup> Wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-333/07, *Regie Networks*, pkt 99.

prowadzone obecnie w odniesieniu do podatku nałożonego na łączność elektroniczną pod kątem domniemanego naruszenia art. 12 dyrektywy o zezwoleniach 2002/20/WE nie narusza niniejszej decyzji.

#### *Proporcjonalność środka pomocy*

- (67) Jeżeli chodzi o proporcjonalność rekompensaty, tak aby pokrywała ona kwotę nie większą niż koszty netto związane z wypełnianiem obowiązków z tytułu świadczenia usług publicznych przez RTVE, w nowej ustawie przewidziano, że wszelkie dochody RTVE powyżej wspomnianych kosztów netto powiększone o dodatkową rezerwę w wysokości 10 % zostaną zwrócone do ogólnego budżetu państwa. 10 % nadwyżka może zostać zatrzymana w funduszu rezerwowym w celu pokrycia ewentualnego niedoboru rekompensaty z lat poprzednich lub kosztów nadzwyczajnych przez okres do 4 lat. Taki mechanizm unikania nienależnej nadmiernej rekompensaty jest zgodny z praktyką Komisji <sup>(29)</sup>.
- (68) Aby zapewnić proporcjonalność pomocy, państwa członkowskie muszą również wprowadzić odpowiedni mechanizm zapewniający regularną i skuteczną kontrolę wykorzystania funduszy publicznych na misję publiczną <sup>(30)</sup> oraz gwarantujący, że coroczne finansowanie z budżetu państwa jest ograniczone do kosztów netto zadań wynikających z obowiązku świadczenia usługi publicznej <sup>(31)</sup>. Hiszpania utrzymuje system zewnętrznej kontroli wprowadzony na mocy ustawy 17/2006, który opisano powyżej i który został zatwierdzony przez Komisję w decyzji E 8/2005 oraz który umożliwia ustalenie kosztów netto usług w zakresie radiofonii i telewizji publicznej.
- (69) Jednakże mając na uwadze fakt, że zniesienie nadawania reklam może mieć wpływ na koszty nadawcy poprzez uniezależnienie oferty programowej od wpływów komercyjnych, Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania wezwała Hiszpanię i inne zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat przedmiotowego mechanizmu finansowania, w celu wyeliminowania możliwości nadmiernej rekompensaty.
- (70) Zainteresowane strony wyraziły obawy dotyczące prawdopodobnego wystąpienia nadmiernej rekompensaty na rzecz RTVE. Zaplanowana w budżecie kwota dla RTVE w wysokości 1 200 milionów EUR rocznie nie opiera się, ich zdaniem, na prawidłowej kalkulacji kosztów netto

usług publicznych. Nie uwzględnia się w niej bowiem rozróżnienia między działaniami komercyjnymi i publicznymi, ani obniżenia kosztów wynikających ze zniesienia reklam, gdyż programy nie muszą już przyciągać wielu widzów i mogą być produkowane taniej. Ponadto pełna rekompensata z tytułu utraty dochodów z reklam ma być obliczona na podstawie danych z lat poprzednich, podczas gdy kryzys gospodarczy mógł doprowadzić do niższych przychodów z działalności komercyjnej w 2010 r. i w konsekwencji do niższych przychodów całkowitych RTVE. Nie byłoby rzeczą sprawiedliwą, gdyby wraz ze zniesieniem podwójnego finansowania RTVE miało uzyskać gwarantowany dochód, niezależny od zmiennego dochodu komercyjnego. Zainteresowane strony wyraziły również obawy dotyczące kontroli budżetowej.

- (71) Jednakże Hiszpania wykazała, że planowanie budżetowe pozostaje zgodne z rocznymi, przewidzianymi w budżecie kosztami RTVE z lat poprzednich oraz że nie ma powodu, aby zakładać, że wskutek zaniechania nadawania reklam można uzyskać znaczne ograniczenia kosztów obecnie lub w niedalekiej przyszłości. RTVE będzie w dalszym ciągu musiało przyciągać wielu widzów, a zniesienie reklam stworzy potrzebę dodatkowych produkcji, które trzeba będzie sfinansować. W porównaniu z danymi z lat poprzednich (1 177 milionów EUR w 2007 r., 1 222 miliony EUR w 2008 r. i 1 146 milionów EUR w 2009 r.) oraz przy uwzględnieniu dodatkowych kosztów produkcji (104 miliony EUR) potrzebnych do wypełnienia reklamowego czasu antenowego i pozostałego dochodu komercyjnego (szacowanego jedynie na 25 milionów EUR), pułap na poziomie 1 200 milionów EUR założony w budżetowym planie kosztów wydaje się kwotą ostrożną i uzasadnioną w odniesieniu do rocznych kosztów budżetowych pokrywanych rekompensatą z tytułu świadczenia usług publicznych. Ponadto zasada rekompensowania rzeczywistych kosztów netto nadawcy publicznego nierozważalnie zakłada jego ochronę przed wahaniami dochodów na rynku reklamy.
- (72) Jeżeli chodzi o kontrolę budżetową, Hiszpania wskazała na istniejące mechanizmy kontroli stworzone już na mocy ustawy 17/2006, opisane w motywie 38 powyżej. Aby zagwarantować, że pomoc państwa nie przekracza kosztów netto misji publicznej, zapewnia się skuteczną kontrolę budżetową *ex post*, zgodnie z art. 37 ustawy 17/2006, poprzez audyt wewnętrzny, publiczny przegląd prowadzony przez rządowe biuro audytorskie IGEA oraz audyt zewnętrzny prowadzony przez prywatną firmę audytorską. Ponadto zgodnie z art. 39 i 40 wspomnianej ustawy Parlament i organ nadzoru rynku audiowizualnego nadzorują realizację misji publicznej przez RTVE i kontrolują jego roczne sprawozdania. Wreszcie RTVE podlega przeglądowi Trybunału Obrachunkowego. Uwagi przekazane przez zainteresowane strony nie dają powodów, aby przypuszczać, że system ten nie jest odpowiednio stosowany.

<sup>(29)</sup> Zob. na przykład ust. 281 decyzji E 3/2005 z dnia 24 kwietnia 2007 r. („margines 10 %”) i ust. 147 decyzji Komisji C 2/04 z dnia 22 czerwca 2006 r. („10 % całkowitego budżetu”). Zasady dotyczące tej praktyki zostały zebrane i wyjaśnione w ust. 73 i 74 komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji z 2009 r.

<sup>(30)</sup> Komunikat w sprawie radiofonii i telewizji z 2001 r., ust. 41.

<sup>(31)</sup> Zob. decyzje Komisji E 3/2005, ust. 282 i E 4/2005, ust. 112.

- (73) Komisja uważa, że nic nie wskazuje na to, że szacowana roczna rekompensata z tytułu świadczenia przez RTVE usług publicznych przekroczy kwotę, którą można w sposób uzasadniony przyjąć jako przewidywany koszt tych usług, ani że rekompensata ta może ostatecznie przekroczyć ich koszty netto.

#### *Dywersyfikacja usług audiowizualnych*

- (74) Ponadto w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zapytała Hiszpanię, czy dysponuje ona odpowiednimi ramami proceduralnymi do oceny *ex ante* nowych usług audiowizualnych publicznego nadawcy RTVE pod kątem ich zgodności z istotnymi warunkami protokołu amsterdamskiego (tak zwanej kontroli *ex ante*)<sup>(32)</sup>. Informacje dotychczas przekazane przez Hiszpanię nie pozwalały Komisji na przeanalizowanie, czy Hiszpania ma już taki mechanizm. Komisja zgadza się z konstatacją Hiszpanii, że ten element finansowania RTVE był zasadniczo przedmiotem decyzji z 2005 r. i 2007 r., które dotyczyły całego systemu finansowania RTVE. Ponadto Komisja zgadza się, że na system ten nie miało wpływu wprowadzenie nowych podatków, które spowodowały wszczęcie niniejszego postępowania.
- (75) Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Hiszpanię, w art. 41 ust. 3 ustawy 7/2010<sup>(33)</sup> ustanowiono procedurę w tym zakresie i powierzono sprawowanie kontroli, obejmującej konsultacje publiczne z zainteresowanymi stronami, publikację wyników konsultacji oraz ocenę całokształtu wpływu każdej nowej usługi na rynek, niezależnemu hiszpańskiemu organowi Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Ustawa ta nie zawiera jednak definicji tego, co stanowi istotną nową usługę. Państwa członkowskie powinny same określić odpowiednie kryteria<sup>(34)</sup>. Hiszpania jednak wskazała, że zamierza podpisać, najpóźniej do dnia 1 listopada 2010 r., umowę programową (*contrato-programa*) z RTVE, w której to umowie zawarta będzie taka definicja. Według projektu umowy programowej istotna nowa usługa będzie oznaczać nową ofertę usługową wyraźnie odróżniającą się od już istniejących usług, klasyfikujących się jako odnośny rynek produktów, która może wpływać na rynek, w szczególności na popyt.

- (76) Dlatego też Hiszpania dopełniła obowiązku wprowadzenia kontroli *ex ante* i Komisja odnotowuje, że do

listopada 2010 r. Hiszpania zamierza również wprowadzić wiążącą definicję tego, co stanowi istotną nową usługę. Komisja zauważa również, że tego mechanizmu nie ustanowiono przed 2010 r.

#### VI. WNIOSEK

- (77) Komisja stwierdza, że Hiszpania wdrożyła reformę finansowania nadawcy publicznego RVTE niezgodnie z prawem, z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komisja stwierdza jednak także, że nie istnieje nierozzerwalny związek pomiędzy pobieranymi podatkami a finansowaniem pomocy na rzecz RTVE i że wspomniane podatki nie mają wpływu na zgodność przedmiotowej pomocy z Traktatem. Ponadto Hiszpania wprowadziła środki zabezpieczające, służące unikaniu nadmiernej rekompensaty na rzecz RTVE. Wreszcie Komisja zauważa, że Hiszpania wprowadziła procedurę kontroli *ex ante* w zakresie wprowadzania istotnych nowych usług świadczonych w ramach misji publicznej. Dlatego też pomoc na rzecz nadawcy publicznego RTVE pozostaje zgodna z Traktatem,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### Artykuł 1

Finansowanie publicznego nadawcy Corporación de Radio y Televisión Española (RVTE), które Hiszpania zmieniła na mocy ustawy 8/2009 w sprawie finansowania RTVE, jest zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

#### Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Hiszpanii.

Sporządzono w Brukseli dnia 20 lipca 2010 r.

W imieniu Komisji

Joaquín ALMUNIA

Wiceprzewodniczący

<sup>(32)</sup> Zob. decyzje E 3/2005, ust. 370 i 372, E 8/2006, ust. 230 oraz E 4/2005, ust. 121. Taka praktyka została przyjęta na podstawie komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji z 2001 r., a jej zasady zostały następnie zebrane i wyjaśnione w ust. 84-89 komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji z 2009 r.

<sup>(33)</sup> Zob. przypis 13 powyżej.

<sup>(34)</sup> Określone w ust. 85 komunikatu w sprawie radiofonii i telewizji z 2009 r.