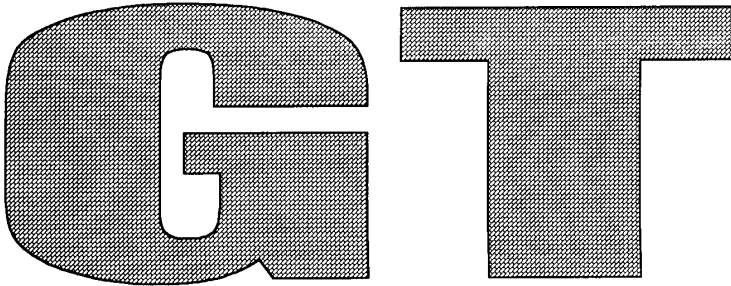


2001/1-4



Gazdaság & Társadalom

Tartalomból:

- Dr. Menyhay Imre: Melyik az igazi?**
- Dr. Lentner Csaba: Az önálló pénzügypolitika esélyei a Kárpát-medencében – a globalizáció idején**
- Dr. Gazdag László: A Keynes-galaxistól a Friedman-galaxisig**
- Dr. Kőrösi Mária: A magyar politikai földrajz**
- Gróf Teleki Pál és a politikai földrajz**
- Dr. Fecske Mihály: Az egészségügy néhány makroösszefüggése**
- Karner Tamásné: Magyarország lakosságának egészségi állapota az externáliák tükrében**
- Márton Lidia: A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása az EU versenyszabályainak tükrében**

Társadalomtudományi folyóirat

A szerkesztőbizottság elnöke: Dr. Gidai Erzsébet

A szerkesztőbizottság tagjai: Dr. Bíró Zoltán, Dr. Fecske Mihály,
Dr. Gánti Tibor, Dr. Gidai Erzsébet

Megjelenik negyedévente

GT

A szedést Bosnyákovits Józsefné készítette,
a tördelés Takács Eszter munkája.
A nyomtatás 2002 májusában készült.

Felelős kiadó: Dr. Gidai Erzsébet
Kiadja a Társadalomkutató és Előrejelző Intézet
1132. Budapest, Victor Hugo u. 18-22.

ISSN 0865 7823

TARTALOM

GAZDASÁG

- Dr. Menyhay Imre:** Melyik az igazi? 7
- Dr. Lentner Csaba:** Az önálló pénzügypolitika esélyei a Kárpát-medencében – a globalizáció idején 51
- Dr. Gazdag László:** A Keynes-galaxistól a Friedman-galaxisig 69

TÁRSADALOM ÉS POLITIKA

- Dr. Kőrösi Mária:** A magyar politikai földrajz
Gróf Teleki Pál és a politikai földrajz 82
- Dr. Fecske Mihály:** Az egészségügy néhány makroösszefüggése .. 105
- Karner Tamásné:** Magyarország lakosságának egészségi állapota
az externáliák tükrében..... 124

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

- Márton Lidia:** A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása
az EU versenyszabályainak tükrében 151

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Márton Lidia¹

A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása az EU versenyszabályainak tükrében

A kereskedelmi versenytársak által az EU Bizottsághoz benyújtott panaszok pusztán léte kedvezőtlenül hat a közszolgálati műsorszolgáltatók helyzetére, hiszen megkérdőjelezi finanszírozási rendszerük alapjait. Egy-két kivételtől eltekintve ugyanis a közszolgálati műsorszolgáltatók nem életképesek vegyes finanszírozás, azaz köz- és kereskedelmi bevételek realizálása nélkül. Ezen belül felvetődik, hogy jogosultak-e közszolgálati megbízatásukba foglalni az új szolgáltatások nyújtását. A bemutatott esetek bizonyítják, hogy a Bizottságnak komoly nehézségei vannak a panaszok elbírálásakor, nem kis részben azért, mert a közösségi jog jelentős mozgásteret biztosít a tagállamoknak a közszolgálati műsorszolgáltatás definiálásában és finanszírozásában.

Az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződés nem tett említést a műsorszolgáltatásról. Hosszú ideig vita folyt a tagállamok között, hogy a Szerződés mely cikkei vonatkoznak a műsorszolgáltatásra: míg egyes tagállamok (és végül az EK) a műsorszolgáltatás gazdasági definícióját támogatták és a szolgáltatások kategóriájába sorolták², másoknak az volt a véleményük, hogy a kultúrához tarto-

¹ A szerző médiaszakértő, Master fokozatot szerzett a londoni Westminster Egyetem kommunikációs szakán.

² Ezt erősítette meg az EKB 1974-es ítélete a *Sacchi* ügyben, ECR 1974 p 1409

zik, melyről viszont nem rendelkezett a Szerződés. A Maastrichti Szerződéssel ugyan belekerült a kultúra az Alapszerződésekbe (rég 128. cikk, új 151. cikk) valamint az ehhez kapcsolódóan az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alól adható mentesség (rég 92(3)(d), új 87(3)(d)), az alapvetően gazdasági megközelítés nem változott. A közszolgálati műsorszolgáltatás vonatkozásában, amelyet az Európai Unió általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak tekint, az Amszterdami Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv kísérelte meg összeegyeztetni a verseny elvét a közszolgálati műsorszolgáltatás által képviselt társadalmi funkciókkal.

A Jegyzőkönyv megszületésének az volt a fő oka, hogy a szektor liberalizációja³ nyomán kiéleződő verseny hatására az 1990-es évtizedben több kereskedelmi versenytárs panaszt tett a Bizottságnál a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozási rendszerére vonatkozóan. A panasztevők azt állították, hogy a konkurens közszolgálati műsorszolgáltatók közforrásokból származó bevételeinek egy részét arra használják fel, hogy a hirdetési idő eladási piacán leszorítsák, az audiovizuális jogok vételi piacán pedig felhajtásák az árakat, ezzel versenyhátrányba kényszerítve a kereskedelmi szolgáltatókat. Mielőtt sorra vennék az e panaszok kapcsán folytatott bizottsági és bírósági eljárásokat, tekintsük át a háttérül szolgáló dokumentumokat.

³ E liberalizációt fémjelezte az EK Határok nélküli televízió 1989-es irányelve. *Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcast activities.* OJ L 298, 17/10/1989

1. A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozásának kérdésével kapcsolatos EU dokumentumok

1.1. Amszterdami Jegyzőkönyv a közszolgálati műsorszolgáltatás rendszeréről a tagállamokban⁴

„A MAGAS SZERZŐDŐ FELEK FIGYELEMBE VÉVE, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás a tagállamokban közvetlenül kötődik minden társadalom demokratikus, szociális és kulturális szükségleteihez, valamint a médiában való sokszínűség megőrzésének szükségességéhez, MEGEGYEZTEK az itt következő értelmező rendelkezésekben, amelyek az Európai Közösség Alapító Szerződéshez csatoltak: Az Európai Közösség Alapító Szerződésének rendelkezései nem érintik a tagállamok azon hatáskörét, hogy felülvizsgálják a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozását, amennyiben ezt a finanszírozást a műsorszolgáltató szervezeteknek abból a célból biztosítják, hogy közszolgálati feladatokat valósítsanak meg – abban az értelemben, ahogyan azt az egyes tagállamok biztosították, meghatározták és megszervezték –, amennyiben ez a finanszírozás a Közösségen belül nem módosítja a kereskedelmi forgalom és a verseny feltételeit olyan mértékben, hogy az ellentétes lenne a közös érdekekkel, megegyezve abban, hogy figyelembe kell venni a közszolgálati megbízatás megvalósítását”.⁵

⁴ Consolidated version incorporating the changes made by the Treaty of Amsterdam, signed on 2 October 1997. OJ C 340, 10/11/1997. A Jegyzőkönyv a tagállamok ratifikációját követően 1999. május 1-jén lépett hatályba.

⁵ Fazekas Judit (szerk): *Az európai integráció alapszerződése*, Budapest 2000. Az idézet egy szó használatától eltekintve pontos: a szerző a hivatalos magyar fordításban szereplő „rádióadás” szót megtévesztőnek tartja és helyette a „műsorszolgáltatást” használja mint az angol „broadcasting” megfelelőjét.

A Jegyzőkönyv szerves részét képezi a Szerződésnek. Szándékosan ismeri el, hogy a különböző tagállamokban eltér a közszolgálat definíciója és felépítése, ezért nem állapít meg minimális normákat. Bár megszövegezése teret engedhet jogi spekulációknak, politikai jelentősége megkérdőjelezhetetlen. Ez az első alkalom, hogy az Európai Unió keretein belül egyértelműen elismerésre került a közszolgálati műsorszolgáltatás szerepe (a társadalom demokratikus, szociális és kulturális szükségletei, média pluralizmus megőrzése).

A Jegyzőkönyv a szubszidiaritás elvével összhangban a tagállamok hatáskörébe utalja a közszolgálati műsorszolgáltatás rendszerének felállítását és megszervezését, a közszolgálati megbízás meghatározását és a gondoskodást a közszolgálat finanszírozásáról. Elismeri, hogy a tagállamok által a közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtott, a rájuk ruházott közszolgálati feladatok teljesítéséért kapott – tehát a közszolgálati feladatokkal arányos – finanszírozás összeegyeztethető az EK Szerződéssel. Ez maga után vonja a vegyes finanszírozás lehetőségét.

A Jegyzőkönyvben megfogalmazott biztosíték hatékonysága a gyakorlatban azon múlik, hogy az egyes tagállamokban elég világosan, de ugyanakkor átfogóan definiálják-e a közszolgálati szervezetekre ruházott megbízatást. Elképzelhető, hogy a tagállamok szintjén további törvényhozásra van szükség. A közfinanszírozásra vonatkozó panaszokkal foglalkozó EU Bizottságot ugyanis az egyes tagállamok által elfogadott, nemzeti sajátosságokat figyelembe vevő közszolgálati definíció köti.

Ebben az összefüggésben feltétlenül meg kell említeni a pénzügyi átláthatóság problematikáját. A közszolgálati műsorszolgáltatók pénzügyi rendszerének transzparenciája hiányában ugyanis nehéz megállapítani, hogy a közfinanszírozás arányban áll-e a közszolgálati feladatok teljesítéséhez szükséges költségekkel. Egyes értelmezések szerint az Amszterdami Jegyzőkönyv sugallja a közszolgálat finanszírozásának áttekinthetőségét, vagyis hogy külön elszámolást kell vezetni a tisztán közszolgálati és a tisztán kereskedelmi tevékenységekről. Ezzel kapcsolatban feltétlenül említést érdemel az ún. 'Transzparencia' Direktíva⁶. A közszolgálati műsorszolgáltatók álláspontja szerint a pénzügyi átláthatóság ugyan alapvető követelmény, figyelembe kell venni a műsorszolgáltatási szektor sajátosságait. A közszolgálati műsorszolgáltatók tisztában vannak a közforrások felhasználásából eredő felelősségükkel és ennek megfelelően különféle intézkedéseket hoztak (a műsorszolgáltatási tevékenységek belső felügyelete vagy független testületek általi felügyelete, Parlament általi ellenőrzés, éves elszámolások közzététele, a pénzügyi szükségletek független bizottság általi felmérése, egyes tevékenységek szervezeti vagy pénzügyi elkülönítése stb.), az Amszterdami Jegyzőkönyv értelmében azonban a tagállamok hatáskörébe tartozik a közszolgálati műsorszolgáltatás szervezetének és finanszírozásának biztosítása, így a számviteli és a pénzügyi ellenőrzés is. Azt javasolták tehát, hogy ahol a Direktíva alkalmazható a közszolgálati műsorszolgáltató szervezetekre, nem várható el a tagállamoktól, hogy különválassák a közszolgálati megbízatásba

⁶ Commission Directive 2000/52/EC of 26 July 2000 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings, OJ L 193, 29/07/2000

tartozó tevékenységek költségeit és bevételeit. Nem véletlen a Jegyzőkönyv szóhasználata, amikor „közszolgálati megbízatásról”, nem pedig közszolgálati feladatokról beszél. A tevékenységet ugyanis egészében kell szemlélni, lehetetlen a műsorszámokat különválasztani közszolgálati vagy kereskedelmi jellegük szerint. A Direktíva megszövegezése végül nem oldotta meg egyértelműen a problémát: bár idézi az Amszterdami Jegyzőkönyv rendelkezéseit, a kivételek tételes felsorolásban nem szerepel a közszolgálati műsorszolgáltatás. Csupán annyi, hogy azokra a vállalatokra nem vonatkozik a számvitel tevékenységek szerinti különválasztása, amelyeknek tevékenysége az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására korlátozódik. A rendelkezések értelmezése nagy valószínűséggel a Bíróságra vár.

Egy másik nehézség a közszolgálati megbízatás megvalósításánál figyelembe veendő megszorítással kapcsolatos, vagyis hogy az ne hasson ki a Közösségen belüli kereskedelmi forgalom és a verseny feltételeire olyan mértékben, hogy az ellentétes lenne a közérdekkel. A modellül szolgáló EK Szerződés 87(3)(d) *cikke* (régi 92(3)(d) cikk) kimondja, hogy a Bizottság a kultúra és a kulturális örökség megóvásának előmozdítására nyújtott támogatásokat összeegyeztethetőnek tekinti a közös piaccal, „amennyiben a közös érdekekkel ellentétes mértékben nem módosítják a kereskedelmi- és versenyfeltételeket” (Az európai integráció alapszerződésai [2000]). A Jegyzőkönyvben azonban a közös érdekre hivatkozó követelményhez hozzáadásra került néhány szó azzal a céllal, hogy megakadályozzák, hogy a közös érdekre történő hivatkozást használják fel a közszolgálati megbízatás megvalósításának veszélyeztetésére.

A Jegyzőkönyvnek ugyan nincs visszamenőleges hatálya, a Bizottsághoz intézett korábbi panaszok elbírálásakor politikailag problematikus lenne a közösségi intézményeknek olyan módon értelmezni az EK Szerződést, hogy az ellentmondana a Felek egyértelműen kifejezett akaratának. A jövőben csak olyan panaszok számíthatnak sikerre, amelyek esetén bebizonyítható, hogy a vitatott finanszírozási módszer teljesíti az alábbi két feltételt: az EK Szerződés *87. cikkének* (régi 92. cikk) értelmében állami támogatásnak minősül; olyan mértékben hat ki a Közösségen belüli kereskedelmi feltételekre és versenyre, hogy az ellentétes a közös érdekekkel, figyelembe véve a közszolgálati megbízatásnak az adott tagország által adott definícióját.

A Jegyzőkönyv megszületése nem könnyítette meg a panaszok kivizsgálásakor a Bizottság által tapasztalt nehézségeket. A Bizottság mindenesetre először közös megközelítésre törekedett. Külső tanácsadókkal készítettett a tagállamok összességére kiterjedő tanulmányt a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozási rendszeréről. A tanulmányt felhasználva vitairatot állított össze a versenyszabályok közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról, mely mintegy útmutatásul szolgált volna a panaszok elbírálásához.

1.2. Vitairat az állami támogatásokra vonatkozó szabályok műsorszolgáltatási szektorra történő alkalmazásáról⁷

A versenyügyekért felelős főigazgatóság által összeállított vitairat megállapította, hogy a panaszok oka, hogy míg a privát szolgáltatók csak kereskedelmi bevételeket realizálhatnak, addig a közszolgálati műsorszolgáltatók vegyes finanszírozásból (azaz közpénzekből és kereskedelmi bevételekből) profitálhatnak. Mindez gazdasági előnyhöz juttathatja őket versenytársaikkal szemben. A médiaszektorban bátorítani kell a versenyt, ugyanakkor figyelembe kell venni az Amszterdami Jegyzőkönyvben elismert média pluralizmust.

A dokumentum a szektorra vonatkozóan három lehetséges finanszírozási rendszert sorolja fel:

- a) Míg a közszolgálati műsorszolgáltatók csak üzemeltetési díjból és más állami forrásból, a kereskedelmi szolgáltatók csak kereskedelmi bevételekből tarthatják fenn magukat.
- b) A közszolgálati műsorszolgáltatók vegyes finanszírozása: egyrészt jogukban áll kereskedelmi bevételekért versenyezni a piacon, másrészt pedig a közszolgálati megbízás teljesítéséhez szükséges költségeket megtéríti nekik az állam.
- c) Nyilvános, privát üzemeltetők előtt is nyitva álló tenderek a közszolgálati műsorszolgáltatás nyújtására: a legjobb ajánlatot tevő vállalat kapja meg a megbízást és térítésben részesül a plusz költségeikért.

⁷ *Discussion Paper: Application of Articles 90, Paragraph 2, 92 and 93 of the EC Treaty in the broadcasting sector.* European commission, 1998

Mivel az a) rendszer esetében a verseny és a Közösségen belüli kereskedelem torzítása elfogadható szintű, nem szükséges annak felmérése, hogy a közszolgálati megbízatás koherens-e a Római Szerződés 86. cikkének (rég 90. cikk) általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmával, a Bizottságnak csak arról kellene meggyőződnie, hogy a támogatás arányos-e. A legtöbb tagállamban azonban a másik két rendszer kivitelezhetetlensége miatt⁸ a közszolgálati műsorszolgáltatás vegyes finanszírozása működik.

Ebben az esetben a Bizottságnak fel kell mérnie, hogy a közszolgálati megbízatás megfelel-e az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kritériumainak és a finanszírozása arányos-e a megbízatás teljesítéséhez szükséges nettó költségekkel. A támogatás akkor egyeztethető össze a közös piaccal, ha valamelyik Szerződésben foglalt mentesség alá esik: vagy a 87(3) (rég 92(3)) (c) és (d) pontjaiban felsorolt egyes gazdasági ágazatok fejlődésének megkönnyítésére illetve kultúra előmozdítására nyújtják vagy a 86(2) cikkben foglalt általános gazdasági érdekű szolgáltatás kritériumainak felel meg.⁹

A tagállamoknak jogában áll a közszolgálati megbízatás definiálása és a definíciónak nem kell azokra a szolgáltatásokra korlátozódnia, amelyeket nem végeznek a privát üzemeltetők. Ugyanakkor a Bizottságnak kötelessége az Amszterdami Jegyzőkönyv alapján és az általános gazdasági szolgáltatást végző vállalat által élvezett mentesség kritériumai alapján felmérni a támogatás

⁸ Az a) opciót az állam költségvetés szükségése, a c) opciót politikai/ nemzetbiztonsági szempontok hátráltatják.

⁹ A cikkek tartalmának ismertetését lásd alább, a versenyszabályokkal foglalkozó részben.

arányosságát. Úgy tűnik, hogy az arányosság követelményeinek az alábbi kötelezettségek felelnek meg:

kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatókra ruházott kötelezettségek (különleges infrastrukturális követelmények mint földrajzi lefedettség, műszaki normák stb. szigorúbb reklámkorlátok, tartalomra vonatkozó kötelezettségek)

további kötelezettségek, amelyek olyan szolgáltatások nyújtásához kapcsolódnak, amelyek a polgárok számára csak a közszolgálat által biztosíthatók, függetlenül attól, hogy a privát üzemeltetők nyújtanak-e hasonló szolgáltatást.

Utóbbiak azonosításához a vitairat megkísérli definiálni a különféle közszolgálati műsortípusokat. Ezek szerint az információs, az ismeretterjesztő és a kulturális, valamint a regionális és kisebbségi műsorok közszolgálati jellegűek. A fictiont csak bizonyos körülmények között sorolja ide, a sportesemények közül pedig csupán azokat, amelyek a Határok nélküli televízió Direktíva 3/a cikke értelmében ide sorolhatók. A szórakoztató műsorokat tisztán kereskedelmi tevékenységként állítja be. Az ún. nem besorolható kötelezettségek, mint a műsor sokszínűsége, a minőség stb. költségei nem élveznek különleges mentességet, mert már figyelembe vették őket az egyes műsortípusoknál.

A közszolgálati műsorszolgáltatók tehát versenyezhetnek a privát szolgáltatókkal, de a verseny torzításának csökkentése céljából a közszolgálati tevékenységeket ideális esetben csak üzembentartási díjból vagy más állami forrásból, a kereskedelmi tevékenységeket pedig teljes egészében kereskedelmi bevételekből finanszírozzák.

Bár a javaslat csak konzultációs dokumentum szintjén mozgott, máris heves reakciókat váltott ki a tagállamok részéről. A fő kifogás az volt, hogy tartalma nem áll összhangban az Amszterdami Jegyzőkönyvben megfogalmazottakkal, amennyiben a Bizottság hatáskörén túl kísérli meg definiálni a közszolgálati megbízatást, főleg a műsorok kategorizálásával. 1998 októberében a tagállamok elvetették a közös megközelítést és arra kérték a Bizottságot, hogy egyénileg bírálja el a panaszokat.

1.3. A Tanács és tagállamok kormányai képviselőinek határozata¹⁰

A Tanács és a tagállamok kormányainak képviselői 1999 januárjában tanácsi határozatban erősítették meg az Amszterdami Jegyzőkönyv elveit. A határozat tisztázta, hogy a közszolgálati megbízatás nem szűken értelmezendő, hanem tartalmaznia kell a tevékenységek fejlődését és diverzifikációját is a digitális korban, hangsúlyozva a közszolgálati műsorszolgáltatók szerepét abban, hogy a köz javára fordítsák az új audiovizuális és információs szolgáltatásokat és az új technológiát.

A Bizottság álláspontját összefoglaló dokumentum megjelenésére azonban 2001 októberéig várni kellett. Az a tény, hogy a dokumentum nem direktíva vagy más kötelező érvényű jogi aktus formáját öltötte, jelzi a továbbra is fennálló konszenzushiányt.

¹⁰ *Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council.* OJ No C 30, 05.02.1999.

1.4. A Bizottság Közleménye az állami támogatásokra vonatkozó szabályok közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról¹¹

A közlemény célja, hogy lefektesse a Bizottság által követendő elveket az EK Szerződés 87. és 86(2) cikke alkalmazásáról a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozására vonatkozóan. A vitairattól eltérően azonban az esetek egyedi elbírálásának szükségességét hangsúlyozza, arra hivatkozva, hogy a piacok versenyszerkezete és egyéb jellegzetességei merőben eltérnek egymástól.

A Bizottság elismeri, hogy a közszolgálati megbízás definíciója a tagállamok hatáskörébe tartozik. A definíció lehet tág és magában foglalhatja az új szolgáltatásokat¹². Elismeri továbbá a egyes finanszírozási rendszerek létjogosultságát.

A Bizottság a közszolgálati műsorszolgáltatást általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak tekinti és minden köztámogatás állami támogatásnak tekintendő, beleértve az üzembentartási díjat. A létező támogatásokat el kell különíteni az új támogatásoktól. A 88(1) értelmében létező támogatás minden olyan támogatás, amely a Szerződésnek az érintett tagállamban történő hatályba lépésekor érvényben volt. A Bizottságnak azonban figyelembe kell vennie az adott tagállam műsorszolgáltatási rendszerében lezajlott jogi és gazdasági változásokat.

¹¹ *Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting OJ No C320, 15/11/2001*

¹² Kivételt képeznek az olyan szolgáltatások, amelyek nem a társadalom demokratikus, szociális vagy kulturális igényeit elégítik ki, pl. az e-business.

Az állami támogatás Szerződéssel történő összeegyeztethetőségének felméréséhez meg kell vizsgálni, hogy adható-e mentesség a 87(2) vagy a 87(3) értelmében, azonban a felmérést általában az általános gazdasági érdekű szolgáltatásra vonatkozó 86(2) alapján lehet elvégezni, mégpedig három kritérium fennállásának vizsgálatával. Az első a definíció, vagyis annak felmérése, hogy a tagállam világosan meghatározta-e a szolgáltatást. A második a megbízás, vagyis hogy törvényi aktussal ráruházta-e az érintett vállalatra a szolgáltatás nyújtását. A harmadik pedig az arányosság, azaz hogy az állami támogatás arányos-e a közszolgálati megbízatás teljesítéséhez szükséges nettó plusz költségekkel.

Az arányosság felméréséhez a Bizottságnak szüksége van egyrészt a közszolgálati megbízatás világos definíciójára, másrészt pedig a közszolgálati és a nem közszolgálati tevékenységek világos különválasztására a számvitelben. A Transzparencia Direktíva is megköveteli a közszolgálati műsorszolgáltatóktól a tevékenységek szerint lebontott költségek és bevételek nyilvántartását, kivéve, ha tevékenységük nem terjed túl az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásán. A bevételi oldalon a kettéválasztás nem okoz problémát, annál inkább a költség oldalon: lehet, hogy a tagállamok az egész műsort a közszolgálati megbízatásba foglalják, ugyanakkor megengedik a kereskedelmi kiaknázást. Amikor ugyanazokat a forrásokat (személyzet, berendezések stb.) használják közszolgálati és nem közszolgálati feladatok teljesítéséhez, a költségeket a nem közszolgálati tevékenységekkel együtt, illetve azok nélkül definiált összköltségben jelentkező különbség alapján kell allokálni. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben egy műsorhoz keres-

kedelmi kiaknázás is kapcsolódik hirdetési idő eladásának formájában, nincs értelme a költségek kettéválasztásának.

Ami a piac torzítását illeti, az nem mindig szükséges következménye a közszolgálati megbízatás teljesítésének. Amennyiben például az állami támogatás fedezi az alacsonyabb bevételi szintet, ez a közszolgálati műsorszolgáltatót arra csábíthatja, hogy lezorítsa az árakat a hirdetési piacon, ezáltal csökkentve a versenytársak bevételét. Az ilyen gyakorlat az állami támogatás túlkompenzáló voltára mutatna rá, így nem felelne meg annak a kritériumnak, mely szerint csak a piac szükséges mértékű torzítása fogadható el.

A közlemény elfogadása valószínűleg nem fogja meggyorsítani a panaszok elbírálását, hiszen az összeegyeztethetőség felmérését minden tagállamban külön kell elvégezni. Mindenesetre az előző változathoz képest komoly előrelépés a közszolgálati műsorszolgáltatók szempontjából.

A fenti dokumentumok ismeretében tekintsük át röviden a Bizottság elé került panaszokat, szem előtt tartva, hogy a fenti dokumentumok megszületésének a panaszok léte és a Bizottság döntéshozatali kényszere volt a kiváltó oka. E dokumentumok tartalmának ismerete nélkül nehezen lehetne eligazodni az eljárásokban.

2. Panaszok

2.1. Az egyes eljárások

A panaszokban közös, hogy államok, illetve az általuk hozott támogatási intézkedések ellen irányulnak. A panasztevők arra hivatkoznak, hogy

bizonyos állami intézkedések jogtalanok, mivel nem értesítették róluk a Bizottságot: Az EK Szerződés *88(3) cikke* (régi *93(3) cikk*) értelmében minden tervezett állami támogatásról annak bevezetése előtt köteles értesíteni a tagállam a Bizottságot;

nem egyeztethetők össze a *87(1) cikkel* (régi *92(1) cikkel*): a támogatás túlzott a közszolgálati feladatok teljesítéséhez szükséges költségekhez viszonyítva és sem a *87(2)-ben* és *87(3)-ban*, sem pedig a *86(2)-ben* (régi *90(2)*) felsorolt kivételek nem alkalmazhatók.

Az alábbi táblázat tartalmazza az eddig ismertté vált eseteket. Míg a táblázat felső részében szereplő esetekben a panasztevők az egész finanszírozási rendszert kérdőjelezték meg, a táblázat alsó részében szereplő német és brit esetben csupán az új tematikus csatornák üzemeltetési díjból történő finanszírozását vitatták.

Panasztevő és évszám	A Bizottság döntése	Semmissé nyilvánítási kereset az EFB-nél	EFB ítélete	Keresetdöntés elmulasztásának megállapítására	EFB ítélete	Fellebbezés az EFB ítélete ellen az EKB-nál	88(2) szerinti eljárás megindítása a Bizottság által
Gestevisión 1992, 1993	-			+ 1996	+ 1998 Bizottság elmarasztalása		-
SIC 1992	+ 1996 Nem állami támogatás	+ 1997	+ 2000 Bizottság döntésének semmissé nyilvánítása	(+ 1995 visszavonva)			
TF1 1993	-			+	+ 1999 Bizottság elmarasztalása	+ 1999	+ 1999
Mediaset 1996	-			-			+ 1999
SIC 1996	-			-			-
TF1 1997	-			-			-
Skai 1997	-			-			-
TV3 1999	-			-			-
VPRT 1997	+ 1999 Támogatás összegegyeztethető						
BSkyB 1997	+ 1999 Támogatás összegegyeztethető						

2.1.1. Első és második spanyol eset¹³

A Gestevisión Telecinco 1992-ben és 1993-ban panasszal fordult a Bizottsághoz, azt állítva, hogy a regionális csatornák illetve az RTVE szubvenciók és egyéb intézkedések (kedvezményes hitel, késedelmes fizetések, adóelengedés és adófizetés alóli mentesítés) formájában törvénytelen állami támogatásban részesül: a támogatás meghaladja a közszolgálati kötelezettségek teljesítéséhez szükséges költségeket és ez torzítja a versenyt. A Bizottság hosszas vizsgálódás után sem tudott elég információhoz jutni sem a támogatás mértékéről, sem arányosságáról. A panasztevők 1996 júniusában keresettel fordultak az Elsőfokú Bírósághoz a Bizottság döntéshozatala elmulasztásának megállapítására. A Bíróság 1998 szeptemberében elmarasztalta a Bizottságot, amely az ítélet nyomására 1999 februárjában felszólította a spanyol kormányt a támogatás létező természetére vonatkozó információ rendelkezésre bocsátására.

A spanyol eset különleges horderejű, hiszen Spanyolország volt az első EU tagállam, ahol kereskedelmi szolgáltató panasszal fordult a Bizottsághoz a közszolgálati műsorszolgáltató szervezet finanszírozási rendszere miatt. A Bizottság pontosan ezzel a különleges körülménnyel kísérelte meg igazolni hosszúra nyúló előzetes vizsgálódásait, ti. hogy egy döntés a főeljárás elindításáról prece-

¹³ *Action brought on 17 June 1996 by Gestevisión Telecinco SA against Commission of the European Communities (Case T-95/96). OJ C 247, 24/08/1996 Commission enjoins the Spanish government to submit information on the existing nature of the financing scheme of the public broadcaster RTVE and of the Regional public channels. DN: IP/99/82, 1999-02-03, <http://europa.eu.int> Judgement of the Court of First Instance (Third Chamber, Extended Composition) of 15 September 1998 in Case T-95/96: *Gestevisión Telecinco SA v Commission supported by the French Republic*, OJ C 340, 1998, Item 31*

dens értékű lenne és komoly következményei lennének a Közösségben működő többi közszolgálati TV társaságra: ilyen esetben az eljárás időtartamára az érintett tagállam köteles lenne felfüggeszteni a támogatás nyújtását. Az Elsőfokú Bíróság ugyan elmarasztalta a Bizottságot aktus meghozatalának elmulasztása miatt, a Bizottság nem kezdeményezte a 88(2) szerinti főeljárást. Ezt – mint később látni fogjuk – megtette a francia és olasz esetekben, de csak az olyan ad hoc intézkedésekre vonatkozóan, amelyek új támogatást képeznek és amelyeknek kétségbe vonja összeegyeztethetőségét a közös piaccal. Döntése tehát ott sem érinti azokat a támogatásokat (üzembentartási díj), amelyekről még nem tudta eldönteni, hogy létező támogatást képeznek-e.

2.1.2. Első és második portugál eset¹⁴

A SIC 1993 júliusában panasszal fordult az Európai Bizottsághoz (első panasz), amelyben azt állította, hogy a portugál állam által az RTP-nek nyújtott támogatás (kompenzációk, adózás alóli men-

¹⁴ *Action brought on 19 December 1995 by SIC -Sociedade Independente de Comunicação, SA against the Commission of the European Communities (Case T-231/95), OJ C 77, 16/03/1996*

Action brought on 3 March 1997 by SIC -Sociedade Independente de Comunicação SA - against Commission of the European Communities (Case T-46/97), OJ C 142, 10/05/1997

Decision to regard the funds to offset public service obligations as not constituting state aid. OJ C 67, 04/03/1997

Judgement of the Court of First Instance (First Chamber, Extended Composition) of 10 May 2000 in Case T-46/97: SIC SA v Commission of the European Communities supported by RTP, the Portuguese Republic and the UK, <http://europa.eu.int>

Projet de lettre au gouvernement portugais (Bizottság bizalmas levéltervezete)

tesítés, késedelmes fizetések, beruházási támogatás stb.) olyan törvénytelen állami támogatást képez, amelyről előzetesen nem értesítették a Bizottságot. 1995 augusztusában a SIC formálisan felszólította a Bizottságot a döntéshozatalra, különösen a főeljárás megindítására. Mivel a Bizottság elmulasztotta az aktus meghozatalát, a SIC 1995 decemberében keresetet indított ellene az EK Elsőfokú Bíróságánál. 1996 októberében pedig újabb panasszal fordult a Bizottsághoz (második panasz) az RTP-nek 1994–96 között juttatott támogatások ügyében. A Bizottság az első panaszra vonatkozóan 1996 novemberében hozta meg döntését, amely megállapította, hogy az RTP-nek juttatott finanszírozás nem képez állami támogatást. A SIC ezek után visszavonta a Bizottság ellen a határozathozatal elmulasztásáért indított keresetét, 1997 márciusában azonban az Elsőfokú Bíróságnál fellebbezett a Bizottság döntése ellen. Az Elsőfokú Bíróság 2000 májusi ítéletében semmisnek nyilvánította a Bizottság döntését.

Az első portugál eset abban tér el az összes többitől, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatónál 1994-ben bevezették az analitikus számviteli rendszert, amely elvileg egyszerűsíti a bevételek és költségek azonosítását. A portugál hatóságok által rendelkezésre bocsátott adatok és érvelés alapján a Bizottság meg is győződött róla, hogy a versenytárs által panaszolt intézkedések nem képeznek állami támogatást. Ez volt tehát az első – méghozzá a közszolgálat szemszögéből kedvező – döntés a panaszok sorában. A döntés azonban mégsem adta meg a várt jogbiztonságot a többi tagállamban működő közszolgálati műsorszolgáltatónak. Egyrészt az említett egyedülálló számviteli rendszer miatt nem lehetett hasonló érvelésre számítani a többi műsorszolgáltató finanszí-

rozási rendszerével kapcsolatos panaszok kivizsgálásánál. Másrészt az RTP csupán egyes, jól definiálható kiegészítő tevékenységek költségeinek kompenzálására részesült a támogatásban, nem pedig a közszolgálati megbízatás egészének teljesítéséért. Harmadrészt a döntést megtámadta a panasztevő az Elsőfokú Bíróságon: míg egyes intézkedések esetében a panasztevő elfogadta a Bizottság érvelését, a többire vonatkozóan kérelmezte a döntés semmissé nyilvánítását. A Bíróság a vizsgált területeken semmissé nyilvánította a döntést, mivel a Bizottságnak komoly nehézségei voltak az értékelésben és kezdeményeznie kellett volna az összes érdekelt felet bevonó főeljárást.

Ami pedig a második panasz kimenetelét illeti, az elsőből semmilyen következtetés nem vonható le, hisz az RTP finanszírozási rendszere az új koncessziós szerződéssel (1994) radikálisan megváltozott: immár a két csatorna műsorát teljes egészében közszolgálatinak tekintik, csakúgy mint más tagállamokban.

2.1.3. Francia és olasz esetek

A TF1 1993-ban panaszt nyújtott be a Bizottsághoz, azt állítva hogy a 87. cikk (régi 92. cikk) értelmében a France2 és a France3 a rájuk ruházott közszolgálati kötelezettségek teljesítésekor felmerülő költségekhez képest üzemeltetési díj, szubvenciók és tőkeemelés formájában túlzott mértékű pénzügyi támogatást kap az államtól. A Bizottság hosszas vizsgálódás után sem tudta megszerezni a támogatási rezsim értékeléséhez szükséges információt. A TF1 – a Bizottság döntéshozatalának hiányában – 1996 februárjában keresetet indított az Elsőfokú Bíróságnál: 1999 júniusában a Bíróság elmarasztalta a Bizottságot aktus meghozatalának elmu-

lasztásáért. Közben a TF1 1997 márciusában újabb panasszal fordult a Bizottsághoz. 1999 februárjában a Bizottság felszólította Franciaországot, hogy nyújtson be minden, az ügy értékeléséhez szükséges információt, majd 1999 júliusában megindította a 88(2) szerinti főeljárást. Az eljárás az üzemeltetési díj formájában nyújtott támogatásokat nem érinti.¹⁵

A Mediaset Csoporthoz tartozó RTI 1996-ban panasszal fordult a Bizottsághoz, azt állítván egyes, RAI-t előnyben részesítő intézkedésekről (üzemeltetési díj, adózás alóli mentesítés, koncessziós díjtarozás csökkentése illetve befagyasztása, tőkeeme-

¹⁵ *Action brought on 2 February 1996 by Télévision Française 1 against the Commission of the European Communities (Case T- 17/96). OJ C, 30/03/1996*
Appeal brought on 10 August 1999 by the Commission of the European Communities against the judgement delivered on 3 June 1999 by the Third Chamber, Extended Composition, of the Court of First Instance of the European Communities in Case T-17/96 between Télévision Française 1 SA (TF1) and the Commission of the European Communities supported by the French Republic. OJ C 299/14, 16/10/1999
Appeal brought on 13 August 1999 by the French Republic against the judgement delivered on 3 June 1999 by the Third Chamber, Extended Composition, of the Court of First Instance of the European Communities in Case T-17/96 between Télévision Française 1 SA (TF1) and the Commission of the European Communities supported by the French Republic. OJ C 299, 16/10/1999
Arrêt du Tribunal (troisième chambre élargie) Télévision française 1 SA (TF1) v Commission des Communautés Européennes, 3 juin 1999. OJ C 265, 18/09/1999
Commission enjoins the French government to submit information on the existing nature of the financing scheme of the public broadcasters France 2 and France 3. DN: IP/99/81, 1999-02-03, <http://europa.eu.int>
Commission opens formal procedure regarding State aid to public broadcasters France 2 and France 3. DN: IP/99/531, 1997-07-20, <http://europa.eu.int>
Invitation to submit comments pursuant to article 88(2) of the EC Treaty concerning the aid C 60/99 (ex NN 167/95) -capital increases and other ad hoc subsidies in favour of France 2 and France 3. OJ C 340, 27/11/1999

lés, speciális hitel), hogy azok állami támogatást képeznek. A Bizottság a panasztevővel és az olasz hatóságokkal folytatott hosszas levelezés és találkozók ellenére sem volt képes megállapítani, hogy a RAI-nak juttatott köztámogatás arányban áll-e a közszolgálati kötelezettségek teljesítéséhez szükséges költségekkel, valamint hogy az intézkedések létező támogatásnak tekintendők-e. A Bizottság 1999 februárjában felszólította Olaszországot, hogy nyújtsa be a támogatás természetének felméréséhez rendelkezésre álló minden információt és észrevételeit. A Bizottság, miközben egyes intézkedések ellen nem emelt kifogást, (koncessziós díj csökkentése, két kölcsönfelvétel), más intézkedésekre vonatkozóan (tőkeemelés, preferenciális hitel) 1999 júliusában elindította a 88(2) szerinti főeljárást. Az eljárás nem érinti az üzemeltetési díj formájában nyújtott támogatást.¹⁶

A francia és az olasz eset két eltérést mutat: míg az előbbiben a panasztevő keresetet nyújtott be az Elsőfokú Bírósághoz a Bizottság ellen intézkedés elmulasztása miatt, az utóbbiban ez nem tör-

¹⁶ *Commission enjoins Italian government to submit information on the existing nature of the financing scheme of the public broadcaster RAI. DN:IP/99/80, 1999-02-03, <http://europa.eu.int>*
Commission opens formal procedure regarding aid measures for public broadcaster RAI (Italy) and raises no objections to other measures. DN: IP/99/532, 1999-07-20, <http://europa.eu.int>
Elementi di risposta relativi alla procedura dalla Commissione europea, ai sensi dell'art. 88. par. 2, del Trattato CE, concernente presunti aiuti di Stato conferiti dall'Italia a RAI. (az olasz hatóságok által összeállított bizalmas anyag)
Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE, in merito all'aiuto C62/99- Aumento di capitale e altre misure a favore della RAI. OJ C 352, 04/12/1999

tént meg. Ugyanígy (legalábbis egyelőre) nem nyújtott be a Media-set második panaszt sem a Bizottsághoz – ezt a TF1 megtette.

A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozási rendszerét létrehozó alapvető törvények mindkét tagállamban a Római Szerződés hatályba lépése előtt születtek meg. Ami az üzemeltetési díjakat illeti, ezekről rendelkeztek is a törvények, nem úgy mint a panasztevők által szintén kifogásolt ad hoc szubvenciókról és egyéb intézkedésekről. Mivel az üzemeltetési díjról még nem sikerült megállapítania a Bizottságnak, hogy létező támogatást képez-e, egyik esetben sem vonatkozik rá a főeljárás megindításáról szóló döntés. Vonatkozik viszont az egyéb intézkedésekre, amelyekről a Bizottság megállapította, hogy állami támogatást képeznek és kétségbe vonja összeegyeztethetőségüket a közös piaccal.¹⁷ A francia és az olasz állam egyaránt hivatkozott az egyes gazdasági ágazatok fejlesztésére adható mentesség alapján fennálló kompatibilitásra, jelezve, hogy a kérdéses időszakban reorganizációs tervet hajtottak végre a közszolgálati műsorszolgáltatónál. Ehhez azonban be kell bizonyítaniuk, hogy a támogatást a reorganizációs tervvel egybeeső időben nyújtották. A kultúra előmozdítására irányuló támogatás által élvezett mentességet nem említették, viszont az általános gazdasági érdekű szolgáltatást végző vállalatnak adható kivételt igen. A Bizottságnak kétségei voltak, hogy a főeljárás megindításáról szóló döntés által érintett támogatások képezhetnek-e ilyen kivételt: a műsor-

¹⁷ A szerző véleménye szerint az a tény, hogy a különböző intézkedéseket nem egy döntés keretében vizsgálja a Bizottság, megnehezíti az arányosság felmérését.

szolgáltatók adott időszakban részesültek a támogatásokban, holt a közszolgálati feladatok közben nem módosultak.

Az érdekelt feleknek a főeljárás kezdeményezéséről szóló, Hivatalos Közlönyben publikált értesítést követően (1999. november 27 és 1999. december 4.) egy hónap állt rendelkezésre észrevételeik benyújtására. A főeljárás megindítása azzal jár, hogy az eljárás idejére fel kell függeszteni az államnak a támogatás nyújtását. Amennyiben a két tagállam most is nyújt ilyen támogatást (erről nincs pontos információnk), ez érzékenyen érintheti a közszolgálati műsorszolgáltatót. Csakúgy mint az, hogy az „illegtelenül” kapott támogatást esetleg vissza kell téríteni.

2.1.4. Görög eset¹⁸

A Skai társaság 1997-ben panaszt nyújtott be a Bizottsághoz azt állítván, hogy az ERT az EK Szerződés 87. és 88. cikke értelmében üzemeltetési díjak, szubvenciók, adósságelengedések és bankgarancia formájában állami támogatásban részesül. A Bizottság a támogatás fennállásának felmérésére 1998 januárjában információt kért a görög hatóságoktól. Döntés még nem született.

A görög esetről nem áll rendelkezésre Bizottság által közzétett dokumentum, hiszen még csak az előzetes vizsgálódási szakasz folyik. Mindenesetre a görög hatóságok által a Bizottsághoz eljutta-

¹⁸ *Plainte concernant l'aide d'état accordée à la Société Hellénique de Radio-télévision (ERT-SA), 1998.01.26* (Bizottság bizalmas levele)
Régime du financement de l'ERT dont fait partie la redevance et autres moyens de soutien financier (a görög hatóságok által összeállított bizalmas munkaanyag)

tott, az állam és az ERT közötti pénzügyi kapcsolatokat (üzembentartási díj, szubvenciók és egyéb intézkedések) elemző dokumentum némileg ellentmondásos az elnevezések terén: Míg egy helyen az üzembentartási díjakat általános érdekű szolgáltatások nyújtásáért kapott kompenzációként, a szubvenciókat pedig az állami politika keretében nyújtott szolgáltatások elvégzéséért nyújtott ellentételezésként tünteti fel, máshol utóbbiakat is általános érdekű szolgáltatásért juttatott kompenzációnak nevezi. Nem világos az sem, hogy e két fogalom hogy áll összefüggésben az ún. „közérdekű” szolgáltatásokkal. Bár a nemzeti megnevezések megkérdőjelezése nem tartozik a Bizottság hatáskörébe, feltétel viszont a rendszer következetessége, ami jelen esetben hiányozni látszik.

2.1.5. Ír eset¹⁹

Az ír kormány 1999 áprilisában értesült a Bizottságtól, hogy a TV3 panaszt nyújtott be az RTE finanszírozási rendszerével kapcsolatban. A Bizottság tájékoztatást kért a hatóságoktól a támogatás arányosságának megállapításához. Az ír panaszra vonatkozóan egyelőre nem áll rendelkezésre semmilyen információ.

2.1.6. Német és brit eset

1997-ben kereskedelmi szolgáltatók panaszt tettek a Bizottságnál az ARD és a ZDF által közösen üzemeltetett két tematikus csatorna, a *Kinderkanal* és a *Phoenix* üzembentartási díjakból történő finanszírozása miatt. A Bizottság 1999 februárjában hozta meg döntését, amelyben megállapította: a két csatorna üzembentartási

¹⁹ RTE Complaint. In: *Euro-info, Newsletter of the Brussels Office*, 2/99

díjából történő finanszírozása állami támogatást képez ugyan, de összeegyeztethető a versenyszabályokkal.²⁰

A BSKyB 1997 szeptemberében panasszal fordult a Bizottsághoz a BBC tematikus csatornája, a News24 üzemeltetési díjából történő finanszírozása miatt. A Bizottság 2000 márciusában hozta meg döntését, amellyel megállapította, hogy a finanszírozás jogtalan állami támogatást képez ugyan (mivel bevezetéséről nem értesítették a Bizottságot), összeegyeztethető a közös piaccal.²¹

A német és a brit panasz esetében hozott viszonylag gyors döntés jelzi, hogy Németországban és az Egyesült Királyságban elég világosan, de ugyanakkor tágan sikerült meghatározni a közszolgálati megbízatást ahhoz, hogy abba az új szolgáltatásnak számító, hirdetésmentes tematikus csatornák is beletartozzanak.

A szakosodott csatornák üzemeltetési díjából történő finanszírozása a Bizottság nézete szerint állami támogatás, hisz a szol-

²⁰ *Commission approves public funding of two special interest channels in Germany. DN: IP/99/132, 1999-02-24, <http://europa.eu.int>
Positionspapier von ARD und ZDF zum Beihilfefall Phoenix/Kinderkanal. 1998 szeptember 9. (az ARD és a ZDF Bizottsághoz intézett bizalmas állásfoglalása)*

²¹ *Aid NN 70/98 State aid public broadcasting channels 'Kinderkanal and Phoenix', OJ C 238, 21/08/1999
Aid NN 88/98 Financing of a 24-hour advertising-free news channel with licence fee by the BBC. OJ C 78, 18/03/2000
Commission approves public funding of a 24-hour news channel in the United Kingdom. DN: IP/99/706, 1999-09-29, <http://europa.eu.int>, OJ C 78, 18/03/2000
State aid No NN 88/89- United Kingdom. Financing of a 24-hour advertising-free news channel out of the licence fee by the BBC . Brussels, 14.12.1999 (bizalmas bizottsági dokumentum)*

gátlatás nyújtásáért kapott ellentételezés nem a piac működése (nyilvános tender) alapján kerül rögzítésre. Összeegyeztethető viszont a közös piaccal, mert megfelel az általános gazdasági érdekű szolgáltatás összes kritériumának. Érdekesség, hogy bár a Bizottság egyik eseten sem volt teljesen elégedett azzal a jogi és adminisztratív kerettel, amely meghatározta a közszolgálati megbíztatást és ráruházását az adott vállalat(ok)ra, képes volt elvégezni a felmérést. A konformitás megállapítása után pedig mindössze sajnálattal konstatálta, hogy a tagállamok nem jelentették be a támogatást annak bevezetése előtt.

2.2. Az eljárások összefoglalása

Az eddig a Bizottsághoz benyújtott tizenegy panasz közül csupán háromban született döntés: Egyrészt az első portugál panasz esetében, ahol a Bizottság megállapította, hogy az RTP-nek juttatott közfinanszírozás nem képez állami támogatást. Másrészt a német és a brit panaszok esetében, ahol a Bizottság úgy találta, hogy a szakosodott csatornák üzemeltetési díjból történő finanszírozása állami támogatásnak minősül, de összeegyeztethető az EK Szerződéssel.

A Bizottságnak az RTP finanszírozásával kapcsolatos döntése egy részének érvényességét azonban máris megkérdőjelezte az EK Elsőfokú Bíróságának ítélete. A Bíróság a döntést azért nyilvánította semmisnek, mert a Bizottságnak komoly nehézségei támadtak mind az állami támogatás fennállásának, mind összeegyeztethetőségének felmérésében, mégsem indította el az ilyen esetekben kötelező főeljárást. Az ítélet ellen ugyan lehetőség van fellebbezni az Európai Közösségek Bíróságánál, nincs

tudomásunk ilyen lépésről sem a Bizottság, sem a portugál állam részéről.

A vizsgálódások a legtöbb eset kapcsán túl hosszúra nyúltak, lehetőséget adva a panasztevőnek az intézkedés elmulasztásának megállapítására irányuló kereset benyújtására. Az Elsőfokú Bíróság két ízben (első spanyol és első francia panasz) is elmarasztalta a Bizottságot.

Az eddigi bizottsági döntések és bírói ítéletek alapján az alábbiak szerint lehetne összefoglalni a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásával kapcsolatban az EU-ban formálódó álláspontot.

2.2.1. Állami támogatás jelenlétének megállapítása

Állami támogatást képez minden olyan intézkedés, amely állami forrást foglal magában, gazdasági/pénzügyi előnyhöz képes juttatni a kedvezményezett vállalatot versenytársaival szemben, képes torzítani a Közösségen belüli kereskedelmi feltételeket. A Bizottság először azt állapítja meg, hogy egy adott támogatás egyáltalán állami támogatásnak minősül-e vagy rendes állami hozzájárulás, amelyet az állam mint a tulajdonosi jogkör gyakorlója nyújt. Ennek eldöntésére megvizsgálja, hogy hasonló intézkedést az adott körülmények között egy piaci logika alapján működő szereplő meghozott volna-e. Az esetek kapcsán a Bizottság például így konstatálta, hogy a RAI által a Cofiritól illetve a Cofiri Factortól kapott két kölcsön nem képez állami támogatást.

Amennyiben egy intézkedés állami támogatásnak bizonyul, mert a fent felsorolt kritériumokat teljesíti, azt kell eldönteni,

hogy létező támogatásról (a Római Szerződés hatályba lépése előtt²² illetve egy adott tagállam EK-hoz történő csatlakozása előtt bevezetett²³) vagy új támogatásról van-e szó. Amennyiben sikerül megállapítani a támogatás létező természetét, akkor a 88(I)-ben foglalt eljárás követendő, azaz ha a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a létező támogatás ellentétes a közös piaccal, konkrét intézkedéseket javasol, a helyzetet a tagállammal együttműködve próbálja meg orvosolni. A létező támogatásokra mindenesetre nem vonatkozik a bejelentési kötelezettség.

Az üzembentartási díjak létező természetével kapcsolatosan a Bizottság még nem jutott döntésre: ugyan a díjat mindenütt a Római Szerződés érvénybe lépése illetve az adott tagállam csatlakozása előtt vezették be, azóta nagy változások mentek végbe a műsorszolgáltatási piacon (például kérdés, hogy milyen tevékenységek finanszírozására fordítja az üzembentartási díjat az adott vállalat).

A szubvenciók és az ad hoc intézkedések viszont, amelyekről nem rendelkezett az üzembentartási díjakra vonatkozóhoz hasonló törvény, új támogatásnak minősülnek és ezért vonatkozik rájuk a bejelentési kötelezettség. Az a tagállam tehát, amelyik elmulasztja a Bizottságot értesíteni tervezett bevezetésükről, megsérti a Római Szerződést. Mint azonban láttuk, ennek csak akkor vannak komoly következményei, ha a támogatás nemcsak jogtalan, hanem összeegyeztethetetlennek is bizonyul.

²² Az alapító tagállamok esete

²³ A később csatlakozó tagállamok esete

2.2.2. Az állami támogatás összeegyeztethetőségének megállapítása

Az állami támogatás akkor konform a Szerződéssel, ha valamilyen Szerződésben foglalt mentesség alá esik. Míg első látásra a legkézenfekvőbb mentesség a kulturális kivétel lenne, ezt a Bizottság szűken értelmezi: a műsorszolgáltatás általánosságban nem tartozhat bele, csak egy-egy projekt (mint pl. adott témájú nagyszabású filmsorozat készítése). A másik kivétel, amelyre Franciaország hivatkozott is, a bizonyos gazdasági ágaknak nyújtott támogatás. Ha e két kivétel alkalmazható is, az államnak be kell tudnia bizonyítani, hogy a támogatást csak egy adott időszakban – egy-egy projekthez kötődően – nyújtotta.

Úgy tűnik azonban, hogy a Bizottság a közszolgálati műsorszolgáltatók esetében leginkább az általános gazdasági érdekű szolgáltatást végző vállalat által élvezett mentességet hajlandó alkalmazni (lásd a német és a brit esetet), amennyiben:

- a tagállam világosan általános gazdasági érdekű szolgáltatásként definiálta és vezette be;
- a tagállam formálisan az adott vállalatra bízta az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtását;
- a támogatás csak a legszükségesebbekre korlátozódik, szemmel tartva az arányosság elvét;
- nem hathat ki a Közösségen belüli kereskedelmi forgalomra olyan mértékben, hogy az ellentétes lenne a közös érdekekkel.

Annak vizsgálatában, hogy egy adott szolgáltatás megfelel-e az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kritériumainak, a Bizottságnak figyelembe kell vennie az Amszterdami Jegyzőkönyv

rendelkezéseit: ha a tagállam nem élt vissza hatáskörével (a fenti kritériumok teljesülnek), nem feladata a nemzeti elnevezések és kategóriák felülbírlása.

3. Következtetések

A Bizottság Közleményéből az derül ki, hogy a Bizottság az összeegyeztethetőséget általában az általános gazdasági érdekű szolgáltatásra alkalmazható mentesség alapján méri fel, jelezvén hogy a többi potenciális mentesség nagyon szűken értelmezendő. Ebből következik, hogy az adott időszakhoz kötődő támogatások esetében nincs sok esélye a tagállamoknak a mentesség elnyerésére. Más a helyzet a rendszeres támogatások esetében.

Ezzel együtt csak az a tagállam lehet képes megvédeni rendszerét és élvezni az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásáért megítélhető mentességet, amelyik a közszolgálati megbízatás világos definícióját adja és jogi aktussal az adott vállalatra bízza végzését. Ennek ellenére a jogi és adminisztratív keret Bizottság által észlelt bizonytalanságai a pozitív elbírálást sem a német, sem a brit esetben nem akadályozták meg.

Természetesen a világos definíció megkönnyíti a Bizottság munkáját és kedvező lehet a tagállam szempontjából is. A Bizottság Közleménye végre kimondta, hogy az új szolgáltatások is beletartozhatnak a definícióba. A német és brit eset erre vonatkozóan azért nem adott útmutatást, mert az új szolgáltatás jellege itt hagyományosan a közszolgálati megbízatásba foglalt műfajokra (hírek, információ, gyermekműsor) korlátozódott, a finanszírozás

pedig a legklasszikusabb bevételi forrásból, az üzembentartási díjból valósult meg.

A panaszok elbírálásakor az arányossági teszt elvégzése komoly gondot fog jelenteni a Bizottságnak. Az arányosság felméréséhez szükséges átláthatóságnak eltérőek az értelmezései és kérdéses a Bizottság által egyelőre elfogadott séma alkalmazhatósága. Az átláthatóság fogalmának értelmezése valószínűleg a Bíróságra marad, tovább húzva az eljárásokat. Ebbe az irányba hat az esetek egyedi elbírálásának szükségessége is.

Az első panasz benyújtásától számítva csaknem tíz év telt el és a Bizottság továbbra is nehézségekkel küzd. Ez egyrészt a tagállamokban működő rendszerek bonyolultságával és átláthatóságának hiányával, másrészt pedig a Bizottság saját dilemmájával függ össze: A közszolgálati műsorszolgáltatásra speciálisan értelmezendők a versenyszabályok, hiszen nem lehet eltekinteni a társadalomban betöltött funkcióitól.

Az EU-tagságra számító Magyarország számára is komoly tanulsággal szolgálnak az esetek: a közszolgálati műsorszolgáltatást úgy kell definiálni, hogy a kategóriák világosak, a megnevezések konzekvensek legyenek és hogy a definíció tartalmazza a jövőben esetlegesen megjelenő összes terjesztési technikát, műsorkínálati formát valamint finanszírozási módozatot. Ha egy adott intézkedést megkérdőjeleznek az EU intézményei előtt, ott nem fogadják el a felületes tájékoztatást. A hatóságoknak minden intézkedésről, azok körülményeiről és hatásairól pontos adatokkal kell rendelkezniük. Olyan érveket pedig felesleges felsorakoztatni, amelyek a fent ismertetett panaszok esetén nem

váltak be (pl. kulturális kivétel alkalmazása az egész tevékenységre).

Amennyiben a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozási rendszerét – a jelenleg alkalmazott és a jövőben tervezett intézkedéseket – az állam létező támogatásként kívánja elfogadtatni az EU-val, úgy minden rájuk vonatkozó rendelkezést az ország EU csatlakozása előtt kell meghozni. Érdemes olyan rendszert létrehozni, amely biztonságos és elegendő összegeket garantál a közszolgálati megbízás teljesítéséhez, ezzel elkerülve a nehezen igazolható ad hoc intézkedéseket.