

ПРАВНА УРЕДБА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ МЕДИИ В БЪЛГАРИЯ И ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проф. гни Нели Огнянова

катедра „Европеистика“

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Общественият радио и телевизия в Европейския съюз (ЕС) имат важна роля, определена в първичното право на ЕС. Те трябва да допринесат за задоволяване на демократичните, социални и културни потребности на хората.¹ Държавите в ЕС имат свободата да изберат модел на организация, управление и финансиране на обществените радио и телевизия съобразно традициите и националните си особености. Това обаче трябва да става в съответствие с правото на ЕС.

В статията се обсъжда ролята на правото на ЕС за правната уредба на Българското национално радио (БНР) и Българската национална телевизия (БНТ) и по-конкретно за целите на предстоящата ревизия на Закона за радиото и телевизията (ревизия 2020).

Ключови думи: Обществени медии, финансиране, държавна помощ, Закон за радиото и телевизията, ревизия 2020

PUBLIC MEDIA REGULATION IN BULGARIA AND EU LAW

Prof. Nelly Ognyanova, Dr Habil

European Studies Department, Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract

Public service media in the European Union (EU) plays an important role which is defined in EU primary law. It must contribute the democratic, social and

¹ Протокол за системата на обществените радио и телевизия към Договора от Амстердам (1997).

cultural needs of the people to be met. EU Member States have the freedom to choose a model for organizing, managing and funding public service media according to their traditions. However, this must be done in accordance with EU law.

The article discusses the role of EU law for elaboration of the legal framework of the Bulgarian National Radio (BNR) and the Bulgarian National Television (BNT), in particular for the purpose of the forthcoming revision of Radio and Television Law (Revision 2020).

Key words: Public service media, funding, state aid, Radio and Television Law. revision 2020

1. Съществуващата уредба

Приет през 1998 г., Законът за радиото и телевизията (ЗРТ) е изменен над 60 пъти, включително в частта за БНР и БНТ. Българското национално радио и Българската национална телевизия са самостоятелни юридически лица. Всяко от тях се управлява от генерален директор и управителен съвет, чиито правомощия са определени в закона. Финансирането е смесено – търговско и обществено. Търговското финансиране е от приходи от електронни търговски съобщения, като рекламата е в силно ограничен размер за БНТ – 15 минути на ден за всяка програма), а за БНР е 6 минути на час за всяка програма. Законът предви обществено финансиране чрез такси от аудиторията. През 90-те години на миналия век финансирането от такси беше водещ модел на обществено финансиране с аргумента, че по този начин се защитава независимостта на обществените медии от държавата. От друга страна се смяташе, че аудитория, която плаща такса, се предполага да упражнява граждански контрол върху обществените медии, за да получи качествено съдържание. Върху тази част от закона беше наложено президентско вето. В резултат финансирането чрез такси беше заменено с финансиране с бюджетни средства, като всяка година конкретният размер на финансирането се определя със Закона за държавния бюджет – 71 млн. лв. за БНТ и 47 млн. лв. за БНР за 2020 г. За основа служи записаният в закона принцип финансиране на „на час програма“ – БНТ и БНР изготвят справка за времетраенето на програмите, а Министерският съвет определя нормативи за стойността на час програма – за 2020 г. са определени 1 844 лв. за телевизия и 443 лв. за радио.² Съгласно общия принцип, възприет в българското право, отделните програми на БНР и БНТ, които се разпространяват наземно, подлежат на лицензиране. Нелинейните услуги и другите дейности остават извън лицензията.

² Решение на Министерския съвет от 31 октомври 2019 г. за утвърждаване на нормативи за час програма на Българската национална телевизия и Българското национално радио за 2020 г.

2. Идеите за ревизия на правната уредба на БНР и БНТ

От самото въвеждане на Закона за радиото и телевизията в сила не е стихвало обсъждането на промени в уредбата на БНР и БНТ.

2.1. Периодично възниква идеята за **сливане на БНР и БНТ**. Обикновено тя се защитава с два аргумента: (1) за икономия от мащаб и (2) за конвергенция на медийните услуги, която е логично да води до конвергенция на структури. Такива процеси са протичали в някои държави от Европейския съюз за радио и телевизия и резултатите не потвърждават оптимистичните очаквания. Обратното мнение се отстоява последователно от Българското национално радио с няколко аргумента: (1) за спецификата на услугите и дори спецификата на традициите и културата в двете медии, (2) за много по-лесното прилагане на цензура и редуциране на плурализма на гласове вследствие подобно сливане, (3) за фиктивната икономия, доколкото преструктурирането изисква средства за известен немалък период, (4) за силно неравновесното положение на радиото и телевизията в обединените медийни конгломерати, където телевизията има добре изразено предимство. Изглежда вероятно идеята за сливането да се поддържа жива политически с цел осъществяване на по-ефективен контрол върху свободата на изразяване.

2.2. Периодично възниква и идеята за **промяна в силно ограниченото търговското финансиране**. В това отношение БНТ е подкрепяла в различно време две противоположни тези: че иска отпадане на ограниченията и, напротив, че иска да отпадне търговското финансиране, а държавата да поеме чрез трансфери от бюджета цялостната издръжка на БНТ. Първата теза доведе до законопроекти за отпадане на ограниченията върху продуктовото позициониране³ и върху времетраенето на рекламата – през 2006 г. с поправка в ЗРТ, обявена за техническа грешка и отменена по-късно, БНТ беше получила за кратко време по закон 12 минути реклама на час. За увеличаване на времетраенето на рекламата в БНТ усилия положиха и рекламодаделите. По сигнал на Българска асоциация на рекламодаделите КЗК образува дело с предмет застъпничество за конкуренцията.⁴ Рекламният бизнес винаги е имал интерес към БНТ, един генерален директор (Кирил Гоцев) си отиде от БНТ предсрочно именно по тази причина, недостатъчна защита на интересите на обществената телевизия по отношение на едно търговско дружество (Видео Интернешънъл). В конкретния случай КЗК не откри нарушение на конкурентното право на ЕС. Според решението „въведеното ограничение на рекламното време по БНР и БНТ не е от естество да наруши принципа на конкурентна неутрал-

³ Законопроект 154-01-55 за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията от юни 2011 г.

⁴ Решение №1500 на Комисията за защита на конкуренцията от 5 декември 2014 г.

ност, тъй като е свързано със статута на БНТ и БНР на национални обществени телевизия и радио, произтичащите от това задължения и най-вече получаваната субсидия от държавния бюджет. На практика, по-стриктните ограничения по отношение на рекламното време, което БНТ и БНР могат да предлагат, са свързани с осигуряване на възможност за по-ефективното упражняване на дейността им на обществени оператори чрез осигуряване на повече програмно време за функциите им по тази дейност. КЗК е на мнение, че позволеното рекламno време за БНР и БНТ следва да е ограничено в сравнение с рекламното време на търговските доставчици на медийни услуги, доколкото е необходимо да се избегне свръхкомпенсирането на националните обществени доставчици на радиоуслуги, съответно аудио-визуални медийни услуги, което би било в нарушение на правилата на конкуренцията и получаваната държавна субсидия може да представлява забранена държавна помощ.⁵

БНТ напоследък заема противоположна позиция – за пълно отпадане на рекламата, но не и на търговските приходи от спонсорство. Такава позиция изразява действащото в момента ръководство в общ меморандум с търговските оператори, обединени в Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори.⁶

2.3. По отношение на **общественото финансиране** също са изказани много идеи. Основното недоволство е насочено основателно срещу записания в закона **принцип на определяне на размера на финансирането** „на час програма“. Два аргумента са напълно достатъчни, за да бъде отменен този принцип: (1) принципът се отнася само за програми, линейни услуги, следователно нелинейните услуги и сайтовете на БНР и БНТ не се финансират от бюджета, което е нелогично и необосновано и (2) цената на час програма е напълно условна, зависи за какво съдържание става дума, поради което реалната цена варира в много широки граници. Друго искане за промяна на закона е свързано с **предвидения в закона фонд**. Според Глава V на ЗРТ финансирането се извършва от фонд, в който постъпват средства от различни източници. През 2015 г. министърът на финансите внесе законопроект за заличаването на Глава V, включително за закриване на фонд „Радио и телевизия“⁷. Правителството одобри законопроекта, но Народното събрание не му даде ход.

2.4. **Други идеи, които са поставяни за обсъждане през годините**, са за назначаване на генералните директори от парламента, за назначаване на генералните директори от управителните съвети на БНР и БНТ, за удължаване на мандатите на генералните директори и отпа-

⁵ Решение на КЗК №280/ 24 март 2015 г.

⁶ Антонова В. Могат ли БНР и БНТ да останат без реклама, *Капитал*, 21 февруари 2020 г.

⁷ Законопроект 502-01-91 от 9 ноември 2015 г.

дане на ограничението за брой мандати, за директно поемане на разходите за цифрово наземно разпространение на програмите от бюджета, за референдум за новините на турски език, за българска квота в програмите на БНР и БНТ и др. На обсъждане е била поставяна и инициатива за приватизиране на БНР и БНТ.⁸

Някои от идеите противоречат на правото на ЕС, други представляват очевиден отказ от трудно извоювани демократични стандарти, трети отново са на дневен ред, но общото между всички тях е, че досега не са получили подкрепа от парламента.

3. Ревизия 2020: контекст

И основните адресати БНР и БНТ, и правителството са изразили желание за ревизия на правната уредба на обществените медии.

Българската национална телевизия е в трудно финансово положение. Ръководството ѝ преразглежда предоставяните медийни услуги и заварените договори с цел да намали разходите, но заедно с това се надява един ревизиран модел на финансиране да създаде по-благоприятни условия за работа в бъдеще.

Българското национално радио има новоизбран генерален директор на мястото на предишния, чийто мандат беше предсрочно прекратен поради грубо нарушение на ЗРТ. Законът не предвижда мандатите на членовете на управителния съвет в такъв случай също да бъдат предсрочно прекратени, вследствие на което новият генерален директор продължава да работи с досегашния управителен съвет. Българското национално радио очаква от ревизията нормативна основа за ефективно управление, а заедно с това адекватно финансиране за плановете за нови цифрови услуги.

Правителството поставя за пореден път въпроса за закриване на фонд „Радио и телевизия“, позовавайки се на междувременно приетия Закон за публичните финанси. Според §18 т.2 министърът на културата има задължение да внесе в Министерския съвет законопроект за изменение и допълнение на ЗРТ с цел отразяване в ЗРТ на произтичащите от Закона за публичните финанси промени в частта за фонд „Радио и телевизия“.

Обществото също има интерес от ревизия на правната уредба на обществените медии, макар този интерес да не е институционално артикулиран в момента. Необходими са истински независими обществени радио и телевизия, които да са в състояние да заемат критична позиция, да изпълняват ролята си на *четвърта власт* и същевременно

⁸ По времето на управлението на НДСВ (2004 г.) от председателя на парламентарната комисия по икономическа политика Валери Димитров.

да са основен инструмент за реализиране на правото на информация във времето на постистината. Независимостта на БНР и БНТ непрекъснато е поставена на изпитание. Двете обществени медии са обект на натиск, наблюдават се опити за отстраняване на критични гласове. Законът трябва да е категоричен и еднозначен по отношение на такива прояви. Цифровите технологии в комуникациите радикално трансформират медийния сектор, БНР и БНТ се превръщат в многоплатформени и многоканални медии. Проучванията показват, че аудиторията (особено по-младата) вече не е пред телевизора, а пред мобилните устройства и все повече предпочита услугите на платформите за видеосподеляне. Поредната актуализация на закона задължително трябва да държи сметка за тези тенденции.

4. Финансирането на БНР и БНТ като държавна помощ

За подготовка на ревизията 2020 на уредбата на БНР и БНТ е създадена междуведомствена работна група с две задачи: съобразяване на ЗРТ със Закона за публичните финанси и привеждане на ЗРТ в съответствие със Съобщението на Европейската комисия (ЕК) за държавната помощ за обществените радио и телевизия (2009). На пръв поглед заданието засяга само финансирането на БНР и БНТ, като изпълнението на първата задача се очаква да доведе до закриване на фонд „Радио и телевизия“. Но втората задача изисква постигане на съответствие на националната с наднационалната правна рамка, надхвърля въпроса за финансирането на БНР и БНТ и реално изисква цялостно преуреждане на нормативната им основа. Какво означава ЗРТ да се приведе в съответствие със Съобщението за държавната помощ?

Регламентацията на обществените медии в ЕС е в компетентността на държавите. Но националното законодателство във всички случаи трябва да е в съответствие с Хартата на основните права на ЕС, а също така с различни актове на вторичното право и решенията на Съда на ЕС. Правната уредба на обществените медии трябва да има предвид изискванията за свобода на изразяване и медиен плурализъм, както и изискванията на редица секторни актове, включително в областта на конкурентното право на ЕС.

Общественото финансиране може да бъде предоставяно в различна форма – чрез трансфер от бюджета, чрез предвиждане на данъчни задължения, чрез такси от аудиторията. Адекватността на различните форми вече е обсъждана, в частност за да се преодолее повтарящото се клише за таксите от аудиторията като „единствен начин за обществен контрол върху съдържанието“⁹. По ред причини, които

⁹ Огнянова, Н. Обществените медии: Към въпроса за финансирането от такси, *Капитал*, 29 август 2017 г., Огнянова, Н. Обществените медии в цифровото общество: към дискусиата за адекватен модел на финансиране, *Медиите в България: 25 години по-късно*, Изд. НБУ, 2015.

няма да бъдат дискутирани отново, държавите в ЕС се ориентират към обществено финансиране чрез трансфер от бюджета.¹⁰

Представлява ли бюджетното финансиране държавна помощ? Не винаги. В решението по делото *Altmark* от 2003 г. Съдът на Европейските общности определи условията, при които държавното финансиране за обществени услуги **не представлява държавна помощ**:

- Предприятието получател трябва действително да има задължения за предоставянето на обществена услуга и тези задължения трябва да са ясно дефинирани.
- Параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, трябва да бъдат установени предварително по обективен и прозрачен начин.
- Компенсацията не може да надвишава това, което е необходимо за покриване изцяло или частично на разходите, възникнали при изпълнението на задълженията, свързани с предоставянето на обществената услуга, като се отчитат съответните приходи и приемлива печалба.
- Когато предприятието, което трябва да изпълнява задължения, свързани с обществена услуга, в конкретен случай не е избрано вследствие на процедура за възлагане на обществена поръчка, която би позволила да бъде избран участник в търга да предостави тези услуги на най-ниската цена за общността, равнището на компенсацията трябва да се определи въз основа на анализ на разходите, които би направило едно типично, добре управлявано и разполагащо с подходящо оборудване предприятие при изпълнението на тези задължения.¹¹

Практиката на Европейската комисия показва, че обществените медии се затрудняват да изпълнят кумулативно четирите условия *Altmark*.¹² И в България те не са изпълнени или поне не е известно да са предприемани действия, водещи към изпълнение на четвъртото условие – равнището на компенсацията да се определи въз основа на анализ на разходите, които би направило едно типично добре управлявано предприятие при изпълнението на тези задължения.

Ако не са изпълнени условията *Altmark*, държавите от ЕС имат ангажимент да не допуснат финансирането да наруши или да заплаши

¹⁰ EBU (2019), Funding of public service media.

¹¹ Решение на Съда на ЕС по дело C-280/2000, *Altmark Trans GmbH* и *Regierungspräsidium Magdeburg* срещу *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* („*Altmark*“) (2003).

¹² Donders цитира изследване, според което ЕК в практиката си не е приемала експлицитно, че схема на финансиране покрива кумулативно четирите условия по *Altmark*. Тази практика на ЕК получава редица критики - вж. Donders (2012), *Public Service Media and Policy in Europe*, Chapter 8.

да наруши конкуренцията¹³: според чл.107 (1) от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС) „Освен когато е предвидено друго в Договорите, всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар.“

Връзката между финансиране и държавна помощ е централен въпрос за ревизията 2020 на правната уредба на БНР и БНТ. Ако не са изпълнени условията *Алтмарк*, бюджетното финансиране на обществените радио и телевизия трябва да се предоставя като **държавна помощ, съвместима с вътрешния пазар**.

Кога държавната помощ за БНР и БНТ е съвместима с вътрешния пазар?

Тъй като държавната помощ за обществените радио и телевизия в ЕС се разглежда като **компенсация за изпълнението на услуга от общ икономически интерес** (обществена услуга), съвместимостта на обществената услуга с вътрешния пазар се оценява съгласно член 106 (2) ДФЕС: „Предприятията, които са натоварени с мисията да оказват услуги от общ икономически интерес или които имат характер на фискален монопол, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в Договорите, и в частност на правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не пречатства юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени. Развитието на търговията не трябва да се засяга до степен, която би била в противоречие с интересите на Съюза.“

5. Финансирането на БНР и БНТ като съществуваща държавна помощ

По естеството си държавната помощ е съществуваща или нова помощ. Дали финансирането на БНР и БНТ е съществуваща или нова помощ е ключов въпрос за ревизията на ЗРТ, защото в ЕС за новата помощ се изисква уведомяване на Комисията (нотификация). По въпросите на нотификацията Законът за държавните помощи препраща към правото на ЕС.¹⁴

¹³ Съобщение на ЕК за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2009 г. ОВ С 257, 27.10.2009, т.25.

¹⁴ Съгласно чл.26 от Закона за държавните помощи: Държавни помощи, за които не се изисква уведомяване на Европейската комисия, са помощи, към които не се прилага задължението за уведомяване съгласно чл. 108, параграф 3 ДФЕС.

Нова помощ

Според чл.2 Регламент 2015/1589 „освен когато е предвидено друго в нормативните актове, приети съгласно член 109 от ДФЕС или други релевантни разпоредби от него, за всички планове за предоставяне на нова помощ се отправя уведомление до Комисията в подходящ срок от съответните държави членки.“¹⁵ Според същия регламент „нова помощ“ означава всяка помощ, която не е съществуваща помощ. Отговор на въпроса дали измененията на съществуващата помощ са нова помощ, дава практиката на Съда на ЕС.

Схемите за финансиране, които сега действат в повечето държави от ЕС, са въведени отдавна. В практиката се установяват два случая, свързани с нотифициране на нова помощ за финансиране на обществени радио и телевизия в ЕС. Анализът на тези случаи е важен за ревизията на българското медийно законодателство, защото показват в кои случаи финансирането на обществените радио и телевизия според ЕК е подлежало на нотификация. Случаите са сходни: става дума за държави, които прекратяват със закон финансирането на обществените медии чрез реклама, като на мястото на рекламата се въвеждат нови източници на финансиране – данъци за различни категории доставчици. ЕК и Съдът на ЕС приемат, че преминаването от смесена схема на финансиране (с реклама) към нова схема на публично финансиране чрез въвеждане на данъци представлява нова помощ. ЕК приема, че в тези случаи държавата дължи официално уведомление за тези изменения предвид тяхното отражение върху съвместимостта на цялостната схема на финансиране.¹⁶ Общият съд приема, че „това изменение може да бъде оценено самостоятелно, без разглеждане на останалите елементи на схемата, и че в такъв случай задължението за уведомяване от страна на държавите се отнася единствено до изменението“.¹⁷

Испания не нотифицира схема на финансиране на RTVE, въведена със Закон № 8/2009. По жалба на търговски оператор съвместимостта на мярката се обсъжда в решение на ЕК, то е обжалвано, следват съответно решение на Общия съд T151/11 и Решение C449/14 Р на Съда на ЕС, което потвърждава решението на Общия съд – изводът е, че става

¹⁵ Регламент (ЕС) 2015/ 1589 за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (кодифициран текст).

¹⁶ Решение на Общия съд по дело T151/11, §73-74. В т.54 от обжалваното решение ЕК разглежда съотношението между новите средства за RTVE и елементите на помощ по съществуващата схема на финансиране. След като потвърждава, че тези нови средства са съществени и затова представляват нова помощ, тя констатира, че те могат да окажат въздействие върху „съвместимостта на цялата помощ“ и следователно върху елементите на помощ, които вече са предвидени по съществуващата схема за помощ в полза на RTVE. В т. 55 от обжалваното решение Комисията стига до извода, че до нея е трябвало да бъде изпратено официално уведомление за тези изменения предвид тяхното отражение върху съвместимостта на цялостната схема на финансиране на RTVE.

¹⁷ Решение на Общия съд по дело T151/11, §69.

дума за нова помощ, нотификация е дължима, макар само за частта, в която съществуващата схема е изменена със забраната на рекламата и въвеждането на данъци.¹⁸

Франция със закон провежда т.нар. *реформа „Саркози“*¹⁹: през 2009 г. се приема закон („закон Léotard“), изменящ закона за телекомуникациите. Целта на планираната помощ е да се финансират разходите за услуги от общ икономически интерес, поверени на France Télévisions, чрез компенсация на неговите загубени приходи в резултат на намаляването и забраната за излъчване на реклами по обществената телевизия. Въвеждат се два данъка – върху приходите от реклама на телевизиите и върху приходите на доставчиците на електронни съобщения. За разлика от Испания (а може би и поради развитието на казуса с Испания по същото време) Франция нотифицира въвеждането на данъчните мерки като нова помощ.²⁰ ЕК намира помощта за съвместима, Съдът на ЕС потвърждава съвместимостта на помощта.²¹

В България се обсъжда възможността БНР и БНТ да преминат към модел на финансиране, в който няма да имат право на реклама. Това е предложение на БНР, БНТ и АБРО, изразявано на публични форуми и внесено в Народното събрание на вниманието на законодателя.²² Тук могат да се направят два коментара, важни за разказа: първо, БНР и БНТ не изразяват желание да се откажат от всички форми на електронни търговски съобщения, и второ, в предложението не се предвижда – както в посочените френски и испански модел – непостъпните средства от реклама да се компенсират от данъци.

България не е в хипотеза на предоставяне на нова помощ, за която се дължи нотификация.

¹⁸ Решение на Общия съд T151/11, §67 Комисията изтъква, че съгласно член 4 от Регламент № 794/2004 тя трябва най-напред да провери дали изменението на схемата на финансиране на RTVE, въведено със Закон № 8/2009, е съществено. По-нататък тя констатира, че преминаването от смесена схема на финансиране към схема на почти изцяло публично финансиране на RTVE, осъществено от Кралство Испания посредством приемането на посочения закон, представлява съществено изменение и затова е налице нова помощ. В този контекст Комисията приема, че размерът на помощта се е увеличил значително и че финансирането от реклама, което не представлява помощ, е било заменено с финансиране от испанската държава (за да се компенсира загубата на приходи от реклама, се въвежда данък от 1,5% върху приходите на операторите на платена телевизия и данък върху приходите на операторите на далекосъобщителни услуги).

¹⁹ Реформата „Саркози“ е много спорна и никога не се реализира, отменена е след края на мандата му.

²⁰ Държавна помощ C 27/09 (ex N 34/A/09 & N 34/B/09) - Бюджетна субсидия за France Télévisions (2010-2012 г.)

²¹ Решение на Общия съд по съединени дела T568/08 и T573/08.

²² Обществената мисия на БНТ - поглед в бъдещето. Дискусия. Достъпна на адрес: <https://news.bnt.bg/bg/a/diskusiya-za-finansiraneto-na-bnt-initsiirana-ot-mediayata>

Съществуваща помощ

Понятието *съществуваща помощ* е дефинирано в чл.1 Регламент (ЕС) 1589/2015 г. с изрично позоваване на допълнението към Приложение V към Акта за присъединяване на България и Румъния към ЕС. Според това приложение в раздела „Политика на конкуренцията“ като съществуваща помощ се дефинира помощ, влязла в сила преди датата на присъединяване и все още приложима след тази дата: а) мерките за помощ, влезли в сила преди 10 декември 1994 г.; б) мерките за помощ, изброени в допълнението към Приложение V; в) мерките за помощ, които са оценени преди датата на присъединяване от органа за контрол върху държавните помощи на новата държава членка и са определени като съвместими с достиженията на правото на ЕС и за които Комисията не е направила възражение на основание на сериозни съмнения относно съвместимостта на мярката с общия пазар съобразно процедурата, предвидена в параграф 2. Всички мерки, все още приложими след датата на присъединяване, които представляват държавна помощ и не отговарят на изложените по-горе условия, се считат за нова помощ.²³

Финансирането на БНР и БНТ не е изрично предвидено в допълнението към Приложение V за съществуваща държавна помощ, но схемата (смесеното финансиране) е прилагано преди 10 декември 1994 г. По естеството си това е съществуваща помощ и като такава не подлежи на нотифициране.

Категоризацията на финансирането като *съществуваща помощ* не е общоприето становище. Има и обратно мнение, но то не е придружено от аргументация на какво основание може сериозно да се твърди, че дългогодишното двойно финансиране на БНР и БНТ е *нова помощ*.

Наистина, нито Договорът за присъединяване на България и Румъния към ЕС предвижда изрично финансирането на БНР и БНТ като съществуваща помощ²⁴, нито министърът на финансите включва финансирането на БНТ и БНР в годишните си доклади по чл.26 от Регламент 2015/1589 относно съществуващата помощ, а министърът е длъжен по силата на чл.7, ал 2, т. 9 от Закона за държавната помощ да „изготвя годишен доклад и тематични доклади за държавните помощи и ги изпраща на Европейската комисия“.²⁵

Трябва да се напомни, че този въпрос вече е изрично повдиган през 2005 година, когато министърът на културата и туризма внесе в Ко-

²³ Договор за присъединяване на България и Румъния към ЕС, виж и Решение на Съда на ЕС по дело C-262/11 от 29 ноември 2012 г. „Кремиковци“ АД.

²⁴ Приложение V към Акта за присъединяване на България и Румъния към ЕС - Помощи, приложими след присъединяването. Виж и Решение на Съда на ЕС по делото C-262/11 Кремиковци АД

²⁵ Тези доклади не са публични, но няма индикации бюджетното финансиране на БНР и БНТ да е докладвано на ЕК като съществуваща държавна помощ, нито да е определян администратор.

мисията за защита на конкуренцията (КЗК) сравнително-правен анализ и предложение за механизъм за финансиране на обществените медии и националния регулаторен орган от гледна точка на правилата за държавните помощи, изготвени в рамките на Работна група 20 „Политика в областта на културата и аудиовизията“. Въпросът, отправен към КЗК, е дали има правни пречки БНР, БНТ и регулаторният орган да се финансират от държавния бюджет при спазване изискванията на Европейската комисия и на Съда на ЕС. КЗК потвърждава, че „общественото финансиране на националните радио- и телевизионни оператори представлява държавна помощ, доколкото не са изпълнени критериите от решението на Съда на Европейските общности по делото *Алтмарк Транс*.“²⁶ КЗК констатира още, че: „общественото финансиране на националните радио- и телевизионни оператори представлява държавна помощ. Това от своя страна обуславя спазването на чл. 7, ал. 1 от ЗДП за предварително уведомяване на Комисията за защита на конкуренцията, която да оцени допустимостта на съответното държавно подпомагане. Доколкото и към настоящия момент БНТ и БНР получават за своята дейност в обществен интерес субсидии от държавния бюджет, то следва на общо основание да бъде представено надлежно уведомление пред Комисията за защита на конкуренцията за произнасяне по допустимостта на това публично финансиране.“

През 2020 г. КЗК вече не се произнася по допустимостта на общественото финансиране, Министърът на финансите е националният орган, който отговаря за наблюдението, прозрачността и координацията на държавните помощи и взаимодействието с Европейската комисия.

6. Съвместимост на финансирането на радиото и телевизията с вътрешния пазар: изисквания

ЕК смята, че въпросът за съвместимостта на държавната помощ с правото на ЕС трябва да се решава от националния законодател в светлината на тълкувателните разпоредби на Протокола от Амстердам, който се позовава на „мисията за обществена услуга така, както (...) е възложена, определена и организирана от всяка държава членка“ (дефиниция и възлагане) и предвижда дерогация от правилата на договора в случай на финансиране на обществената услуга радио и телевизия „доколкото такова финансиране се предоставя за изпълнение на мисията за обществена услуга (...) и (...) не засяга условията за търговия и конкуренцията в Общността до степен, която би проти-

²⁶ Решение на КЗК № 226/ 21.07.2005 г. по преписка № КЗК - 156/ 13.07.2005 г. на основание чл. 7, ал. 1, т. 7 от Закона за защита на конкуренцията, във връзка с § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавните помощи.

воречала на общия интерес, като се гържи сметка за това как се изпълнява възложената мисия за тази обществена услуга“ (пропорционалност).²⁷

За целта Европейската комисия формулира изискванията си към финансиране на обществените радио и телевизия с публичен ресурс в отделен акт – Съобщение на ЕК, първоначално прието през 2001 г.²⁸, впоследствие актуализирано през 2009 г. Това Съобщение действа и в момента²⁹. В него ЕК дава отговор на въпроса кога **една съществуваща помощ за обществените радио и телевизия е в съответствие с режима на държавната помощ в ЕС**. Именно тези изисквания трябва да се въведат в българското право с ревизия 2020.

6.1. Определяне на мисията за обществена услуга

Мисията на обществената услуга на обществените радио и телевизия е определена в Протокола към Договора от Амстердам – задоволяване на демократичните социални и културни потребности на обществото. Комисията изисква мисията да бъде по-нататък ясно и конкретно определена. Това е в компетентността на държавите, Комисията се намесва само в случай на явна грешка. Явна грешка е в мисията да се включат дейности, които нямат посочената в Протокола от Амстердам цел, например „рекламата, електронната търговия, телевизионната търговия, използването на специални телефонни номера при игрите с награди, спонсорирането и мърчандайзинга“.³⁰ Макар обществените радио и телевизия да могат да упражняват търговски дейности като продажба на рекламno пространство, за да получават приходи, такива дейности не могат да се разглеждат като част от мисията за обществена услуга.³¹

6.2. Изрично възлагане на мисията

Мисията за обществена услуга трябва да бъде **възложена с официален акт** (законодателен акт, договор или обвързващи условия)³², който определя:

- конкретното естество на задълженията, свързани с обществена услуга;

²⁷ Цит. Съобщение от 2009, т. 38.

²⁸ Съобщение на ЕК за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2001 г. ОВ С 320, 15.11.2001 г., стр. 5.

²⁹ Съобщение на ЕК за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2009 г. ОВ С 257, 27.10.2009, стр.5.

³⁰ Пак там, т. 41.

³¹ Пак там, т.49 и решения по съединени дела T-309/04, T-317/04, T-329/04 и T-336/04, т.107-108.

³² Пак там, т.50.

- условията за предоставяне на компенсацията;
- мерките за предотвратяване и възстановяване на свърхкомпенсации.³³

Нов момент в изменителния закон е свързан с изискването за **предварителна регулаторна оценка** (оценка екс анте) за съответствие с мисията, преди да се предложи нова услуга или да се извърши съществено изменение на съществуваща услуга. В тези случаи актът за възлагане – лицензията – трябва да бъде съответно променен на базата на решението на регулатора, с което се приема предварителната оценка.

6.3. Избор на модел на финансиране

Държавите решават дали финансирането да бъде „единично“ – само с обществени средства под каквато и да било форма – или „двойно финансиране“ чрез обществено финансиране и приходи от търговски дейности или дейности, свързани с предлагането на обществената услуга, като продажбата на рекламно пространство или програми и предлагането на услуги срещу заплащане.³⁴

Платени услуги са допустими³⁵ – „заплащане не означава непременно, че тези услуги очевидно не са част от мисията за обществена услуга, при условие че елементът на заплащане не застрашава отличителния характер на обществената услуга, а именно – задоволяване на социалните, демократичните и културните потребности на гражданите, което разграничава обществените услуги от чисто търговските дейности“.³⁶

6.4. Прозрачност при отчитане на дейностите, необходими за реализиране на мисията

Съобщението на ЕК предвижда държавите с националните си мерки да гарантират прозрачност както на приходите, така и на разходите: а) вътрешните сметки, отговарящи на дейности, свързани с обществената услуга, и дейности, които не са свързани с обществената услуга, трябва да бъдат обособени; б) всички разходи и приходи трябва да са коректно предназначени или разпределени на основата на последователно прилагани и обективно оправдани принципи за отчитане на разходите; и в) принципите за счетоводно отчитане на разходите, съгласно които се водят отделните счетоводни сметки, трябва да са ясно установени.³⁷

³³ Пак там, т.5.

³⁴ Пак там, т.57.

³⁵ Пак там, т.83.

³⁶ Пак там, т.50.

³⁷ Пак там, т.62.

6.5. Принцип на нетните разходи и избягване на свръхкомпенсация

ЕК изисква достатъчно гаранции, че ще се избегне несъразмерно обществено финансиране, свръхкомпенсация и кръстосано субсидиране. Общественият медиум имат обаче право да задържат всяка година свръхкомпенсация, надхвърляща нетните разходи за обществената услуга (като „резерви за обществената услуга“), доколкото това е необходимо, за да се гарантира финансирането на техните задължения, свързани с обществената услуга. Като цяло Комисията приема, че задържането на сума в размер до 10% от предвидените в бюджета годишни разходи за мисията за обществена услуга може да бъде сметнато за необходимо с цел да се избегнат колебания в разходите и приходите. Свръхкомпенсация в размер, надхвърлящ тази горна граница, по принцип трябва да бъде възстановена своевременно.³⁸ Кръстосаното субсидиране на търговски дейности е неоправдано и представлява несъвместима държавна помощ.³⁹

6.6. Механизми за финансов контрол и контрол за изпълнение на мисията

Държавите от ЕС е необходимо да предвидят в законите си ефективен надзор на изпълнението на задълженията, свързани с обществената услуга. Надзорът трябва да бъде финансов – върху използването на общественото финансиране, за да предотвратят свръхкомпенсациите и кръстосаното субсидиране и да контролират нивото и използването на „резервите за обществена услуга“ – и по същество за изпълнение на обществената мисия.

7. Ревизия 2020: основни положения

Привеждането на ЗРТ в съответствие със Съобщението за държавната помощ в обществените радио и телевизия засяга не само финансирането на БНР и БНТ. Както се вижда, то ще засегне цялостната организация и функциониране на обществените радио и телевизия, като на мястото на принципа „на час програма“ трябва да се въведе принципът „според възложената мисия“. А законодателното уреждане на мисията на обществената услуга, предоставяна от БНР, съответно от БНТ, налага разкриване на смисъла на съществуването на обществените медиуми, техните цели и ценности и дори структурата на предоставяните от тях линейни и нелинейни медийни услуги. В следващото изложение се очертава философията на промените, които се очаква да приведат в съответствие ЗРТ с режима на държавната помощ. Ключова

³⁸ Пак там, т.73.

³⁹ Пак там, т.76.

роля в изготвяне на законопроекта имат представителите на БНР и БНТ с опита си и възгледите си за обществената мисия и за медийните услуги, чрез които тя може да се реализира. Също така важна роля има и Съветът за електронни медии, който ще получи нови правомощия и власт по отношение на защитата на обществения интерес.

7.1. В изменителния закон е **актуализирана и доразвита мисията**, очертана сега в чл.6 ЗРТ, като ще бъдат посочени принципно категориите услуги, чрез които БНР и БНТ ще изпълняват мисията си. Макар логиката на услугите да е една и съща (линейни и нелинейни услуги, услуги, предоставяни чрез интернет портал и мобилни приложения, страници и профили в социални мрежи и платформи за споделяне на видеоклипове, архив), има и специфични услуги и дейности – например филмопроизводство за БНТ и звукозаписна и концертна дейност на собствени музикални състави за БНР. Законодателното очертаване на мисията трябва да бъде достатъчно гъвкаво, за да допусне динамика на услугите и дейностите, но същевременно достатъчно конкретно, за да позволи адекватно финансиране на конкретно определени услуги и дейности.

7.2. Изменителният закон променя **възгледа за лицензията** като регулаторен акт, който се издава само за програми, предназначени за наземно разпространение. Предвижда се отклонение за БНР и БНТ, като за двете обществени медии се издават интегрирани лицензии за възлагане на обществена услуга, които определят целите и конкретните задължения на двете юридически лица, а не са лицензии за програми, както досега. В лицензията се посочват услугите и дейностите от всяка категория и изискванията към тяхното съдържание, с изпълнението на които се гарантира осъществяването на обществената мисия на БНР и БНТ. Причината за тази промяна е, че БНР и БНТ трябва да се развиват като многоканални и многоплатформени цифрови медии, които изпълняват мисията си чрез различните канали и среди, а не само чрез линейните услуги.

Следва да имаме предвид – и това е добре аргументиран извод в други държави⁴⁰ – че цифровата наземна телевизия (ДТТ) е механизмът за разпространение на линейната телевизия. Но ДТТ е необходима за защита на универсалната безплатна достъпност на обществените медии. Ширококоловият достъп все още не е универсален. Достъпът до интернет е платен, което погropaва понятието „безплатна телевизия“. Индустрията за интернет телевизия все още се развива. Поради това цифровата наземна телевизия (ДТТ) остава основен начин хората да имат достъп до линейна телевизия.

7.3. **Моделът на финансиране** остава двоен (смесено финансиране), защото се предвижда финансиране както чрез трансфери от бюджете

⁴⁰ UK Parliament (2019). Communications and Digital Committee publishes report „Public service broadcasting in the age of video on demand inquiry“, p.248-251

та, така и от електронни търговски съобщения. Беше направено предложение да бъде забранена рекламата в линейните или във всички услуги, но то не е получавало консолидирана подкрепа. По общо мнение спонсорството трябва да се запази като източник на приходи.

7.4. Ревизията въвежда изискване за **прозрачност при отчитане на дейностите**, реализиращи мисията на обществената услуга. Предвижда се БНР и БНТ да представят на Съвета за електронни медии подробен отчет за източниците и размера на всички приходи, свързани с изпълнението на дейности по обществената услуга, както и за приходите от финансиране на дейности, които не са свързани с обществената услуга. По същия начин се предоставят на СЕМ отчети за нетните разходи. Съветът за електронни медии възлага одит на финансовите отчети, като резултатите от одита се публикуват на страницата на СЕМ. Изискванията за финансова прозрачност са подробно описани в лицензиите за възлагане на обществена услуга.

7.5. ЕС настоява в националните мерки да има достатъчно **гаранции срещу несъразмерно въздействие** от общественото финансиране, свърхкомпенсации и кръстосано субсидиране. Този въпрос може да се реши, като Министерският съвет приеме методика за оценка на разходите.

7.6. На последно място, изисква се **ефективен надзор на изпълнението** на задълженията, свързани с обществената услуга. Този надзор има два компонента – редовен и ефективен контрол на използването на общественото финансиране и надзор за изпълнение на мисията по същество. Освен финансовия контрол по общия ред Съветът за електронни медии осъществява контрол върху използването на общественото финансиране за изпълнението на мисията на БНР и БНТ.

Вижда се, че се засилват мерките за контрол върху адекватност на мисия – медийни услуги – публичен ресурс в условията на по-голяма прозрачност и отчетност. Заедно с това БНР и БНТ трябва да имат по-голям потенциал за иновации и по-голяма гъвкавост на решенията без прекомерни регулаторни тежести, а задължително трябва да бъде укрепен капацитетът на регулатора. Основна ценност продължава да бъде независимостта на обществените медии и засилването на връзката с аудиторията.

8. Следващи стъпки

Както става ясно, дискусията, необходима за ревизията на ЗРТ 2020, е много различна от разговорите, които се водят в заинтересованите среди за бъдещето на обществените медии у нас. Те засягат ред предметни полета, които тук не се засягат в дълбочина: културната и образователната функция на БНР и БНТ, значението за филмопроизводството и българската музикална индустрия, развитието на обществените медии като еталон за качествена журналистика, необходимост-

та те да се превърнат в авангард на технологичната революция в медийния сектор и др.

Голямо е нетърпението на доставчиците и от обществения, и от търговския сектор да се постави на съвременна основа по същество режимът на спортните права. Този проблем засяга и търговските, и обществените доставчици и е от голямо значение за аудиторията. Спортът е част от обществената мисия на обществените медии в ЕС и отразяването на спорта има връзка с уредбата на т.нар. значими събития. Медийната директива предвижда аудиторията да има право на защита – безплатният достъп на аудиторията до определени значими събития може да бъде гарантиран от закона. Десет години след приемането на този механизъм България не е въвела мерки за защита на аудиторията в закона си. Може да се спекулира дали е случайно, или е в интерес на търговския сектор и платените услуги – но факт е, че България не се възползва от всички възможности за защита на достъпа до информация, които ЕС предоставя на държавите членки. Частични фрагментирани законодателни решения в областта на спортните права, които се предлагат като спешни, без предварително въвеждане на защитата за значими събития в българското право са рискови за аудиторията.

Изброените теми имат пряка връзка с мисията и финансирането на обществената услуга и определят облика и ролята на БНР и БНТ. Но – както се вижда – привеждането на ЗРТ със Съобщението на ЕК за държавната помощ създава процедурната рамка заедно с правомощията, които ще позволят адекватна уредба на тези въпроси в условията на цифрова трансформация.

Литература

1. Регламент (ЕС) 2015/1589 за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (кодифициран текст).
2. Решение на КЗК № 226/21.07.2005 г. по преписка № КЗК - 156/ 13.07.2005 г. на основание чл. 7, ал. 1, т. 7 от Закона за защита на конкуренцията, във връзка с § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавните помощи.
3. Решение на КЗК № 280/24 март 2015 г. за рекламата в БНТ и БНР.
4. Съобщение на ЕК за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2001 г. ОВ С 320, 15.11.2001 г., стр. 5.
5. Съобщение на ЕК за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2009 г. ОВ С 257, 27.10.2009, стр.5.
6. UK Parliament (2019), Communications and Digital Committee, Report „Public service broadcasting in the age of video on demand inquiry“.