



Broj:

Podgorica, 05.04.2023. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f st 1 t.10 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 33/12, 13/18 i 145/21) i člana 10 stav 1 i 2 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u postupku davanja mišljenja po zahtjevu Ministarstva kulture i medija, a na osnovu prijedloga mišljenja direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 05.04.2023.godine donosi

MIŠLJENJE

I Predlog Pravilnika o raspodjeli sredstava za štampane neprofitne medije usklađen je sa Odlukom Evropske komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državne pomoći u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od ekonomskog interesa - Prilog 2 Pravilnika o listi pravila državne pomoći;

II Shodno članu 3 Odluke iz stava I ovog mišljenja, državne pomoći u obliku naknade za obavljanje usluga koje ispunjavaju uslove utvrđene u navedenoj Odluci, usklađene su sa unutrašnjim tržištem i izuzimaju se od obaveze prethodne prijave, pod uslovom da su istovremeno usklađene i sa uslovima koji proizilaze iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ili iz sektorskog zakonodavstva Unije.

Obrazloženje

Zahtjev

Ministarstvo kulture i medija (u daljem tekstu: „Ministarstvo“) podnijelo je Zahtjev za davanje mišljenja broj: 13-082/23-621/1 od 28.02.2023. godine, zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) pod brojem: 05-430/23-196/1 od dana 01.03.2023. godine, na Predlog Pravilnika o raspodjeli sredstava za štampane neprofitne medije (u daljem tekstu: „Predlog Pravilnika“).

U prilogu akta dostavljen je Predlog Pravilnika, RIA Obrazac, kao i Obrazac 1 Prijave državne pomoći.

Kako je navedeno u Prijavi, prijavljena mjera podrazumijeva šemu pomoći koja se finansira iz Budžeta Crne Gore. Pomoć se dodjeljuje na godišnjem nivou u vidu direktnih bespovratnih sredstava u iznosu do 60.000 eura. Dodjelom navedene državne pomoći obezbjeđuje se

finansiranje projekata i objavljivanje sadržaja od javnog interesa u štampanim i neprofitnim medijima u skladu sa članom 17 stav2 tačka 2 Zakona o medijima. Članom 20 definisani su sadržaji od javnog interesa a ova grupa medija je posebno posvećena temama od lokalnog značaja i očuvanju baštine Crne Gore. Dalje se u prijavi navodi da je u pitanju specifična grupa medija koja se ne takmiči na medijskom tržištu a veoma je važna za očuvanje baštine Crne Gore i obradu velikog broja tema od lokalnog značaja za svoju svrhu.

Pravni osnov

Odredbama čl. 17-20 Zakona o medijima regulisano je uspostavljanje, izvori i način raspodjele i korišćenja sredstava iz Fonda podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija (u daljem tekstu: „Fond“). Shodno članu 18 Zakona o medijima, Fond se finansira u iznosu od najmanje 0,09% tekućeg Budžeta Crne Gore, utvrđenog godišnjim Zakonom o budžetu.

Članom 20 Zakona o medijima, propisano je da se Sredstva iz Fonda koriste za podsticanje medijskog pluralizma, a posebno za proizvodnju i objavljivanje sadržaja koji su značajni za:

- 1) promociju kulturne raznolikosti, očuvanje tradicije i identiteta Crne Gore;
- 2) evropske integracije Crne Gore;
- 3) aktuelne društvene, političke i ekonomske teme;
- 4) nauku, kulturu, umjetnost i obrazovanje;
- 5) zaštitu prava i dostojanstva manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od diskriminacije, stereotipa i predrasuda;
- 6) djecu, sport i mlade;
- 7) zaštitu životne sredine, održivi razvoj i turizam;
- 8) promociju zdravlja i zdravih stilova života;
- 9) promociju poljoprivrede i turizma;
- 10) afirmaciju preduzetništva;
- 11) zaštitu potrošača;
- 12) borbu protiv korupcije;
- 13) borbu protiv bolesti zavisnosti;
- 14) društvenu integraciju ranjivih kategorija društva (lica sa invaliditetom, nezaposlena lica, lica treće životne dobi, samohrani roditelji, žrtve porodičnog nasilja i drugi);
- 15) razvoj civilnog društva i volonterizma; i
- 16) promociju medijske pismenosti i medijskog profesionalizma.

Sredstva iz Fonda ne mogu se dodjeljivati za projekte koji su finansirani iz donacija, sponzorstava ili grantova od strane domaćih i stranih institucija.

Opis Predloga Pravilnika

Ovim Pravilnikom propisuju se kriterijumi, postupak za raspodjelu i način korišćenja sredstava za štampane neprofitne medije kao i sadržina ugovora o dodjeli sredstava. Raspodjela se vrši za finansiranje programskih sadržaja od javnog interesa u neprofitnim medijima.

Državna pomoć

Agencija je analizirala ispunjenosti kriterijuma iz člana 107. (1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, odnosno člana 2 Zakona, i utvrdila da Pravilnik sadrži osnov za dodjelu državne pomoći:

- 1) finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore, budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;
- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;
- 3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu; i
- 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

U postupku ocjene zahtjeva, Agencija je analizirala Predlog Pravilnika, kako bi ocjenila njegovu usklađenost sa odredbama Odluke Evropske komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državne pomoći u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od ekonomskog interesa (u daljem tekstu: „Odluka“), kao Priloga 2 Pravilnika o listi pravila državne pomoći.

U presudi u predmetu C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (u daljem tekstu: „**Altmark**“) Sud je odlučio da naknada za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa ne predstavlja državnu pomoć u smislu člana 107 Ugovora, pod uslovom da su istovremeno (kumulativno) ispunjena četiri kriterijuma:

1. Preduzetniku koji prima naknadu, moraju biti povjerene obaveze pružanja javnih usluga, i te obaveze moraju biti jasno određene;

Prilikom ocjene ovog kriterijuma, Agencija je utvrdila da odredba člana 17 Zakona o medijima predviđa finansiranje projekata i objavljivanje sadržaja od javnog interesa u štampanim i neprofitnim medijima. Naime, Država iz Budžeta Crne Gore finansira projekte u oblasti informisanja, obezbjeđivanjem finansijskih sredstava za pružanje javnih usluga preko Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija (u daljem tekstu: Fond). Stav 3 istog člana navodi da se Sredstva iz stava 2 tačka 2 ovog člana, raspodjeljuju na način, pod uslovima i u skladu sa kriterijumima propisanim aktom Ministarstva Članom 20 taksativno su definisani sadržaji od javnog interesa, a ova grupa medija je posebno posvećena temama od lokalnog značaja i očuvanju baštine Crne Gore. Predlog Pravilnika dalje razrađuje pitanja povjeravanja povih usluga. Iz navedenog je jasno da postoji akt o povjeravanju i da su obaveze korisnika jasno određene.

2. Drugi uslov definiše da parametri na osnovu kojih se izračunava naknada, moraju biti utvrđeni unaprijed, na objektivan i transparentan način;

Zakon o medijima odredbom člana 18 navodi iznose koji iz budžeta mogu biti raspoređeni u Fond za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija, Fond se finansira u iznosu od najmanje 0,09% tekućeg Budžeta Crne Gore utvrđenog godišnjim Zakonom o budžetu. U stavu 2 tačka 2 člana 18 definisano je da nezavisna komisija koju obrazuje Ministarstvo, 40% sredstava usmjerava u potfond za dnevne i nedeljne štampane medije i internetske publikacije. Sredstva namijenjena potfondovima iz stava 2 ovog člana uplaćuju se na posebne žiro-račune organa zaduženih za raspodjelu i pripadaju:

- 1) 95% potfondovima i
- 2) 5% za operativne troškove organa zaduženih za raspodjelu sredstava.

Konačno, odredba člana 4 Predloga Pravilnika definiše da maksimalni iznos sredstava koji može biti dodijeljen jednom mediju ne može biti veći od 15% od ukupnog iznosa za rapsodjelu (60.000 eura).

3. Treće, naknada ne smije da premaši iznos neophodan za pokrivanje svih ili dijela troškova koji su nastali prilikom izvršenja obaveze javne usluge, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit;

Odredbom člana 23 stav 3 Zakona o medijima je definisano da iznos sredstava za pružanje javnih usluga ne smije prelaziti neto troškove neophodne za pružanje tih usluga, uzimajući u obzir druge direktne ili indirektno prihode koji proizilaze iz pružanja tih usluga.

4. Konačno, ako u konkretnom slučaju preduzetnik kojem je povjereno izvršenje obaveze pružanja javne usluge, nije izabran na osnovu postupka otvorenog tendera, koji bi omogućio izbor ponuđača koji bi takve usluge mogao da pruži po najpovoljnijim uslovima za društvo, visina potrebne naknade određuje se na osnovu analize troškova koje bi imao tipičan preduzetnik, kojim se dobro upravlja i koji ima odgovarajuća potrebna sredstva.¹

Shodno članu 5 Pravilnika raspodjela sredstava iz potfonda vrši se na osnovu javnog konkursa. Javni konkurs se objavljuje na internet stranici Ministarstva. Iz navedneog se vidi da je propisan na osnovu otvorenog tendera – konkursa, stoga je i četvrti kriterijum ispunjen u predmetnom slučaju.

Nadalje, odredbom člana 2 stav 2 Odluke, podtačka a) navedeno je da se predmetna Odluka primjenjuje na naknade koje ne prelaze godišnji iznos od 15 miliona eura za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa u svim područjima, osim saobraćaja i saobraćajne infrastrukture; ako iznos naknade varira u toku perioda u kojem je

¹ Podnosilac prijave državne pomoći mora dokazati da je četvrti uslov ispunjen (vidi presudu Suda od 16. februara 2016., Njemačka protiv Komisije, C-446/14 P, ECLI:EU:C:2016:97, st. 38.), te je dokazivanje ispunjenosti četvrtog kriterijuma na podnosioci prijave državne pomoći.

povjereno obavljanje javne usluge, godišnji iznos računa se kao prosjek godišnjih iznosa naknade za koje se očekuje da će se ostvariti u toku perioda u kojem je povjerena javna usluga.

Saglasno članu 4 Odluke, obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa povjerava se predmetnom preduzetniku na osnovu jednog ili više pravnih akata, o čijem obliku može da odluči svaka država članica. Taj akt ili akti moraju da sadrže, naročito:

a) sadržaj i trajanje obaveza pružanja javne usluge;

- što se tiče sadržaja javne usluge ona je definisana članom 17 Zakona o medijima kojim je navedeno da država iz budžeta Crne Gore finansira projekte u oblasti informisanja, obezbjeđivanjem finansijskih sredstava za pružanje javnih usluga preko Fonda.

Država može obezbijediti dio sredstava iz budžeta Crne Gore u cilju pružanja javnih usluga, radi ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenih prava za:

1) medijske nekomercijalne sadržaje od javnog interesa, na jezicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; i

2) medijske nekomercijalne sadržaje od javnog interesa u štampanim neprofitnim medijima.

Dalje, članom 20 Zakona o medijima, propisano je da se sredstva iz Fonda koriste za podsticanje medijskog pluralizma, a posebno za proizvodnju i objavljivanje sadržaja koji su značajni za:

a) Promociju kulturne raznolikosti, očuvanje tradicije i identiteta Crne Gore, evropske integracije Crne Gore, aktuelne društvene, političke i ekonomske teme, nauku, kulturu, umjetnost i obrazovanje, zaštitu prava i dostojanstva manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od diskriminacije, stereotipa i predrasuda, djecu, sport i mlade, zaštitu životne sredine, održivi razvoj i turizam, promociju zdravlja i zdravih stilova života, promociju poljoprivrede i turizma, afirmaciju preduzetništva; zaštitu potrošača, borbu protiv korupcije, borbu protiv bolesti zavisnosti, društvenu integraciju ranjivih kategorija društva (lica sa invaliditetom, nezaposlena lica, lica treće životne dobi, samohrani roditelji, žrtve porodičnog nasilja i drugi); razvoj civilnog društva i volonterizma; i promociju medijske pismenosti i medijskog profesionalizma.

- Što se tiče trajanja obaveze pružanja javne usluge u prijavi se navodi da se sredstva dodjeljuju na godišnjem nivou, kontinuirano. Član 11 Predloga Pravilnika definiše da rok za realizaciju ugovora ne može biti duži od 10 mjeseci. Uprkos činjenici da se iz odredba Zakona o medijima, Predloga Pravilnika i Prijave pomoći, može zaključiti da trajanje obaveze po ovom osnovu poželjno je u Predlogu Pravilnika unijeti zaseban stav koji će definisati da se konkurs sprovodi jednom godišnje.

b) preduzetnika i, kada je relevantno, određeno državno područje (opseg);

Odredbom člana 21 stav 2 Zakona o medijima definisano je da se na konkurs može prijaviti osnivač komercijalnog, štampanog medija, audiovizuelne medijske usluge ili neprofitnog medija i internetske publikacije koji ispunjava više tehničkih uslova.

- c) vrstu svih isključivih ili posebnih prava koja su tom preduzetniku dodijeljena od strane nadležnog organa;

Odredbe člana 11 Pravilnika definišu pitanja i vrstu isključivih ili posebnih prava koja su preduzetniku dodijeljena.

- d) opis mehanizma naknade i parametre za izračunavanje, kontrolu i reviziju naknade;

Članom 13 Predloga Pravilnika definisana su predmetna pitanja. Korisnik je dužan da Ministarstvu u roku koje ono odredi, podnese izvještaj o namjenskoj upotrebi dodijeljenih sredstava.

- e) mjere za izbjegavanje i povraćaj moguće prekomjerne naknade

U članu 11 Predloga Pravilnika je definisano da Ugovor sa korisnikom sadrži rokove i način podnošenja izvještaja o upotrebi sredstava sa pratećom dokumentacijom. Preporuka Agencije je da se u ovom članu unese odredba o eventualnom povraćaju sredstava.

- f) pozivanje na ovu Odluku.

Odredbom člana 14 Predloga Pravilnika definisano je da se dodijeljenim sredstvima može raspolagati isključivo u skladu sa ugovorom, Pravilnikom i Pravilnikom o listi pravila državne pomoći i Odlukom.

Agencija posebno ukazuje, da kada preduzetnik obavlja djelatnosti koje su i u okviru i van obima usluga od opšteg ekonomskog interesa, na knjigovodstvenim računima mora odvojeno da prikaže troškove i prihode povezane sa uslugom od opšteg ekonomskog interesa i one povezane sa drugim uslugama, kao i parametre za razvrstavanje troškova i prihoda. Troškovi povezani sa djelatnostima van obima usluga od opšteg ekonomskog interesa moraju da pokriju sve direktne troškove, odgovarajući udio u zajedničkim troškovima, kao i odgovarajući prinos na kapital. U odnosu na te troškove naknada ne može da bude dodijeljena.

Iako Predlog Pravilnika predviđa finansiranje neprofitnih organizacija, Agencija je cijenila činjenicu da se finansira ekonomska djelatnost (mediji), zbog čega je uzela u obzir Prilog 2f Obavještenje Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01).

Naime, Sud pravde je dosljedno definisao preduzetnike kao subjekte koji obavljaju privrednu djelatnost, bez obzira na njihov pravni status i način na koji se finansiraju (relevantna je Presuda Suda pravde od 12. septembra 2000, Pavlov i ostali, Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, stav 74; Presuda Suda pravde Cassa di Risparmio di Firenze SpA i ostali, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, stav 107)

Klasifikacija pojedinog subjekta kao preduzetnika stoga u potpunosti zavisi od prirode njegovih djelatnosti. Ovo opšte načelo ima tri važne posljedice:

Prvo, status subjekta na osnovu nacionalnog prava nije odlučujući. Na primjer, subjekat koji je klasifikovan kao udruženje ili sportski klub na osnovu nacionalnog prava može se, bez obzira na to, smatrati preduzetnikom u smislu člana 107 stav 1 Ugovora. Isto to važi i za subjekat koji je formalno dio javne uprave. Jedini relevantan kriterijum je da li obavlja privrednu djelatnost.

Zatim, primjena pravila o državnoj pomoći kao takvoj ne zavisi od toga da li je subjekat osnovan u cilju ostvarivanja dobiti. Neprofitni subjekti isto tako mogu nuditi robu i usluge na tržištu. Ako to nije slučaj, neprofitni subjekti ostaju van kontrole državne pomoći.

Zaključak

Imajući u vidu da se sredstva iz Fonda dodjeljuju u obliku naknade za pružanje javne usluge, Predlog Pravilnika o raspodjeli sredstava za štampane neprofitne medije predstavlja usklađenu pomoć shodno Zakonu o kontroli državne pomoći.

Ministartvo kulture i medija dužno je da vodi računa da iznosi za pomoći iz Predloga Pravilnika ne pređu ukupni godišnji iznos od 15 miliona eura i da sva sredstva dodijeljena po osnovu predmetnog Pravilnika unese u odgovarajući registar pomoći kojem se može pristupiti preko sajta Agencije <https://registri.azzk.me/>.

Shodno članu 3 Odluke državne pomoći u obliku naknade za obavljanje usluga koje ispunjavaju uslove utvrđene u navedenoj Odluci, usklađene su sa unutrašnjim tržištem i izuzimaju se od obaveze prethodne prijave, pod uslovom da su istovremeno usklađene i sa uslovima koji proizilaze iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ili iz sektorskog zakonodavstva Unije.

Shodno članu 7 stav 1 tačka 4 Zakona o kontroli državne pomoći, promovisanje i očuvanje kulturne baštine predstavlja usklađenu državnu pomoć, ukoliko ista ne utiče na položaj drugih učesnika na tržištu, stoga uslovi postavljeni u ovom mišljenju se ne odnose na ta davanja.

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK SAVJETA

Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Ministarstvu kulture i medija, Njegoševa 83, 81250 Cetinje

-u spise predmeta i

-a/a