



Broj: 01-430/23-491/4

Podgorica, 22.09.2023. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f st 1 t.10 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 44/12, 13/18 i 145/21) i člana 10 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u postupku davanja mišljenja, po zahtjevu podnijetom od strane Ministarstva kulture i medija, a na osnovu prijedloga mišljenja direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 22.09.2023.godine donosi

## MIŠLJENJE

I Predlog zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama u skladu je sa propisima kojima se regulišu pitanja državne pomoći;

II Državne pomoći u obliku naknade za obavljanje javnih usluga koje ispunjavaju uslove utvrđene u ovom mišljenju, usklađene su sa unutrašnjim tržištem i izuzimaju se od obaveze prethodne prijave.

## OBRAZLOŽENJE

### Zahtjev

Ministarstvo kulture i medija (u daljem tekstu: „Ministarstvo“), podnijelo je Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjev za davanje mišljenja br. 13-082/23-2363/1 od 19.07.2023. godine, zaveden kod Agencije pod br. 05-430/23-491/1 od 21.07.2023. godine (u daljem tekstu: „Zahtjev“), u vezi sa Predlogom Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama (u daljem tekstu: „Predlog zakona“) na ocjenu usklađenosti sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

Uz inicijalni zahtjev je dostavljen i Obrazac 1 – prijava državne pomoći u kojoj se navodi da se radi o šemi državne pomoći, koja se odnosi na mala i srednja privredna društva i na preduzetnike, te da je procijenjeni broj korisnika od 11 do 50.

U prijavi se dalje navodi da je pomoć namijenjena javnim emiterima, te da je cilj pomoći obezbjeđivanje sredstava za stabilno, održivo i nezavisno funkcionisanje javnog emitera, što obuhvata finansijska sredstva za ostvarivanje Ustavom i zakonom zajemčenih prava građana na informisanje, bez diskriminacije, po osnovu pružanja javnih usluga i plaćanje troškova



prenosa i emitovanja programa javnih emitera putem mreža za prenos, zemaljske mreže radio difuznih predajnika i putem elektronskih komunikacionih mreža sa slobodnim pristupom, koje vrši pravno lice za prenos i emitovanje radio difuznih signala, koje osniva Vlada.

U prijavi je takođe navedeno da ukupan iznos sredstava zavisi od toga da li lokalni javni emiteri emituju radijski ili televizijski program, odnosno u zavisnosti od toga da li javni emiter objavljuje sadržaje na internetskoj publikaciji. Ukupan godišnji iznos koji se dodjeljuje lokalnim javnim emiterima iz budžeta opštine, zavisi od iznosa ukupnog godišnjeg budžeta opštine, čija šema je detaljno razrađena Predlogom Zakona.

Dalje se u prijavi navodi da se javni emiteri osnivaju sa ciljem zadovoljavanja građana za gore navedenim potrebama. Na ovaj način se javni emiteri oslobađaju od političkih i drugih uticaja i pritisaka, dok se sa druge strane predlogom propisuje minimum sredstava koje su jedinice lokalne samouprave dužne da obezbijede za lokalne javne emitere, čime se onemogućava da partikularni interesi idu na uštrb javnom interesu, a to je upravo pružanje javnih usluga proizvodnje i emitovanja radijskih i/ili televizijskih programa sa informativnim, kulturnim, umjetničkim, obrazovnim, naučnim, dječjim, zabavnim, sportskim i drugim programskim sadržajima kojima se obezbjeđuje ostvarivanje prava i interesa građana i drugih subjekata u oblasti informisanja.

U prijavi se takođe navodi da je planirana pomoć srazmjerna, budući da je Predlogom Zakona propisano da pružanje komercijalnih usluga korisnika pomoći mora biti razdvojeno od pružanja javnih usluga. Predlogom zakona je takođe propisano da je korisnik pomoći dužan da vodi odvojeno računovodstvo za pružanje javnih usluga od obavljanje komercijalnih ili AVM usluga.

Relevantni podaci će biti javno dostupni po više osnova. Ministarstvo po osnovu člana 13 Zakona o medijima („Sl. list CG“ br. 82/20) vodi evidenciju o sredstvima dodijeljenih mediju iz javnih prihoda, koja sadrži između ostalog i podatke o iznosu finansijskih sredstava prihoda dodijeljenih mediju za pružanje javnih usluga. Potom Ministarstvo u formi godišnjeg izvještaja, objavljuje ukupno izdvajanje finansijskih sredstava javnog sektora dodijeljenih medijima na svojoj internet stranici.

## **Ocjena**

Dakle, saglasno članu 2 Zakona, utvrđeno je da je državna pomoć:

- 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 3



ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu;

4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

### **Dodjela naknade za usluge od opšteg ekonomskog interesa**

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije u članu 14 (raniji član 16 UEZ) definiše da se Unija i države članice, svaka u granicama svojih nadležnosti i u okviru područja primjene ugovora, staraju da se te usluge od opšteg ekonomskog interesa vrše na osnovu načela i pod uslovima, naročito ekonomskim i finansijskim, koji im omogućavaju da ispune svoje zadatke. Evropski parlament i Savjet, regulativama u redovnom zakonodavnom postupku, utvrđuju navedena načela i uslove ne dovodeći u pitanje nadležnost država članica da, u skladu sa ugovorima, pružaju, naručuju i finansiraju te usluge.

Dalje, koncept usluga od opšteg ekonomskog interesa se pojavljuje u članovima 14 i 106(2) UFEU-a i u Protokolu br. 26 uz UFEU, ali nije definisan u UFEU-u niti u podzakonskim aktima. Komisija je pojasnila da su usluge opšteg ekonomskog interesa, ekonomske aktivnosti koje daju rezultate u ukupnom javnom dobru koje tržište ne bi isporučivalo (ili bi se isporučivalo pod različitim uslovima u smislu objektivnog kvaliteta, sigurnosti, pristupačnosti, jednakog tretmana ili univerzalnog pristupa) bez javne intervencije. Obavljanja javnih usluga se nameće pružaocu putem povjeravanja i na osnovu kriterijuma opšteg interesa koji osigurava da se usluga pruža pod uslovima koji mu omogućavaju da ispuni svoju misiju. Sud je utvrdio da ove usluge pokazuju posebne karakteristike u poređenju sa onima drugih privrednih djelatnosti. Koncept se može primijeniti na različite situacije i termine, u zavisnosti od države članice i pravo EU ne stvara nikakvu obavezu da se službeno odredi zadatak ili usluga kao od opšteg ekonomskog interesa, osim kada je takva obaveza propisana zakonodavstvom Unije (npr. univerzalna usluga u poštanskom i telekomunikacijskom sektoru). Ako je sadržaj ovih usluga – tj. obaveze javne usluge – jasno identifikovan, nije potrebno da se dotična usluga označi kao 'usluga od opšteg ekonomskog interesa'. Isto važi i za koncept socijalnih usluga od opšteg interesa koje su ekonomske prirode.

Imajući navedeno u vidu, javna tijela u državama članicama, bilo na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, zavisno o raspodjeli nadležnosti između njih prema nacionalnom zakonu, imaju značajnu diskreciju kada je u pitanju definisanje šta oni smatraju uslugama od opšteg ekonomskog interesa. Jedina ograničenja su ona koja nameće pravo EU i očigledna greška u procjeni.

Imajući navedene odredbe u vidu, zaključuje se da država ima diskreciono pravo da odluči koje su to usluge od opšteg ekonomskog interesa za državu. Što se tiče finansiranja javnih emitera, država Crna Gora u svom pravnom sistemu predmetnim Predlogom Zakona planira da definiše ovu oblast.

Shodno navedenom, odredbom člana 75 Predloga zakona se definiše pojam pružanja javnih usluga. Naime, javni emiteri su dužni da pružaju javne usluge proizvodnje i emitovanja



radijskih i/ili televizijskih programa sa informativnim, kulturnim, umjetničkim, obrazovnim, naučnim, dječjim, zabavnim, sportskim i drugim programskim sadržajima, kojima se obezbjeđuje ostvarivanje prava i interesa građana i drugih subjekata u oblasti informisanja.

Pored javnih usluga, javni emiteri mogu da pružaju usluge komercijalnih audio-vizuelnih komunikacija i druge komercijalne usluge, s tim što pružanje ovih usluga mora da bude odvojeno od pružanja javnih usluga iz člana 75 Predloga zakona. Shodno članu 82 Predloga zakona, javni emiter u tom smislu je dužan da vodi odvojeno knjigovostvo za pružanje javnih usluga od obavljanja komercijalnih ili AVM usluga.

Član 83 Predloga zakona dalje razrađuje pitanje finansiranja propisujući da javni emiter ne smije koristiti sredstva iz budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave za pokrivanje troškova koji su već finansirani prihodima od AVM usluga tzv. unakrsno subvencioniranje. Ukoliko javni emiter postupi suprotno navedenoj odredbi, nadležni organ će naložiti povraćaj nezakonito utrošenih sredstava i njihovo isključivo korišćenje za obavljanje djelatnosti pružanja javnih usluga u skladu sa zakonom.

Odluka 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 br. C(2011) 9380), (u daljem tekstu: „Odluka“) koja se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 2 Pravilnika o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“ br. 35/14 ... 57/23) definiše uslove pod kojima se dodjeljuje državna pomoć u obliku naknade za obavljanje javnih usluga.

Državne pomoći u obliku naknade za obavljanje javnih usluga koje ispunjavaju uslove utvrđene u ovoj Odluci, usklađene su sa unutrašnjim tržištem i izuzimaju se od obaveze prethodne prijave predviđene članom 108 stavom 3 Ugovora, pod uslovom da su istovremeno usklađene i sa uslovima koji proizlaze iz Ugovora ili iz sektorskog zakonodavstva Unije

Shodno 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;
- (b) preduzetnika i, kada je relevantno, određeno državno područje (opseg);
- (c) vrstu svih isključivih ili posebnih prava koja su tom preduzetniku dodijeljena od strane nadležnog organa;
- (d) opis mehanizma naknade i parametre za izračunavanje, kontrolu i reviziju naknade;
- (e) mjere za izbjegavanje i povraćaj moguće prekomjerne naknade; i
- (f) pozivanje na ovu Odluku.



U presudi u predmetu *Altmark*<sup>1</sup> Evropski sud pravde 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: Prvo, preduzetniku koji prima naknadu, moraju biti povjerene obaveze pružanja javnih usluga, i te obaveze moraju biti jasno određene; Drugo, parametri na osnovu kojih se izračunava naknada, moraju biti utvrđeni unaprijed, na objektivni i transparentan način; 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; 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.

Imajući u vidu navedeno, Predlog zakona definiše osnov za pružanje usluga od javnog interesa, navodeći odredbom člana 75 koji je cilj pružanja usluga proizvodnje i emitovanja radijskih i/ili televizijskih programa, te navodeći šta te usluge znače u smislu zakona. Drugo, odredbom člana 80 Predloga zakona je jasno definisano finansiranje javnih emitera. Treće, odredbom člana 82 Predloga zakona, javni emiter u tom smislu je dužan da vodi odvojeno knjigovodstvo za pružanje javnih usluga od obavljanja komercijalnih ili AVM usluga.

Dalje član 83 Predloga zakona razrađuje pitanje finansiranja propisujući da javni emiter ne smije koristiti sredstva iz budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave za pokrivanje troškova koji su već finansirani prihodima od AVM usluga tzv. unakrsno subvencioniranje. Ukoliko javni emiter postupi suprotno navedenoj odredbi, nadležni organ će naložiti povraćaj nezakonito utrošenih sredstava i njihovo isključivo korišćenje za obavljanje djelatnosti pružanja javnih usluga u skladu sa zakonom. Na ovaj način je definisana kontrola naknade za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa.

Kako Predlog zakona daje samo osnov za dodjelu usluga od opšteg ekonomskog interesa, Ministarstvo je dužno da prilikom donošenja akta o povjeravanju ispuni uslove iz člana 4 Odluke.

## **Zaključak**

Imajući u vidu navedeno, Predlog zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama u skladu je sa propisima kojima se regulišu pitanja državne pomoći, odnosno u skladu je sa Odlukom 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

---

<sup>1</sup> C-280/00 *Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Atmark* [2003] Izvještaj Evropskog suda I-7747



dodjeljuju određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od ekonomskog interesa br. C(2011) 9380), koja se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 2 Pravilnika o listi pravila državne pomoći, i koja definiše uslove pod kojima se dodjeljuje državna pomoć u obliku naknade za obavljanje javnih usluga.

Državne pomoći u obliku naknade za obavljanje javnih usluga koje ispunjavaju uslove utvrđene u ovom mišljenju, usklađene su sa unutrašnjim tržištem i izuzimaju se od obaveze prethodne prijave.

**PREDSJEDNIK SAVJETA**

**Dragan Damjanović**

**Dostavljeno:**

**- Ministarstvu kulture i medija, Njegoševa 83, Cetinje**

**-u spise predmeta i**

**-a/a**