



Broj:

Podgorica, 02.04.2024. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije, na osnovu člana 20f stav 1 tačka 5 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 44/12, 13/18 i 145/21), člana 18 Zakona o upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), a u vezi sa članom 11 stav 1 i 2 i članom 14 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u postupku ocjene usklađenosti državne pomoći po prijavi državne pomoći podnijetoj od strane Ministarstva kulture i medija, a na osnovu Predloga rješenja v.d. zamjenika direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 02.04.2024. donosi

R J E Š E N J E

Predlog zakona o medijima u skladu je sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

O B R A Z L O Ž E N J E

Zahtjev

Ministarstvo kulture i medija (u daljem tekstu: „Ministarstvo“) obratilo se Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjevom br. 13-082/24-17/2 od 10.01.2024. godine (zaveden u Agenciji pod br. 05-430/24-29/1 od 23.01.2024. godine) za mišljenje na Predlog Zakona o medijima (u daljem tekstu: „Predlog zakona“)

U prilogu akta je dostavljen i Obrazac prijave državne pomoći u kojem se navodi da se radi o šemi državne pomoći, da se odnosi na mala i srednja privredna društva kao i na preduzetnike. Procijenjeni broj korisnika je od 51 do 100, uz tekst je uključena klauzula o mirovanju. Mjera pomoći podrazumijeva finansiranje projekata u oblasti informisanja, obezbjeđivanjem finansijskih sredstava za pružanje javnih usluga preko Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija i finansiranje operativnih troškova različitih mehanizama samoregulacije. Osnovni cilj mjere pomoći je podsticanje medijskog pluralizma kroz kreiranje medijskih sadržaja od javnog interesa u svim medijima, dok bi specifični cilj bio jačanje profesionalizma i etike u medijskom izvještavanju, uz dosljedno poštovanje Kodeksa novinara/novinarki Crne Gore i zakonske regulative, što bi u konačnom dovelo do daljeg unapređenja slobode izražavanja u Crnoj Gori. Iznos subvencija po osnovu ovog zakonskog teksta bi bio 0.2% tekućeg budžeta Crne Gore. U prijavi se takođe navodi da, osim veličine medijskog tržišta, isti karakteriše velika polarizovanost, te je predloženom šemom državne pomoći predviđeno kreiranje medijskog sadržaja koji će zadovoljiti najširi javni interes, a s druge strane, kroz kreiranje takvih sadržaja, predviđeno je jačanje profesionalnih standarda i praksi u istraživanju.

U prilogu akta je dostavljen i tekst Predloga zakona. Predlogom zakona se uređuju osnovni principi slobode medija, slobode izražavanja, slobodnog osnivanja medija, transparentnosti vlasničke strukture medija,



transparentnosti oglašavanja u medijima, zaštite medijskog pluralizma, prava, obaveze i odgovornosti u informisanju, posebna zaštita prava, pravo na odgovor i ispravku, čuvanje i pravo uvida u medijski zapis i druga pitanja od značaja za rad medija.

Odredbom člana 2 Predloga zakona, definisano je da se isti primjenjuje na medije koji su osnovani u Crnoj Gori. Dalje, odredbom člana 3 stav 1 Predloga zakona definisano je da mediji podrazumijevaju pružaoce usluga proizvodnje i širenja medijskog sadržaja namijenjenog neodređenom broju ljudi, koji imaju uređivačku kontrolu ili nadzor nad tim sadržajem i prate profesionalne i etičke standarde.

Odredbom člana 17 preciznije su uređena pitanja finansiranja medija od strane države. Naime, odredbama ovog člana je definisano da se osnivačima medija iz javnih prihoda mogu dodjeljivati finansijska sredstva za finansiranje javnih usluga.

Ocjena

Članom 2 Zakona o kontroli državne pomoći (u daljem tekstu: „Zakon“), propisano 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 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.

Da bi mjera predstavljala državnu pomoć moraju kumulativno biti ispunjena četiri uslova iz člana 2 Zakona.

Prilikom ocjene predmetnog zahtjeva Agencija je, između ostalog, tumačila Saopštenje Komisije o primjeni pravila o državnim pomoćima za javne radiodifuzne usluge, koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 4 Pravilnika o listi pravila državne pomoći ("Sl. list CG" br. 35/14...115/23) (u daljem tekstu: „Obavještenje“). Odredbom tačke 37 Obavještenja definisani su uslovi kada je moguća dodjela pomoću za javnu radiodifuziju i to u slučaju:

- i) predmetna usluga mora da bude usluga od opšteg ekonomskog interesa, a država članica je kao takvu mora jasno definisati (definicija);
- (ii) država članica mora predmetno preduzeće izričito zadužiti za pružanje te usluge (zaduženje);
- (iii) primjena pravila o konkurenciji iz Ugovora (u ovom slučaju zabrana državne pomoći) mora da ometa obavljanje konkretnih zadataka povjerenih preduzeću, a izuzeće od tih pravila ne smije uticati na razvoj trgovine u mjeri u kojoj bi to bilo protivno interesima Zajednice (test proporcionalnosti) poštovanja tržišnih uslova od strane javnih emitera u njihovim komercijalnim djelatnostima.



Usluge od opšteg ekonomskog interesa

Dodjelu naknade za usluge od opšteg ekonomskog interesa, moguće je sprovesti nakon utvrđivanja šta to čini usluge od opšteg ekonomskog interesa u određenoj državi. 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. Shodno navedenom, 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.

U predmetnom slučaju, radi se o naknadi za pružanje usluga od opšteg interesa, koja ispunjava uslove postavljene od strane Suda Pravde za ovu vrstu usluga u presudi u predmetu C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (u daljem tekstu: „Altmark“).

U presudi u predmetu Altmark 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 objektivan 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.

U konkretnom slučaju javne radiodifuzije potrebno je prilagoditi gore navedeni pristup u svjetlu interpretativnih odredaba Amsterdamskog protokola, koji se poziva na „funkciju javnih usluga koju povjerava, definiše i organizuje svaka država članica“ (definicija i zaduženje) i predviđa izuzetak od pravila Ugovora u slučaju finansiranja javnih radiodifuznih usluga „pod uslovom da je to finansiranje odobreno organizacijama za radiodifuziju za ispunjenje funkcije javnih usluga ne utiče na trgovinske uslove i konkurenciju u Zajednici u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu, a vodeći računa o ostvarenju funkcije tih javnih usluga“ (proporcionalnost).

U predlogu zakona, više odredbi definiše koji sadržaji predstavljaju usluge od javnog (opšteg ekonomskog interesa), postupak evidencije finansiranja i kontrole dodijeljenih sredstava medijima.

Odredbom člana 17 Predloga zakona definisano da se osnivačima medija iz javnih prihoda mogu dodjeljivati finansijska sredstva za finansiranje javnih usluga. Javnom uslugom, u smislu ovog zakona, smatra se proizvodnja i širenje medijskih sadržaja koji su značajni za:

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



- 16) edukaciju o radnim pravima i promociju njihove zaštite;
- 17) zaštitu dostojanstva i promociju prava ugroženih grupa lica (LGBTQ+, rasa, pol i drugi osnovi);
- 18) zaštitu i promociju prava lica sa invaliditetom;
- 19) promociju borbe protiv govora mržnje, uznemiravanja putem interneta i širenja dezinformacija;
- 20) promociju zaštite prava žena, promociju i unapređenje rodne ravnopravnosti i borbu protiv seksizma i
- 21) promociju tema od značaja za lokalnu samoupravu i vrijednosti lokalnih zajednica.

Na pitanja dodjele sredstava iz stava 1 ovog člana shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuje dodjela sredstava iz Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija.

Takođe, članom 28 definisano je da se sredstva iz Fonda koriste za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija, a posebno za proizvodnju i objavljivanje sadržaja identična su onima koji su definisani kao javne usluge odredbom člana 17 Predloga zakona.

Taksativnim navođenjem vrste usluga odnosno njihovom namjenom, država je definisala šta to za nju u konkretnom slučaju predstavlja javne usluge (usluge od opšteg ekonomskog interesa).

Odredbom člana 18 Predloga definisano je da se osnivač medija može iz javnih prihoda finansirati za sponzorisane medijskih sadržaja, oglašavanje i pružanje drugih ugovorenih usluga. Na finansiranje osnivača medija po ovom osnovu, shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje oblast javnih nabavki, čime su jasno razdvojena sredstva namijenjena za javne i komercijane usluge.

Izveštavanje o dodijeljenim sredstvima

Dalje, članom 19 Predloga zakona definisano je da državni organi, organi državne uprave, organi uprave, jedinice lokalne samouprave, javne ustanove, nezavisna regulatorna tijela, privredna društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio dostavljaju Ministarstvu podatke o sredstvima koja su dodijeljena osnivačima medija, za finansiranje javnih usluga. Takođe, jedinice lokalne samouprave i pravna lica u kojima jedinice lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio, dužni su da Ministarstvu dostave podatke iz stava 1 ovog člana posredstvom organa lokalne uprave nadležnog za poslove finansija.

Dalje, članom 20 Predloga zakona definisano je da o finansiranju osnivača medija po osnovu sponzorstva medijskih sadržaja, oglašavanja i drugih ugovorenih usluga, subjekti javnog sektora vode evidenciju u kojoj su osnovi za dodjelu sredstava jasno razdvojeni. Navedeno je u skladu sa tačkom 53. Obavještenja koja, između ostalog, definiše da je poželjno da odgovarajući organ ili imenovano tijelo prati njegovu primjenu na transparentan i efikasan način. Potreba za takvim odgovarajućim organom ili tijelom zaduženim za nadzor očigledna je u slučaju kada su zaduženom operateru nametnuti određeni standardi kvaliteta. U skladu sa saopštenjem Komisije o principima i smjernicama za audiovizuelnu politiku Zajednice u digitalnom dobu¹, ocjena ispunjenja standarda kvaliteta nije posao Komisije: ona mora da bude u mogućnosti da se osloni na odgovarajući nadzor država članica nad poštovanjem funkcije javne usluge od strane emitera, uključujući standarde kvaliteta date u toj funkciji².

¹ COM(1999) 657 završno, Odjeljak 3.

² Vidite presudu u predmetu T-442/03 SIC/Komisija (2008) u stavu 212.



Kontrola

Tačka 54. Obavještenja dalje definiše da u skladu sa Amsterdamskim protokolom, u nadležnosti država članica je da odaberu mehanizam za osiguranje efikasnog nadzora nad ispunjenjem obaveza pružanja javnih usluga, omogućujući tako Komisiji da ispunjava svoje zadatke. Takav nadzor bi bio efikasan samo kada bi ga obavljalo tijelo koje je stvarno nezavisno od uprave javnog emitera, koje ima ovlaštenja, potreban kapacitet i sredstva za obavljanje redovnog nadzora, a što dovodi do određivanja odgovarajuće mjere koliko je to potrebno radi osiguranja poštovanja obaveza pružanja javne usluge. Imajući u vidu da se izvještaji o dodjeli sredstava podnose Ministarstvu, uslov iz ove tačke je ispunjen.

Tačka 40 Obavještenja dalje definiše u sprovođenju testa proporcionalnosti, Komisija razmatra da li se neko narušavanje konkurencije koje nastaje zbog naknade za obavljanje javnih usluga može opravdati postojanjem potrebe za obavljanjem javne usluge i njenim finansiranjem. Komisija, posebno na osnovu dokaza koje su države članice obavezne da dostave, ocjenjuje da li postoje dovoljne garancije za izbjegavanje neproporcionalnih posljedica javnog finansiranja, prekomjernih naknada i unakrsnog subvencionisanja i za osiguranje poštovanja tržišnih uslova od strane javnih emitera u njihovim komercijalnim djelatnostima. Pitanje unakrsnog subvencioniranja je adresirano odredbom člana 21 Predloga zakona subjekti javnog sektora dužni su da vode odvojeno računovodstvo za finansiranje javnih usluga od finansiranja osnivača medija, po osnovu sponzorstva medijskih sadržaja, oglašavanja i drugih ugovorenih usluga, u skladu sa zakonom. Takođe, odredbom člana 30, osnivač medija, odnosno medij dužan je da vodi odvojeno računovodstvo za pružanje javnih usluga koje se finansiraju iz sredstava Fonda od pružanja komercijalnih usluga, u skladu sa zakonom.

Tačkama 50 i 51 Obavještenja definisano je u kojim slučajevima ne dolazi do povrede u vezi sa javnim finansiranjem javnih emitera, funkcija javnih usluga treba da bude povjerena jednom preduzeću ili većem broju preduzeća putem službenog akta (na primjer, kroz zakonodavstvo, ugovor ili obavezujući projektni zadatak).

Fond za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija

Shodno članu 26 Predloga zakona Pravila koja se odnose na Fond za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija odredbom člana 26 navodi da 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.

Sredstva za rad Fonda obezbjeđuju se u iznosu od najmanje 0,20% tekućeg budžeta Crne Gore utvrđenog godišnjim zakonom o budžetu, od kojih se:

- 1) 60% sredstava usmjerava u podfond za komercijalne i neprofitne medije;
- 2) 40% sredstava usmjerava u podfond za dnevne, nedjeljne i periodične štampane medije i internetske publikacije.

Raspodjelu sredstava iz stava 2 tačka 1 ovog člana vrši savjet regulatornog organa, a raspodjelu sredstava iz stava 2 tačka 2 ovog člana vrši nezavisna komisija koju obrazuje Ministarstvo.

Sredstva namijenjena podfondovima iz stava 2 ovog člana raspodjeljuju se na sljedeći način:

- 1) 95% tih sredstava – osnivačima medija, za pružanje javnih usluga;



2) 5% tih sredstava – za operativne troškove (evaluacija projekata, naknada članovima komisije i sl.) organa iz stava 3 ovog člana.

Član 27 dalje definiše ovo pitanje na način da za operativne troškove samoregulatornih tijela iz svakog od podfondova iz člana 26 stav 2 ovog zakona izdvaja se po 5% sredstava na godišnjem nivou.

Zahtjev za dodjelu sredstava iz stava 1 ovog člana samoregulatorno tijelo podnosi jednom godišnje organu nadležnom za raspodjelu sredstava iz podfonda iz člana 26 stav 2 ovog zakona, kad taj organ raspiše javni konkurs za raspodjelu sredstava.

Projekat koji je finansiran u skladu sa ovim zakonom ne može biti finansiran po drugom osnovu iz sredstava budžeta Crne Gore.

Odredbom člana 32, pored sredstava iz Fonda, u cilju ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenih prava pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na informisanje na svom jeziku, iz javnih prihoda se mogu izdvajati i posebna sredstva za finansiranje osnivača medija, odnosno medija. Sredstva iz stava 1 ovog člana raspodjeljuju se na nezavisan i transparentan način, uz garancije uređivačke, programske i institucionalne autonomije osnivača medija, odnosno medija.

Prekomjerna naknada i povraćaj sredstava

Konačno, ako se sredstva iz Fonda koriste suprotno namjeni za koju su dodijeljena ili visina dodijeljenih sredstava prevazilazi visinu sredstava neophodnih za pružanje javnih usluga, organi nadležni za raspodjelu sredstava će naložiti povraćaj nenamjenski utrošenih sredstava, odnosno viška sredstava za pružanje javnih usluga. Tačka 53. Obavještenja definiše da nije dovoljno da se javni emiter samo službeno zaduži za pružanje dobro definisane javne usluge. Potrebno je i da se javna usluga zapravo pruža na način predviđen službenim sporazumom između države i zaduženog preduzeća. Stoga je poželjno da odgovarajući organ ili imenovano tijelo prati njegovu primjenu na transparentan i efikasan način. Potreba za takvim odgovarajućim organom ili tijelom zaduženim za nadzor očigledna je u slučaju kada su zaduženom operateru nametnuti određeni standardi kvaliteta. U skladu sa saopštenjem Komisije o principima i smjernicama za audiovizuelnu politiku Zajednice u digitalnom dobu, ocjena ispunjenja standarda kvaliteta nije posao Komisije: ona mora da bude u mogućnosti da se osloni na odgovarajući nadzor država članica nad poštovanjem funkcije javne usluge od strane emitera, uključujući standarde kvaliteta date u toj funkciji. U aktima, zaduženja treba precizno da se navede priroda obaveza pružanja javne i treba da se utvrde uslovi za davanje naknade, kao i postupci za izbjegavanje prekomjernih naknada i povraćaj prekomjernog iznosa. Odredbom člana 33 definisana su i pitanja povraćaja u slučaju prekomjerne naknade dodijeljenih sredstava.

Zaključak

Imajući u vidu navedeno, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.



Uputstvo o pravnoj zaštiti: Protiv ovog rješenja se može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, u roku od 20 dana od dana prijema rješenja.

PREDSJEDNIK SAVJETA

Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Ministarstvu kulture i medija, Njegoševa 83, 81250 Cetinje, Crna Gora,
- u spise predmeta i
- a/a.