



Broj:

Podgorica, 25.03.2024. 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 25.03.2024. donosi

## R J E Š E N J E

Predlog zakona o nacionalnom javnom emiteru – Javnom medijskom servisu Crne Gore 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. 13-082/24-18/2 od 10.01.2024. godine, zaveden u Agenciji pod br. 05-430/24-28/1 od 23.01.2024. godine, za mišljenje na Predlog zakona o javnom medijskom servisu Crne Gore (u daljem tekstu: „Predlog zakona“). U prilogu inicijalnog zahtjeva dostavljen je Obrazac 1 - Prijava državne pomoći i Predlog zakona sa obrazloženjem. Predlogom zakona uređuje se osnivanje, djelatnost, finansiranje i druga pitanja od značaja za rad nacionalnog javnog emitera – Javnog medijskog servisa Crne Gore (u daljem tekstu: „Javni medijski servis“) i njegova primjena u smislu Direktive o AVM uslugama, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Osnovnu djelatnost Javni medijski servis obavlja:

1. Pružanjem AVM usluga preko najmanje dva opšta programa Radija Javnog medijskog servisa (u daljem tekstu: Radio), putem zemaljske mreže radio-difuznih predajnika na nacionalnom nivou;
2. Pružanjem AVM usluga preko najmanje dva opšta programa Televizije Javnog medijskog servisa (u daljem tekstu: Televizija), putem zemaljske mreže radio-difuznih predajnika na nacionalnom nivou;
3. Direktnim prenosom zasjedanja Skupštine Crne Gore (plenarnih ili sjednica radnih tijela) preko specijalizovanog programa, putem zemaljske mreže radio-difuznih predajnika na nacionalnom nivou;
4. Emitovanjem radio programa putem elektronskih komunikacionih mreža sa slobodnim pristupom;
5. Emitovanjem televizijskog programa putem elektronskih komunikacionih mreža sa slobodnim pristupom;
6. proizvodnjom i objavljivanjem sadržaja na Internetskoj publikaciji Javnog medijskog servisa (u daljem tekstu: Internetska publikacija);
7. Pružanjem AVM usluga na zahtjev;



8. Arhiviranjem AVM djela emitovanih u programima Javnog medijskog servisa, u skladu sa zakonom;
9. Javnim izvođenjem i snimanjem muzičkih sadržaja, organizovanjem događaja i koncerata od nacionalnog značaja i
10. pružanjem drugih AVM usluga.

Javni medijski servis može, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast AVM usluga, da pruža i komercijalne audiovizuelne komunikacije, i to:

- 1) oglašavanje;
- 2) plasman proizvoda;
- 3) sponzorstvo;
- 4) telešoping;
- 5) AVM usluge na zahtjev, koje nijesu dio javnih usluga;
- 6) reemitovanje programa;
- 7) ustupanje ili prodaju prava na emitovanje programskog sadržaja.

Pored usluga iz stava 1 ovog člana, Javni medijski servis može da pruža i druge komercijalne usluge, i to:

- 1) Iznajmljivanje tehničko-produkcionih i logističkih resursa, opreme, proizvodnih i drugih kapaciteta za proizvodnju programa;
- 2) iznajmljivanje arhivske audiovizuelne građe za upotrebu koja nije dio javnih usluga;
- 3) pružanje tehničkih programskih usluga, koje nijesu dio javnih usluga;
- 4) druge komercijalne usluge, u skladu sa zakonom.

Članom 12 Predloga zakona definisano je da ostvarivanje javnog interesa, u smislu tog zakona, podrazumijeva nezavisnu i samostalnu proizvodnju, uređivanje i emitovanje ili distribuciju programskih sadržaja koji nijesu u službi političkih, ekonomskih ili drugih centara moći, a da javne usluge, kao programske obaveze Javnog medijskog servisa, treba da ispunjavaju demokratske, socijalne i kulturne potrebe crnogorskog društva i garantuju pluralizam, uključujući kulturnu i jezičku raznolikost.

Član 50 predviđa da se iz Budžeta Crne Gore za ostvarivanje osnovne djelatnosti Javnog medijskog servisa preusmjeravaju, na godišnjem nivou, sredstva u iznosu od 1,34% tekućeg budžeta Crne Gore utvrđenog godišnjim zakonom o budžetu, s tim da iznos tih sredstava na godišnjem nivou, u slučaju smanjenja tekućeg budžeta, ne može biti manji od iznosa opredijeljenog za prethodnu fiskalnu godinu. Takođe, zabranjeno je da način i uslovi obezbjeđivanja sredstava iz Budžeta Crne Gore utiču na uredničku, finansijsku i institucionalnu nezavisnost Javnog medijskog servisa.

## Ocjena

Primjene pravila o državnoj pomoći za javne radiodifuzne usluge nalaže da je potrebno uzeti u obzir veliki broj različitih elemenata. Ocjena državne pomoći zasniva se na čl. 107. i 108. o državnoj pomoći i članu 106. stav 2. o primjeni pravila Ugovora, a naročito pravila o konkurenciji za usluge od opšteg ekonomskog interesa. Ugovor iz Mاستrihta sadrži član 151. o kulturi i član 87. stav 3. tačka (d) o pomoći za promovisanje kulture. Ugovor iz Amsterdama sadrži posebnu odredbu (član 16.) o uslugama od opšteg ekonomskog interesa i Amsterdamski protokol o sistemu javne radiodifuzije u državama članicama.

U skladu sa članom 107. stav 1., pojam državne pomoći uključuje sljedeće uslove:



- (a) mora da postoji uključenost države ili državnih sredstava;
- (b) takva uključenost države mora da utiče na trgovinu između država članica;
- (c) ona mora da daje prednost korisniku;
- (d) ona mora da narušava ili prijeti narušavanjem konkurencije. Postojanje državne pomoći mora se ocjenjivati na objektivnoj osnovi, uzimajući u obzir praksu sudova Zajednice.

Predlog zakona Agencija je cijenila kroz pravila propisana Saopštenjem Komisije o primjeni pravila o državnim pomoćima za javne radiodifuzne usluge (2009/C257/01) – Prilog 2f Pravilnika o Listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“, broj 35/14 ... 115/23)

U svakoj ocjeni sadržaja državne pomoći u smislu člana 107. stav 1., ono što je odlučujući element jeste uticaj državne intervencije, a ne njena svrha. Javni emiteri se obično finansiraju iz državnog budžeta ili kroz dažbine koje plaćaju vlasnici prijemnika. U određenim posebnim okolnostima, država javnim emiterima daje kapital ili im otpisuje dugove. Te finansijske mjere se obično mogu pripisati javnim tijelima i uključuju prenos državnih sredstava.

Uopšteno se takođe može smatrati da finansiranje javnih emitera od strane države utiče na trgovinu između država članica. Kako je primijetio Sud pravde, „kada pomoć koju je odobrila država ili koja je odobrena iz državnih sredstava ojača položaj određenog preduzeća u odnosu na druga preduzeća koja se nadmeću pri trgovini unutar Zajednice, mora se smatrati da ta pomoć utiče na takvu trgovinu. To je naročito jasno kada je riječ o kupovini i prodaji programskih prava koje se često odvijaju na međunarodnom nivou. Oglašavanje, u slučaju javnih emitera kojima je dopušteno da prodaju prostor za oglašavanje, takođe ima prekogranični uticaj, naročito na homogena jezička područja koja prelaze državne granice. Štaviše, vlasnička struktura komercijalnih emitera može da se prostire u više država članica. Osim toga, usluge koje se pružaju putem interneta obično imaju globalni domet.

U vezi sa postojanjem prednosti, Sud pravde je u predmetu Altmark pojasnio da naknada za pružanje javne usluge ne predstavlja državnu pomoć ako su zadovoljena četiri kumulativna uslova. Prvo, preduzeće koje prima naknadu mora u stvarnosti da ima obaveze pružanja javne usluge koje ispunjava i te obaveze moraju da budu jasno određene. Drugo, parametri na osnovu kojih se obračunava naknada moraju da budu unaprijed određeni i na objektivnan i transparentan način. Treće, naknada ne smije da prelazi iznos neophodan za pokrivanje svih troškova ili dijela troškova nastalih u ispunjavanju obaveza pružanja javnih usluga, uzimajući u obzir relevantne primitke i razumnu dobit. Na kraju, kada preduzeće koje ispunjava obavezu pružanja javnih usluga u pojedinačnom slučaju nije izabrano prema postupku javne nabavke koji bi omogućio izbor ponuđača sposobnog za pružanje tih usluga po najnižoj cijeni za zajednicu, nivo naknade mora da se odredi na osnovu analize troškova koje bi pri ispunjavanju takvih obaveza imalo tipično preduzeće kojim se dobro upravlja i koje je adekvatno opremljeno kako bi moglo da ispuni potrebne zahtjeve za pružanje javne usluge.

Agencija je Predlog zakona cijenila kroz gore navedene uslove, jer se smatra da je, u suprotnom, finansiranje emitera selektivno jer pogoduje samo pojedinim emiterima i time narušava ili prijeti narušavanjem konkurencije. Naknade za javnu radiodifuziju obično se ocjenjuju prema članu 106. stav 2. Ugovora: „preduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa ili koja su po svojoj prirodi monopolisti koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanim u ovom Ugovoru, a naročito pravilima o konkurenciji, i to u mjeri u kojoj primjena tih pravila ne sprečava obavljanje, de jure ili de facto, posebnih zadataka koji su im dodijeljeni. Razvoj trgovine ne smije da bude pogođen u mjeri u kojoj bi to bilo protivno interesima Zajednice“.



Pri tom, potrebno je ispuniti svaki od sljedećih uslova:

(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).

Predlog zakona ispunjava sve uslove iz 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 (...) i (...) 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).

Usljed sprovođenja testa proporcionalnosti, Agencija smatra da se narušavanje konkurencije koje nastaje zbog naknade za obavljanje javnih usluga, može opravdati postojanjem potrebe za obavljanjem javne usluge i njenim finansiranjem, pri tom vodeći računa 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 60. Komisiji je za ocjenu državne pomoći potrebna jasna i precizna definicija funkcije javnih usluga i postavljanje jasne i adekvatne granice između djelatnosti javnih usluga i djelatnosti nejavnih usluga, uključujući jasno računovodstveno razdvajanje.

Agenciji je za ocjenu državne pomoći potrebna jasna i precizna definicija funkcije javnih usluga i postavljanje jasne i adekvatne granice između djelatnosti javnih usluga i djelatnosti nejavnih usluga, uključujući jasno računovodstveno razdvajanje djelatnosti javnih usluga i djelatnosti nejavnih usluga, jer je izuzetno važno osigurati transparentnost i odgovornost pri upotrebi javnih sredstava. Računovodstveno razdvajanje obezbijeduje alat za ocjenu navodnog unakrsnog subvencionisanja i za odbranu opravdanih plaćanja naknade za poslove od opšteg ekonomskog interesa. Samo se na osnovu tačne podjele troškova i prihoda može odrediti da li je javno finansiranje zapravo ograničeno na neto troškove funkcije javnih usluga.

Prilikom ocjene Predloga zakona, Agencija je posebno uzela u obzir da je propisana zabrana unakrsnog subvencioniranja (član 51), te da Javni medijski servis ne smije da koristi sredstva iz Budžeta Crne Gore za finansiranje komercijalnih audiovizuelnih komunikacija i drugih komercijalnih usluga (unakrsno subvencioniranje). Ako Javni medijski servis postupi suprotno, biće naložen povraćaj nezakonito utrošenih sredstava i njihovo isključivo korišćenje za pružanje javnih usluga u skladu sa zakonom. Dodatno, usklađenost je Agencija cijenila kroz odredbu koja propisuje obavezu vođenja odvojenog računovodstva (član 52) jer je Javni medijski servis dužan da vodi odvojeno računovodstvo za pružanje javnih usluga od komercijalnih audiovizuelnih komunikacija i drugih komercijalnih usluga, u skladu sa zakonom.

Načela transparentnosti su: (a) unutrašnje računovodstvo koje odgovara različitim djelatnostima, odnosno javne i nejavne djelatnosti moraju da budu odvojene; (b) svi troškovi i prihodi moraju da budu pravilno dodijeljeni ili razdijeljeni na osnovu dosljedno primijenjenih i objektivno opravdanih principa troškovnog računovodstva; i (c) potrebno je jasno ustanoviti principe troškovnog računovodstva prema kojima se vode odvojeni računi, što je Javni medijski servis dužan da ispuni. Budući da prekomjerne



naknade nijesu nužne za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa, one predstavljaju neusklađenu državnu pomoć koja se mora vratiti državi.

Ministarstvo kulture i medija se stara da iznos javne naknade ne prelazi neto troškove obavljanja javne usluge, takođe uzimajući u obzir druge direktne ili indirektne prihode koji proizilaze iz obavljanja javne usluge. Iz tog razloga se neto korist svih komercijalnih djelatnosti koje se odnose na djelatnost javne usluge uzimaju u obzir pri određivanju neto troškova javne usluge. Pri tom, preduzeća koja primaju naknadu za obavljanje javne usluge uopšteno mogu imati razumnu dobit. Ta dobit se sastoji od stope povraćaja na sopstveni kapital koja uzima u obzir rizik ili nedostatak rizika koji preduzeće preuzima.

### **Zaključak**

Iz navedenog se zaključuje da je Predlog zakona o nacionalnom javnom emiteru – Javnom medijskom servisu Crne Gore u skladu je sa Zakonom o kontroli državne pomoći, uz poštovanje svih načela i pravila propisanih Saopštenjem Komisije o primjeni pravila o državnim pomoćima za javne radiodifuzne usluge (2009/C257/01) – Prilog 2f Pravilnika o Listi pravila državne pomoći, o čemu se stara Ministarstvo kulture i medija.

**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.