

Na temelju članka 3. Uredbe o državnim potporama (Narodne novine, broj 50/2006), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj _____ donijela

ODLUKU
O OBJAVLJIVANJU PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA ZA JAVNE
RADIODIFUZIJSKE USLUGE

I.

Pravila o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge sadržana su u Priopćenju Komisije o primjeni pravila o državnim potporama na javne radiodifuzijske usluge (52001XC1115(01), SL C 320, 15. 11. 2001.)

II.

Tekst akta u kojem su sadržana pravila iz točke I. ove Odluke, u prijevodu na hrvatski jezik, glasi:

„Priopćenje Komisije o primjeni pravila o državnim potporama
na javne radiodifuzijske usluge

(SL C 320, 15. 11. 2001.)

(Tekst značajan za Europski gospodarski prostor)

1. UVOD U PRIOPĆENJE I NJEGOVO PODRUČJE PRIMJENE

1. U protekla je dva desetljeća u radiodifuziji došlo do značajnih promjena. Ukidanje monopola, pojava novih tržišnih sudionika i brz tehnološki razvoj iz temelja su promijenili konkurentsko okruženje. Televizijsko je emitiranje tradicionalno bilo rezervirana djelatnost. Tu su djelatnost od njezinog nastanka većinom obavljali javni poduzetnici kao monopolisti, uglavnom zbog ograničene raspoloživosti frekvencija emitiranja i visokih prepreka ulasku na tržište.

2. Međutim, u 1970-tim je godinama gospodarski i tehnološki razvoj državama članicama sve više omogućavao da i drugim operatorima dopuste obavljati djelatnost radiodifuzije. Stoga su

države članice odlučile na tržište uvesti tržišno natjecanje. To je potrošačima dalo više mogućnosti izbora, jer su im postali dostupni mnogi novi kanali i usluge. Pogodovalo je i nastanku i rastu snažnih europskih operatora, razvoju novih tehnologija i većem stupnju pluralizma u sektoru. Iako su otvorile tržište konkurenciji, države su članice ipak smatrale da je javne radiodifuzijske usluge potrebno zadržati, kako bi se osiguralo izvještavanje o nizu područja i zadovoljile potrebe na koje privatni operatori ne bi nužno odgovorili u optimalnoj mjeri.

3. Zbog veće konkurencije i nazočnosti operatora koje financira država rasla je zabrinutost u pogledu jednakih uvjeta, na što su Komisiju upozorili privatni operatori. U velikoj većini pritužaba navode se povrede članka 87. Ugovora o EZ-u u vezi s programima javnog financiranja uspostavljenim u korist javnih radijskih i televizijskih nakladnika.

4. U ovom su Priopćenju izložena načela koja će Komisija slijediti u primjeni članka 87. i članka 86. stavka 2. Ugovora o EZ-u na državno financiranje javnih radiodifuzijskih usluga. Ovo čini politiku Komisije na ovome području što je moguće transparentnijom.

2. ULOGA JAVNIH RADIODIFUZIJSKIH USLUGA

5. U nedavnom priopćenju Komisije o uslugama od općeg interesa u Europi kaže se: „Radiodifuzijski mediji igraju središnju ulogu u funkcioniranju modernih demokratskih društava, a osobito u razvoju i prijenosu društvenih vrijednosti. Stoga je sektor radiodifuzije od samog svog nastanka podlijegao posebnom uređenju u općem interesu. To se uređenje temeljilo na zajedničkim vrijednostima, kao što su sloboda izražavanja i pravo na odgovor, pluralizam, zaštita autorskoga prava, promicanje kulturne i jezične raznolikosti, zaštita maloljetnika i ljudskoga dostojanstva, zaštita potrošača“¹.

6. Iako imaju jasan gospodarski značaj, javne se radiodifuzijske usluge ne mogu usporediti s javnim uslugama ni u jednom drugom gospodarskom sektoru. Niti jedna druga javna usluga istovremeno ne dopire do tako širokog kruga stanovništva, pruža mu toliko puno informacija i sadržaja, i na taj način prenosi i utječe kako na pojedinačno tako i na javno mišljenje.

7. Kao što je ustvrdila skupina na visokoj razini za audiovizualnu politiku kojom je tada predsjedao povjerenik Oreja, javne radiodifuzijske usluge „igraju važnu ulogu u promicanju kulturne raznolikosti u svakoj zemlji, u pružanju obrazovnih programskih sadržaja, objektivnom informiranju javnosti, jamčenju pluralizma te nuđenju kvalitetne zabave, na demokratski način i bez naplate“².

8. Nadalje, radiodifuzija se općenito smatra vrlo pouzdanim izvorom informacija te za nemali dio stanovništva predstavlja glavni izvor informacija. Tako obogaćuje javnu raspravu i u konačnici osigurava da svi građani mogu u pravoj mjeri sudjelovati u javnome životu.

9. Uloga javnih usluga općenito je priznata Ugovorom³. Ključne odredbe u vezi s time sadrži članak 86. stavak 2. koji glasi:

¹ COM(2000) 580 konačno, str. 35.

² „Europska audiovizualna politika u digitalnom dobu. Izvješće skupine na visokoj razini za audiovizualnu politiku“, 1998.

³ U smislu ovoga priopćenja, a u skladu s člankom 16. Ugovora o EZ-u i deklaracijom (br. 13) priloženom završnom aktu iz Amsterdama, izraz „javne usluge“ iz Protokola o sustavu javne radiodifuzije u državama

„Poduzetnici kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa ili koji su po svojoj prirodi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanim u ovom Ugovoru, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena tih pravila ne sprječava obavljanje, *de jure* ili *de facto*, posebnih zadaća koje su im dodijeljene. Razvoj trgovine ne smije biti pogođen u mjeri u kojoj bi to bilo protivno interesima Zajednice“.

10. Tu odredbu potvrđuje članak 16. Ugovora o EZ-u o uslugama od općeg gospodarskog interesa, koji je uveden Amsterdamskim ugovorom, a stupio je na snagu 1. svibnja 1999. – članak 16. glasi:

„Ne dovodeći u pitanje članke 73., 86. i 87., a s obzirom na mjesto koje usluge od općeg gospodarskog interesa zauzimaju među zajedničkim vrijednostima Unije, kao i s obzirom na njihovu ulogu u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije, Zajednica i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i unutar područja primjene ovog Ugovora, brinu da se te usluge obavljaju na temelju načela i uvjeta koji im omogućavaju ispunjenje njihovih zadaća“.

11. Ta su načela, u svjetlu osobite naravi sektora radiodifuzije, protumačena u interpretativnom protokolu o sustavu javne radiodifuzije u državama članicama, priloženog uz Ugovor o EZ-u (u daljnjem tekstu: „Protokol“) u kojem se, nakon mišljenja „da je sustav javne radiodifuzije u državama članicama u izravnoj vezi s demokratskim, socijalnim i kulturnim potrebama svakoga društva i potrebom očuvanja medijskoga pluralizma“, kaže kako:

„Odredbe Ugovora o osnivanju Europske zajednice ne dovode u pitanje nadležnost država članica da predvide financiranje javnih radiodifuzijskih usluga pod uvjetom da se to financiranje odobrava organizacijama za radiodifuziju za ispunjenje funkcije javnih usluga koju povjerava, definira i organizira svaka država članica te pod uvjetom da to financiranje ne utječe na uvjete trgovanja i tržišno natjecanje u Zajednici u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu, a vodeći računa o ostvarenju funkcije tih javnih usluga“

12. Važnost javnih radiodifuzijskih usluga za socijalni, demokratski i kulturni život u Uniji ponovno je potvrđena i Rezolucijom Vijeća i predstavnika vlada država članica koji su se okupili pod okriljem Vijeća 25. siječnja 1999. na sastanku o javnim radiodifuzijskim uslugama (u daljnjem tekstu: „Rezolucija“). U Rezoluciji se naglašava: „Široki javni pristup, bez diskriminacije i na temelju jednakih mogućnosti, raznim kanalima i uslugama neophodan je preduvjet za ispunjenje posebne obveze javne radiodifuzije“. Štoviše, javne radiodifuzijske usluge trebaju „koristiti tehnološki napredak“, „javnosti“ donijeti „prednosti novih audiovizualnih i informacijskih usluga i novih tehnologija“ te pokrenuti „razvoj i diverzifikaciju aktivnosti u digitalnom dobu“. I konačno, „javna radiodifuzija mora biti u stanju i dalje osiguravati široki raspon programa u skladu sa svojom zadaćom koju definiraju države članice kako bi se obratila društvu u cjelini; u tom je kontekstu opravdano da javna radiodifuzija nastoji doprijeti do široke publike“⁴.

13. S obzirom na te značajke, koje su svojstvene sektoru radiodifuzije, funkcija javnih usluga koja, kako navodi Rezolucija, obuhvaća „široki raspon programa u skladu sa svojom zadaćom“ u načelu se može smatrati opravdanom, jer teži proizvodnji uravnoteženih i

članicama treba tumačiti kao da se odnosi na izraz „usluge od općeg gospodarskog interesa“ koji se upotrebljava u članku 86. stavku 2.

⁴ SL C 30, 5.2.1999., str. 1.

raznovrsnih programa, sposobnih očuvati određenu razinu slušanosti odnosno gledanosti za javne nakladnike, te time osigurati ostvarenje svoje zadaće, a to je ispunjenje demokratskih, socijalnih i kulturnih potreba društva i jamčenje pluralizma.

14. Treba naglasiti kako i komercijalni nakladnici, od kojih neki podliježu zahtjevima koji se odnose na javne usluge, također imaju određenu ulogu u ostvarenju ciljeva Protokola u mjeri u kojoj pridonose pluralizmu, obogaćuju kulturnu i političku raspravu i šire izbor programa.

3. PRAVNI KONTEKST

15. Prilikom primjene pravila o državnim potporama na javne radiodifuzijske usluge potrebno je uzeti u obzir veliki broj različitih elemenata. Ugovor o EZ-u sadrži članke 87. i 88. o državnim potporama i članak 86. stavak 2. o primjeni pravila Ugovora, a osobito pravila o tržišnom natjecanju na usluge od općeg gospodarskog interesa. Ugovor iz Amsterdama uveo je posebnu odredbu (članak 16.) o uslugama od općeg gospodarskog interesa i interpretativni protokol o sustavu javne radiodifuzije, no već je i Ugovor iz Maastrichta imao članak koji je definirao ulogu Zajednice na području kulture (članak 151.) i odredbu koja omogućuje proglašenje usklađenosti državnih potpora za promicanje kulture sa zajedničkim tržištem (članak 87. stavak 3. točka (d)). Europski parlament i Vijeće donijeli su Uredbu 89/552/EEZ od 3. listopada 1989. o koordinaciji određenih odredaba predviđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama u pogledu obavljanja djelatnosti televizijskog emitiranja⁵. Komisija je donijela Direktivu 80/723/EEZ od 25. lipnja 1980. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzetnika te o financijskoj transparentnosti u okviru određenih poduzetnika⁶. Ta pravila tumače Sud i Prvostupanjski sud. Komisija je donijela i priopćenje koje se spominje u točki 5., kao i nekoliko priopćenja o primjeni pravila o državnim potporama.

4. PRIMJENJIVOST ČLANKA 87. STAVKA 1.

4.1. Financiranje javnih radijskih i televizijskih nakladnika od strane države kao državna potpora

16. Članak 87. stavak 1. glasi: „Osim ako ovim Ugovorom nije drugačije utvrđeno, svaka potpora koju daje država članica ili koja je dana putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određene poduzetnike ili proizvodnju određenih roba, nespojiva je sa zajedničkim tržištem ukoliko utječe na trgovinu između država članica.“

17. U svakoj ocjeni sadržaja državne potpore u smislu članka 87. stavka 1. ono što ima odlučnu ulogu je učinak državne intervencije, a ne njezina svrha. Financiranje javnih radijskih i televizijskih nakladnika od strane države obično se smatra državnim potporom budući da ispunjava naprijed navedene kriterije. Javni radijski i televizijski nakladnici obično se financiraju iz državnoga proračuna ili kroz pristojbu koju plaćaju vlasnici televizijskih prijamnika. U određenim posebnim okolnostima, država javnim radijskim i televizijskim nakladnicima pruža svježi kapital ili im otpisuje dugove. Te se financijske mjere obično mogu

⁵ SL L 298, 17.12.1989., str. 23, izmijenjena Direktivom 97/36/EZ (SL L 202, 30.7.1997., str. 60).

⁶ SL L 195, 29.7.1980., str. 35, posljednji put izmijenjena Direktivom 2000/52/EZ (SL L 193, 29.7.2000., str. 75).

pripisati javnim tijelima i uključuju prijenos državnih sredstava. Osim toga, ako se prilikom primjene tih mjera ne poštuje kriterij „ulagača u tržišnom gospodarstvu“, u skladu s dokumentom „Primjena članaka 92. i 93. Ugovora o EEZ-u na sudjelovanje javnih tijela u kapitalu poduzetnika“⁷ i priopćenjem Komisije državama članicama pod naslovom „Primjena članaka 92. i 93. Ugovora o EEZ-u i članka 5. Direktive Komisije 80/723/EEZ na javne poduzetnike u sektoru proizvodnje“⁸, one u većini slučajeva pogoduju samo određenim radijskim i televizijskim nakladnicima, pa prema tome mogu narušiti tržišno natjecanje. Naravno, postojanje državne potpore mora se ocijeniti za svaki slučaj posebno, a ono ovisi i o specifičnoj naravi financiranja⁹.

18. Sud je primijetio sljedeće: „Kada potpora koju je odobrila država ili koja je odobrena iz državnih sredstava ojača položaj određenog poduzetnika u odnosu na druge poduzetnike koji se natječu pri trgovini unutar Zajednice, valja smatrati kako ta potpora utječe na takvu trgovinu“¹⁰. Dakle, općenito se može smatrati kako financiranje javnih radijskih i televizijskih nakladnika od strane države utječe na trgovinu između država članica. To je osobito jasno kad je riječ o kupnji i prodaji programskih prava koji se često događaju na međunarodnoj razini. Oglašavanje, u slučaju javnih radijskih i televizijskih nakladnika kojima je dopušteno prodavati oglašivački prostor, također ima prekogranični utjecaj, osobito na homogena jezična područja koja prelaze državne granice. Osim toga, vlasnička struktura komercijalnih radijskih i televizijskih nakladnika može se prostirati u više država članica.

19. Sukladno praksi Suda¹¹, državnom se potporom treba smatrati svaki prijenos državnih sredstava određenome poduzetniku, čak i radi pokrivanja neto troškova koji proizlaze iz obveza pružanja javnih usluga (pod uvjetom da su ispunjeni svi uvjeti za primjenu članka 87. stavka 1.).

4.2. Narav potpore: zatečena potpora nasuprot novoj potpori

20. Sustavi financiranja koji trenutačno postoje u većini država članica uvedeni su prije dosta vremena. Komisija stoga mora, kao prvi korak, odrediti mogu li se ti sustavi smatrati „zatečenom potporom“ u smislu članka 88. stavka 1.

21. Zatečena potpora uređena je člankom 88. stavkom 1. koji glasi: „U suradnji s državama članicama, Komisija neprestano prati sve sustave potpora koji postoje u tim državama. Komisija im predlaže sve odgovarajuće mjere koje zahtijeva postupni razvoj ili funkcioniranje zajedničkog tržišta“.

22. Na temelju članka 1. točke (b) alineje (i) Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. kojim se utvrđuju detaljna pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u¹², zatečena potpora uključuje: „... svaku potporu koja je postojala prije stupanja Ugovora na snagu u

⁷ Bilten EC 9-1984.

⁸ SL L 307, 13.11.1993., str. 3.

⁹ Potpora NN 88/98, „Financiranje 24-satnog informativnog kanala u kojem nema oglašivanja od strane BBC-a putem pristojbe“, SL C 78, 18. ožujka 2000., str. 6. i potpora NN 70/98, „Državna potpora za javne televizijske kanale „Kinderkanal i Phoenix“ (SL C 238, 21.8.1999., str. 3).

¹⁰ Predmeti 730/79, Philip Morris Holland v Commission [1980] ECR 2671, stavak 11.; C-303/88, Italy v Commission [1991] ECR I-1433, stavak 27.; C-156/98, Germany v Commission [2000] ECR I-6857, stavak 33.

¹¹ Predmeti T-106/95, FFSA and Others v Commission [1997] ECR II-229; T-46/97, SIC v Commission, [2000] ECR-2125 i C-332/98, France v Commission, [2000] ECR I-4833.

¹² SL L 83, 27.3.1999., str. 1.

odgovarajućoj državi članici, to jest programe potpora i pojedinačne potpore koje su se počele primjenjivati prije stupanja Ugovora na snagu i nastavljaju se primjenjivati nakon njegovoga stupanja na snagu“.

23. Na temelju članka 1. točke (b) alineje (v), zatečena potpora uključuje i „potporu koja se smatra zatečenom potporom jer se može utvrditi da u vrijeme kad se počela primjenjivati nije predstavljala potporu, ali je to postala naknadno zbog razvoja zajedničkog tržišta, a država članica ju nije mijenjala“.

24. U skladu s praksom Suda¹³, Komisija mora provjeriti je li se od uvođenja neke potpore pravni okvir u kojem se ona odobrava u međuvremenu promijenio ili nije. Komisija mora uzeti u obzir sve pravne i ekonomske elemente koji se odnose na radiodifuzijski sustav dotične države članice. Iako pravni i ekonomski elementi koji su važni za tu ocjenu imaju zajedničke osobine u svim državama članicama ili većini njih, Komisija vjeruje da je najprikladnije primijeniti pojedinačni pristup slučajevima¹⁴.

5. OCJENA USKLAĐENOSTI DRŽAVNE POTPORE SA ZAJEDNIČKIM TRŽIŠTEM PREMA ČLANKU 87. STAVKU 2. I ČLANKU 87. STAVKU 3.

25. Komisija mora ispitati državnu potporu javnim radijskim i televizijskim nakladnicima da bi odredila je li usklađena sa zajedničkim tržištem. Mogu se primijeniti izuzeća nabrojena u članku 87. stavku 2. i članku 87. stavku 3.

26. U skladu s člankom 151. stavkom 4. Ugovora, u svome djelovanju prema drugim odredbama Ugovora, Zajednica treba uzeti u obzir kulturne aspekte, osobito radi poštivanja i promicanja raznolikosti svojih kultura. Tako članak 87. stavak 3. točka (d) Ugovora Komisiji dopušta da potporu za promicanje kulture smatra usklađenom sa zajedničkim tržištem ako takva potpora ne utječe na uvjete trgovanja i tržišno natjecanje u Zajednici u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu. Zadaća Komisije je odlučiti o stvarnoj primjeni te odredbe na isti način kao i u slučaju drugih odredaba o iznimkama iz članka 87. stavka 3. Potrebno je podsjetiti kako se odredbe na temelju kojih se odobrava iznimka od zabrane državne potpore trebaju strogo primjenjivati. Stoga se pojam „kulture“ u smislu članka 87. stavka 3. točke (d) mora tumačiti restriktivno. Kako je Komisija utvrdila u svojoj odluci u predmetu *Kinderkanal and Phoenix*, obrazovne i demokratske potrebe države članice trebaju se smatrati odijeljenim od promicanja kulture¹⁵. U tom pogledu treba primijetiti kako Protokol pravi razliku između kulturnih, socijalnih i demokratskih potreba svakoga društva. Obrazovanje također može imati kulturni aspekt.

27. Kad je riječ o državnoj potpori javnim radijskim i televizijskim nakladnicima, često se ne pravi razlika između tih triju potreba. Stoga, ako država članica ne predviđa posebnu definiciju i posebno financiranje u vezi s državnom potporom namijenjenom isključivo za promicanje kulture, takva se potpora, općenito govoreći, ne može odobriti prema članku 87. stavku 3. točki (d). Ipak, ona se u pravilu može ocijeniti na temelju članka 86. stavka 2. u smislu usluga od općeg gospodarskog interesa. U svakom slučaju, bez obzira na pravnu

¹³ Predmet C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit SA v Office National du Ducroire and the Belgian State* [1994] ECR I-3829.

¹⁴ Glede nedavne prakse Komisije na tom području, vidi bilješku 9.

¹⁵ Vidi bilješku 9.

osnovu za ocjenu usklađenosti sa zajedničkim tržištem, Komisija će provesti meritornu analizu na temelju istih kriterija, a to su oni koji su navedeni u ovom priopćenju.

6. OCJENA USKLAĐENOSTI DRŽAVNE POTPORE SA ZAJEDNIČKIM TRŽIŠTEM PREMA ČLANKU 86. STAVKU 2.

28. U svom je priopćenju o uslugama od općeg gospodarskog interesa u Europi, spomenutom u točki 5., Komisija u potpunosti potvrdila ulogu usluga od općeg gospodarskog interesa u ostvarenju temeljnih ciljeva Europske unije.

29. Sud je bio dosljedan u mišljenju da članak 86. predviđa iznimku i da se stoga mora tumačiti restriktivno. Pojasnio je da je, za korištenje takve iznimke za određenu mjeru, potrebno ispuniti svaki od sljedećih uvjeta:

(i) predmetna usluga mora biti usluga od općeg gospodarskog interesa, a država članica je kao takvu mora jasno definirati (definicija);

(ii) država članica mora predmetnog poduzetnika izričito zadužiti za pružanje te usluge (zaduženje);

(iii) primjena pravila o tržišnom natjecanju iz Ugovora (u ovom slučaju zabrana državne potpore) ometa obavljanje konkretnih zadaća povjerenih poduzetniku, a iznimka od tih pravila ne smije utjecati na razvoj trgovine u mjeri u kojoj bi to bilo protivno interesima Zajednice (test razmjernosti).

30. Komisija, kao zaštitnica Ugovora, ima zadaću ocijeniti jesu li ti kriteriji zadovoljeni.

31. U konkretnom slučaju javne radiodifuzije, potrebno je naprijed opisani pristup prilagoditi u svjetlu interpretativnih odredaba protokola koji se poziva na „funkciju javnih usluga koju povjerava, definira i organizira svaka država članica“ (definicija i zaduženje) i predviđa iznimku od pravila Ugovora u slučaju financiranja javnih radiodifuzijskih usluga „pod uvjetom da je to financiranje odobreno organizacijama za radiodifuziju za ispunjenje funkcije javnih usluga ... i ... ne utječe na uvjete trgovanja i tržišno natjecanje u Zajednici u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu, a vodeći računa o ostvarenju funkcije tih javnih usluga“ (razmjernost).

6.1. Definicija funkcije javnih usluga

32. Da bi se ispunili uvjeti spomenuti u točki 29. alineji (i) za primjenu članka 86. stavka 2., potrebno je utvrditi službenu definiciju funkcije javnih usluga. Tek tada Komisija može ocijeniti s dostatnom pravnom sigurnošću je li iznimka prema članku 86. stavku 2. primjenjiva.

33. Definiranje funkcije javnih usluga potpada u nadležnost država članica, koje odluku mogu donijeti na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Općenito uzevši, u izvršenju te nadležnosti mora se voditi računa o pojmu „usluga od općeg gospodarskog interesa“ koji se rabi u Zajednici. Ipak, s obzirom na specifičnu narav sektora radiodifuzije, u smislu interpretativnih odredaba Protokola, opravdanom se prema članku 86. stavku 2. može smatrati

„široka“ definicija koja određenog radijskog ili televizijskog nakladnika zadužuje da ponudi uravnoteženi i raznovrsni program u skladu s tom funkcijom, uz istovremeno očuvanje određene razine slušanosti odnosno gledanosti. Takva bi definicija bila u skladu s ciljem ispunjenja demokratskih, socijalnih i kulturnih potreba određenoga društva i jamčenja pluralizma, uključujući i kulturnu i jezičnu raznolikost.

34. Jednako tako, funkcija javnih usluga može uključivati i određene usluge koje nisu „programi“ u uvriježenom smislu riječi, kao što su na primjer on-line informacijske usluge, u mjeri u kojoj one, uzimajući u obzir razvoj i diverzifikaciju aktivnosti u digitalnom dobu, pridonose ispunjenju tih istih demokratskih, socijalnih i kulturnih potreba dotičnoga društva.

35. Kad god se obuhvat funkcije javnih usluga proširi na način da uključi nove usluge, sukladno tome trebale bi se izmijeniti i zakonske odredbe koje definiraju i zadužuju funkciju javnih usluga, u granicama članka 86. stavka 2.

36. Zadaća je Komisije da provjeri poštuju li države članice odredbe Ugovora¹⁶. Kad je riječ o definiciji javne usluge u sektoru radiodifuzije, uloga Komisije ograničena je na provjeru s ciljem otkrivanja očitih pogrešaka. Na Komisiji nije da odlučuje treba li se određeni program nuditi kao usluga od općeg gospodarskog interesa, niti da dovodi u pitanje narav ili kakvoću određenog proizvoda. Definicija funkcije javnih usluga bi, međutim, bila očito pogrešna kad bi uključivala aktivnosti za koje se razumno ne bi moglo smatrati da, prema formulaciji Protokola, ispunjavaju „demokratske, socijalne i kulturne potrebe svakoga društva“. To bi u pravilu bio slučaj primjerice s elektroničkom trgovinom. U tom kontekstu, potrebno je podsjetiti na činjenicu da izraz „funkcija javnih usluga“ podrazumijeva usluge koje se javnosti nude u općem interesu. Pitanje definiranja funkcije javnih usluga ne smije se miješati s pitanjem financijskog mehanizma odabranog za pružanje tih usluga. Dakle, iako javni radijski i televizijski nakladnici mogu obavljati komercijalne djelatnosti kao što je na primjer prodaja oglašivačkoga prostora radi ostvarivanja prihoda, takve se djelatnosti u pravilu ne mogu smatrati dijelom funkcije javnih usluga.

37. Definicija funkcije javnih usluga treba biti što je moguće preciznija. Ona ne bi smjela ostaviti mjesta sumnji o tome je li ili nije država članica imala namjeru određenu djelatnost koju obavlja zaduženi operator uključiti u funkciju javnih usluga. Bez jasne i precizne definicije obveza nametnutih javnom radijskom ili televizijskom nakladniku, Komisija ne bi mogla izvršiti zadaće koje su joj povjerene prema članku 86. stavku 2., pa tako ne bi mogla ni odobriti iznimku prema toj odredbi.

38. Jasno utvrđivanje djelatnosti obuhvaćenih funkcijom javnih usluga važno je i za operatore koji ne pružaju javne usluge, jer im omogućuje planirati svoje aktivnosti.

39. I konačno, izrazi kojima se definira funkcija javnih usluga moraju biti precizni, kako bi tijela država članica mogla djelotvorno pratiti poštivanje obveza na način opisan u sljedećem poglavlju.

6.2. Zaduženje i nadzor

¹⁶ Vidi predmet C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA v Siderurgica Gabrielli SpA* [1991] ECR I-5889.

40. Da bi se mogla iskoristiti iznimka iz članka 86. stavka 2., funkcija javnih usluga treba biti povjerena jednom poduzetniku ili većem broju njih, i to službenim aktom (na primjer, zakonodavstvom, ugovorom ili opisom posla).

41. Međutim, nije dovoljno da se javni radijski i televizijski nakladnik samo službeno zaduži za pružanje dobro definirane javne usluge. Potrebno je i da se javna usluga uistinu pruža na način predviđen službenim sporazumom između države i zaduženog poduzetnika. Stoga je poželjno da odgovarajuće tijelo vlasti ili imenovano tijelo prati njezinu primjenu. Potreba za takvim odgovarajućim tijelom vlasti ili tijelom zaduženim za nadzor očita je u slučaju kad su zaduženom operatoru nametnuti određeni standardi kakvoće. U skladu s priopćenjem Komisije o načelima i smjernicama za audiovizualnu politiku Zajednice u digitalnom dobu¹⁷, ocjena ispunjenja standarda kakvoće nije posao Komisije: ona se mora moći osloniti na odgovarajući nadzor država članica.

42. U nadležnosti je država članica odabrati mehanizam za osiguranje djelotvornog nadzora nad ispunjenjem obveza pružanja javnih usluga. Čini se da bi uloga takvoga tijela bila djelotvorna samo ako je tijelo vlasti neovisno o zaduženom poduzetniku.

43. U odsutnosti dostatnih i pouzdanih naznaka o tome da se javna usluga uistinu pruža u skladu s povjerenom funkcijom, Komisija ne bi mogla izvršiti zadaće koje su joj povjerene prema članku 86. stavku 2., pa tako ne bi mogla ni odobriti iznimku prema toj odredbi.

6.3. Financiranje javnih radijskih i televizijskih nakladnika i test razmjernosti

6.3.1. Izbor financiranja

44. Zadaće u okviru funkcije javnih usluga mogu biti zadane kvantitativno ili kvalitativno ili na oba načina. Bez obzira na oblik, one mogu opravdati naknadu ako zbog njih radijski ili televizijski nakladnik pretrpi dodatne troškove koje inače ne bi imao.

45. Sustavi financiranja mogu se podijeliti u dvije široke kategorije: „jednostruko financiranje“ i „dvojno financiranje“. Kategoriji „jednostrukog financiranja“ pripadaju oni sustavi u kojima se javne radiodifuzijske usluge financiraju samo iz javnih sredstava, u bilo kojem obliku. Sustavi „dvojnog financiranja“ uključuju čitav niz sustava u kojima se javne radiodifuzijske usluge financiraju kroz razne kombinacije državnih sredstava i prihoda od komercijalnih djelatnosti, kao što je prodaja oglašivačkog prostora ili programa.

46. Protokol predviđa sljedeće: „Odredbe Ugovora o osnivanju Europske zajednice ne dovode u pitanje nadležnost država članica za financiranje javnih radiodifuzijskih usluga ...“. Priopćenje Komisije o uslugama od općeg interesa u Europi, spomenuto u točki 5., sadrži dodatno pojašnjenje: „Izbor sustava financiranja u nadležnosti je država članica i u načelu se ne može prigovoriti izboru sustava dvojnog financiranja (u kojem se kombiniraju javna sredstva i prihodi od oglašivanja) umjesto sustava jednostrukog financiranja (samo javna sredstva) dok god to ne utječe na tržišno natjecanje na odgovarajućim tržištima (npr. oglašivanje, kupnja i/ili prodaja programa) u mjeri u kojoj bi to bilo protivno interesu Zajednice“¹⁸.

¹⁷ COM(1999) 657 konačno, odjeljak 3. (6).

¹⁸ Vidi bilješku 1, str. 36.

47. Iako države članice mogu slobodno odabrati način financiranja javnih radiodifuzijskih usluga, Komisija je dužna, prema članku 86. stavku 2., provjeriti ima li iznimka od uobičajene primjene pravila tržišnog natjecanja na obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa nerazmjerni utjecaj na tržišno natjecanje na zajedničkom tržištu. Ta provjera ima „negativnu“ narav: ispituje se nije li mjera koja je donesena nerazmjerna. Potpora ne bi smjela utjecati ni na razvoj trgovine u mjeri u kojoj bi to bilo protivno interesima Zajednice.

48. Protokol potvrđuje taj pristup i u slučaju javnih radiodifuzijskih usluga, navodeći da financiranje ne bi smjelo „utjecati na uvjete trgovanja i tržišno natjecanje u Zajednici u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu, a vodeći računa o ostvarenju funkcije tih javnih usluga“.

6.3.2. Zahtjevi transparentnosti za ocjenu državne potpore

49. Za naprijed opisanu ocjenu Komisije potrebna je jasna i precizna definicija funkcije javnih usluga te postavljanje jasne i primjerene granice između djelatnosti javnih usluga i djelatnosti nejavnih usluga. Računovodstveno razdvajanje tih dvaju područja najčešće je već obvezno na nacionalnoj razini kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost u upotrebi javnih sredstava. Računovodstveno razdvajanje potrebno je kako bi se Komisiji omogućilo da provede svoj test razmjernosti. To je sredstvo koje Komisiji omogućuje da ispita navodno prekomjerno financiranje i da obrani opravdana plaćanja naknade za poslove od općeg gospodarskog interesa. Samo se na temelju točne podjele troškova i prihoda može odrediti je li javno financiranje zapravo ograničeno na neto troškove funkcije javnih usluga, pa time i prihvatljivo na temelju članka 86. stavka 2. i Protokola.

50. Zahtjevi transparentnosti u financijskim odnosima između javnih tijela i javnih poduzetnika i u okviru poduzetnika kojima su dodijeljena posebna ili isključiva prava odnosno kojima je povjereno obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa naznačeni su u Direktivi 80/723/EEZ.

51. Direktiva 80/723/EEZ obvezuje države članice da poduzmu mjere potrebne kako bi se osiguralo – u slučaju bilo kojeg poduzetnika kojemu su dodijeljena posebna ili isključiva prava odnosno kojemu je povjereno obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa, te koji prima državne potpore u bilo kojem obliku, a obavlja i druge djelatnosti, to jest, djelatnosti nejavnih usluga – da: (a) svoje unutarnje računovodstvene evidencije koje se odnose na različite djelatnosti vodi odvojeno, tj. posebno za djelatnosti javnih usluga i za djelatnosti nejavnih usluga; (b) sve troškove i prihode točno pripisuje odnosno raspoređuje na temelju dosljedno primjenjivanih i objektivno opravdanih načela troškovnog računovodstva; i (c) načela troškovnog računovodstva prema kojima se računi vode odvojeno budu jasno utvrđena.

52. Opći zahtjevi transparentnosti primjenjuju se i na radijske i televizijske nakladnike spomenute u petoj uvodnoj izjavi Direktive 2000/52/EZ. Na javne se radijske i televizijske nakladnike novi zahtjevi primjenjuju ako su primatelji državnih potpora i ako su zaduženi za obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa za koju državna potpora nije bila utvrđena za odgovarajuće razdoblje nakon otvorenog, transparentnog i nediskriminacijskog postupka. Obveza razdvajanja računa ne primjenjuje se na javne radijske i televizijske nakladnike čija je djelatnost ograničena na pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa te koji ne posluju izvan obuhvata tih usluga.

53. U sektoru radiodifuzije razdvajanje računa ne predstavlja nikakav poseban problem na dohodovnoj strani, ali na troškovnoj će strani ono možda biti teško izvedivo, pa čak i nemoguće. Ovo proizlazi iz činjenice da u sektoru radiodifuzije države članice mogu cijelu programsku proizvodnju radijskih i televizijskih nakladnika smatrati obuhvaćenom funkcijom javnih usluga, a istovremeno dopustiti i njezino komercijalno iskorištavanje. Drugim riječima, različite djelatnosti mogu u velikoj mjeri dijeliti iste troškovne stavke.

54. Iz tih razloga Komisija smatra da bi, kad je riječ o dohodovnoj strani, operatori koji obavljaju djelatnost radiodifuzije trebali iscrpno izvijestiti o izvorima i iznosima svakog dohotka ostvarenog obavljanjem djelatnosti nejavnih usluga.

55. Na strani izdataka potrebno je jasno definirati troškove specifične za djelatnosti nejavnih usluga. Osim toga, kad god se za obavljanje djelatnosti javnih i nejavnih usluga koriste isti resursi (osoblje, oprema, fiksne instalacije, itd.) njihovi se troškovi trebaju raspodijeliti na temelju razlike u ukupnim troškovima poduzetnika sa i bez djelatnosti nejavnih usluga¹⁹.

56. Gore naveden postupak podrazumijeva da se, protivno pristupu koji je inače prihvaćen u drugim sektorima javnih službi, troškovi koji se u cijelosti mogu pripisati djelatnostima javnih usluga, bez obzira što će od njih imati korist i komercijalne djelatnosti, ne trebaju podijeliti između te dvije stavke, već se mogu u cijelosti rasporediti za javne usluge. To bi primjerice mogao biti slučaj produkcijskih troškova programa koji se prikazuje u okviru funkcije javnih usluga, ali se prodaje i drugim radijskim ili televizijskim nakladnicima. Ipak, glavni bi primjer bila gledanost odnosno slušanost koja se ostvaruje kako za ispunjenje funkcije javnih usluga, tako i za prodaju oglašivačkoga prostora. Smatra se kako postoji rizik da bi cjelovita raspodjela tih troškova između tih dviju djelatnosti mogla biti arbitrarna i nerazumna. Međutim, raspoređivanje troškova s točke gledišta transparentnosti ne bi se trebalo miješati s pokrićem troškova u određivanju politike cijena. O tome će biti više riječi u točki 58.

6.3.3. Razmjernost

57. U provedbi testa razmjernosti, Komisija polazi od mišljenja da je za obavljanje zadaća javnih usluga poduzetniku obično potrebno državno financiranje. Međutim, za prolaz na tom testu, državna potpora ne bi smjela premašiti neto troškove funkcije javnih usluga, vodeći računa i o drugim izravnim ili neizravnim prihodima ostvarenim na temelju funkcije javnih usluga. Iz tog će se razloga u ocjeni razmjernosti potpore u obzir uzeti neto korist koju djelatnosti nejavnih usluga ostvaruju na račun djelatnosti javnih usluga.

58. S druge bi pak strane moglo doći do tržišnih poremećaja koji nisu potrebni za ispunjenje funkcije javnih usluga. Na primjer, javni radijski i televizijski nakladnik kojemu se manjak prihoda nadoknađuje iz državnih potpora mogao bi doći u iskušenje da snizi troškove oglašivanja ili drugih djelatnosti nejavnih usluga na tržištu, kako bi konkurencija ostvarila manje prihode. Kad bi se takvo ponašanje dokazalo, ono se ne bi moglo smatrati svojstvenim funkciji javnih usluga povjerenoj dotičnome radijskom ili televizijskom nakladniku. Kad god javni radijski i televizijski nakladnik snizi cijene u djelatnostima nejavnih usluga ispod razine koja je potrebna za pokriće samostalnih troškova koje bi uspješni komercijalni operator u sličnim okolnostima u pravilu trebao pokriti, takva bi praksa ukazivala na prisutnost pretjeranog kompenziranja obveza pružanja javnih usluga i u svakom bi slučaju „utjecala na

¹⁹ U tu se svrhu potrebno osvrnuti na hipotetsku situaciju u kojoj bi se djelatnosti nejavnih usluga prekinule: troškovi koji bi se na taj način izbjegli predstavljaju iznos zajedničkih troškova koje treba rasporediti za djelatnosti nejavnih usluga.

uvjete trgovanja i tržišnog natjecanja u Zajednici u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu“, pa bi stoga predstavljala povredu Protokola.

59. Prema tome, u provedbi testa razmjernosti, Komisija razmatra može li se moguće narušavanje tržišnog natjecanja koje proizlazi iz potpore opravdati u smislu potrebe obavljanja javnih usluga definiranih od strane države članice i osiguranja njihovoga financiranja. Kada to bude potrebno, Komisija poduzima mjere i u smislu ostalih odredaba Ugovora.

60. Analiza učinaka državnih potpora na tržišno natjecanje i razvoj trgovine neizbježno se mora temeljiti na specifičnostima svake pojedine situacije. U ovom se priopćenju ne može opisati stvarna struktura svakog pojedinog tržišta u smislu tržišnoga natjecanja ni druge njihove značajke, jer se uglavnom poprilično razlikuju. Iz istoga razloga ovo Priopćenje ne može *ex ante* definirati uvjete pod kojima bi cijene javnih radijskih i televizijskih nakladnika bile u skladu s načelima objašnjenim u točki 58. Dakle, konačna ocjena usklađenosti državne potpore za javne radijske i televizijske nakladnike sa zajedničkim tržištem prema članku 86. stavku 2. može se napraviti jedino za svaki slučaj posebno, u skladu s praksom Komisije.

61. U svojoj ocjeni Komisija uzima u obzir činjenicu da bi, u slučaju kad je državna potpora potrebna za ispunjenje obveze pružanja javnih usluga, sustav u cjelini mogao imati i pozitivni učinak održavanja alternativnog izvora ponude na nekim mjerodavnim tržištima²⁰. Međutim, taj učinak mora se uravnotežiti s mogućim negativnim učincima potpore, kao što je sprječavanje ulaska drugih operatora na ta tržišta, čime bi se omogućilo jačanje oligopolne strukture tržišta, odnosno što bi dovelo do mogućeg protutržišnog ponašanja operatora koji pružaju javne usluge na mjerodavnim tržištima.

62. Komisija vodi računa i o poteškoćama s kojima se susreću neke manje države članice kad moraju skupiti potrebna sredstva, ako su troškovi javne usluge po stanovniku, *ceteris paribus*, viši²¹.

III.

Dopuštenost dodjele državne potpore za javne radiodifuzijske usluge ocjenjuje se sukladno članku 3. i 4. Zakona o državnim potporama i članku 9. Uredbe o državnim potporama temeljem materijalnih pravila iz točke I. ove Odluke sadržanih u tekstu akta iz točke II. ove Odluke.

IV.

Državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge upravlja Agencija za elektroničke medije.

²⁰ To ne znači da se državna potpora može opravdati kao sredstvo koje povećava ponudu i konkurentnost na tržištu. Državna potpora koja određenom operatoru omogućuje ostati na tržištu usprkos kroničnim gubicima uzrokuje veliko narušavanje tržišnog natjecanja, jer dugoročno vodi prema većoj neučinkovitosti, manjoj ponudi i višim cijenama za potrošače. Djelotvorniji instrumenti u tom pogledu su ukidanje pravnih i ekonomskih prepreka ulasku, osiguranje djelotvorne politike tržišnog natjecanja i promicanje pluralizma. Prirodni monopoli u pravilu podliježu regulaciji.

²¹ Na slične se poteškoće može naići i kad su javne radiodifuzijske usluge namijenjene jezičnim manjinama ili za lokalne potrebe.

V.

Ova Odluka stupa na snagu danom objave u Narodnim novinama.

PREDSJEDNIK

KLASA:
UBROJ:

OBRAZLOŽENJE

Na temelju članka 3. Uredbe o državnim potporama (Narodne novine, broj 50/2006), Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra financija donosi odluke o objavljivanju u «Narodnim novinama» popisa pravila i pravila iz članka 2. predmetne Uredbe.

Temeljem članka 3. navedene Uredbe, Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra financija donosi, inter alia, odluke o objavljivanju u «Narodnim novinama» popisa pravila o državnim potporama, kao i njihove izmjene, a koja proizlaze iz članka 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane i Europskih zajednica i njihovih članica, s druge strane.

U cilju osiguranja učinkovitog praćenja i pravovremenog objavljivanja pravila o državnim potporama predlaže se Prijedlog Odluke o objavljivanju pravila o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge, obzirom na važeću pravnu stečevinu u području državnih potpora Europske zajednice.

Objavi popisa pravila i teksta pravila pristupilo se isključivo u svrhu pune transparentnosti i učinkovitosti sustava nadzora državnih potpora.

Ovim se postiže puna transparentnost, jednostavnija mogućnost tumačenja i priprema korisnika i davatelja državnih potpora za primjenu ovih pravila nakon ulaska u Europsku uniju.

Na ovaj način u hrvatski sustav ne uvodi se ništa što se već ne primjenjuje i što ne obvezuje Republiku Hrvatsku, već se sustav približava davateljima i korisnicima državnih potpora.

Odluka o objavljivanju pravila o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge sadrži prijevod izvornika Priopćenja Komisije o primjeni pravila o državnim potporama na javne radiodifuzijske usluge (52001XC1115(01), SL C 320, 15. 11. 2001.).

Odluka o objavljivanju pravila o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge ne sadrži odredbu o načinu provedbe predmetnog Priopćenja, obzirom da je priroda Priopćenja takva da je posebna odredba o primjeni suvišna, a državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge upravlja Agencija za elektroničke medije.

Odluka o objavljivanju pravila o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge stupa na snagu danom objave u Narodnim novinama.