

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Vijeće Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2013.

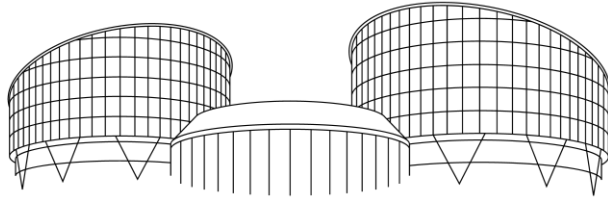
Ovaj prevod je finansiran uz podršku Human Rights Trust-a Vijeća Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). Ovaj prevod nije obavezujući za Sud. Za više informacije pogledajte napomenu o autorskim pravima na kraju ovog dokumenta.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013.

This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme 2013.

La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyrights/droits d'auteur à la fin du présent document.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

VELIKO VIJEĆE

**PREDMET CENTRO EUROPA 7 S.R.L. I DI STEFANO protiv
ITALIJE**

(Predstavka br. 38433/09)

PRESUDA

STRAZBURG

7. juna 2012.

Ova presuda je konačna ali može biti predmetom redakcijskih izmjena.

U predmetu Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano protiv Italije,
Evropski sud za ljudska prava, zasjedajući u Velikom vijeću u sastavu:

Françoise Tulkens, *predsjednik*,
Jean-Paul Costa,
Josep Casadevall,
Nina Vajić,
Dean Spielmann,
Corneliu Bîrsan,
Elisabeth Steiner,
Elisabet Fura,
Ljiljana Mijović,
David Thór Björgvinsson,
Dragoljub Popović,
András Sajó,
Nona Tsotsoria,
Işıl Karakaş,
Kristina Pardalos,
Guido Raimondi,
Linos-Alexandre Sicilianos, *sudije*,

i Vincent Berger, *pravnik*,

nakon vijećanja zatvorenih za javnost, održanih 12. oktobra 2011. i 11. aprila 2012.,

donijelo je sljedeću presudu, koja je usvojena posljednjeg navedenog datuma:

PROCEDURA

1. Postupak u ovom predmetu pokrenut je na osnovu predstavke (br. 38433/09) protiv Republike Italije koju su Sudu podnijeli jedno talijansko društvo ograničene odgovornosti, Centro Europa 7 S.r.l. i jedan talijanski državljanin, gospodin Francescantonio Di Stefano („podnositelji predstavke“), 16. jula 2009. godine temeljem člana 34 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (“Konvencija”).

2. Podnositelje predstavke zastupali su g-din A. Pace, g-din R. Mastroianni, g-din O. Grandinetti i g-din F. Ferraro, advokati iz Rima. Talijansku vladu (“Vlada”) zastupao je njezin agent, gđa E. Spatafora.

3. Podnositelji predstavke su se žalili da njihovom društvu nisu dodijeljene neophodne frekvencije za emitiranje televizijskog programa, čime je povrijeđeno njihovo pravo na slobodu izražavanja i širenja informacija i ideja. Žalili su se, također, na povredu člana 14 i člana 6.1 Konvencije i člana 1 Prvog protokola.

4. Predstavka je dodijeljena Drugom odjelu Suda (pravilo 52, stav 1 Poslovnika Suda). Dana 10. novembra 2009. godine Drugi odjel je odlučio obavijestiti Vladu o podnesenoj predstavi. Kao što je predviđao raniji član 29.3 Konvencije (sadašnji član 29.1) i pravilo 54A, Odjel je odlučio istovremeno ispitati osnovanost i prihvatljivost predstave. Dana 30. novembra 2010. godine vijeće ovog Odjela, u čijem sastavu su sjedili Françoise Tulkens, Danute Jočienè, Dragoljub Popović, András Sajó, Nona Tsotsoria, Kristina Pardalos, Guido Raimondi, sudije, i Françoise Elens-Passos, zamjenik registrara Odjela, ustupili su nadležnost u ovom predmetu Velikom vijeću, čemu se nije protivila nijedna strana u postupku (član 30 Konvencije i pravilo 72).

5. Sastav Velikog vijeća određen je u skladu sa odredbama člana 26. 4 i 26.5 Konvencije i pravila 24. Dana 3. novembra 2011. godine mandat predsjednika Suda, gospodina Jean-Paula Coste je istekao, a na toj poziciji ga je zamijenio Françoise Tulkens, predsjedavajući u ovom predmetu od navedenog datuma (pravilo 9.2). Gospodin Jean-Paul Costa ostao je u vijeću i nakon isteka svog mandata, u skladu sa članom 23.3 Konvencije i pravilom 24.4.

6. Podnositelji predstave i Vlada dostavili su svoja opažanja (pravilo 59. 1). Osim toga zaprimljeni su i komentari treće strane, Udruženja *Open Society Justice Initiative* [Institut otvoreno društvo – pravna inicijativa], kojoj je predsjednik dozvolio da intervenira u pisanom obliku (član 36.2 Konvencije i pravilo 44.2).

7. Održana je javna rasprava u Zgradi ljudskih prava u Strazburu 12. oktobra 2011. godine (pravilo 59.3).

Pred Sudom su se pojavili:

(a) *u ime Vlade*

G-din	M. REMUS,	<i>savjetnik,</i>
G-din	P. GENTILI,	<i>advokat;</i>

(b) *u ime podnositelja predstave*

G-din	R. MASTROIANNI,	
G-din	O. GRANDINETTI,	
G-din	F. FERRARO,	<i>advokat.</i>

Sud je saslušao obraćanje g-dina Remusa, g-dina Gentilija, g-dina Mastroiannija i g-dina Grandinettija, kao i njihove odgovore na pitanja koja su postavili njegovi članovi.

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI SLUČAJA

8. Prvi podnositelj predstavke, Centro Europa 7 S.r.l. (“društvo podnositelj predstavke”), društvo je ograničene odgovornosti koje djeluje u sektoru televizijskog emitiranja, sa registriranim uredom u Rimu. Drugi podnositelj predstavke je gospodin Francescantonio Di Stefano, državljanin Italije, rođen 1953. godine koji živi u Rimu. On je zakonski predstavnik društva podnositelja predstavke.

9. Ministarskom odlukom od 28. jula 1999. godine, nadležno tijelo dodijelilo je društvu Centro Europa 7 S.r.l. licencu za zemaljsko emitiranje televizijskog programa u državi, u skladu sa Zakonom br. 249/1997 (vidi stavove 56-61 u nastavku), čime ga je ovlastio da instalira i koristi analognu televizijsku mrežu. Ova licenca precizira da društvo podnositelj predstavke ima pravo na tri frekvencije koje pokrivaju 80% teritorija države. Što se tiče dodjele frekvencija, licenca se poziva na nacionalni plan za dodjelu frekvencija, koji je usvojen 30. oktobra 1998. godine. Specificira da se instalacije moraju uskladiti sa uvjetima „plana za dodjelu“ (*piano di assegnazione*) u roku od 4 mjeseca i da mjere poduzete u tom smislu moraju biti u skladu sa programom prilagodbe (*programma di adeguamento*) koji je izradilo Regulatorno tijelo za komunikacije (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* – u daljnjem tekstu “AGCOM”) u saradnji sa Ministarstvom komunikacija (“Ministarstvo”). Iz odluke Državnog vijeća (*Consiglio di Stato*) br. 2624 od 31. maja 2008. godine proizilazi (vidi stav 14 ispod) da je, pod uvjetima licence, dodjela frekvencija odložena dok nadležne vlasti ne usvoje program prilagodbe prema kojem bi društvo podnositelj predstavke trebalo prilagoditi svoje instalacije. Program prilagodbe bi trebao, zauzvrat, u obzir uzeti uvjete nacionalnog plana za dodjelu frekvencija. Međutim, taj plan nije proveden. Na državnoj razini primjenjivan je niz prelaznih šema, koje su išle u korist postojećim kanalima, što je rezultiralo situacijom da, iako je imalo dozvolu, društvo podnositelj predstavke nije bilo u mogućnosti emitirati svoj program do juna 2009. godine jer mu nisu dodijeljene frekvencije.

10. Društvo podnositelj predstavke je, putem svog zakonskog predstavnika, podnijelo niz zahtjeva upravnim sudovima.

A. Prvi dio upravnog postupka

11. U novembru 1999. godine društvo podnositelj predstavke podnijelo je formalni zahtjev Ministarstvu za dodjelu frekvencija. Odlukom od 22. decembra 1999. godine Ministarstvo je odbilo njihov zahtjev.

1. *Postupak o osnovanosti*

12. Godine 2000. društvo podnositelj predstavke podnijelo je pritužbu Regionalnom upravnom sudu u Laciju protiv Ministarstva i RTI (mreža talijanskih televizijskih kanala pod kontrolom Mediaset grupe), žaleći se da mu nadležne vlasti nisu dodijelile frekvencije za emitiranje. Pritužba se također odnosila na RTI, jer je ista kanalu Retequattro dozvolila da emitira na frekvencijama koje su trebale biti dodijeljene podnositelju predstavke.

13. Dana 16. septembra 2004. godine Regionalni upravni sud presudio je u korist društva podnositelja predstavke, smatrajući da su vlasti bile dužne ili dodijeliti frekvencije ili ukinuti dozvolu. Shodno tome, Sud je odluku od 22. decembra 1999. proglasio nevažećom.

14. RTI se žalio Državnom vijeću (*Consiglio di Stato*). Presudom br. 2624 od 31. maja 2008. godine *Consiglio di Stato* odbacio je žalbu i podržao odluku Regionalnog upravnog suda. Opazio je da u licenci nije naznačen nikakav rok u okviru kojeg nadležne vlasti moraju usvojiti program prilagodbe, koji treba izraditi AGCOM u saradnji sa Ministarstvom, ali da je društvu podnositelju predstavke dato 24 mjeseca da unaprijedi svoje instalacije. Shodno tome, *Consiglio di Stato* je smatrao da je program prilagodbe trebao biti hitno odobren.

Državno vijeće [Consiglio di Stato] je dodalo da je Ministarstvo moralo donijeti odluku o zahtjevu podnositelja predstavke za dodjelom frekvencija u skladu sa presudom koju je u međuvremenu donio Sud pravde Evropske unije¹ ("CJEU" – vidi stavove 33-36 u nastavku).

2. *Postupak izvršenja*

15. Dana 23. oktobra 2008. godine društvo podnositelj predstavke, koje još uvijek nije dobilo frekvencije, pokrenulo je postupak protiv Ministarstva pred *Državnim vijećem*, žaleći se kako presuda od 31. maja 2008. godine nije izvršena.

16. Dana 11. decembra 2008. godine Ministarstvo je produžilo važenje licence, koja je dodijeljena 1999. godine, do datuma gašenja analognog signala i dodijelilo društvu Centro Europa 7 S.r.l. jedan kanal, koji na snagu stupa od 30. juna 2009. godine.

17. *Consiglio di Stato* je, stoga, u svojoj presudi br. 243/09 od 20. januara 2009. godine držalo da je Ministarstvo valjano izvršilo njegovu presudu od 31. maja 2008. godine.

18. Dana 18. februara 2009. društvo podnositelj predstavke podnijelo je još jednu pritužbu Regionalnom upravnom sudu, tvrdeći da odluka od 11. decembra 2008. godine, kojom su mu dodijeljene frekvencije, nije dovoljna jer se, suprotno uvjetima licence, odnosi samo na jedan kanal koji ne

¹ U to vrijeme, Sud pravde Evropskih zajednica.

pokriva 80% teritorija države. U svom zahtjevu, društvo je tražilo poništenje odluke i dosuđivanje odštete.

19. Dana 9. februara 2010. godine društvo podnositelj predstavke potpisalo je sporazum sa Ministarstvom za ekonomski razvoj (ranije Ministarstvo komunikacija), koje se obavezalo da će mu dodijeliti dodatne frekvencije u skladu sa uvjetima iz licence.

20. Dana 11. februara 2010. godine, u skladu sa jednom od odredbi tog sporazuma, društvo je zatražilo da se postupak, koji je čekao na razmatranje pred Regionalnim upravnim sudom, obustavi.

21. Dana 8. marta 2011. godine društvo podnositelj predstavke je tražilo da Regionalni upravni sud ponovo stavi predmet na raspored. Zatražilo je poništenje odluke od 11. decembra 2008. kojom su mu dodijeljene frekvencije i odšteta. Tvrdilo je da upravni organi nisu u cjelosti ispoštovali svoju obavezu da mu dodijele dodatne frekvencije niti su ispoštovali sporazum od 9. februara 2010. ni odluku od 11. decembra 2008. godine.

22. U stavu 6 spomenutog sporazuma stoji sljedeće:

“Centro Europa 7 S.r.l. se obavezuje da će do 11. februara 2010. godine tražiti brisanje tužbe br. 1313/09 koja je podnesena Regionalnom upravnom sudu u Laciju, kako bi se omogućilo isticanje zakonskog roka za podnošenje novog zahtjeva za zakazivanje ročišta, i da će se, do istog datuma, odreći odštete koju potražuje u tužbi pod uvjetom da, do datuma kada predmet bude izbrisan, ovaj sporazum, odluka o dodjeli dodatnih frekvencija i odluka od 11. decembra 2008. godine nisu u međuvremenu postali nevažeći.

Uprava se, sa svoje strane, obavezuje da će u potpunosti ispoštovati svoju obavezu i dodijeliti dodatne frekvencije, te da će ispoštovati ovaj sporazum i odluku od 11. decembra 2008. godine. U suprotnom, društvo Centro Europa 7 i suprotstavljene strane u potpunosti vraćaju svoje proceduralne prerogative. U slučaju da dodijeljene dodatne frekvencije budu proglašene nevažećim, precizirano je da društvo Centro Europa 7 S.r.l. može ponovo aktivirati tužbu br. 1313/09, samo ako bi takva situacija onemogućila rad jedne ili više instalacija spomenutih u Tehničkom dodatku A.”

23. Postupak koji je trenutno u toku pred Regionalnim upravnim sudom.

B. Drugi dio upravnog postupka

1. Postupak pred Regionalnim upravnim sudom

24. U međuvremenu, dana 27. novembra 2003. godine, dok je prvobitna tužba još uvijek bila pred Regionalnim upravnim sudom, društvo podnositelj predstavke je podnijelo još jednu tužbu istom sudu, tražeći, naročito, priznavanje svog prava na dodjelu frekvencija i naknadu za pretrpljenu štetu.

25. Presudom od 16. septembra 2004. Regionalni upravni sud odbacio je ovu tužbu, smatrajući, naročito, da društvo podnositelj predstavke ima samo legitimni interes (*interesse legittimo*), odnosno, pojedinačni položaj koji je

indirektno zaštićen sve dok je konzistentan sa javnim interesom, ali ne lično pravo (*diritto soggettivo*) na dodjelu frekvencija za analogno zemaljsko televizijsko emitiranje.

2. Žalba Državnom vijeću (Consiglio di Stato)

26. Društvo se žalilo Državnom vijeću (*Consiglio di Stato*), tvrdeći da, obzirom da mu je dodijeljena licenca, zapravo ima lično pravo na frekvencije. Konkretno, žalilo se da zakonodavna uredba br. 352/2003 i Zakon br. 112/2004 nisu u skladu sa zakonodavstvom Zajednice (vidi stavove 65-67 u nastavku).

27. Dana 19. aprila 2005. godine *Consiglio di Stato* odlučilo je da svoje ispitivanje ograniči samo na zahtjev za naknadu štete, a da u toj fazi ne razmatra zahtjev za dodjelu frekvencija.

28. Ipak, uočilo je da je došlo do propuštanja dodjele frekvencija društvu Centro Europa 7 S.r.l. zbog suštinski zakonodavnih faktora.

29. Navelo je da je dio 3(2) Zakona br. 249/1997 (vidi stav 58 u nastavku) omogućio “*de facto* posjedniku” radio frekvencija, koji je ovlašten da djeluje u prethodnom sistemu, da nastavi sa emitiranjem dok se ne dodijele licence, odnosno dok se ne odbiju zahtjevi za nove licence, u svakom slučaju ne kasnije od 30. aprila 1998. godine.

30. Dalje je navelo da dio 3(7) Zakona br. 249/1997 (vidi stav 61 u nastavku) autorizira nastavak emitiranja time što zadužuje AGCOM da utvrdi rok, pod jednim uvjetom da se programi moraju emitirati istovremeno na zemaljskim frekvencijama i putem satelita i kablovske. Naglasilo je da je, u slučaju da AGCOM ne utvrdi rok, Ustavni sud utvrdio da je 31. decembar 2003. godine datum do kojeg se programi koji se emitiraju putem “kanala preko kvote” (odnosno, postojećih kanala nacionalne televizije koji prelaze ograničenje koncentracije koje je nametnuto dijelom 2(6) Zakona br. 249/1997), trebaju emitirati isključivo satelitski ili kablovski, što bi dovelo do oslobađanja frekvencija koje se trebaju dodijeliti nositeljima licence poput društva podnositelja predstavke. *Consiglio di Stato* je navelo, međutim, da nije ispoštovan rok nakon intervencije nacionalnog zakonodavstva: dio 1 zakonodavne Uredbe br. 352/2003, koja je naknadno postala Zakon br. 43 od 24. februara 2004. godine (vidi stav 65 u nastavku), prolongirao je aktivnosti kanala preko kvote u očekivanju okončanja istrage AGCOM-a u vezi sa razvojem kanala digitalne televizije. Dodalo je da je dio 23(5) Zakona br. 112/2004 (vidi stav 67 u nastavku), naknadno, putem općeg mehanizma autorizacije, produžio mogućnost kanala preko kvote da nastave sa emitiranjem na zemaljskim frekvencijama do provedbe nacionalnog plana za dodjelu frekvencija za digitalnu televiziju, sa rezultatom da se od tih kanala nije zahtijevalo oslobađanje frekvencija koje su namijenjene za dodjelu nositeljima licenci, poput društva podnositelja predstavke.

31. Zakon br. 112/2004 je stoga imao, prema *Consiglio di Stato*, efekat blokiranja frekvencija namijenjenih za dodjelu nositeljima analognih licenci i sprečavanja novih operatera da učestvuju u probama digitalne televizije.

32. Na osnovu gore navedenog, *Consiglio di Stato* je odlučilo da zaustavi postupak i zatražilo je od CJEU-a preliminarnu odluku o tumačenju odredbi Ugovora o slobodi pružanja usluga i konkurenciji, Direktivi 2002/21/EC (“Okvirna direktiva”), Direktivi 2002/20/EC (“Direktiva o autorizaciji”), Direktivi 2002/77/EC (“Direktiva o konkurenciji”) i članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, do one mjere do koje se član 6 Ugovora o Evropskoj uniji na njega odnosi.

3. Presuda CJEU

33. Dana 31. januara 2008. godine CJEU je donio presudu. Dva pitanja je proglasio neprihvatljivim, navodeći da nema dovoljno informacija da donese presudu u vezi sa njima.

34. U odnosu na pitanje u vezi sa članom 10 Konvencije, CJEU je zaključio kako slijedi:

“Svojim prvim pitanjem nacionalni sud traži od Suda da, u suštini, utvrdi da li odredbe člana 10 ECHR, u mjeri u kojoj se na njih odnosi član 6 EU, isključuju, po pitanjima televizijskog emitiranja, nacionalno zakonodavstvo čija primjena onemogućuje operateru nositelju prava, kao što je Centro Europa 7, da emitira bez dodjele radio frekvencija za emitiranje.

...

Tim pitanjima, nacionalni sud, stoga, traži da se utvrdi da li postoje kršenja prava Zajednice u svrhu presude o primjeni naknade štete za gubitke koji su iz tih kršenja proistekli.

... Član 49 EC i, od datuma od kojih su postali primjenjivi, član 9(1) Okvirne direktive, drugi podstav člana 5(2) i člana 7(3) Direktive o autorizaciji i član 4 Direktive o konkurenciji moraju se tumačiti na način da isključuju, po pitanjima televizijskog emitiranja, nacionalno zakonodavstvo čija primjena onemogućuje operateru nositelju prava da emitira ukoliko nema radio frekvencije za emitiranje koje se dodjeljuju temeljem objektivnih, transparentnih, nediskriminatornih i srazmjernih kriterija.

Ovaj odgovor, sam po sebi, omogućuje nacionalnom sudu da presudi o predstavi društva Centro Europa 7 po naknadi štete za pretrpljene gubitke.

Posljedično, uzimajući u obzir odgovor Suda na drugo, četvrto i peto pitanje, nije neophodno donositi odluku po prvom i trećem pitanju.”

35. Po pitanju osnovanosti, CJEU je naveo da su postojeći kanali dobili ovlaštenje da nastave sa aktivnostima emitiranja kao rezultat niza mjera nacionalnog zakonodavstva donesenih na štetu novih emitera koji, su unatoč tome, imali licence za zemaljsko televizijsko emitiranje. Naveo je da su te mjere dovele do sukcesivne primjene prelaznih aranžmana koji su

strukturirani u korist postojećih mreža, te da je to imalo učinak sprečavanja pristupa operaterima bez frekvencija za emitiranje, poput društva podnositelja predstavke, tržištu televizijskog emitiranja, iako imaju licencu (dodijeljenu 1999. godine u slučaju podnositelja predstavke). CJEU smatra:

“... Zakon br. 112/2004 ... ne samo da dodjeljuje postojećim operaterima prioritarno pravo da dobiju radio frekvencije, već im ekskluzivno rezervira to pravo, bez ograničavanja tog privilegiranog položaja koji je vremenom dodijeljen tim operaterima i bez propisivanja bilo kakve obaveze ustupanja radio frekvencija koje krše dato ograničenje, nakon prelaska na digitalno televizijsko emitiranje.”

36. CJEU je dodao da primjena prelaznih šema nije u skladu sa novim zajedničkim regulatornim okvirom (NCRF), koji provodi odredbe Ugovora, naročito one koje se odnose na slobodu pružanja usluga u oblasti elektronskih telekomunikacijskih mreža i usluga. Uočio je da, s tim u vezi, brojne odredbe NCRF predviđaju da dodjela i raspodjela frekvencija mora biti utemeljena na objektivnim, transparentnim, nediskriminatornim i srazmjernim kriterijima. Prema mišljenju CJEU, takvi kriteriji nisu primijenjeni u ovom slučaju jer status postojećih kanala nije izmijenjen prema prelaznim šemama, te su oni nastavili sa aktivnostima emitiranja na štetu operatera poput društva podnositelja predstavke, koji, kako im nisu dodijeljene frekvencije za emitiranje, nisu mogli realizirati svoja prava i iskoristiti svoju licencu.

CJEU je stoga donio sljedeće zaključke:

“... mora se navesti da, u oblasti televizijskog emitiranja, sloboda pružanja usluga, kako je propisana članom 49 EC i u ovoj oblasti provedena putem NCRF-a, zahtijeva ne samo dodjelu ovlaštenja za emitiranje, već i dodjelu radio frekvencija za emitiranje. Operater ne može djelotvorno realizirati svoja prava, koja proističu iz prava Zajednice, u smislu pristupa tržištu televizijskog emitiranja bez radio frekvencija za emitiranje.

...

Član 49 EC i, od datuma njihove primjene, član 9(1) Direktive 2002/21/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 7. marta 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), član 5(1), drugi podstav člana 5(2) i član 7(3) Direktive 2002/20/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 7. marta 2002. o autorizaciji elektronskih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o autorizaciji) i član 4 Direktive Komisije 2002/77/EC od 16. septembra 2002. godine o konkurenciji na tržištima elektronskih komunikacijskih mreža i usluga, moraju su tumačiti na način da isključuju, po pitanjima televizijskog emitiranja, nacionalno zakonodavstvo čija primjena onemogućuje operateru, koji je nositelj prava, da emitira ukoliko nema radio frekvencije za emitiranje koje se dodjeljuju temeljem objektivnih, transparentnih, nediskriminatornih i srazmjernih kriterija.

4. Nastavak postupka pred Consiglio di Stato

37. U odluci br. 2622/08 od 31. maja 2008. godine *Consiglio di Stato* je zaključilo da ono ne može dodjeljivati frekvencije umjesto Vlade niti može

Vladu primorati da to učini. Naložilo je Vladi da riješi zahtjev društva podnositelja predstavke kojim se traže frekvencije na način konzistentan kriterijima koje je postavio CJEU. Naročito je navelo sljedeće:

“Specifična mjera, koju su vlasti usvojile, više se odnosi na pitanje izvršenja i provedbe, nego na pitanje naknade štete: u predmetima koji uključuju nezakonito odbijanje poduzimanja administrativne mjere koja se zahtijeva, usvajanje mjere ne predstavlja naknadu, već prije izvršenje obaveze koja leži na vlastima, osim u slučaju kada je dato privatno lice pretrpjelo štetu.”

38. U odnosu na zahtjev za dodjelu frekvencija, *Consiglio di Stato* zaključuje:

“Međutim, kada su u pitanju legitimni interesi, nije moguće predvidjeti specifičan način naknade jer propuštanje djelovanja, kašnjenje ili nezakonito odbijanje će uvijek imati učinka na situaciju koja jeste ili nastavlja biti nezadovoljavajuća, sa rezultatom da ne postoji ništa što se može nadoknaditi; pitanje u vezi sa takvim interesima odnosi se na praktičnu primjenu bilo koje odluke koja po strani stavi mjeru na koju se žalilo.

...

Primjenjujući ova načela na dati predmet, *Consiglio* zaključuje da je zahtjev podnositelja žalbe da se izda naredba kojom se od vlasti zahtijeva dodjela mreže ili frekvencija neprihvatljiv.”

5. Odluka o zahtjevu društva podnositelja predstavke za naknadu štete

39. *Consiglio di Stato* je odgađalo do 16. decembra 2008. godine svoju konačnu odluku o plaćanju naknade štete društvu podnositelju predstavke, smatrajući da je neophodno sačekati da Vlada donese relevantne propise prije donošenja ocjene o iznosu.

40. *Consiglio di Stato* je zahtijevalo od obje strane da poštuju sljedeće zahtjeve do 16. decembra 2008. godine. Ministarstvo je trebalo, prvo, da specificira koje su frekvencije postale dostupne nakon postupka javne nabavke 1999. godine i zbog čega nisu dodijeljene društvu podnositelju predstavke, te drugo, da opravda svoju tvrdnju da je licenca dodijeljena društvu podnositelju predstavke istekla 2005. godine.

41. *Consiglio di Stato* je od društva podnositelja predstavke zatražilo da, u svom dijelu, dostavi izvještaj o svojim aktivnostima od 1999. do 2008. godine te da objasni zbog čega nije sudjelovalo u postupku javne nabavke za dodjelu frekvencija 2007. godine.

42. *Consiglio di Stato* je, također, od AGCOM-a zatražilo da objasni zbog čega nikada nije proveden nacionalni plan za dodjelu frekvencija za zemaljsko emitiranje. Na kraju, odbacilo je zahtjev društva podnositelja predstavke da se suspendira privremena autorizacija za korištenje frekvencije koja je data kanalu iz Mediaset grupe (Retequattro).

43. U svom odgovoru, AGCOM je objasnio *Državnom vijeću* [*Consiglio di Stato*] da je nacionalni plan za dodjelu frekvencija proveden tek 13. novembra 2008. godine. Prema AGCOM-u, kašnjenje je uzrokovao nizom

faktora. Prvo, pravna situacija je bila komplicirana jer je bilo teško identificirati dostupne frekvencije za emitiranje, što je rezultat sudskih odluka, kojima je **kanalima preko kvote** dozvoljen nastavak emitiranja. Pored toga, prelazni aranžmani uvedeni Zakonom br. 66/2001 (vidi stavove 63-64 u nastavku), koji su datim kanalima dozvolili nastavak emitiranja u analognom obliku, spriječili su provedbu plana po osnovi nekompatibilnosti među interesima kanala kojima će vjerovatno biti dozvoljeno emitiranje prema planu i interesima kanala kojima je pravno omogućen nastavak postojećeg poslovanja.

44. Društvo podnositelj predstavke dostavilo je stručnu procjenu komercijalne banke Unipol kojom se pretrpljena šteta procjenjuje na 2.175.213.345,00 eura (EUR). Procjena se temelji na dobiti koju je ostvario Retequattro, **kanal preko kvote** koji je trebao ustupiti frekvencije koje su dodijeljene društvu podnositelju predstavke.

45. U presudi od 20. januara 2009. godine, *Consiglio di Stato*, temeljem člana 2043 Krivičnog zakona (vidi stav 69 u nastavku), naredilo je Ministarstvu da društvu podnositelju predstavke plati iznos od EUR 1.041.418 kao naknadu štete. Uočilo je da je tokom perioda od deset godina, Ministarstvo nemarno djelovalo time što je društvu Centro Europa 7 S.r.l. dodijelilo licencu bez dodjele ijedne frekvencije za emitiranje.

46. *Consiglio di Stato* je utvrdilo da postoji uzročno-posljedična veza između ponašanja upravnih vlasti i navodne štete, te da dodjelom licence društvu Centro Europa 7 S.r.l. nije preneseno i neposredno pravo na obavljanje odgovarajuće ekonomske djelatnosti; u skladu s tim, naknada se treba izračunavati na temelju legitimnog očekivanja da će nadležne vlasti dodijeliti te frekvencije.

47. Prema mišljenju *Consiglio di Stato*, činjenica da frekvencije nisu dodijeljene do 11. decembra 2008. može se pripisati vlastima. Time je pretrpljena šteta, koja je rezultat nezakonitog djela za koje su vlasti preuzele neugovornu odgovornost, a odnosi se i na kršenje legitimnih očekivanja i kašnjenje u dodjeli frekvencija. Činjenica da su vlasti pokrenule postupak javne nabavke frekvencija 1999. godine, iako situacija u sektoru emitiranja nije bila razjašnjena i postojala su neriješena tehnička pitanja, bila je "riskantna". *Consiglio di Stato* je smatralo da pitanje naknade štete koju je društvo podnositelj predstavke pretrpjelo treba uzeti u obzir ovaj kontekst. Ponašanje vlasti nije karakterizirala "značajna ozbiljnost" (*notevole gravità*) te se stoga nezakonita radnja pripisuje njihovom "nemarnom", a ne namjernom ponašanju.

48. *Consiglio di Stato* je dodalo da se novčana šteta treba ocjenjivati počevši od 1. januara 2004. godine, jer je Ustavni sud presudio da je "prelazni period" nakon kojeg se mora donijeti zakonodavstvo kojim se dozvoljava nositeljima licenci da počnu emitirati istekao 31. decembra 2003. godine (vidi stav 62 u nastavku). Kada su u pitanju kriteriji za utvrđivanje naknade štete koja se treba dodijeliti, *Consiglio di Stato* je

naglasilo da je, u odnosu na pretrpljene gubitke, društvo podnositelj predstavke bilo potpuno svjesno, u vrijeme obavještenja o nabavci, o okolnostima slučaja i uvjetima kojima podliježe licenca. Nadalje, niz događaja koji su spriječili dodjelu frekvencija bio je u velikoj mjeri predvidljiv. U skladu s tim, društvo podnositelj predstavke je trebalo znati da je malo vjerovatno da će dobiti frekvencije, makar u kratkom roku. Pored toga, moglo je kupiti frekvencije prema dijelu 1 Zakona br. 66 od 20. marta 2001. godine (vidi stav 64 u nastavku).

Imajući na umu gore navedene okolnosti, *Consiglio di Stato*, bez naloga za stručnu procjenu, odlučilo je dodijeliti društvu podnositelju predstavke EUR 391.418 za pretrpljene gubitke. Kada je u pitanju gubitak prihoda, utvrdilo je da je, od 1. januara 2004. godine, društvo podnositelj predstavke moglo ostvariti dobit, ali nije bilo u mogućnosti da to ostvari zbog kašnjenja u dodjeli frekvencija; iznos bi se mogao procijeniti na EUR 650.000. Odbilo je da uzme u obzir stručnu procjenu koju je društvo podnositelj predstavke dostavilo i smatralo je da je malo vjerovatno da bi društvo kupilo dionice na tržištu, čak i u slučaju da su **kanali preko kvote ustupili** svoje frekvencije. Prema mišljenju *Consiglio di Stato*, nije opravdana usporedba društva podnositelja predstavke sa dva vodeća operatera (Mediaset i RAI), naročito zbog toga što nije uzet u obzir drugi nacionalno prisutni operater (La 7), koji, iako ima veću ekonomsku moć od društva podnositelja predstavke, ipak posluje sa gubitkom.

II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

A. Presuda Ustavnog suda br. 225/1974

49. U presudi br. 225/1974 Ustavni sud je, temeljem člana 43 Ustava, potvrdio princip monopola koji ima državna televizijska korporacija RAI po osnovama javnog interesa. Smatrao je da tehnička ograničenja broja frekvencija opravdavaju monopol te je utemeljio zahtjev objektivnosti i nepristranosti u emitiranju javnog servisa.

B. Zakon br. 103/1975

50. Zakon br. 103 od 14. aprila 1975. godine (*Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva*) prenio je kontrolu emitiranja javnog servisa sa izvršne na zakonodavnu vlast. Uspostavljena je dvodomna parlamentarna komisija sa zaduženjem općeg upravljanja radijskog i televizijskog servisa i njihov nadzor. Tada je Parlament imenovao rukovodeći odbor RAI-a. Treći kanal RAI mreže pokrenut je 1979. godine, sa posebnim naglaskom na regionalne programe.

C. Presuda Ustavnog suda br. 202/1976

51. U presudi br. 202 od 15. jula 1976. godine, Ustavni sud je proglasio neustavnim odredbe Zakona br. 103/1975 kojim se uspostavlja monopol ili oligopol nad lokalnim emitiranjem. U svjetlu te odluke, komercijalnim operaterima je data autorizacija da vode lokalne televizijske kanale.

52. Dodjela i dobrovoljna redistribucija lokalnih frekvencija potom je potakla razvoj velikih regionalnih ili nacionalnih operatera, uključujući i Mediaset grupe. Prvi kanal ove grupe bio je Canale 5, koji je počeo sa emitiranjem širom zemlje 1980. godine; do 1984. godine, do kada je preuzeo dva druga kanala (Italia Uno i Retequattro), Mediaset je uspio, zajedno sa kanalom RAI, uspostaviti “duopol” javnog i privatnog operatera.

D. Zakon br. 223/1990

53. Zakon br. 223 od 6. augusta 1990. godine, pod nazivom “Odredbe kojima se rukovodi sistem javnog i privatnog emitiranja” (*Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*), prenio je ovlasti imenovanja članova odbora kanala RAI sa parlamentarne komisije na predsjedavajuće Zastupničkog doma i Senata.

E. Presuda Ustavnog suda br. 420/1994

54. U presudi br. 420 od 5. decembra 1994. godine, Ustavni sud je proglasio neustavnim odredbe kojima se dozvoljava da tri kanala u kontroli Mediaset grupe (Canale 5, Italia Uno i Retequattro) zauzimaju dominantni položaj. Smatrao je da odredba, prema kojoj isti operater može imati više licenci za televizijsko emitiranje pod uvjetom da taj broj ne prelazi 25% od ukupnog broja nacionalnih kanala – odnosno, ukupno tri kanala – nije dovoljna da se spriječi koncentriranje televizijskih kanala, kršeći time član 21 Ustava u smislu da se ne omogućuje garantiranje pluralnosti izvora informacija. Ustavni sud je smatrao da postojanje zakonodavstva, kojim se sprečava uspostavljanje dominantnog položaja, predstavlja ključni zahtjev kojim bi država opravdala svoje ustupanje monopola nad emitiranjem. Stvaranje takvih dominantnih položaja u ovom sektoru ne samo da bi imalo učinak promjene pravila o konkurenciji, već bi dovelo do nastajanja oligopola, kršeći time temeljni princip pluraliteta izvora informacija. Ustavni sud je stoga smatrao da samo postojanje kompanije u državnom vlasništvu i privatnih kompanija (miješani sistem) u sektoru emitiranja nije dovoljno da se osigura poštivanje prava na dobijanje informacija iz više konkurentnih izvora. Kako je i ranije naveo u odluci br. 826/1988, ponovo je potvrdio da kompanija u vlasništvu države ne bi mogla sama osigurati balans kojim bi se spriječilo stvaranje dominantnog položaja u privatnom sektoru.

55. Dana 11. juna 1995. godine, na referendumu, talijansko biračko tijelo je većinski odbilo (57%) prijedlog da se izmijeni postojeće zakonodavstvo tako što će se zabraniti privatnim poduzetnicima da kontroliraju više od jednog televizijskog kanala.

F. Zakon br. 249/1997

56. Zakon br. 249 od 31. jula 1997. godine, koji je stupio na snagu 1. augusta 1998. godine, uspostavio je AGCOM (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*). Dio 2(6) Zakona nametnuo je ograničenja za koncentraciju u sektoru televizijskog emitiranja, zabranjujući jednom operateru posjedovanje licenci za emitiranje u cijeloj državi ukoliko se radi o više od 20% televizijskih kanala koji djeluju na zemaljskim frekvencijama.

57. Dio 3(1) predvidio je da operateri koji su ovlaštene da emitiraju prema prethodnom pravnom okviru mogu nastaviti sa transmisijom svojih programa na nacionalnom i lokalnom nivou dok se ne dodjele nove licence, odnosno odbiju zahtjevi za nove licence, ali u svakom slučaju ne nakon 30. aprila 1998. godine.

58. Dio 3(2) je predviđao da AGCOM treba usvojiti do 31. januara 1998. godine, nacionalni plan za dodjelu frekvencija za televizijsko emitiranje, temeljem kojeg su se trebale dodjeljivati nove licence najkasnije do 30. aprila 1998. godine.

59. U odluci br. 68 od 30. oktobra 1998. godine, AGCOM je usvojio nacionalni plan za dodjelu frekvencija; potom je u odluci br. 78 od 1. decembra 1998., usvojio propise o uvjetima i proceduri za dodjelu licenci za analogno zemaljsko televizijsko emitiranje.

60. Dio 3(6) Zakona br. 249/1997 uveo je prelaznu šemu prema kojoj postojeći nacionalni televizijski kanali, koji prelaze ograničenja po pitanju koncentracije koja su nametnuta dijelom 2(6) (poznati kao “kanali preko kvote”), mogu nastaviti sa emitiranjem na privremenoj osnovi na zemaljskim frekvencijama i nakon 30. aprila 19998. godine, pod uvjetom da poštuju obaveze koje su nametnute kanalima nositeljima licence te da se njihovi programi emitiraju istovremeno satelitski ili kablovski.

61. Dio 3(7) istog zakona je povjerio AGCOM-u zadatak utvrđivanja datuma do kojeg, u smislu stvarnog i značajnog povećanja gledateljstva kablovske ili satelitske televizije, kanali preko kvote trebaju biti emitirani isključivo satelitski ili kablovski, time ustupajući zemaljske frekvencije.

G. Presuda Ustavnog suda br. 466/2002

62. Dana 20. novembra 2002. godine, Ustavni sud je donio presudu koja se odnosi na dio 3(7) Zakona br. 249/1997. Smatrao je da je prelazni period utvrđen tom odredbom prihvatljiv, uzimajući u obzir da se u vrijeme kada je

donesen zakon alternativni načini transmisije u Italiji nisu mogli smatrati konkurentnim tradicionalnom analognom emitiranju, odatle dolazi potreba uvođenja prelaznog perioda da se ohrabri razvoj digitalnog emitiranja. Međutim, Ustavni sud je proglasio neustavnim propuštanje utvrđivanja fiksnog roka za istek prelaznog perioda. Pozivajući se na tehničke zaključke iznesene u odluci AGCOM-a br. 346/2001, koji su rezultat studije broja gledatelja kablovske i satelitske televizije u Italiji, presudio je da je 31. decembar 2003. godine razuman datum za istek prelaznog perioda.

Ustavni sud je naročito naveo:

“... trenutni talijanski sistem privatne televizije, koji djeluje na nacionalnom nivou analogno, prerastao je situacije jednostavnog *de facto* zauzimanja frekvencija (funkcioniranje instalacija bez licenci i ovlaštenja), i ne može se povezati sa bilo kakvom željom za većim pluralizmom u distribuciji frekvencija i adekvatnim planiranjem zemaljskog emitiranja ... Ova *de facto* situacija stoga ne garantira poštivanje eksternog pluralizma informacija, što predstavlja “ključni zahtjev” utvrđen relevantnom ustavnim sudskom praksom ... U ovom kontekstu, imajući na umu upornost (i pogoršanje) situacije koja je proglašena nezakonitom u presudi br. 420/1994 te nastavak funkcioniranja kanala koji se smatraju ‘kanalima preko kvote’ u zakonodavstvu iz 1997. godine, mora se utvrditi rok koji je siguran, konačan i time obavezujući, da bi se osigurala kompatibilnost sa ustavnim pravilima ...”

H. Zakon br. 66/2001

63. Zakonodavna uredba br. 5 od 23. januara 2001. godine koja je, izmjenama i dopunama, postala Zakon br. 66 od 20. marta 2001. godine, ovlastila je operatere koji se zakonito bave televizijskim emitiranjem na zemaljskim frekvencijama da nastave sa emitiranjem dok se ne provede nacionalni plan za dodjelu frekvencija za digitalnu televiziju.

64. Dio 1 predviđa da operateri, koji trenutno ne emitiraju ali im je dodijeljena licenca, mogu kupiti instalacije i konekcije za emitiranje koje su bile u zakonitoj upotrebi na dan kada je Zakonodavna uredba stupila na snagu.

Dio 2 *bis* glasi:

“Da bi se osiguralo otvaranje tržišta digitalne zemaljske televizije, operateri koji su se zakonito bavili emitiranjem digitalne televizije, putem satelita ili kablovski, mogu vršiti probe putem istovremenih ponavljanja programa koji su ranije već emitirani na analognim frekvencijama.”

I. Zakon br. 43 od 24. februara 2004. i Zakon br. 112 od 3. maja 2004.

65. Dio 1 Zakonodavne uredbe br. 352 od 24. decembra 2003. godine, koja je izmjenama i dopunama postala Zakon br. 43 od 24. februara 2004. godine, ovlastila je ‘kanale preko kvote’ da nastave emitirati na analognim i

digitalnim televizijskim mrežama dok se čeka završetak istrage o razvoju digitalnih televizijskih kanala.

66. Zakon br. 112 od 3. maja 2004. (poznat kao “Gasparri zakon”) utvrdio je različite faze za pokretanje digitalnog emitiranja za zemaljske frekvencije.

67. Dio 23 Zakona glasi:

“1. Dok se čeka provedba nacionalnog plana za dodjelu frekvencija za digitalnu televiziju, operateri koji se bave djelatnostima televizijskog emitiranja po bilo kojem osnovu na nacionalnom ili lokalnom nivou, a koji ispunjavaju potrebne uvjete da dobiju ovlaštenje za probe digitalnog zemaljskog emitiranja, u skladu sa ... Zakonom od 23. januara 2001., koja je izmjenama i dopunama postala Zakon br. 66 [od 20. marta 2001.], mogu obavljati takve probe, uključujući i istovremena ponavljanja programa koji su već ranije emitirani na analognim frekvencijama, do okončanja konverzije mreža, te mogu podnositi zahtjeve, od datuma stupanja na snagu ovog Zakona, za neophodne licence i autorizacije za digitalno zemaljsko emitiranje.

2. Probe digitalnog emitiranja mogu se vršiti koristeći instalacije kojim se zakonito emitira na analognim frekvencijama na datum stupanja na snagu ovog Zakona.

3. Da bi se dozvolila uspostava digitalnim mreža, autorizira se prenos instalacija ili podružnica poduzeća između operatera koji se zakonski bave televizijskim emitiranjem na nacionalnom ili lokalnom nivou, pod uvjetom da je nabavka namijenjena digitalnom emitiranju na nacionalnom ili lokalnom nivou.

...

5. Počevši s danom stupanja na snagu ovog Zakona, licenca za djelovanje televizijskog kanala će biti dodijeljena, na zahtjev, osobama koje se zakonito bave televizijskim emitiranjem putem licence ili opće autorizacije iz pod-dijela (1) ranije u tekstu, u slučaju da mogu dokazati da su postigli pokrivenost od najmanje 50% stanovništva ili lokalnog područja zahvata.

...

9. Da bi se olakšala konverzija analognog u digitalni sistem, emitiranje televizijskih programa će se vršiti putem instalacija koje zakonito djeluju na datum stupanja na snagu ovog Zakona ...”

68. AGCOM je 12. novembra 2003. godine odobrio plan “na prvom nivou” za dodjelu frekvencija za nacionalne i regionalne kanale, a 29. januara 2003. godine i “integrirani plan”, koji nadopunjuje “plan na prvom nivou” “planom na drugom nivou” (dodjela frekvencija lokalnim kanalima).

J. Član 2043 Građanskog zakonika

69. Ova odredba glasi:

“Svaka nezakonita radnja koja prouzrokuje štetu drugom licu povlači odgovornost počinitelja za tu štetu prema građanskom pravu.”

III. RELEVANTNI MEĐUNARODNI DOKUMENTI

A. Dokumenti Vijeća Evrope

1. Preporuka br. R (99) 1 Komiteta ministara zemljama članicama o mjerama za unapređenje medijskog pluralizma

70. U relevantnim dijelovima ove preporuke, koju je Komitet ministara donio 19. januara 1999. godine na 656. sastanku zamjenika ministara, stoji sljedeće:

“Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Vijeća Evrope,

...

Naglašavajući, također, da mediji, a naročito javni radiodifuzni servis, treba da omoguće različitim grupama i interesima koji postoje u društvu – uključujući tu jezičke, socijalne, ekonomske, kulturne ili političke manjine – da se izraze;

Napominjući da postojanje mnoštva samostalnih i neovisnih medija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou općenito osnažuju pluralizam i demokratiju;

Podsjećajući da je politička i kulturna raznovrsnost vrsta medija i njihovog sadržaja od ključnog značaja za medijski pluralizam;

Naglašavajući da države trebaju promovirati politički i kulturni pluralizam razvijajući svoju medijsku politiku u skladu s članom 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, koja jamči slobodu izražavanja i informiranja, i poštujući načelo neovisnosti medija;

...

Primjećujući da već postoje “uska grla” u oblasti novih komunikacijskih tehnologija i servisa, kao što je kontrola nad sistemima uvjetovanog pristupa digitalnoj televiziji;

Primjećujući, također, da se stvaranje dominantnih položaja i koncentracija medija mogu pospješiti tehnološkim udruživanjem radiodifuznog, telekomunikacijskog i informatičkog sektora;

...

Uvjereni da transparentnost u pogledu kontrole nad medijskim preduzećima, uključujući tu i ona koji pružaju usluge i sadržaj kao i nove komunikacijske servise, može doprinijeti postojanju pluralističkog medijskog okruženja;

...

Podsjećajući, također, na odredbe o medijskom pluralizmu sadržane u Protokolu o izmjenama i dopunama Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji;

Imajući na umu posao obavljen u okviru Evropske unije i drugih međunarodnih organizacija u oblasti medijske koncentracije i pluralizma,

Preporučuje da vlade država članica:

i. Ispitaju mjere sadržane u aneksu ove Preporuke i razmotre mogućnost njihovog uključivanja u svoje domaće pravo i praksu, tamo gdje je to primjereno, a sve u cilju unapređenja medijskog pluralizma;

ii. Redovno ocjenjuju djelotvornost postojećih mjera koje primjenjuju za unapređenje pluralizma i/ili mehanizama za borbu protiv medijske koncentracije i razmotre eventualnu potrebu za revidiranjem tih mjera u svjetlu ekonomskog i tehnološkog razvoja u oblasti medija.”

2. Preporuka Rec(2003)9 Komiteta ministara zemljama članicama o mjerama unapređenja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnom emitiranju

71. Relevantni dijelovi ove preporuke, koju je Komitet ministara usvojio 28. maja 2003. na 840. sastanku zamjenika ministara glase:

“...

Podsjećajući da je postojanje široke raznovrsnosti nezavisnih i autonomnih medija, koji omogućavaju odraz raznolikosti ideja i mišljenja, kao što je navedeno u Deklaraciji o slobodi izražavanja i informiranja od 29. aprila 1982., važno za demokratska društva;

Imajući na umu Rezoluciju br.1 o budućnosti javnog radiodifuznog servisa, koja je usvojena na 4. evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7-8. decembar 1994.), i podsjećajući na svoju Preporuku br. R (96) 10 o jamstvu nezavisnosti javnih radiodifuznih servisa;

Naglašavajući posebnu ulogu radiodifuznih medija, a posebice javnih radiodifuznih servisa u modernim demokratskim društvima, u smislu podržavanja vrijednosti na kojima se temelje političke, pravne i društvene strukture demokratskih društava, a naročito poštivanje ljudskih prava, kulture i političkog pluralizma;

...

Primjećujući da se paralelno sa umnožavanjem broja kanala u digitalnom okruženju još više ubrzava koncentracija u medijskom sektoru, naročito u kontekstu globalizacije, i podsjećajući države članice na načela artikulirana u Preporuci br. R (99) 1 o mjerama za unapređenje medijskog pluralizma, a posebno onih koji se tiču pravila vlasništva nad medijima, pristupa platformama i raznolikosti medijskog sadržaja;

...

Preporučuje da vlade država članica, uzimajući u obzir načela iznijeta u dodatku:

a. stvore adekvatne pravne i ekonomske uvjete za razvoj digitalnog emitiranja koje jamči pluralizam radiodifuznih servisa i pristup javnosti proširenom izboru i

raznolikosti kvalitetnih programa, uključujući i održavanje, a gdje je moguće i proširenje dostupnosti prekograničnih usluga;

b. zaštite i, ako je potrebno, poduzmu pozitivne mjere za očuvanje i unapređenje medijskog pluralizma kao protutežu sve većoj koncentraciji u ovom sektoru;

...”

3. Preporuka KM/Rec(2007)2 Komiteta ministara zemljama članicama o medijskom pluralizmu i raznovrsnosti medijskog sadržaja

72. Relevantni dijelovi ove preporuke, koju je Komitet ministara usvojio 31. januara 2007. godine na 985. sastanku zamjenika ministara, navode sljedeće:

“...

Pozivajući se na član 10 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ETS br. 5), koji jamči slobodu izražavanja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice;

Podsjećajući na svoju Deklaraciju o slobodi izražavanja i informiranja, koja je usvojena 29. aprila 1982., u kojoj se ističe da slobodan prtok i široka cirkulacija informacija svih vrsta diljem granica veoma predstavljaju veoma važan faktor za međunarodno razumijevanje, približavanje ljudi i uzajamno obogaćivanje kultura;

Podsjećajući na svoju Preporuku Rec (2000) 23 o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tijela u sektoru emitiranja i svoje Obrazloženje, u kojima se naglašava važnost političke, financijske i operativne nezavisnosti regulatora u oblasti emitiranja;

Pozivajući se na mogućnosti koje pružaju digitalne tehnologije, kao i na potencijalne rizike vezane uz njih u modernom društvu, kao što je navedeno u Preporuci Rec (2003)9 o mjerama za unapređenje demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja;

Podsjećajući na svoju Preporuku R (99)1 o mjerama za promicanje medijskog pluralizma i svoju Preporuku R (94)13 o mjerama za promicanje medijske transparentnosti, čije se odredbe trebaju zajedno primjenjivati na sve medije;

Primjećujući da je, od donošenja Preporuka broj R (99)1 i R (94)13, došlo do važnih tehnoloških razvoja, koji pozivaju na reviziju ovih tekstova radi prilagođavanja istih trenutnoj situaciji u medijskom sektoru u Evropi;

...

Potvrđujući da su medijski pluralizam i raznolikost medijskih sadržaja neophodni za funkcioniranje demokratskog društva i da su posljedica temeljnog prava na slobodu izražavanja i informiranja, kao što je zajamčeno članom 10 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda;

Smatrajući da će zahtjevi koje proizlaze iz člana 10 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda biti u potpunosti ispoštovani samo ako je svakoj osobi data mogućnost da formira vlastito mišljenje iz različitih izvora informacija;

Priznajući ključni doprinos medija u njegovanju javne rasprave, političkog pluralizma i svijesti o različitim mišljenjima, ponajprije pružajući različitim skupinama u društvu - kulturnim, jezičkim, etničkim, vjerskim ili drugim manjinama - priliku za primanje i priopćavanje informacija, kako bi se izražavali i razmjenjivali ideje;

...

Potvrđujući da, u cilju zaštite i aktivnog promicanja pluralističkog izražavanja ideja i mišljenja, kao i kulturne raznolikosti, države članice trebaju prilagoditi postojeće regulatorne okvire, osobito s obzirom na vlasništva nad medijima, i usvojiti sve neophodne regulatorne i financijske mjere kako bi zajamčile medijsku transparentnost i strukturni pluralizam, kao i raznovrsnost distribuiranih sadržaja;

...

Imajući u vidu da nacionalna medijska politika može biti usmjerena na očuvanje konkurentnosti domaćih medijskih kuća u kontekstu globalizacije tržišta i da su transnacionalne medijske koncentracije pojave koje mogu imati negativan utjecaj na raznolikost sadržaja,

Preporučuje da vlade država članica:

- i. razmotre uključivanje sljedećih mjera u svoje domaće zakonodavstvo ili praksu;
- ii. ocijeniti na nacionalnoj razini, na redovnoj osnovi, učinkovitost postojećih mjera za promicanje medijskog pluralizma i raznolikosti sadržaja, te ispitati moguću potrebu za revidiranjem istih u svjetlu ekonomskih, tehnoloških i društvenih zbivanja u medijskom sektoru;
- iii. razmjena informacija o strukturi medija, domaćem zakonodavstvu i studijama o medijskoj koncentraciji i raznovrsnosti.

Preporučene mjere

I. Mjere za unapređenje strukturalnog pluralizma medija

1. Opći principi

1.1. Države članice trebale bi nastojati osigurati da je javnosti dostupan dovoljna raznolikost medijskih kanala različitih vlasnika, kako privatnih tako i javnih, vodeći računa o karakteristikama medijskog tržišta, naročito određenim komercijalnim i konkurentskim aspektima.

1.2. Tamo gdje primjena općih pravila tržišnog natjecanja u medijskom sektoru i pristup propisima nisu dovoljni da zajamče poštivanje zahtjeva vezanih za kulturnu raznolikost i pluralističko izražavanje ideja i mišljenja, države članice trebaju usvojiti konkretne mjere.

...

- 1.4. Kod prilagođavanja svojih regulatornih okvira, države članice trebaju obratiti posebnu pažnju na potrebu za učinkovitim i očiglednim razdvajanjem vršenja političke vlasti ili utjecaja i kontrole medija, odnosno donošenja odluka o medijskom sadržaju.

...

4. Drugi mediji koji doprinose pluralizmu i raznovrsnosti

Države članice trebale bi poticati razvoj drugih medija koji mogu dati doprinos pluralizmu i raznovrsnosti i pružiti prostora za dijalog. Ti mediji bi, na primjer, mogli biti mediji zajednice, lokalni mediji, manjinski mediji ili socijalni mediji. ...

II. Mjere za unapređenje raznovrsnosti sadržaja

...

3. Dodjela licenci za emitiranje i must carry/must offer pravila [pravila obaveznog emitiranja i obavezne ponude]

3.1. Države članice trebale bi razmotriti uvođenje mjere za promicanje i praćenje proizvodnje i pružanja različitih sadržaja putem medijskih organizacija. U pogledu sektora emitiranja, takve mjere bi mogle zahtijevati da se licencama za emitiranje propiše određeni volumen originalnih programa, naročito vijesti i aktualnih reportaža, koji emiteri moraju proizvesti ili naručiti.

3.2. Države članice trebale bi razmotriti uvođenje pravila usmjerenih na očuvanje pluralističkog okruženja lokalnih medija, osiguravajući posebno da udruživanje, pod kojim se podrazumijeva centralizirano pružanje programa i povezanih usluga, ne ugrožava pluralizam.

3.3. Države članice trebaju predvidjeti, gdje je to potrebno, usvajanje pravila obaveznog emitiranja za druga sredstva distribucije i platforme isporuke osim kablovskih mreža. Staviše, u svjetlu procesa digitalizacije – a posebno sve većeg kapaciteta mreže i proliferaciju različitih mreža – države članice trebaju periodično preispitati svoja pravila obaveznog emitiranja kako bi se osiguralo da i dalje ispunjavaju dobro definirane ciljeve od općeg interesa. Države članice bi trebale istražiti relevantnost obaveza u pogledu nužne ponude paralelno sa pravilima nužnog emitiranja kako bi potaknule javne medijske servise i glavne komercijalne medijske kuće da svoje kanale učine dostupnim mreži operatera koji ih žele emitirati. Sve mjere koje iz toka proisteknu moraju u obzir uzeti i obaveze iz domene autorskih prava.”

4. Rezolucija Parlamentarne skupštine 1387 (2004) o monopolizaciji elektronskih medija i mogućoj zloupotrebi moći u Italiji

73. Ova rezolucija, koju je Parlamentarna skupština usvojila 24. juna 2004. godine, glasi:

“1. Italija je jedna od zemalja osnivača Vijeća Evrope i snažno podržava njegove ideale. Parlamentarna skupština stoga izražava zabrinutost zbog koncentracije

političke, komercijalne i medijske moći koja se nalazi u rukama jedne osobe, premijera Silvia Berlusconija.

2. Parlamentarna skupština ne može prihvatiti minimiziranje ove anomalije po osnovu da ona predstavlja samo potencijalni problem. O demokratiji se ne sudi samo prema svakodnevnom funkcioniranju, već prema načelima koje zemlja zagovara u odnosu na svoje građane, ali i na međunarodnom nivou. Skupština podsjeća da, u skladu sa članom 10 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, zemlje imaju dužnost da štite i, kada je to potrebno, poduzimaju pozitivne mjere da zaštite i promoviraju medijski pluralizam.

3. Skupština žali zbog činjenice da niz uzastopnih vlada od 1994. godine nisu uspjele da riješe ovaj problem sukoba interesa te da Parlament još uvijek nije usvojio adekvatno zakonodavstvo. Ne slaže se da vodeće načelo Frattini zakona, koji se trenutno razmatra – da se na odgovornost pozivaju samo menadžeri, a ne vlasnici – predstavlja istinsko i sveobuhvatno rješenje za sukob interesa u odnosi na g-dina Berlusconija.

4. Sa Mediasetom, talijanskom glavnom grupom za komercijalne komunikacije i emitiranje, jednom od najvećih u svijetu, g-din Berlusconi posjeduje gotovo polovinu emitiranja u zemlji. Njegova uloga na čelu vlade ga također stavlja u poziciju da neposredno utječe na javnog emitera RAI, koji predstavlja glavnog konkurenta Mediasetu. Kako Mediaset i RAI zajednički imaju oko 90% televizijskog gledateljstva i preko tri četvrtine resursa u ovom sektoru, g-din Berlusconi vrši kontrolu bez presedana nad najmoćnijim medijima u Italiji.

5. Ovaj duopol na televizijskom tržištu je sam po sebi anomalija iz protutrustovske perspektive. Zadržava se *status quo* iako su pravne odredbe koje utječu na medijski pluralizam u dva navrata proglašene protuustavnim, a nadležni organi su utvrdili dominantne položaje RAI kanala i tri televizijska kanala Mediaset grupe. Primjer ovakve situacije vidimo i u nedavnoj uredbi premijera, koju je parlament usvojio, a kojom se dozvoljava trećem RAI kanalu i Mediaset Retequattro kanalu da nastave sa svojim poslovanjem do usvajanja novog zakonodavstva, iako krše postojeća protutrustovska ograničenja. Konkurenciju u sektoru medija nadalje narušava činjenica da kompanija za oglašavanje Mediaseta, Publitalia '80, zauzima dominantan položaj u televizijskom oglašavanju. Skupština žali zbog kontinuiranog isključivanja potencijalnog nacionalnog emitera, Europa 7, koji je 1999. dobio vladin tender da emitira na frekvencijama koje zauzima Mediaset kanal, Retequattro.

6. Skupština smatra da novousvojeni 'Gasparri zakon' o reformi sektora emitiranja možda neće efikasno zajamčiti pluralizam putem jednostavnog multipliciranja televizijskih kanala tokom digitalizacije. U isto vrijeme, njime se jasno dozvoljava Mediasetu da se i dalje širi, jer igračima na tržištu daje mogućnost monopola u datom sektoru bez da mogu dostići protutrustovsko ograničenje u sveukupnom integriranom sistemu komunikacija (SIC). Skupština navodi da su ova razmatranja utjecala na predsjednika Republike da se usprotivi prethodnoj verziji tog zakona.

7. Skupština je naročito zabrinuta zbog situacije u kojoj se RAI nalazi, koja je suprotna načelima utvrđenim u Preporuci Skupštine 1641 (2004) o emitiranju javnog servisa. RAI je uvijek bio odraz političkog sistema zemlje i njegov je interni pluralizam prešao sa razmjerne zastupljenosti dominantnih političkih ideologija, koju je imao u prošlosti, na stav 'pobjedniku sve' koji odražava trenutni politički sistem. Skupština zabrinuto podsjeća na ostavke predsjednika RAI i jednog od najpopularnijih

novinara u zemlji, koje su uslijedile kao protest protiv nedostatka uravnotežene političke zastupljenosti u Vijeću uprave i protiv političkog utjecaja na kreiranje programa RAI.

8. Iako u Italiji štampani mediji tradicionalno pružaju veći pluralizam i političku uravnoteženost od sektora emitiranja, većina Talijana vijesti saznaje putem televizije. Visoka cijena novinskog u odnosu na televizijsko oglašavanje ima štetni učinak po talijanske štampane medije. Međutim, Skupština želi izraziti svoje odobravanje vladinih mjera kojima se pomaže malim i srednjim novinskim poduzećima i drugih mjera kojima se potiče čitateljstvo novina.

9. Skupština je izrazito zabrinuta da negativni imidž, koji Italija bilježi na međunarodnom nivou zbog sukoba interesa koji se odnosi na g-dina Berlusconi, može narušiti napore Vijeća Evrope usmjerene na promoviranje nezavisnih i nepristranih medija u novim demokratijama. Smatra da Italija, kao jedna od zemalja da najvećim doprinosom funkcioniranju Organizacije, ima naročitu odgovornost u ovom smislu.

10. Skupština naglašava da su brojna međunarodna tijela, poput predstavnika OSCE-a za slobodu medija i, nedavno, Evropskog parlamenta, izrazila zabrinutosti slične ovim. Pozdravljamo mjere za zaštitu medijskog pluralizma koje su predložene u rezoluciji Evropskog parlamenta o rizicima kršenja slobode izražavanja i informiranja, u Evropskoj uniji, a naročito u Italiji, (član 11 (2) Povelje i temeljnim pravima) od 22. aprila 2004. godine, koje kao prioritet stavljaju zaštitu medijske raznolikosti u propisima o konkurenciji Evropske unije.

11. Skupština stoga poziva Parlament Italije:

i. da donese, po hitnom postupku, zakon kojim će se riješiti sukob interesa između vlasništva i kontrole nad kompanijama i razrješenja sa javne dužnosti, i koji će predvidjeti kazne za slučajeve sukoba interesa uz razrješenje s javne dužnosti na najvišem nivou;

ii. da osigura da zakonodavstvo i druge regulatorne mjere okončaju dugoročnu praksu političkog utjecanja na medije, uzimajući u obzir naročito Deklaraciju Komiteta ministara o slobodi političke debate u medijima, koja je usvojena 12. februara 2004. godine;

iii. da izmjeni i dopuni Gasparri zakon u skladu sa načelima utvrđenim u Preporuci Komiteta ministara br. R (99) 1 o mjerama za promoviranje medijskog pluralizma, naročito putem:

a. izbjegavanja nastajanja dominantnih položaja na relevantnim tržištima unutar SIC-a;

b. uključivanja specifičnih mjera za okončanje trenutnog duopola RAI-Mediaset;

c. uključivanja specifičnih mjera da se osigura da će digitalizacija garantirati pluralizam sadržaja.

12. Skupština poziva Vladu Italije:

i. da pokrene mjere za usklađivanje poslovanja RAI sa preporukom Skupštine 1641 (2004) o emitiranju javnog servisa, deklaracijom Četvrtе ministarske konferencije o politici sredstava javnog informiranja iz Praga i Preporukama Komiteta ministara br. R (96) 10 o garantiranju nezavisnosti emitiranja javnog servisa i Rec(2003)9 o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnom emitiranju;

ii. da pruži pozitivan međunarodni primjer predlaganjem i podržavanjem inicijativa u Vijeću Evrope i Evropskoj uniji sa ciljem promoviranja većeg medijskog pluralizma na evropskom nivou.

13. Skupština poziva Venecijansku komisiju da dostavi svoje mišljenje o kompatibilnosti Gasparri zakona i Frattini zakona sa standardima Vijeća Evrope u oblasti slobode izražavanja i medijskog pluralizma, naročito u smislu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava.”

5. Mišljenje Venecijanske komisije o kompatibilnosti talijanskih “Gasparri” i “Frattini” zakona sa standardima Vijeća Evrope u oblastima slobode izražavanja i pluralizma medija

74. Mišljenje Venecijanske komisije, usvojeno na 63. plenarnoj sjednici (10-11. juni 2005.), glasi, u dijelu relevantnom za ovaj slučaj:

“Parlamentarna skupština Vijeća Evrope zatražila je od Venecijanske komisije da dostavi svoje mišljenje o tome da li su ili ne dva talijanska zakona o sistemu emitiranja (‘Gasparri zakon’) i o sukobu interesa (‘Frattini zakon’) u skladu sa standardima Vijeća Evrope u oblastima slobode izražavanja i pluralizma medija.

...

Iako sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava ne pruža specifične smjernice o ovom pitanju, moguće je ipak izvući određena relevantna načela iz te sudske prakse: *in primis* da sloboda izražavanja ima temeljnu ulogu u demokratskom društvu, naročito tamo gdje, putem štampe, služi da prenosi informacije i ideje od općeg interesa, koje povrh toga javnost ima pravo da dobije te da je država osnovi jamac pluralizma, posebice u odnosu na audiovizualne medije čiji se programi često emitiraju za veoma brojno gledateljstvo.

...

Medijski pluralizam se postiže kada postoji mnoštvo autonomnih i nezavisnih medija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, koji osiguravaju raznolikost medijskog sadržaja koji odražava različita politička i kulturna stajališta. Prema mišljenju Komisije, interni pluralizam se mora postići u svakom medijskom sektoru istovremeno: ne bi bilo prihvatljivo, na primjer, da je zagaraniran pluralizam u sektoru štampanih medija, a nije u televizijskom sektoru. Pluralitet medija ne znači samo, prema mišljenju Komisije, postojanje pluraliteta aktera i sadržaja, znači također postojanje širokog raspona medija, odnosno različitih *vrsta* medija.

Instrumenti Vijeća Evrope utvrđuju određena sredstva za promoviranje medijskog pluralizma, koja uključuju:

- zakonodavni okvir kojim se utvrđuju ograničenja medijske koncentracije; instrumenti za postizanje ovoga uključuju dopuštene pragove (koji se mjere na temelju jednog elementa ili kombinacije elemenata poput udjela gledanosti ili udjela kapitala ili ograničenja prihoda) za kontrolu jedne medijske kuće na jednom ili više relevantnih tržišta;
- specifični regulatorni organi za medije sa ovlastima da djeluju protiv koncentracije;
- specifične mjere protiv vertikalne integracije (kontrola jedne kompanije ili grupe nad ključnim elementima proizvodnje, emitiranja, distribucije i srodnih aktivnosti);
- nezavisnost regulatornih organa;
- transparentnost medija;
- proaktivne mjere za promoviranje proizvodnje i emitiranja različitih sadržaja;
- dodjela, na osnovu objektivnih i nestranačkih kriterija, unutar okvira transparentnih procedura i pod nezavisnom kontrolom, neposredne i posredne finansijske podrške za povećavanje pluralizma;
- samoregulatorni instrumenti poput uredničkih smjernica i statuta kojima se utvrđuje urednička nezavisnost.

Po pitanju odredbi Gasparri zakona koje imaju cilj da zaštite medijski pluralizam, Komisija od samog početka smatra da puko povećanje broja kanala do kojeg će dovesti digitalna televizija nije samo po sebi dovoljno da garantira medijski pluralizam. Novi dostupni kanali mogu imati vrlo malo gledateljstvo, ali sličnu količinu sadržaja. Konačno, veće kompanije imaju veću kupovnu moć u nizu aktivnosti, poput nabavke programa, i time će imati i značajno veće prednosti nad drugim nacionalnim pružateljima sadržaja.

Komisija smatra stoga da prag od 20% kanala ne predstavlja jasan pokazatelj udjela na tržištu. Može se kombinirati, na primjer, sa pokazateljem udjela gledanosti.

Po pitanju drugog praga utvrđenog u Gasparri zakonu, odnosno 20% prihoda u Integriranim sistemima komunikacija (SIC), Komisija smatra da SIC u svakom slučaju odražava moderan trend, ali se ne bi trebao koristiti, makar u ovoj vrlo širokoj definiciji, već u ovoj fazi umjesto kriterija 'relevantnog tržišta', jer mu je učinak da razvodni djelotvornost instrumenata koji imaju cilj da štite pluralizam. Doista, može dozvoliti pojedinačnoj kompaniji da ima izuzetno visoke nivoe udjela prihoda na pojedinačnim tržištima, dok u isto vrijeme ostaju ispod praga od 20% u odnosu na cijeli sektor.

Svakako, Komisija uočava da je kombinirani učinak novog okvira utvrđenog u Gasparri zakonu olabavio prethodna protu-koncentracijska pravila čije su maksimalne nivoe Mediaset i RAI prešli. Retequattro je u skladu s tim imao dozvolu da nastavi zauzimati analogne frekvencije.

Komisija stoga smatra da se SIC kriterij treba zamijeniti prethodno korištenim kriterijem 'relevantnog tržišta', kao što je slučaj u ostalim zemljama Evropske unije.

...

U odnosu na odredbe o prelazu radio i televizijskih emitera sa analognih na digitalne frekvencije, Komisija je stekla utisak da je Gasparri zakon preuzeo pristup pokušaja da se uzdrži od pronalaska stvarnog rješenja za problem medijske koncentracije na televizijskom tržištu do nekog trenutka u budućnosti i značajno se oslanja na trenutak u kojem će doći do potpune digitalizacije. Prema mišljenju Komisije, ovaj pristup nije zadovoljavajući jer, ukoliko se zadrži *status quo*, vjerovatno je da će Mediaset i RAI i dalje biti dominantni akteri talijanske televizije. U ovom smislu, Komisija podsjeća da iako su opće protutrustovske odredbe protiv *zloupotrebe* dominantnih položaja, dominantni položaji u medijskom sektoru su *kao takvi* zabranjeni.

...

U odnosu na privatizaciju RAI, koja bi trebala dovesti do manjeg stepena politizacije tog javnog emitera, Komisija smatra da bi promjene u RAI dovele do vladine kontrole nad javnih emiterom u nepredvidivom trajanju. Sve dok postoji ovaj sastav vlade, pored kontroliranja vlastita tri nacionalna televizijska kanala, Premijer će imati određenu kontrolu i nad tri javna nacionalna televizijska kanala. Komisija izražava zabrinutost zbog rizika da bi ova netipična situacija mogla čak i ojačati prijetnju monopolizacije, koja može predstavljati, u smislu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, neopravdano miješanje u slobodu izražavanja.

...”

6. Dokument za diskusiju Komesara za ljudska prava o “Pluralizmu medija i ljudskim pravima”

75. Dokument za diskusiju Komesara za ljudska prava od 6. decembra 2011. godine, u dijelu koji je relevantan za ovaj slučaj, glasi:

“3.2 Slučaj Italije

Historijat takozvane ‘talijanske anomalije’ predstavlja primjer načina na koji monopolizacija emitiranja (putem prekomjerne konsolidacije i super-udruživanja) može predstavljati akutnu opasnost čak i u starijim demokratijama.

Sloboda izražavanja i sloboda štampe su u zdravom stanju u Italiji. Međutim, tržište televizijskog emitiranja se redovno naziva ‘talijanskom anomalijom’.

U posljednja dva desetljeća, nijedna treća sila nije uspjela narušiti takozvani duopol: dominacija privatnog vlasnika, Mediaset grupe i javnog vlasnika Radiotelevisione Italiana, RAI nad tržištem televizijskih kanala emitiranih širom zemlje. Duopol prati praktični monopol koji ima Mediaset u sektoru komercijalne televizije i na tržištu oglašavanja. Prije digitalizacije, udjel gledanosti ovog duopola bio je oko 90% (oba su imala po tri kanala). Kombinirani prihodi i tržište oglašavanja također predstavljaju dokaze duopola.

Italija također bilježi kontinuiranu kontrolu političkih stranaka i vlada nad javnim televizijskim servisima. Kako je premijer Silvio Berlusconi suvlasnik Mediaseta, uobičajene bojazni od vladine kontrole nad RAI pojačane su zabrinutošću oko vladine

široko rasprostranjene kontrole nad najvažnijim izvorom informiranja u zemlji, televizijom.

Takozvani Gasparri i Frattini zakoni iz 2004. godine trebali su osigurati garanciju budućeg pluralizma medija i nakon toga staviti van snage sve ‘dvotračne’ situacije. Međutim, ni univerzalna digitalizacija ni ravnopravna konkurencijska pravila sami po sebi ne mogu garantirati kulturnu raznolikost i politički pluralizam medija, naročito ukoliko već postojeću medijsku koncentraciju zakon praktično održava ili čak i potiče. Pravila Gasparri zakona o prelazu sa analognih na digitalne frekvencije, usprkos inovativnosti, dozvoljavaju duopolu da koristi svoju stečenu ekonomsku silu da se proširi na nova digitalna tržišta.

Evropski standardi zabranjuju neprilično političko ili stranačko vlasništvo ili kontrolu nad privatnim emiterima da bi se izbjeglo vladino ili političko miješanje. Njemačka i UK nameću ograničenja na direktno vlasništvo ili kontrolu političkih aktera nad medijskim emiterima; EU zemlje također zahtijevaju od emitera da održavaju nezavisnost od političkih partija i političara. Italija, usprkos Frattini zakonu, ne čini ništa od ovoga.”

B. Evropski parlament

76. Rezolucija Evropskog parlamenta o rizicima kršenja slobode izražavanja i informiranja, u Evropskoj uniji, a naročito u Italiji (član 11(2) Povelje o ljudskim pravima (2003/2237(INI)) glasi, u dijelu koji je relevantan za ovaj slučaj:

“*Situacija u Italiji*

... Navodi da je nivo koncentracije televizijskog tržišta u Italiji trenutno najviši u Evropi i da, iako talijanska televizija nudi dvanaest nacionalnih kanala i deset do petnaest regionalnih i lokalnih kanala, tržište karakterizira duopol između RAI i MEDIASET gdje zajednički ova dva operatera imaju gotovo 90% udjela u ukupnoj gledanosti i ubiru 96,8% resursa za oglašavanje, u odnosu na Njemačku 88%, Ujedinjeno Kraljevstvo 82%, Francusku 77% i Španiju 58%;

Navodi da je Mediaset grupa najveća privatna televizijska i komunikacijska grupa u Italiji i jedna od najvećih u svijetu te da kontrolira (*inter alia*) televizijske mreže (RTI S.p.A.) i nositelje franšiza oglašavanja (Publitalia '80), za koje je Regulatorni organ za komunikacije (odlukom 226/03) formalno utvrdio da zauzimaju dominantni položaj čime se krši nacionalni zakon (zakon br. 247/97);

Navodi da je jedan od sektora u kojima je sukob interesa najuočljiviji oglašavanje, uzimajući u obzir da je 2001. godine Mediaset grupa primala dvije trećine od ukupnih resursa za televizijsko oglašavanje, što ukupno iznosi EUR 2.500 miliona, te da su glavne talijanske kompanije prenijele značajan dio svojih ulaganja u oglašavanje sa iz štampanih medija na Mediaset mreže i sa RAI na Mediaset;

Navodi da Predsjedavajući Vijeća ministara Italije nije riješio svoje sukobe interesa na što se izričito obavezao, već je suprotno tome povećao svoj kontrolni udio u Mediaset kompaniji (sa 48,639% na 51,023%), time drastično smanjujući svoj vlastiti neto dug putem značajnog povećanja u prihodima oglašavanja na štetu prihoda (i

rejtinga) konkurenata te, prije svega, po štetu finansiranja štampanih medija iz oglašavanja;

Žali zbog opetovanih i dokumentiranih vladinih miješanja, pritisaka i cenzure u odnosu na korporativne strukture i programe (čak i satirične programe) javnog televizijskog servisa RAI, počevši od otpuštanja tri poznata profesionalca na senzacionalni javni zahtjev Predsjedavajućeg Vijeća ministara Italije iz aprila 2002. godine – u kontekstu u kojem apsolutna većina članova odbora rukovodilaca RAI i relevantnog parlamentarnog kontrolnog tijela jesu članovi vladajućih stranaka, te u kojem se ovakav pritisak vrši i na druge medije koji nisu u njegovom vlasništvu, što je dovelo do, *inter alia*, ostavke urednika *Corriere della Sera* u maju 2003. godine;

Navodi, stoga, da talijanski sistem predstavlja anomaliju koja je nastala iz specifične kombinacije ekonomske, političke i medijske moći u rukama jednog čovjeka – trenutnog Predsjedavajućeg Vijeća ministara Italije – i iz činjenice da talijanska Vlada, posredno ili neposredno, kontrolira sve nacionalne televizijske kanale;

Navodi da sistem emitiranja u Italiji funkcionira desetljećima u vanzakonskim okolnostima, kako je Ustavni sud kontinuirano potvrđivao, i u odnosu na koji su se naponi redovnog zakonodavca i nadležnih institucija pokazali nedjelotvornim u uspostavljanju pravnog režima; RAI i Mediaset nastavljaju kontrolirati tri zemaljska analogna televizijska emitera, usprkos činjenici da je Ustavni sud u svojoj presudi br. 420 iz 1994. godine presudio da je nedopustivo da jedno tijelo emitira preko 20% televizijskih programa koji se prenose na domaćem nivou zemaljskim frekvencijama (odnosno više od dva programa) te je utvrdio da je regulatorni režim prema Zakonu br. 223/90 suprotan Ustavu Italije, usprkos tome što je ‘prelazni režim’; ni Zakon br. 249/97 (kojim se uspostavlja garatno tijelo za komunikacije i pravila za telekomunikacijski i radio i televizijski sistem) ne poštuje naloge Ustavnog suda koji je, u svojoj presudi 466/02, proglasio neustavnim nezakonitost člana 3(7), ‘ukoliko ne omogućiti utvrđivanje striktnog i brzog roka, koji u svakom slučaju ne smije biti nakon 31. decembra 2003. godine, do kada se programi koje prenose emiteri koji prekoračuju ograničenje iz stava 6, člana 3, moraju emitirati isključivo satelitski ili kablovski’;

Navodi da je Ustavni sud Italije utvrdio u novembru 2002. godine (predmet 466/2002) da je trenutni talijanski sistem privatne televizije koji djeluje na nacionalnom nivou i analogno prerastao situacije jednostavnog *de facto* zauzimanja frekvencija (funkcioniranje instalacija bez koncesija i autorizacija) i ne može se povezati sa bilo kakvom željom za većim pluralizmom u distribuciji frekvencija i adekvatnim planiranjem emitiranja... Ova *de facto* situacija stoga ne garantira poštivanje eksternog pluralizma informacija, koji predstavlja ključni zahtjev utvrđen u relevantnoj ustavnoj sudskej praksi ... U ovom kontekstu, imajući na umu kontinuirano postojanje (i pogoršanje) situacije koje je proglašena nezakonitom u Presudi br. 420 iz 1994. godine i mreža koje se prema zakonodavstvu iz 1997. godine smatraju ‘viškom’, mora se postaviti konačni rok koji je apsolutno siguran, definitivan i time apsolutno obavezujući da bi se osigurala kompatibilnost sa ustavnim pravilima; navodi da, ipak, nije ispoštovan rok za reformu audiovizualnog sektora te da je zakon o reformi audiovizualnog sektora Predsjednik republike vratio Parlamentu na novo razmatranje zbog nepoštivanja načela utvrđenih na Ustavnom sudu.

...

Izražava nadu da zakonodavna definicija koja je sadržana u nacrtu zakona o reformi audiovizualnog sektora (član 2, tačka G Gasparri zakona) o 'integriranom sistemu komunikacija' kao jedinom relevantnom tržištu, nije u suprotnosti sa pravilima o konkurenciji Zajednice u smislu značenja člana 82 Ugovora EC ili sa brojnim presudama Suda pravde, te da ne onemogućava jasnu i postojanu definiciju referentnog tržišta;

Izražava nadu također da 'sistem za dodjelu frekvencija' predviđen nacrtom Gasparri zakona ne predstavlja puku legitimizaciju *de facto* situacije te da nije u suprotnosti sa, naročito, Direktivom 2002/21/EC, članom 7 Direktive 2002/20/EC ili Direktivom 2002/77/EC, koje specificiraju, *inter alia*, da dodjela radio frekvencija za elektronske komunikacijske sisteme mora biti zasnovana na objektivnim, transparentnim, nediskriminatornim i razmjernim kriterijima;

Naglašava duboku zabrinutost zbog neprimjenjivanja zakona i neprovođenja presuda Ustavnog suda, čime se krši načelo zakonitosti i vladavine prava te zbog nemogućnosti reformiranja audiovizualnog sektora, što rezultira decenijskim značajnim slabljenjem prava građana na pluralističke informacije; pravo koje prepoznaje i Povelja o temeljnim pravima;

Izražava zabrinutost da do situacije kao što je u Italiji može doći i u drugim zemljama članicama i zemljama pristupnicama ukoliko medijski magnat odluči da se počne baviti politikom;

Izražava žaljenje zbog činjenice da talijanski Parlament još uvijek nije usvojio propis kojim se rješava sukob interesa Predsjedavajućeg Vijeća ministara Italije, a bilo je obećano da će se usvajanje izvršiti tokom prvih sto dana mandata vlade;

Smatra da se usvajanje opće reforme audiovizualnog sektora može olakšati ukoliko bude sadržavala specifične i adekvatne zaštitne mjere za sprečavanje trenutnih i budućih sukoba interesa u djelovanju lokalnih, regionalnih ili nacionalnih članova izvršne vlasti koji imaju značajan interes u privatnom audiovizualnom sektoru;

Izražava nadu, povrh svega, da se nacrt Frattini zakona o sukobu interesa neće zaustaviti na *de facto* priznavanju sukoba interesa premijera, već će pružiti adekvatne mehanizme da se spriječi nastavak ovakve situacije;

Izražava žaljenje jer se trenutna situacija u Italiji možda mogla izbjeći da su se obaveze zemalja članica da osiguraju pluralizam u medijima definirale nakon Zelene knjige o pluralizmu iz 1992. godine;

...

Poziva Parlament Italije:

- da ubrza rad na reformi audiovizualnog sektora u skladu sa preporukama Ustavnog suda Italije i Predsjednika Republike, uzimajući u obzir odredbe Gasparri zakona koje su nekompatibilne za pravom Zajednice, kako su utvrdili gore navedeni organi,

- da pronade istinsko i adekvatno rješenje za problem sukoba interesa Predsjedavajućeg Vijeća ministara koji također neposredno kontrolira glavnog

pružatelja privatne i, posredno, javne televizije, glavnog nositelja franšize za oglašavanje i mnoge druge aktivnosti koje su povezane sa audiovizualnim i medijskim sektorom,

- da poduzme mjere da osigura nezavisnost emitera javnog servisa.”

PRAVO

I. PRELIMINARNA ZAPAŽANJA

77. Na ročištu 12. oktobra 2011. godine, podnositelji predstavke su pojasnili vremenski opseg predmeta koji je pred Sudom. Naročito su specificirali da se njihova pritužba odnosi samo na period od 28. jula 1999. godine, od datuma ministarske uredbe kojom je društvu Centro Europa 7 S.r.l. dodijeljena licenca za televizijsko emitiranje širom zemlje (vidi stav 9 iznad), do 30. juna 2009. godine, do datuma od kojeg je bilo autorizirano da koristi jedan kanal i od kojeg je moglo početi sa emitiranjem (vidi stav 16 iznad). Sud se stoga ograničava na ispitivanje da li je došlo do kršenja temeljnih prava podnositelja predstavke tokom navedenog perioda te neće razmatrati bilo kakva slična kršenja do kojih je možda došlo prije 28. jula 1999. godine ili nakon 30. juna 2009. godine.

II. PRELIMINARNI PRIGOVORI VLADE

A. Status žrtve društva podnositelja predstavke

78. Vlada je navela da su društvu podnositelju predstavke dodijeljene frekvencije putem ministarske uredbe od 11. decembra 2008. godine (vidi stav 16 iznad) i tvrdila da su svi sporovi po ovom pitanju riješeni sporazumom od 9. februara 2010. godine (vidi stav 19 iznad). Nadalje, dana 20. januara 2009. godine, *Consiglio di Stato* je dosudio društvu podnositelju predstavke 1.041.418 eura kao naknadu (vidi stav 45 iznad). Vlada je tvrdila da, imajući na umu ove mjere u cjelini, Centro Europa 7 S.r.l. nije moglo tvrditi da je žrtva radnji na koje se žalilo (citirajući, *mutatis mutandis*, *Scordino protiv Italije (br. 1)* [GC], br. 36813/97, stav 179, ECHR 2006-V).

79. Društvo podnositelj predstavke je navelo da, iako su frekvencije dodijeljene sada, gotovo deset godina nakon što je dodijeljena licenca, i dalje može tvrditi da je žrtva navodnih kršenja jer je naknada koju je dodijelilo *Consiglio di Stato* bila nedovoljna u odnosu na pretrpljenu štetu i nije odražavala njen stvarni učinak. Po pitanju sporazuma od 9. februara

2010. godine, on se odnosio na dodjelu dodatnih frekvencija onim koje su dodijeljene uredbom iz decembra 2008. godine i stoga ne ulazi u opseg ove predstavke.

80. Sud ponavlja da prvo nacionalni organi razmatraju naknadu za svako kršenje Konvencije. U tom smislu, pitanje da li podnositelj predstavke može tvrditi da je žrtva navodnog kršenja relevantno je u svim fazama postupke prema Konvenciji (vidi *Burdov protiv Rusije*, br. 59498/00, stav 30, ECHR 2002-III).

81. Sud nadalje ponavlja da odluka ili mjera u korist podnositelja predstavke nije u suštini dovoljna da mu se uskrati status “žrtve” osim ukoliko su nacionalne vlasti priznale, bilo izričito ili suštinski, i nakon toga pružile obeštećenje za kršenje Konvencije (vidi *Eckle protiv Njemačke*, 15. juli 1982., stavovi 69 et seq., serija A br. 51; *Amuur protiv Francuske*, 25. juni 1996., stav 36, *Izvyještaji o presudama i odlukama* 1996-III; *Dalban protiv Rumunije v [GC]*, br. 28114/95, stav 44, ECHR 1999-VI; i *Jensen protiv Danske* (odl.), br. 48470/99, ECHR 2001-X).

82. Pitanje da li lice i dalje može tvrditi da je žrtva navodnog kršenja Konvencije u suštini povlači na strani Suda *ex post facto* ispitivanje situacije tog lica (vidi *Scordino (br. 1)*, citirano iznad, stav 181).

83. U ovom predmetu, društvu podnositelju predstavke su dodijeljene frekvencije u decembru 2008. godine i bilo je u mogućnosti emitirati od 30. juna 2009. godine (vidi stav 16 iznad). Dodjela frekvencija je okončala situaciju na koju se društvo podnositelj predstavke žalilo u svojoj predstavi. Međutim, prema mišljenju Suda, ovo nije predstavljalo ni implicitno priznavanje kršenja Konvencije ni pravno zadovoljenje za period tokom kojem je društvo Centro Europa 7 S.r.l. bilo spriječeno da emitira.

84. Sud dalje smatra da nije došlo do priznavanja, bilo izričito ili suštinski, kršenja člana 10 Konvencije i člana 1 Protokola br. 1 u kontekstu domaćeg postupka. Navodi da je s ovim u vezi da je 2005. godine *Consiglio di Stato* odlučilo zaustaviti ispitivanje žalbe društva podnositelja predstavke i zatražilo od CJEU da donese preliminarnu presudu o tumačenju odredbi Ugovora o slobodi pružanja usluga i konkurenciji, Direktive 2002/21/EC (“Okvirna direktiva”), Direktive 2002/20/EC (“Direktive o autorizaciji”), Direktive 2002/77/EC (“Direktive o konkurenciji”) i člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, u onoj mjeri u kojoj se član 6 Ugovora o Evropskoj uniji na njega odnosi (vidi stav 32 iznad). CJEU smatra da nije neophodno presuđivati o pitanju članu 10 Konvencije jer je njegov odgovor u vezi sa članom 49 EC i, od dana kad su postali primjenjivi, članom 9(1) Okvirne direktive, članom 5(1), drugim podstavom člana 5(2) i članom 7(3) Direktive o autorizaciji i članom 4 Direktive o konkurenciji, omogućio nacionalnom sudu da presudi po predstavi društva podnositelja predstavke (vidi stav 34 iznad).

85. U svojoj odluci od 31. maja 2008. i 20. januara 2009. godine, *Consiglio di Stato* je smatralo da je nedodjeljivanje frekvencija društvu

podnositelju predstavke uzrokovano suštinski zakonodavnim faktorima te da je došlo do nemarnog ponašanja vlasti. U skladu s tim, dosudio je naknadu društvu podnositelju predstavke u skladu sa članom 2043 Krivičnog zakona (vidi stavove 37-38 i 45-48 iznad).

86. Prema mišljenju Suda, *Consiglio di Stato* se ograničilo u tim odlukama na utvrđivanje da su vlasti preuzele neugovornu odgovornost prema općoj odredbi Građanskog zakonika (vidi stav 69 iznad) prema kojem namjerno ili nemarno ponašanje koje uzrokuje nepriličnu štetu podrazumijeva odgovornost počinitelja za tu štetu. U predmetnim odlukama nema indicije da je, pored uzrokovanja štete, ponašanje vlasti bilo u suprotnosti sa načelima koje je utvrdio Sud u odnosu na slobodu izražavanja ili pravo na neometano uživanje svoje imovine, ili oboje. Treba napomenuti s ovim u vezi da se *Consiglio di Stato* nije pozvalo na ova načela.

87. Na kraju, Vlada pred Sudom nije potvrdila da je došlo do bilo kakvog kršenja Konvencije. U tim okolnostima i u nedostatku takve potvrde, Sud smatra da društvo podnositelj predstavke i dalje može tvrditi da je žrtva navodnih kršenja.

88. Čak i pretpostavljajući da je naknada koju je *Consiglio di Stato* dodijelilo bila dovoljna i adekvatna, Sud smatra da ona ne može nadoknaditi nedostatak potvrde navodnih kršenja.

89. Stoga sud odbacuje prigovor Vlade.

B. Status žrtve drugog podnositelja predstavke

90. Vlada je smatrala da se ne može smatrati da drugi podnositelj predstavke, g-din Francescantonio Di Stefano, ima *locus standi* pred Sudom. Nije objasnio koja je njegova uloga u društvu Centro Europa 7 S.r.l. ili na koji način se on može kvalificirati kao žrtva. Vlada je dalje navela da on nije jedini dioničar u datoj kompaniji te da su sve upravne odluke donesene u odnosu na samu kompaniju.

91. Podnositelji predstavke su naveli da se, u skladu sa sudskom praksom Suda (pozivajući se na *Glas Nadezhda EOOD i Anatolij Elenkov protiv Bugarske*, br. 14134/02, stav 41, 11. oktobar 2007., i *Groppera Radio AG i drugi protiv Švicarske*, 28. mart 1990., stav 49, serija A br. 173), jedini dioničar i zakonski zastupnik kompanije također mogu smatrati žrtvom zabrane emitiranja.

92. Sud ponavlja da pojam "žrtva" koji se koristi u članu 34 Konvencije označava osobu na koju direktno utječe data radnja ili propust (vidi, među ostalim predmetima, *Vatan protiv Rusije*, br. 47978/99, stav 48, 7. oktobar 2004). Dalje ponavlja da se lice ne može žaliti na kršenje svog prava u postupku u kojem to lice nije strana, čak i kada je lice dioničar i/ili direktor kompanije koja je strana u postupku (vidi, među ostalim predmetima, *F. Santos, Lda. i Fachadas protiv Portugala* (odl.), br. 49020/99, ECHR 2000-X, i *Nosov protiv Rusije* (odl.), br. 30877/02, 20. oktobar 2005). Nadalje,

dok u određenim okolnostima jedini vlasnik kompanije može tvrditi da je “žrtva” u značenju člana 34 Konvencije gdje su osporene mjere poduzete u odnosu na njegovu kompaniju (vidi, među ostalim predmetima, *Ankarcrona protiv Švedske* (odl.), br. 35178/97, ECHR 2000-VI, i *Glas Nadezhda EOOD i Anatoliy Elenkov*, citirano iznad, stav 40), kada to nije slučaj, zanemarivanje pravne osobnosti kompanije može biti opravdano samo u izuzetnim okolnostima, naročito kada je jasno utvrđeno da je nemoguće da kompanija podnosi predstavke institucijama Konvencije putem organa koji su utvrđeni prema ugovoru o osnivanju poduzeća ili, u slučaju likvidacije, putem svojih likvidatora (vidi *Meltex Ltd i Movsesyan protiv Armenije*, br. 32283/04, stav 66, 17. juni 2008.; vidi također *Agrotexim i drugi protiv Grčke*, 24. oktobar 1995., stav 66, serija A br. 330-A; *CDI Holding Aktiengesellschaft i drugi protiv Slovačke* (odl.), br. 37398/97, 18. oktobar 2001.; i *Amat-G Ltd i Mebaghishvili protiv Gruzije*, br. 2507/03, stav 33, ECHR 2005-VIII).

93. Sud od samog početka uviđa da nisu bile uspostavljene takve izuzetne okolnosti u ovom predmetu (usporedi sa *G.J. protiv Luksemburga*, br. 21156/93, stav 24, 26. oktobar 2000). Nadalje navodi da drugi podnositelj predstavke nije predstavio dokaze kojim bi pokazao da je jedini dioničar društva Centro Europa 7 S.r.l. Svi materijali u posjedu Suda ukazuju na to da je društvo podnositelj predstavke samo, kao pravno lice, učestvovalo u pozivu na tender i da se njemu dodijelila licenca za televizijsko emitiranje; nadalje, sve odluke talijanskih sudova tokom domaćeg postupka odnosile su se samo na društvo podnositelja predstavke (vidi *Meltex Ltd i Movsesyan*, citirano iznad, stav 67). Sud time donosi zaključak da su odbijanje dodjele frekvencija i sudski postupak koji je uslijedio imali učinka samo po interese društva podnositelja predstavke. U skladu s tim, ne može smatrati drugog podnositelja predstavke “žrtvom” radnji na koje se žalio, u značenju člana 34 Konvencije.

94. Imajući na umu gore navedeno, Sud zaključuje da je predstavka, u onoj mjeri u kojoj je uložio drugi podnositelj predstavke, nekompatibilna *ratione personae* sa odredbama Konvencije u značenju člana 35 stav 3 (a) te se mora odbaciti u skladu sa članom 35 stav 4.

95. Sud će se stoga ograničiti na ispitivanje pritužbi koje su podnesene u ime društva podnositelja predstavke.

C. Zloupotreba prava na pojedinačnu predstavku

96. Vlada je navela da je društvo podnositelj predstavke zloupotrijebilo pravo na pojedinačnu predstavku. Tvrdili su da društvo nije informiralo Sud o izvršnom postupku koji se odnosi na dodjelu frekvencija, a koji je doveo do brisanja predmeta zbog sporazuma između Centro Europa 7 S.r.l. i Vlade (vidi stavove 19-20 iznad). Društvo podnositelj predstavke je time zanemarilo da informira Sud o elementima u svom vlasništvu koji su

suštinski za ispitivanje predmeta (*Kerechashvili protiv Gruzije* (odl.), br. 5667/02, ECHR 2006-V).

97. Sud ponavlja da predstavka može biti odbijena kao zloupotreba prava na predstavku ukoliko je svjesno zasnovana na neistinitim činjenicama sa namjerom obmanjivanja Suda (vidi *Varbanov protiv Bugarske*, br. 31365/96, stav 36, ECHR 2000-X). Isto se primjenjuje i kada dođe do novih, značajnih razvoja tokom postupka pred Sudom i kada – usprkos izričitom zahtjevu Pravila 47 stav 6 Pravila suda – podnositelj predstavke ne otkrije te informacije Sudu, time ga sprečavajući da presudi u predmetu sa punim znanjem činjenica (vidi *Hadrabová i drugi protiv Češke Republika* (odl.), br. 42165/02 i 466/03, 25. septembar 2007., i *Predescu protiv Rumunije*, br. 21447/03, stavovi 25-27, 2. decembar 2008). Međutim, čak i u takvim slučajevima, uvijek se mora sa dovoljnom sigurnošću utvrditi namjera podnositelja predstavke da obmani Sud (vidi, *mutatis mutandis*, *Melnik protiv Ukrajine*, br. 72286/01, stavovi 58-60, 28. mart 2006., i *Nold protiv Njemačke*, br. 27250/02, stav 87, 29. juni 2006).

98. U ovom predmetu Sud navodi da se pritužbe društva podnositelja predstavke odnose na njegovu nemogućnost da emitira tokom perioda od 28. jula 1999. godine do 30. juna 2009. godine (vidi stav 77 iznad) te da je u obrascu za predstavku društvo navelo da je dobilo frekvencije 2008. godine i da joj je dozvoljeno da emitira od juna 2009.

99. U tim okolnostima, ne može se zaključiti da je društvo podnositelj predstavke zanemarilo da informira Sud o početku postupka po jednom ili više suštinskih elemenata za ispitivanje predmeta. Također treba navesti da su sporazum sa Ministarstvom i podnesak da se premet vrati na spisak predmeta Regionalnog upravnog suda događaji koji su se desili 9. februara 2010. godine i 8. marta 2011. godine (vidi stavove 19-22 iznad), poprilično nakon perioda na koji se odnosi podnesak u ovom predmetu. U skladu s tim, nema osnova za utvrđivanje da je društvo podnositelj predstavke zloupotrijebilo svoje pravo na pojedinačnu predstavku u ovom predmetu.

100. Stoga se Vladin prigovor ne može podržati.

D. Zakašnjelo podnošenje predstavke

101. Na ročištu 12. oktobra 2011. godine, Vlada je podnijela prigovor da nije ispoštovano šestomjesečno pravilo utvrđeno u članu 35 stav 1 Konvencije po osnovu da je konačna domaća odluka bila odluka *Consiglio di Stato* br. 2622, koja je deponirana u registar 31. maja 2008. Tvrdili su da je u toj odluci *Consiglio di Stato*, podržavajući presudu Regionalnog upravnog suda, proglasilo nedopustivim, sa konačnim djelovanjem, zahtjev za dodjelu frekvencija. Stoga predstavka od 20. jula 2009. godine nije uložena na vrijeme.

102. Sud ponavlja da se šestomjesečno pravilo ne može tumačiti na način da od podnositelja predstavke zahtijeva da Sudu podnose pritužbe

prije nego se konačno utvrdi njihov položaj u vezi sa stvari na domaćem nivou (vidi *Varnava i drugi protiv Turske* [GC], br. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 i 16073/90, stav 157, ECHR 2009). Ukoliko se podnositelj predstavke žali na kontinuiranu situaciju, šestomjesečno pravilo počinje da teče u trenutku kada se takva situacija okonča (vidi, među mnogim drugim predmetima, *Ortolani protiv Italije* (odl.), br. 46283/99, 31. maj 2001., i *Pianese protiv Italije i Holandije* (odl.), br. 14929/08, stav 59, 27. septembar 2011).

103. U ovom predmetu, u svojoj odluci od 31. maja 2008. godine, *Consiglio di Stato* je odbilo zahtjev društva podnositelja predstavke za dodjelu frekvencija, smatrajući da sudovi nemaju ovlasti da poduzimaju tražene mjere umjesto upravnih organa. Presudilo je da Ministarstvo mora donijeti odluku po zahtjevu društva podnositelja predstavke za frekvencije, primjenjujući presudu koju je u međuvremenu dostavio CJEU, te obustavio odlučivanje o naknadi koja se društvu treba dodijeliti (vidi stavove 37-39 iznad).

104. Slijedi da je čak i nakon odluke *Consiglio di Stato* br. 2622 od 31. maja 2008. godine, društvo podnositelj predstavke i dalje čekalo odgovor vlasti na svoj zahtjev za dodjelu frekvencija. Kako ta odluka nije bila konačna, nije riješila sve zahtjeve društva podnositelja predstavke. Posebice, ostala su otvorena pitanja da li je društvo pretrpjelo štetu, da li je ta šteta pripisiva vlastima te da li ima pravo na naknadu. *Consiglio di Stato* ih je utvrdilo tek u svojoj presudi od 20. januara 2009. godine, u kojoj je naložilo Ministarstvu da plati društvu podnositelju predstavke iznos od EUR 1.041.418 kao naknadu. Tek je u kasnijoj presudi *Consiglio di Stato* potvrdilo da je ponašanje Ministarstva bilo nemarno u tome što je, prvo, dodijelilo društvu Centro Europa 7 S.r.l. licencu bez dodjeljivanja ijedne frekvencije za emitiranje, i drugo, da postoji uzročno-posljedična veza između ponašanja vlasti i navodne štete (vidi stavove 45-48 iznad).

Pored toga, Sud je naveo da se situacija na koju se žalilo društvo podnositelj predstavke, naime nemogućnost emitiranja televizijskih programa, nije okončana do 30. juna 2009. godine (vidi stav 16 iznad), već samo dvadeset dana prije podnošenja predstavke.

105. Pod tim okolnostima, ne može se podržati prigovor Vlade da predstavka nije podnesena na vrijeme.

E. Neiscrpljivanje domaćih pravnih lijekova

106. Prema Vladinom podnesku, društvo podnositelj predstavke nije iscrpilo sve domaće pravne lijekove jer nije podnijelo, "makar suštinski", svoju pritužbu prema članu 10 Konvencije u svojoj predstavi od 18. februara 2009. godine Regionalnom upravnom sudu kojom se osporava uredba od 11. decembra 2008. (vidi stav 18 iznad).

107. Društvo podnositelj predstavke osporilo je Vladin argument i tvrdilo da se predmet koji je uložen Regionalnom upravnom sudu odnosio na period van opsega ove predstavke Sudu.

108. Opća načela iscrpljivanja domaćih pravnih lijekova utvrđena su u predmetu *Sejdovic protiv Italije* ([GC], br. 56581/00, stavovi 43-46, ECHR 2006-II). Sud navodi da se postupci na koje se poziva Vlada, koji i dalje traju na domaćim sudovima (vidi stav 23 iznad), odnose na uredbu od 11. decembra 2008. godine kojom su dodijeljene frekvencije. Datom uredbom okončana je situacija na koju se društvo podnositelj predstavke žalilo pred Sudom, jer je stvorena pravna osnova koja omogućava emitiranje od 30. juna 2009. godine (vidi stav 16 iznad). Slijedi da, u kontekstu ove predstavke, društvo podnositelj predstavke ne može biti obavezano da čeka na ishod tih postupaka prije nego Sud razmotri meritornost pritužbi.

109. U skladu s tim, mora se odbaciti Vladin preliminarni prigovor da se nisu iskoristili domaći pravni lijekovi.

III. NAVODNA POVREDA ČLANA 10 KONVENCIJE

110. Društvo podnositelj predstavke je navelo da je došlo do povrede njegovog prava na slobodu izražavanja, a naročito slobode prenošenja informacija i ideja. Žalilo se, naročito, da Vlada gotovo 10 godina nije dodijelila nijednu frekvenciju za analogno zemaljsko televizijsko emitiranje. Tvrdilo je da je uslijed propuštanja primjene Zakona br. 249/1997 (vidi stav 56 gore), neizvršenja presuda Ustavnog suda br. 420/1994 i 466/2002 (vidi stavove 54 i 62 gore) i postojećeg duopola na talijanskom televizijskom tržištu došlo do povrede člana 10 Konvencije, koji propisuje:

“1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja vlastitog mišljenja, primanja i saopćavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

2. Pošto korištenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudstva.”

111. Vlada je osporila ovaj argument.

A. Prihvatljivost

112. Sud navodi da ova tužba nije očito neosnovana, u značenju člana 35 stava 3 (a) Konvencije. Nadalje navodi da nije neprihvatljiva po bilo kojoj drugoj osnovi. Stoga se mora proglasiti prihvatljivom.

B. Osnovanost

1. Izjašnjenja strana i intervencija treće strane

(a) Društvo podnositelj predstavke

113. Društvo podnositelj predstavke se izjasnilo da nije bilo u mogućnosti emitirati televizijske programe usprkos licenci koja mu je u tu svrhu dodijeljena postupkom javne nabavke. Ovo kršenje njegovih prava rezultiralo je iz niza zakonodavnih, administrativnih i sudskih mjera države Italije, koja je djelovala kroz različita tijela i instrumente. Miješanje u slobodu izražavanja nije opravdano ni neophodno u demokratskom društvu.

114. U izjašnjenju društva podnositelja predstavke, donošenje niza prelaznih zakona održalo je privremenu praksu koja je favorizirala postojeće operatere, sprečavajući društvo da djelotvorno realizira svoja prava. Pozvalo se na nalaz Suda u predmetu *Meltex Ltd i Movsesyan* (citiran iznad) i navelo da, za razliku od tog slučaja, kršenje u ovom slučaju nije jednostavno došlo zbog uskraćivanja prava u jednokratnoj odluci, već zbog odbijanja, u trajanju od više od deset godina, da se koristi licenca koja je dodijeljena u postupku javne nabavke.

115. Društvo podnositelj predstavke smatra da odbijanje da mu se dodijeli ijedna frekvencija za emitiranje predstavlja miješanje u realizaciju njegovih prava prema članu 10 stav 1 Konvencije (*Meltex Ltd i Movsesyan*, citiran iznad, i *Glas Nadezhda EOOD i Anatoliy Elenkov*, citiran iznad). Miješanje nije propisano zakonom, kako to zahtijeva Konvencija, zbog nepredvidljivosti prelaznog zakonodavstva koje je usvojio nacionalni parlament. Društvo podnositelj predstavke je nadalje navelo da su talijanski sudovi primijenili dato zakonodavstvo i utvrdili da se naknada treba računati počevši od 1. decembra 2004. godine, suprotno onome što je CJEU utvrdio u svojoj presudi.

(b) Vlada

116. Vlada je navela da je društvu podnositelju predstavke dodijeljena licenca 1999. godine, koja nije *ipso facto* prenijela i pravo na dodijeljene frekvencije. U skladu sa Zakonodavnom uredbom br. 5 od 23. januara 2001. godine, kako je izmijenjena Zakonom br. 66 od 20. marta 2001. godine (vidi stavove 63-64 iznad), društvo podnositelj predstavke moglo je kupiti

potrebne frekvencije za prenos programa. Međutim, nije iskoristilo tu opciju i nije učestvovalo u novom pozivu za dostavljanje ponuda iz 2007. godine.

117. Prema izjašnjenju Vlade, društvu podnositelju predstavke nisu dodijeljene frekvencije zbog opće reorganizacije nacionalnih i lokalnih analognih frekvencija u kontekstu ograničene dostupnosti, te zbog toga što su mnoga društva koja su dostavila neuspješne ponude 1999. godine podnijela žalbe nacionalnim sudovima, a dozvoljeno im je da nastave sa emitiranjem bez licence na osnovu prethodno važećih pravila.

118. Vlada je navela da je svrha poziva na dostavljanje ponuda iz 1999. godine bila da se izvrši odabir operatera koji će biti uključeni u AGCOM plan. U skladu s tim, cilj nije bio da se neposredno dodjeljuju frekvencije jer još uvijek nije bio izrađen program prilagodbe instalacija. S tim u vezi, ukazali su na to da Ministarstvo nije dodijelilo bilo kakve druge licence pod tim istim uvjetima iz 1999. godine.

119. Vlada je objasnila da je, nakon neuspjeha kablovske televizije u Italiji, Zakon br. 66/2001 predvidio prelaz na digitalnu zemaljsku televiziju najkasnije 2006. godine. Potom su Zakonodavna uredba br. 352/2003 i Zakon. 112/2004 (vidjeti stavove 65-67 iznad) utvrdili da će se prestati primjenjivati prelazne odredbe kada digitalna pokrivenost pređe 50% svih korisnika, nivo koji je postignut 27. maja 2004. godine.

120. Vlada dalje navodi da je CJEU utvrdio da nije bilo potrebno ispitivati da li je došlo do kršenja člana 10 Konvencije. Nadalje, u presudama br. 242 i 243/2009, *Consiglio di Stato* je utvrdilo da nacionalna televizija nije prekogranični servis i da društvo podnositelj predstavke, kao nositelj licence, ima pravo da učestvuje u konkurentnim, nediskriminatornim postupcima za dodjelu frekvencija od 1. januara 2008. godine. Ovaj rezultat je postignut ministarskom uredbom od 11. decembra 2008. godine (vidi stav 16 iznad), prema kojoj je društvu podnositelju predstavke dodijeljen kanal 8 na VHF III frekvencijskom opsegu, a koji je postao dostupan zbog prelaska na digitalno emitiranje.

121. Vlada je ukazala na to da je Italija morala postepeno usklađivati nacionalne i lokalne kanale te da je to bilo neophodno da bi se pomirila neotuđiva prava postojećih operatera i, iznad svega, izbjegao svaki rizik od upadanja u situaciju monopola, odnosno obratno, haosa. Prelaz je naročito dozvolio postojećim operaterima da nastave sa emitiranjem i novim nositeljima licence da razviju mrežu kupovinom frekvencija.

122. Vlada je navela da je, u skladu sa sudskom praksom Suda, reguliranje aktivnosti televizijskih kompanija u skladu sa članom 10 Konvencije, koji državama ne brani ispitivanje tehničkih aspekata, prava i potreba specifičnog gledateljstva, karakteristika i ciljeva kanala, njihovog potencijalnog gledateljstva na nacionalnom i lokalnom nivou, i obaveza koje proističu iz međunarodnih angažmana (*Informationsverein Lentia i drugi protiv Austrije*, 24. novembar 1993. godine, serija A br. 276).

123. Vlada je objasnila da je licenca dodijeljena društvu podnositelju predstavke značila da ima pravno zaštićen položaj te da može kupovati frekvencije, koristiti kapacitete za digitalnu transmisiju drugih operatera i prednost “su lokacije dva operatera RAI i [Mediaset]”.

124. Vlada je navela da društvo podnositelj predstavke trenutno korisnicima nudi niz kanala koji emitiraju različite sadržaje, uključujući i horor filmove i filmove za odrasle. Praktično govoreći, rukovodi ograničenim sistemom, jer se njegovi programi mogu gledati samo korištenjem dekodera koje pruža svojim korisnicima. Ovim se ilustrira način i opseg prednosti koju društvo podnositelj predstavke koristi u odnosu na svoju slobodu prenošenja informacija i ideja u demokratskom društvu.

125. Na kraju, Vlada se izjasnila da okolnosti slučaja nisu ni na jedan način usporedive sa onim u predmetu *Meltex Ltd i Movsesyan* (citiran iznad).

(c) Intervencija treće strane

126. Institut otvoreno društvo – pravna inicijativa počeo je predstavljati “Osnovnih načela pluralizma emitterskih medija”. Potom se pozvao na zakone i prakse evropskih zemalja slične veličine kao Italija (Francuska, Njemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo), prije razmatranja evropskih standarda, koji prepoznaju da dužnost osiguravanja pluralizma podrazumijeva neophodnost ograničenja u smislu vlasništva nad medijima, posebice u oblasti emitiranja.

127. Također je ispitao političku kontrolu nad emiterima i naveo da su mnoge evropske zemlje usvojile pravne sisteme koji specifično zabranjuju i/ili ograničavaju mogućnost da vodeći političari ili političke stranke kontroliraju emitere i njihove programe.

128. U izjašnjenju treće strane, okolnosti ovog slučaja se trebaju posmatrati u kontekstu veće i starije boljke talijanskog sektora emitiranja i informiranja. Institut otvoreno društvo – pravna inicijativa izjasnio se da, ukoliko Sud utvrdi kršenje člana 10 u ovom predmetu, treba razmotriti naredbu državi Italiji da provede opće i sistemske mjere sa ciljem garantiranja pluralizma svog emitterskog sistema.

2. Ocjena Suda

(a) Opća načela koja se odnose na pluralizam audiovizualnih medija

129. Sud smatra da je adekvatno u samom početku rekapitulirati opća načela utvrđena u sudskoj praksi koja se odnose na pluralizam u audiovizualnim medijima. Kako je često navođeno, ne može postojati demokratija bez pluralizma. Demokratija se razvija na slobodi izražavanja. Od suštinskog je značaja da demokratija dozvoljava predlaganje različitih političkih programa i debatu o njima, čak i kada su u pitanju oni koji u

pitanje dovode način na koji je država trenutno organizirana, pod uvjetom da ne štete samoj demokratiji (vidi *Manole i drugi protiv Moldavije*, br. 13936/02, stav 95, ECHR 2009 (izvaci), i *Socijalistička stranka i drugi protiv Turske*, 25. maj 1998., stavovi 41, 45 i 47, *Izveštaji* 1998-III).

130. S tim u vezi, Sud navodi da nije dovoljno, da bi se osigurao istinski pluralizam u audiovizualnom sektoru u demokratskom društvu, da se omogući postojanje više kanala ili teoretska mogućnost potencijalnih operatera da pristupe audiovizualnom tržištu. Neophodno je, pored toga, dozvoliti djelotvoran pristup tržištu na način da garantira različitost sveukupnog programskog sadržaja, odražavajući, do one mjere do koje je moguće, različitost mišljenja koja se sreću u društvu na koje programi ciljaju.

131. Sloboda izražavanja, kako je osigurana članom 10, stavom 1, predstavlja jedan od suštinskih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uvjeta za njegov napredak (vidi *Lingens protiv Austrije*, 8. juli 1986., stav 41, serija A br. 103). Sloboda štampe i drugih medija pruža javnosti jedan od najboljih načina otkrivanja i formiranja mišljenja o idejama i stavovima političkih vođa. Štampa ima zadatak da prenosi informacije i ideje o političkim pitanjima i drugim temama od javnog interesa. Ne samo da štampa ima zadatak da prenosi te informacije i ideje: javnost također ima pravo da ih dobija (vidi, na primjer, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 7. decembar 1976., stav 49, serija A br. 24, i *Lingens*, citiran iznad, stavovi 41-42).

132. Audiovizualni mediji, poput radija i televizije, imaju naročito značajnu ulogu u ovom smislu. Zbog svoje moći da prenose poruke putem zvuka i slike, takvi mediji imaju neposredniji i moćniji učinak od štampe (vidi *Jersild protiv Danske*, 23. septembar 1994., stav 31, serija A br. 298, i *Pedersen i Baadsgaard protiv Danske* [GC], br. 49017/99, stav 79, ECHR 2004-XI). Funkcija televizije i radija kao uobičajenih izvora zabave u domu slušatelja ili gledatelja nadalje pojačava ovaj učinak (vidi *Murphy protiv Irske*, br. 44179/98, stav 74, ECHR 2003-IX).

133. Situacija u kojoj bi bilo dozvoljeno moćnoj ekonomskoj ili političkoj grupi u društvu da zauzme položaj dominacije u audiovizualnim medijima, i time vrši pritisak na emitere i eventualno umanjuje njihove uredničke slobode, podriva temeljnu ulogu slobode izražavanja u demokratskom društvu koja je utvrđena u članu 10 Konvencije, naročito kada služi za prenos informacija i ideje od općeg interesa, na čije dobijanje, povrh toga, javnost ima pravo (vidi *VgT Verein gegen Tierfabriken protiv Švicarske*, br. 24699/94, stavovi 73 i 75, ECHR 2001-VI; vidi također *De Geillustreerde protiv Holandije*, br. 5178/71, odluku Komisije od 6. jula 1976., stav 86, Odluke i izvještaji 8, str. 13). Ovo je tačno i kada položaj dominacije ima država ili javni emiter. Stoga Sud smatra da, zbog svoje restriktivne naravi, režim licenci koji dozvoljava monopol javnom emiteru nad dostupnim frekvencijama ne može biti opravdan osim ukoliko se

dokaže da je postojala neodložna potreba za njim (vidi *Informationsverein Lentia i drugi*, citiran iznad, stav 39).

134. Sud navodi da u tako osjetljivom sektoru kakav su audiovizualni mediji, pored negativne dužnosti nemiješanja, država ima pozitivnu obavezu da uspostavi adekvatno zakonodavstvo i administrativni okvir koji garantiraju djelotvoran pluralizam (vidi stav 130 iznad). Ovo je naročito poželjno kada nacionalni audiovizualni sistem odlikuje duopol, kao što je slučaj u ovom predmetu.

Imajući to na umu, potrebno je navesti da je u Preporuci CM/Rec(2007)2 o medijskom pluralizmu i raznovrsnosti medijskog sadržaja (vidi stav 72 iznad) Komitet ministara potvrdio da “s ciljem zaštite i aktivnog promoviranja pluralističkih ideja i mišljenja, kao i kulturne raznolikosti, zemlje članice trebaju prilagoditi postojeće regulatorne okvire, naročito u odnosu na vlasništvo medija, te usvojiti potrebne regulatorne i finansijske mjere da bi se zajamčila transparentnost medija i strukturalni pluralizam, kao i raznovrsnost distribuiranog sadržaja”.

135. Pitanje koje se postavlja u ovom predmetu je da li je došlo do miješanja javnih vlasti u pravo društva podnositelja predstavke da “prenosi informacije i ideje” i, ukoliko jeste, da li je miješanje “propisano zakonom”, da li ima jedan ili više legitimnih ciljeva i da li je “nužno u demokratskom društvu” u svrhu njihovog postizanja (vidi *RTBF protiv Belgije*, br. 50084/06, stav 117, ECHR 2011 (izvaci)).

(b) Da li je došlo do miješanja

136. Sud smatra da odbijanje dodjele licence za emitiranje predstavlja miješanje u ostvarivanje prava garantiranih članom 10, stavom 1 Konvencije (vidi, među ostalim predmetima, *Informationsverein Lentia i drugi*, citiran iznad, stav 27; *Radio ABC protiv Austrije*, 20. oktobar 1997., stav 27, *Izvjestaji* 1997-VI; *Leveque protiv Francuske* (odl.), br. 35591/97, 23. novembar 1999.; *United Christian Broadcasters Ltd protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.), br. 44802/98, 7. novembar 2000.; *Demuth protiv Švicarske*, br. 38743/97, stav 30, ECHR 2002-IX; i *Glas Nadezhda EOOD i Anatolij Elenkov*, citiran iznad, stav 42). Malo je važno da li je licenca odbijena po pojedinačnom zahtjevu ili po osnovu učešća u tenderskom postupku (vidi *Meltex Ltd i Movsesyan*, citiran iznad, stav 74).

137. Sud navodi da se ovaj predmet razlikuje od predmeta citiranih u prethodnom stavu po tome što se ne odnosi na odbijanje dodjele licence. Nasuprot tome, nakon tenderske procedure, licenca je dodijeljena društvu podnositelju predstavke 28. jula 1999. godine za analogno zemaljsko televizijsko emitiranje (vidi stav 9 iznad). Međutim, kako mu nisu dodijeljene frekvencije za emitiranje, nije bilo u mogućnosti prenositi programe do 30. juna 2009. godine.

138. Sud ponavlja da Konvencija ima namjeru garantirati ne teoretska i iluzorna prava, već prava koja su praktična i djelotvorna (vidi *Artico protiv*

Italije, 13. maj 1980., stav 33, serija A br. 37). Nedodjeljivanjem frekvencija društvu podnositelju predstavke uskraćena je svaka praktična svrha licence jer je djelatnost koju ona autorizira bilo *de facto* nemoguće provesti gotovo deset godina. Ovo je predstavljalo značajnu prepreku, a time i miješanje, u odnosu ostvarivanje prava društva podnositelja predstavke da prenosi informacije i ideje.

(c) Da li je miješanje bilo “popisano zakonom”

(i) Opća načela

139. Treća rečenica člana 10, stava 1 državama omogućava da putem sistema licenciranja reguliraju način na koji se emitiranje organizira na njihovim teritorijima, naročito njegove tehničke aspekte. Dodjela licence se također može uvjetovati drugim razmatranjima, kao što su priroda i ciljevi predloženog kanala, potencijalno gledateljstvo na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, prava i potrebe specifičnog gledateljstva i obaveze koje proističu iz međunarodnih pravnih instrumenata (vidi *United Christian Broadcasters Ltd*, citiran iznad, i *Demuth*, citiran iznad, stavovi 33-35). Takvo reguliranje mora imati osnovu u “zakonu”.

140. Izraz “propisano zakonom” u drugom stavu člana 10 ne zahtijeva samo da sporna mjera ima pravnu osnovu u domaćem pravu, već se odnosi i na kvalitet datog zakona, koji treba biti dostupan predmetnim osobama i predvidljiv u smislu svojih učinaka (vidi, među ostalim predmetima, *VgT Verein gegen Tierfabriken*, citiran iznad, stav 52; *Rotaru protiv Rumunije* [GC], br. 28341/95, stav 52, ECHR 2000-V; *Gawęda protiv Poljske*, br. 26229/95, stav 39, ECHR 2002-II; i *Maestri protiv Italije* [GC], br. 39748/98, stav 30, ECHR 2004-I). Međutim, zadatak je prvenstveno nacionalnih organa, osobito sudova, da tumače i primjenjuju domaće pravo (vidi *Kruslin protiv Francuske*, 24. april 1990., stav 29, serija A br. 176-A, i *Kopp protiv Švicarske*, 25. mart 1998., stav 59, *Izveštaji* 1998-II).

141. Jedan od zahtjeva koji proističe iz izraza “propisano zakonom” je predvidljivost. Time se norma ne može smatrati “zakonom” ukoliko nije formulirana dovoljno precizno da građanima omogući da reguliraju svoje ponašanje; moraju biti u mogućnosti, ukoliko je potrebno uz adekvatan savjet, da predvide, do mjere koja je razumna u okolnostima, posljedice koje data radnja može za sobom povući. Takve posljedice ne moraju biti predvidljive sa apsolutnom sigurnošću: iskustvo je pokazalo da to ovo nedostižno. Ipak, iako se sigurnost uveliko preporučuje, može dovesti do pretjerane rigidnosti, a zakon mora držati korak sa promjenjivim okolnostima. U skladu s tim, mnogi zakoni neminovno sadrže termine koji su, u većoj ili manjoj mjeri, nejasni i čije tumačenje i primjena predstavljaju stvar prakse (vidi *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 1)*, 26. april 1979., stav 49, serija A br. 30; *Kokkinakis protiv Grčke*, 25. maj 1993.,

stav 40, serija A br. 260-A; i *Rekvényi protiv Mađarske* [GC], br. 25390/94, stav 34, ECHR 1999-III).

142. Nivo preciznosti koji se zahtijeva od domaćeg zakonodavstva, koji u svakom slučaju ne može pokriti sve mogućnosti, zavisi u značajnoj mjeri od sadržaja datog zakona, oblasti koju će pokrivati i broja i statusa onih kojima je namijenjen (vidi *RTBF protiv Belgije*, citiran iznad, stav 104; *Rekvényi*, citiran iznad, stav 34; i *Vogt protiv Njemačke*, 26. septembar 1995., stav 48, serija A br. 323).

143. Naročito, pravilo je “predvidljivo” kada pruža mjeru zaštite protiv proizvoljnog miješanja javnih vlasti (vidi *Tourancheau i July protiv Francuske*, br. 53886/00, stav 54, 24. novembar 2005.) i protiv široke primjene ograničenja po štetu bilo koje strane (vidi, *mutatis mutandis*, *Başkaya i Okçuoğlu protiv Turske* [GC], br. 23536/94 i 24408/94, stav 36, ECHR 1999-IV).

(ii) *Primjena gore navedenih načela u ovom predmetu*

144. U ovom predmetu, Sud mora utvrditi da li je talijansko zakonodavstvo sa dovoljnom preciznošću utvrdilo uvjete i proceduru kojima su se društvu podnositelju predstavke mogle dodijeliti frekvencije za emitiranje u skladu sa dodijeljenom mu licencom. Ovo je naročito važno u slučaju kao što je ovaj, u kojem se relevantno zakonodavstvo odnosilo na uvjete pristupa audiovizualnom tržištu.

145. Sud navodi da su odgovarajuće vlasti 28. jula 1999. godine dodijelile licencu društvu podnositelju predstavke za zemaljsko televizijsko emitiranje širom zemlje, u skladu sa Zakonom br. 249/1997, dajući mu autorizaciju da instalira i vodi analognu televizijsku mrežu. U odnosu na dodjelu frekvencija, licenca se pozivala na nacionalni plan za dodjelu frekvencija, koji je usvojen 30. oktobra 1998., i davala je društvu podnositelju predstavke dvadeset i četiri mjeseca da svoje instalacije uskladi sa relevantnim zahtjevima (vidi stav 9 iznad). Međutim, kako se vidi iz odluka domaćih sudova (vidi stav 14 iznad), društvo podnositelj predstavke nije moglo ispuniti tu obavezu sve dok vlasti nisu usvojile program prilagodbe i provele plan za dodjelu frekvencija. Sud smatra da je u takvim okolnostima društvo podnositelj predstavke moglo razumno očekivati da će vlasti usvojiti instrumente potrebne za reguliranje zemaljskih aktivnosti emitiranja najkasnije u roku od dvadeset i četiri mjeseca od 28. jula 1999. godine. Pod uvjetom da je ažurirao svoje instalacije kako je zahtijevano, društvo podnositelj predstavke je time trebalo imati pravo na prenos televizijskih programa.

146. Međutim, plan za dodjelu frekvencija nije proveden do decembra 2008. godine, a društvu podnositelju predstavke je dodijeljen kanal za emitiranje njegovih programa počevši tek od 30. juna 2009. godine (vidi stav 16 iznad). U međuvremenu, mnogobrojni kanali su, na privremenoj osnovi, nastavili da koriste razne frekvencije koje su prema planu trebale

biti dodijeljene. *Consiglio di Stato* je utvrdilo (vidi stav 28 iznad) da je ovakvo stanje stvari uzrokovano suštinski zakonodavnim faktorima. Sud će ukratko razmotriti te faktore.

147. Prvo navodi da je dio 3(1) Zakona br. 249/1997 omogućio kanalima “preko kvote” (vidi stav 60 iznad) da nastave sa emitiranjem na nacionalnom i lokalnom nivou dok se ne dodijele nove licence, odnosno dok se ne odbiju zahtjevi za nove licence, ali, u svakom slučaju, na nakon 30. aprila 1998. godine (vidi stav 57 iznad). Međutim, dio 3(6) istog zakona utvrđuje prelaznu shemu prema kojoj kanali preko kvote mogu nastaviti emitirati na zemaljskim frekvencijama na privremenoj osnovi i nakon 30. aprila 1998, godine, pod uvjetom da poštuju obaveze nametnute kanalima nositeljima licenci i da se njihovi programi emitiraju istovremeno satelitski ili kablovski (vidi stav 60 iznad).

148. Društvo podnositelj predstavke je moglo zaključiti, iz gore spomenutog zakonodavnog okvira primjenjivog u vrijeme dodjele licence, da mogućnost nastavka emitiranja kanala preko kvote nakon 30. aprila 1998. godine neće utjecati na prava novih nositelja licenci. Međutim, ovaj okvir je izmijenjen Zakonom br. 66 od 20. marta 2001. godine, koji je propisao prelaz sa analogne na digitalnu televiziju i, još jedanput, ovlastio kanale preko kvote da nastave emitirati na zemaljskim frekvencijama dok se ne provede nacionalni plan za dodjelu frekvencija za digitalnu televiziju (vidi stav 63 iznad).

149. Dana 20. novembra 2002. godine, do kojeg plan još uvijek nije bio proveden, Ustavni sud je utvrdio da prelaz kanala preko kvote sa zemaljskih frekvencija na kablovsko ili satelitsko emitiranje treba da se okonča najkasnije do 31. decembra 2003. godine, bez obzira na postignutu fazu razvoja digitalne televizije (vidi stav 62 iznad). U svjetlu te presude, društvo podnositelj predstavke je očekivalo da će se do početka 2004. godine osloboditi frekvencije koje su mu trebale biti dodijeljene. Međutim, naloženo je dodatno produženje nacionalnim zakonodavstvom.

150. Dio 1 Zakonodavne uredbe br. 352/2003 dozvolio je kanalima preko kvote da nastave sa svojom djelatnošću do okončanja AGCOM istrage o razvoju kanala digitalne televizije. Potom je Zakon br. 112/2004 (dio 23(5)), općim autorizacijskim mehanizmom produžio mogućnost kanalima preko kvote nastavka emitiranja na zemaljskim frekvencijama dok se ne provede nacionalni plan za dodjelu frekvencija za digitalnu televiziju (vidi stavove 65-67 iznad), što je imalo za rezultat da se više nije zahtijevalo od tih kanala da oslobode frekvencije koje su trebale biti prenesene operaterima nositeljima licenci, poput društva podnosioca predstavke.

151. Sud je naveo da je naknadna primjena ovih zakona imala učinak blokiranja frekvencija i sprečavanja operatera koji nisu kanali preko kvote da učestvuju u ranim fazama digitalne televizije. Posebice su dati zakoni odgodili istek prelazne sheme do okončanja istrage AGCOM-a o razvoju digitalnih televizijskih kanala i do provedbe nacionalnog plana za dodjelu

frekvencija, odnosno, pozvali su se na datume koje je bilo nemoguće predvidjeti. S ovim u vezi, Sud se slaže sa nalazom CJEU u sljedećem:

“... Zakon br. 112/2004 ne samo da postojećim operaterima dodjeljuje prioritarno pravo na radio frekvencije, već im to pravo ekskluzivno rezervira, bez vremenskog ograničavanja privilegiranih položaja koji su tim operaterima pripisani i bez propisivanja ikakve obaveze da ustupe radio frekvencije kojima se krši prag nakon prelaza na digitalno televizijsko emitiranje.”

152. Sud stoga smatra da dati zakoni sadrže nejasne termine koji ne definiraju dovoljno precizno i jasno opseg i trajanje prelazne sheme.

153. Pored toga, CJEU, kojem je *Consiglio di Stato* uputilo ovu stvar, naveo je da su ove mjere nacionalnog zakonodavstva za sobom povukle naknadnu primjenu prelaznih aranžmana koji su strukturirani u korist postojećih mreža te da je to imalo učinak sprečavanja pristupa operaterima bez frekvencija za emitiranje, poput društva Centro Europa 7 S.r.l., tržištu televizijskog emitiranja iako su imali licencu (u slučaju društva podnositelja predstavke, od 1999. godine – vidi stav 35 iznad).

154. Imajući na umu gore navedeno, Sud smatra da su domaćem zakonodavnom okviru nedostajale jasnost i preciznost te da nije omogućio društvu podnositelju predstavke da predvidi, uz dovoljnu sigurnost, trenutak u kojem bi mu se mogle dodijeliti frekvencije i u kojem bi moglo početi obavljati djelatnost za koju mu je dodijeljena licenca, neovisno o naknadnim nalazima Ustavnog suda i CJEU. Slijedi da dati zakoni nisu zadovoljili zahtjev predvidljivosti koji je Sud utvrdio u svojoj sudskoj praksi.

155. Sud dalje navodi da vlasti nisu ispoštovale rokove koji su licencom postavljeni, prema Zakonu br. 249/1997 i presudama Ustavnog suda, čime su osujećena očekivanja društva podnositelja predstavke. Vlada nije predočila da je društvo imalo na raspolaganju učinkovita sredstva da prisili vlasti da ispoštuju zakon i presude Ustavnog suda. U skladu s tim, nije mu pružena dostatna garancija da neće doći do proizvoljnosti.

(d) Zaključak

156. U zaključku, Sud smatra da zakonodavni okvir, kako je primijenjen na društvo podnositelja predstavke, koje nije bilo u mogućnosti da djeluje u sektoru televizijskog emitiranja više od deset godina, iako mu je dodijeljena licenca u postupku javne nabavke, nije zadovoljio zahtjev predvidljivosti prema Konvenciji i uskratio je društvu mjeru zaštite od proizvoljnosti koja se zahtijeva vladavinom prava u demokratskom društvu. Ovaj nedostatak je rezultirao, između ostalog, smanjenom konkurencijom u audiovizualnom sektoru. Stoga predstavlja nepoštivanje pozitivne obaveze države da uspostavi adekvatan zakonodavni i administrativni okvir kojim se garantira učinkovit medijski pluralizam (vidi stav 134 iznad).

157. Ovi nalazi su dovoljni da se zaključi da je došlo do kršenja člana 10 Konvencije u ovom predmetu.

158. Gore navedeni zaključak oslobađa Sud ispitivanja da li su drugi zahtjevi stava 2 člana 10 Konvencije ispoštovani u ovom predmetu, odnosno da li su zakoni kojima se produžila prelazna shema slijedili legitimni cilj i bili nužni u demokratskom društvu za postizanje tog cilja.

IV. NAVODNA POVREDA ČLANA 14 U VEZI SA ČLANOM 10 KONVENCIJE

159. Društvo-podnositelj predstavke je tvrdilo da je bilo diskriminirano u odnosu na Mediaset grupu u pogledu uživanja svojih prava na slobodu izražavanja.

Pozivalo se na član 14 Konvencije, koji propisuje:

“Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbijeduje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”

160. Prema izjašnjenju društva podnosioca predstavke, talijanski sistem je dodijelio preferencijalni tretman Mediaset grupi, koja je iskoristila diskriminatorno zakonodavstvo i administrativne mjere usvojene u okolnostima koje su uključivale sukob interesa. Također je navelo da je pretrpjelo diskriminaciju u odnosu na druge operatere te da je time spriječeno da uđe na tržište.

161. Vlada je navela da treba izbjeći političko pristupanje ovom predmetu. Ponovila je razloge navedene u svojim razmatranjima prema članu 10, u vezi da nemogućnošću društva podnosioca predstavke da dobije frekvencije, negirala da postoji bilo kakva veza između situacije društva Centro Europa 7 S.r.l. i situacije Mediaset grupe, i navela da nije bilo preferencijalnog tretiranja bilo kojeg kanala u odnosu na društvo podnosioca predstavke u ovom predmetu.

162. Sud je naveo da je ovaj navod usko povezan sa navodom prema članu 10 Konvencije i da se također mora proglasiti dopustivim. Imajući na umu svoje zaključke prema članu 10 (vidi stav 156 iznad), Sud ne smatra da je potrebno odvojeno ispitivati navod prema članu 14 Konvencije.

V. NAVODNA POVREDA ČLANA 1 PROTOKOLA BR. 1

163. Društvo-podnositelj predstavke se žalilo na povredu prava na mirno uživanje imovine, koje je zajamčeno članom 1 Protokola br. 1, koji propisuje:

“Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim

zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulirala korištenje imovine u skladu s općim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dadžbina ili kazni.”

164. Društvo podnositelj predstavke je tvrdilo, da je gotovo deset godina bilo spriječeno da ostvari svoja prava koja proizilaze iz licence koja mu je dodijeljena za zemljano televizijsko emitiranje, i da kompenzacija koju mu je dodijelio domaći sud nije odražavala punu vrijednost njegove “imovine”.

165. Vlada je osporavala ovaj argument.

A. Prihvatljivost

166. Sud mora prvo utvrditi da li je društvo podnositelj predstavke imalo “imovinu” u značenju člana 1, Protokola br. 1 te da li je taj član stoga primjenjiv u ovom predmetu.

1. Izjašnjenja strana

(a) Vlada

167. U svom glavnom izjašnjenju, Vlada je osporila da se radilo o “imovini” i ukazalo da to da licenca dodijeljena društvu podnositelju predstavke nije *ipso facto* prenijela pravo na frekvencije koje je dodjeljivalo Ministarstvo; u skladu s tim, nije postojalo legitimno očekivanje da će se frekvencije dodijeliti. Pored toga, domaći sudovi su proglasili nedopustivim zahtjev društva podnositelja predstavke za dodjelu frekvencija.

168. Vlada je nadalje navela da Konvencija ne štiti nepostojeća prava koja nemaju nikakvu pravnu osnovu. Prema sudskoj praksi Suda, ni “stvaran spor” ni “uvjerljiva tvrdnja” ne zadovoljavaju zahtjev “imovine” u značenju Konvencije. Nije proisteklo “legitimnog očekivanje” koje Konvencija štiti tamo gdje je postojao spor o ispravnom tumačenju i primjeni domaćeg prava i u slučajevima u kojima su zahtjevi podnositelja predstavke odbijeni na nacionalnim sudovima (*Kopecký protiv Slovačke* [GC], br. 44912/98, stav 50, ECHR 2004-IX).

169. Pored toga, društvo podnositelj predstavke je moglo kupiti frekvencije na tržište prema dijelu 1 Zakona br. 66 od 20. marta 2001. godine (vidi stav 63 iznad). Prema izjašnjenju Vlade, predmet predstavke nije bila dodjela frekvencija već navodno nedovoljan iznos naknade štete dodijeljene na nacionalnom nivou. Na kraju, Vlada je navela da licenca nikada nije povučena ili ukinuta.

(b) Društvo podnositelj predstavke

170. Društvo podnositelj predstavke je osporilo Vladine argumente i izjasnilo se da pravo na frekvencije za emitiranje i njihovo korištenje, kojim se dozvoljava ostvarivanje slobode izražavanja i obavljanje ekonomske djelatnosti, predstavlja sredstvo i time potpada pod opseg pojma “imovine” u značenju člana 1 Protokola br. 1.

2. Ocjena Suda**(a) Opća načela**

171. Sud ponavlja da koncept “imovine” iz prvog stava člana 1 Protokola br. 1 ima autonomno značenje koje nije ograničeno na vlasništvo nad materijalnim dobrima i nezavisno je od bilo kakve formalne klasifikacije u domaćem pravu. Na isti način kao i materijalna dobra, određena druga prava i interesi predstavljaju sredstva koja se mogu smatrati “imovinskim pravom” te time i “imovinom” u svrhu ove odredbe. U svakom predmetu je potrebno razmotriti pitanje da li okolnosti predmeta, posmatrane u cjelini, prenose na podnositelja predstavke značajan interes koji štiti član 1 Protokola br. 1 (vidi *Iatridis protiv Grčke* [GC], br. 31107/96, stav 54, ECHR 1999-II; *Beyeler protiv Italije* [GC], br. 33202/96, stav 100, ECHR 2000-I; i *Broniowski protiv Poljske* [GC], br. 31443/96, stav 129, ECHR 2004-V).

172. Član 1 Protokola br. 1 primjenjuje se na postojeću imovinu osobe. Stoga se budući prihod ne može smatrati “imovinom” osim ukoliko nije već stečen ili je definitivno plativ. Nadalje, nadanje da će se davno nestalo imovinsko pravo obnoviti ne može se smatrati “imovinom”; niti se njom može smatrati uvjetni zahtjev koji je zastario zbog neispunjavanja uvjeta (vidi *Gratzinger i Gratzingerova protiv Češke Republike* (odl.) [GC], br. 39794/98, stav 69, ECHR 2002-VII).

173. Međutim, u određenim okolnostima, “legitimno očekivanje” da će se određeno sredstvo dobiti može ostvariti zaštitu člana 1 Protokola br. 1. Tako da se u slučajevima kada imovinski interes ima prirodu prava može smatrati da lice kojem je to pravo dato ima “legitimno očekivanje”, ukoliko u domaćem pravu postoji dovoljna osnova za takav interes, na primjer kada postoji riješena sudska praksa domaćih sudova koja potvrđuje njeno postojanje. Međutim, ne može se reći da je nastalo “legitimno očekivanje” ukoliko postoji spor o ispravnom tumačenju ili primjeni domaćeg prava i ukoliko su nacionalni sudovi naknadno odbili zahtjeve podnositelja predstavke (vidi *Kopecký*, citiran iznad, stav 50).

(b) Primjena gore navedenih načela u ovom predmetu

174. Sud u samom početku navodi da je društvo podnositelj predstavke imalo licencu za zemljasko televizijsko emitiranje širom zemlje. Licenca ga

je ovlastila da instalira i vodi analognu televizijsku mrežu (vidi stav 9 iznad). Talijanski upravni sudovi su utvrdili da to nije označavalo prenos na društvo podnositelja predstavke ličnog prava (*diritto soggettivo*) za dodjelu frekvencija za emitiranje, već samo legitimnog interesa (*interesse legittimo*), odnosno pojedinačnog položaja koji je posredno zaštićen do mjere do koje je konzistentan sa javnim interesom. U skladu s tim, jedino pravo društva podnositelja predstavke bilo je da Vlada riješi njegov zahtjev za dodjelu frekvencija na način koji je usklađen sa kriterijima utvrđenim u domaćem pravu i na CJEU (vidi presudu Regionalnog upravnog suda od 16. septembra 2004. godine, stav 25 iznad, i odluku *Consiglio di Stato* br. 2622/08 od 31. maja 2008. godine, stav 37 iznad).

175. Kako je Sud naveo u vezi sa članom 10 Konvencije, u pogledu uvjeta licence i uspostavljenog zakonodavnog okvira u to vrijeme, društvo podnositelj predstavke je moglo razumno očekivati da će vlasti, u roku od dvadeset i četiri mjeseca nakon 28. jula 1999. godine, poduzeti neophodne pravne mjere da reguliraju svoje zemaljske emitterske aktivnosti. Pod uvjetom da je ažuriralo svoje instalacije kako se zahtijevalo, društvo podnositelj predstavke je time trebalo imati pravo na prenos televizijskih programa (vidi stav 145 iznad). Stoga je, u tom smislu, imalo "legitimno očekivanje". Istina je, kako je Vlada navela, da su upravni sudovi odbili zahtjeve društva podnositelja predstavke za dodjelu frekvencija. Međutim, ta odluka nije za sobom povukla odbijanje zahtjeva društva podnositelja predstavke po osnovanosti, već je uslijedila iz talijanskog zakona zbog kojeg upravni sudovi ne mogu donositi određene mjere umjesto upravnih organa (vidjeti stav 37 iznad).

176. Nadalje, u svojoj presudi od 31. januara 2008. godine, CJEU smatra kako slijedi:

"... Po toj tački, mora se navesti da, u oblasti televizijskog emitiranja, sloboda pružanja usluga, zajamčena članom 49 EC, koju u ovoj oblasti provodi NCRF, zahtijeva ne samo dodjelu autorizacija za emitiranje, već i dodjelu radio frekvencija za emitiranje. Stoga operater ne može djelotvorno ostvarivati prava koja proističu iz prava Zajednice, u smislu tržišta televizijskog emitiranja, bez radio frekvencija za emitiranje."

177. Sud se slaže sa ovom analizom. Dalje smatra da, kako je i ranije naveo, povlačenje licence za obavljanje poslovne djelatnosti predstavlja miješanje u pravo na nesmetano uživanje imovine zajamčeno članom 1 Protokola br. 1 Konvencije (vidi *Tre Traktörer AB protiv Švedske*, 7. juli 1989., stav 53, serija A br. 159; *Capital Bank AD protiv Bugarske*, br. 49429/99, stav 130, ECHR 2005-XII; *Rosenzweig i Bonded skladišta Ltd protiv Poljske*, br. 51728/99, stav 49, 28. juli 2005.; i *Bimer S.A. protiv Moldavije*, br. 15084/03, stav 49, 10. juli 2007). Iako licenca u ovom predmetu nije povučena, Sud smatra da joj je osporen sadržaj bez dodjele frekvencija za emitiranje.

178. Sud stoga smatra da interesi povezani sa korištenjem licence predstavljaju imovinske interese koji povlače zaštitu člana 1 Protokola br. 1 (vidi, *mutatis mutandis*, *Tre Traktörer AB*, citiran iznad, stav 53).

179. Stoga nalazi da je legitimno očekivanje društva podnositelja predstavke, koje je povezano sa imovinskim interesima, poput rukovođenja analognom televizijskom mrežom po osnovi licence, sadržavalo dovoljnu osnovu da predstavlja značajan interes i time “imovinu” u značenju pravila utvrđenog u prvoj rečenici člana 1 Protokola br. 1, koji je time primjenjiv u ovom predmetu (vidi, *mutatis mutandis*, *Stretch protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 44277/98, stavovi 32-35, 24. juni 2003., i *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi protiv Turske (br. 2)*, br. 7646/03, 37665/03, 37992/03, 37993/03, 37996/03, 37998/03, 37999/03 i 38000/03, stav 50, 6. oktobar 2009).

180. Sud navodi da ovaj navod nije neosnovan u značenju člana 35 stava 3 (a) Konvencije. Nadalje navodi da nije nedopustiv po bilo kojoj osnovi. Stoga se mora proglasiti dopustivim.

B. Osnovanost

1. Izjašnjenja strana

(a) Društvo podnositelj predstavke

181. Društvo podnositelj predstavke se izjasnilo da je ponašanje Vlade predstavljalo oduzimanje imovine u svrhu člana 1 Protokola br. 1, do mjere do koje Vlada ne samo da je neopravdano propustila da dodijeli frekvencije, već je i odbila da primijeni licencu koja je dodijeljena u zakonitom postupku javne nabavke.

182. Društvo podnositelj predstavke tvrdilo je da oduzimanje nema veze sa javnim interesom, već je služilo privatnim interesima Mediaset grupe, koja je koristila frekvencije koje je trebala ustupiti u korist legitimnog nositelja licence. Nadalje, oduzimanje nije bilo “podložno uvjetima propisanim zakonom”. U skladu sa Zakonom br. 249/1997, relevantne frekvencije su se trebale ustupiti u korist uspješnog ponuđača u tenderskom postupku, odnosno društvu Centro Europa 7 S.r.l. Međutim, niz prelaznih zakonodavnih mjera spriječio je pristup društva tim frekvencijama.

183. Društvo podnositelj predstavke je dalje navelo da naknada dodijeljena na nacionalnom nivou ne odražava vrijednost oduzete imovine. Da bi utvrdio gubitak prihoda zbog propuštenih prilika, Sud u obzir treba uzeti ne samo kašnjenje u dodjeli frekvencija, već i činjenicu da je bilo nemoguće takmičiti se sa drugim kompanijama 1999. godine, u vrijeme kada je tržište bilo ograničenije nego danas. Društvo podnositelj predstavke je dalje navelo da je *Consiglio di Stato*, pozivajući se na nalaz Ustavnog

suda prema kojem je 31. decembar 2003. godine razuman datum za istek prelaznog perioda, uzelo u obzir štetu pretrpljenu nakon 2004. godine, time zanemarujući pet godina kršenja. Na kraju je društvo podnositelj predstavke navelo da, u skladu sa nalazom *Consiglio di Stato*, dodjela licence nije prenijela i neposredno pravo obavljanja odgovarajuće ekonomske djelatnosti te da je naknada stoga trebala biti izračunata na osnovu legitimnog očekivanja da će relevantne vlasti dodijeliti frekvencije.

(b) Vlada

184. Vlada je osporila argumente društva podnositelja predstavke i prigovorila zbog “finansijske” prirode predstavke.

2. Ocjena Suda

185. Član 1 Protokola br. 1, koji garantira pravo na zaštitu imovine, sadrži tri odvojena pravila: “prvo pravilo, dato u prvoj rečenici prvog stava, općenito je i izriče načelo nesmetanog uživanja imovine; drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvog stava, pokriva lišavanje imovine i postavlja u tom smislu određene uvjete; treće pravilo, navedeno u drugom stavu, prepoznaje da zemlje ugovornice imaju pravo na, između ostalog, kontroliranje upotrebe imovine u skladu sa općim interesom ... Ta tri pravila nisu ipak ‘odvojena’ u smislu da nisu povezana. Drugo i treće pravilo se odnose na specifične slučajeve miješanja u pravo na nesmetano uživanje imovine i stoga se trebaju tumačiti u svjetlu općeg načela datog u prvom pravilu” (vidi, među ostalim predmetima, *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 21. februar 1986., stav 37, serija A br. 98, i *Beyeler*, citiran iznad, stav 98).

186. Društvo podnositelj predstavke je navelo da je u ovom predmetu “lišeno svoje imovine”. Međutim, Sud ne može prihvatiti taj argument. Nije došlo do oduzimanja značajnog interesa društva podnositelja predstavke u rukovođenju analognom televizijskom mežom, što pokazuje činjenica da trenutno može emitirati televizijske programe. Ipak, niz mjera je imalo utjecaja na mogućnost bavljenja djelatnošću u skladu sa licencom, a, u suštini, su imale cilj odgađanja datog datuma početka; prema mišljenju Suda, ovo predstavlja način kontroliranja korištenja imovine, koji treba ispitati u smislu drugog stava člana 1 Protokola br. 1.

187. Prvi i najvažniji zahtjev člana 1 Protokola br. 1 je da svako miješanje javne vlasti u nesmetano uživanje imovine treba biti zakonito (vidi *Iatridis*, citiran iznad, stav 58, i *Beyeler*, citiran iznad, stav 108). Posebice drugi stav prepoznaje pravo zemalja da kontroliraju korištenje imovine, pod uvjetom da ovo pravo ostvaruju primjenom “zakona”. Načelo zakonitosti također predviđa da su relevantne odredbe domaćeg zakona dostatno pristupačne, precizne i predvidljive u svojoj primjeni (vidi, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, citiran iznad, stav 147).

188. Međutim, Sud je već naveo da, prema članu 10 Konvencije, miješanje u prava društva podnositelja predstavke nije imalo dovoljno predvidljivu pravnu osnovu u značenju njegove sudske prakse (vidi stav 156 iznad). Može jedino doći do istog nalaza u odnosu na član 1 Protokola br. 1 te je ovo dovoljno da zaključi da je došlo do kršenja tog člana.

189. Gore navedeni zaključak oslobađa Sud od razmatranja da li su ostali zahtjevi prema članu 1 Protokola br. 1 zadovoljeni u ovom predmetu, naročito da li je kontrola korištenja “imovine” društva podnositelja predstavke bila “u skladu sa općim interesom”.

VI. NAVODNA POVREDA ČLANA 6.1 KONVENCIJE

190. Društvo-podnositelj predstavke je navelo da je došlo do povrede njegovog prava na pravično suđenje. Pozvalo se na član 6.1 Konvencije, čiji relevantni dio propisuje:

“Tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ..., svako lice ima pravo na pravično ... suđenje ... pred neovisnim i nepristrasnim sudom ...”

A. Izjašnjenja strana

1. Vlada

191. Vlada je tvrdila da je ovaj navod očito neosnovan jer nije zadatak Suda da se bavi greškama u činjenicama ili zakonu koje je navodno počinio domaći sud, jer se prvenstveno domaće vlasti, odnosno sudovi, trebaju baviti rješavanjem problema tumačenja domaćeg zakonodavstva.

192. Naročito, Regionalni upravni sud nije uzeo u obzir zakone br. 43/2004 i 112/2004, a *Consiglio di Stato* se pozvalo na te zakone u nalazu da društvo podnositelj predstavke ima pravo na naknadu štete. Presuda *Consiglio di Stato* kojom se dodijelila materijalna naknada dokazala je, ipak, da je Država nezavisna i da je presuda CJEU uzeta u obzir. Vlada je nadalje navela da je u sudskom postupku moguće da strane sa zajedničkim interesima dostave razmatranja sudu koja su izrađena na djelimično sličan način, a pravnikova priprema tehničkih izjašnjenja ne podrazumijeva odobravanje Vlade.

193. Na kraju je Vlada navela da je *Consiglio di Stato* odbio zahtjev društva podnositelja predstavke kojim se tražila stručna procjena, smatrajući da je teret dokazivanja na društvu te da naložena ocjena sudskog vještaka ne može nadoknaditi nepredočavanje dokaza.

2. Društvo podnositelj predstavke

194. Društvo podnositelj predstavke je tvrdilo da su različite zakonodavne izmjene u toku postupka prekršile njegovo pravo na pravično

suđenje; dodalo je da zakon nije ispravno primijenjen te da nisu izvršene presude Ustavnog suda. Nadalje, u postupku pred *Consiglio di Stato*, Vlada je favorizirala Mediaset grupu, time pokazujući nedostatak nezavisnosti Države. U izjašnjenju društva podnositelja predstavke, ovo je pokazano činjenicom da je Vladin podnesak bio zasnovan na onom koji je izdala Mediaset grupa.

195. Društvo podnositelj predstavke tvrdilo je da država Italija nije uspostavila jasan i sveobuhvatan regulatorni okvir, time kršeći načela zakonitosti, transparentnosti, nediskriminacije, slobodne konkurencije, nepristranosti i vladavine prava. Na kraju, *Consiglio di Stato* nije nadoknadilo štetu koje je društvo zaista pretrpjelo i nije naložilo procjenu vještaka u vezi sa iznosom naknade.

B. Ocjena Suda

196. Sud smatra da je dio navoda društva podnositelja predstavke (naročito onih u vezi sa nepostojanjem jasnog regulatornog okvira, zakonodavnim izmjenama i neizvršenjem presuda Ustavnog suda) u velikoj mjeri pokriva isti osnov kao i navod prema članu 10 Konvencije. Stoga ih nije potrebno odvojeno ispitivati prema članu 6.

197. U odnosu na specifične navode koji se odnose na postupak pred *Consiglio di Stato*, Sud ponavlja da je njegova dužnost osiguravanje poštivanja obaveza koje su zemlje ugovornice Konvencije preuzele. Naročito se slaže sa Vladom da nije njegova funkcija da se bavi greškama u činjenicama ili zakonima koje je navodno počinio nacionalni sud, osim u slučaju i u mjeri do koje su se time prekršila prava i slobode koje Konvencija štiti (vidi, među mnogim drugim predmetima, *García Ruiz protiv Španije* [GC], br. 30544/96, stav 28, ECHR 1999-I). Posebice, Sud ne može ocjenjivati činjenice koje su dovele do toga da nacionalni sud usvoji jednu odluku, a ne drugu; u suprotnom, djelovao bi kao četverostepeni sud i zanemario bi ograničenja koja su mu postavljena (vidi, *mutatis mutandis*, *Kemmache protiv Francuske* (br. 3), 24. novembar 1994., stav 44, serija A br. 296-C). Jedini zadatak Suda u vezi sa članom 6 Konvencije je da ispita predstavke koje navode da domaći sudovi nisu ispoštovali specifične proceduralne zaštitne mjere koje su tim članom propisane ili da tok postupka u cjelini nije podnositelju predstavke zagantirao pravično suđenje (vidi, među mnogim drugim predmetima, *Donadze protiv Gruzije*, br. 74644/01, stavovi 30-31, 7. mart 2006).

198. U ovom predmetu, Sud ne nalazi dokaze koji bi sugerirali da postupci pred *Consiglio di Stato* nisu provedeni u skladu sa zahtjevima pravičnog suđenja. Nadalje ponavlja da se zahtjevi nezavisnosti i nepristranosti iz člana 6 Konvencije odnose na sudsko utvrđivanje osnovanosti predmeta, a ne na strane u postupku (vidi *Forcellini protiv San Marina* (odl.), br. 34657/97, 28. maj 2002., i *Previti protiv Italije* (odl.), br.

45291/06, stav 255, 8. decembar 2009.), te je zadatak nacionalnih sudova da ocjene relevantnost predloženih dokaza (vidi, *mutatis mutandis* i u odnosu na krivične postupke, *Previti*, citiran iznad, stav 221, i *Bracci protiv Italije*, br. 36822/02, stav 65, 13. oktobar 2005).

199. Slijedi da se ovaj navod mora odbiti kao očito neosnovan, u skladu sa članom 35 stavovima 3 (a) i 4 Konvencije.

VII. PRIMJENA ČLANA 41 KONVENCIJE

200. U članu 41 Konvencija kaže:

“Ako Sud nađe da je odluka ili mjera koju je donijela ili preduzela sudska ili bilo koja druga vlast neke Visoke strane ugovornice u cjelini ili djelimično protivna obavezama koje proističu iz ove Konvencije i ako unutrašnje pravo te strane ugovornice omogućava samo djelimičnu odštetu za posljedice ove odluke ili mjere, odlukom Suda, ako je to potrebno, daće se pravično zadovoljenje oštećenoj strani.”

A. Izjašnjenja strana

1. Materijalna šteta

(a) Društvo podnositelj predstavke

201. Društvo podnositelj predstavke navelo je da je naknada štete koja mu je dodijeljena nedovoljna. Navelo je da je *Consiglio di Stato* utvrdilo da je naknada plativa u odnosu na veoma ograničen dio ogromne pretrpljene štete, zanemarilo je predložene stručne dokaze i nije imenovalo nezavisne vještake. Stoga je *Consiglio di Stato* odbacilo većinu zahtjeva za naknadu štete, zaključujući da se ne mogu nadoknaditi ni pravni troškovi ni troškovi započinjanja djelatnosti.

202. Po pitanju troškova započinjanja djelatnosti, društvo podnositelj predstavke je, nakon što mu je dodijeljena licenca za emitiranje, brzo uspostavilo efikasnu i djelotvornu strukturu da bi postalo ozbiljan igrač na tržištu komercijalnog emitiranja. Specifično, uzelo je u zakup više od 20.000 kvadratnih metara televizijskih studija, opremljenih najsavremenijom tehnologijom, koja je unaprijed kupljena da bi se ažurno počelo sa emitiranjem. Pokrilo je i troškove uspostavljanja audiovizualne biblioteke kreiranjem vlastitih programa, kako se zahtijevalo propisima o licenciranju.

203. Po pitanju gubitka prihoda, jasna je neadekvatnost odštete koju je dodijelilo *Consiglio di Stato* u samoj usporedbi tog iznosa sa dobiti koju je ostvario Retequattro, kanal preko kvote koji je trebao ustupiti frekvencije za emitiranje društvu podnositelju predstavke. U procjeni gubitaka prihoda,

Sud također treba uzeti u obzir činjenicu da je društvo Centro Europa 7 S.r.l. tek nedavno ušlo na tržište komercijalnog emitiranja, u vrijeme kada je analogno emitiranje trebalo biti u potpunosti zamijenjeno digitalnom zemaljskom televizijom i drugim tehnikama emitiranja. Potrebno je stoga uzeti u obzir promjene na tržištu od 1999. godine. Društvo podnositelj predstavke je tvrdilo da ga se nezakonito držalo van tržišta komercijalnog emitiranja, što je narušilo i njegove izgleda za promoviranje brenda i ugled, kao i sticanje ekspertize, audiovizualnog sadržaja i drugih prednosti koje se vežu za analogno emitiranje.

204. U svjetlu gore navedenog i na osnovu dokumentiranih dokaza, društvo podnositelj predstavke je tražilo 2.174.130.492,55 eura (EUR 129.957.485,60 za pretrpljene gubitke i EUR 2.045.214.475,00 za gubitak prihoda) – iznos koji je tražen u nacionalnom postupku, umanjen za iznos koji mu je dodijelilo *Consiglio di Stato*, odnosno drugačiji iznos koji bi se utvrdio na pravičnoj osnovi. Zakonska kamata bi trebala biti plativa na naknadu.

(b) Vlada

205. Vlada se usprotivila zahtjevu društva podnositelja predstavke, kojeg smatra pretjeranim. Naveli su da je naknadu dodijelilo *Consiglio di Stato*. Nadalje, zahtjevi su stvar špekulacije i nemaju uzročno-posljedičnu vezu sa navodnim povredama Konvencije (*Informationsverein Lentia i drugi*, citiran iznad, stav 46; *Radio ABC*, citiran iznad, stav 41; i *Meltex Ltd i Movsesyan*, citiran iznad, stav 102).

206. Vlada dalje navodi da društvo podnositelj predstavke nije uspostavljalo nikakve instalacije za emitiranje digitalne televizije u periodu od decembra 2008. do januara 2009. godine. Relevantna oprema je kupljena tek nakon 2009. godine.

2. Nematerijalna šteta

(a) Društvo podnositelj predstavke

207. Društvo podnositelj predstavke je tražilo 10.000.000 eura na ime nematerijalne štete.

208. Sudu je predočilo da treba naročito razmotriti sljedeće faktore: (a) protekao je značajan vremenski period; (b) činjenica da je društvo podnositelj predstavke moglo razumno očekivati od talijanske Vlade da primijeni licencu za televizijsko emitiranje u okviru razumnih rokova; (c) frustracija i anksioznost koje proističu iz nemoćnog posmatranja razvoja tržišta televizijskog emitiranja bez mogućnosti učestvovanja u njemu te gubitak niza profitabilnih prilika; (d) značajne finansijske implikacije; (e) šteta po ugled društva u smislu položaja uključenih osoba; (f) ozbiljna zabrinutost društva u smislu nemogućnosti stizanja konkurenata, koji su

svoje položaje konsolidirali na analognim emitterskim i srodnim tržištima; (g) uvjeti nesigurnosti u kojem je društvo podnositelj predstavke moralo donositi strateške odluke; (h) prepreke i smetnje koje su rukovodioci morali prevazići; i (i) frustracija zbog opetovanog i očitog Vladinog zanemarivanja presuda Ustavnog suda i CJEU i zahtjeva evropskih institucija.

(b) Vlada

209. Vlada se usprotivila navodima društva podnositelja predstavke, smatrajući ih pretjeranim.

3. Sudski i drugi troškovi

(a) Društvo podnositelj predstavke

210. Predočavanjem dokumentiranih dokaza, društvo podnositelj predstavke tražilo je naknadu sudskih troškova nastalih i na nacionalnom i na evropskom nivou, u traženje primjenjivosti licence i sposobnosti adekvatnog angažiranja u ekonomskoj djelatnosti tržišta televizijskog emitiranja.

211. Naglasilo je da se moralo preko deset godina boriti ne samo sa dominantnim komercijalnim emiterom u Italiji, već i sa samom talijanskom Vladom, jer je tokom tog perioda vlasnik Mediaseta, emitterske grupe kojoj je kanal preko kvote Retequattro pripadao, također u više mandata bio i premijer.

212. U skladu s tim, društvo podnositelj predstavke traži 1.023.706,35 eura za troškove na nacionalnom nivou i 200.000 eura za one nastale pred ovim Sudom.

(b) Vlada

213. Vlada se usprotivila zahtjevima društva podnositelja predstavke.

B. Ocjena Suda

1. Materijalna i nematerijalna šteta

214. Sud navodi da je utvrdio dva kršenja u ovom predmetu. Prvo, miješanje u ostvarivanje prava društva podnositelja predstavke da prenosi informacije i ideje u značenju člana 10 Konvencije rezultat je zakonodavnih mjera koje ne zadovoljavaju ni zahtjev predvidljivost ni obavezu države da garantira učinkovit pluralizam (vidi stav 156 iznad). Drugo, društvo podnositelj predstavke je legitimno moglo očekivati od vlasti da, u roku od dvadeset i četiri mjeseca, poduzmu neophodne pravne mjere da reguliraju svoje aktivnosti televizijskog emitiranja, time mu omogućujući da prenosi programe (vidi stav 175 iznad). U svrhu člana 1 Protokola br. 1, to

očekivanje predstavlja “imovinu” (vidi stav 178 iznad), čiju su upotrebu kontrolirali isti zakoni za koje se utvrdilo da nisu dovoljno predvidljivi u odnosu na član 10 (vidi stav 188 iznad). Međutim, Sud nije ispitivao da li su dati propisi “u skladu sa općim interesom” (vidi stav 189 iznad) te da li je miješanje u pravo društva podnositelja predstavke da prenosi informacije i ideje slijedilo legitiman cilj i bilo nužno u demokratskom društvu za postizanje tog cilja (vidi stav 158 iznad).

215. U ovom predmetu, Sud nije u mogućnosti da utvrdi tačnu mjeru do koje su utvrđena kršenja utjecala na imovinska prava društva podnositelja predstavke, posebice imajući na umu specifične odlike talijanskog audiovizualnog tržišta i nedostatak usporedive komercijalne situacije na predmetnom tržištu.

216. Sud nadalje navodi da je društvo podnositelj predstavke pretrpjelo štetu zbog produžene nesigurnosti koja je nastala iz nedostatka preciznosti u domaćem pravnom okviru u odnosu na datum dodjele frekvencija na osnovu koji može početi djelovati na tržištu komercijalnog televizijskog emitiranja. Društvo podnositelj predstavke je ipak ulagalo po osnovu te licence. Sud smatra da se naknada koju je dodijelilo *Consiglio di Stato*, a koja se odnosima samo na period od 2004. do 2009. godine, ne može smatrati dovoljnom, naročito kako nije naloženo vještačenje da bi domaći sudovi mogli kvantificirati gubitke koji su pretrpljeni i gubitke prihoda.

217. Sud navodi da je Vlada jednostavno osporila zahtjeve društva podnositelja predstavke, opisujući ih kao pretjerane.

218. Po pitanu pretrpljenih gubitaka, Sud navodi da društvo podnositelj predstavke nije pokazalo da su sva ulaganja koja je izvršilo bila neophodna za djelovanje pod licencom koja mu je dodijeljena. U odnosu na navodni gubitak prihoda, Sud nalazi da je društvo podnositelj predstavke zaista pretrpjelo gubitak ove vrste zbog nemogućnosti da stiče bilo kakvu dobit po osnovu licence tokom mnogobrojnih godina. Ipak smatra da se okolnosti slučaja ne uklapaju u preciznu procjenu materijalne štete, jer ova vrsta štete uključuje mnoge nesigurne faktore i onemogućuje izračunavanje tačnih iznosa kojima se dodjeljuje pravična naknada.

219. Bez špekuliranja o dobiti koje je društvo podnositelj predstavke moglo ostvariti da nije došlo do kršenja Konvencije i da je bilo u mogućnosti da emitira od 2001. godine, Sud smatra da je društvo podnositelj predstavke pretrpjelo stvaran gubitak prilika (vidi, *mutatis mutandis*, *Gawęda*, citiran iznad, stav 54). Također je potrebno navesti da je društvo podnositelj predstavke namjeravalo pokrenuti potpuno novo komercijalno poslovanje, čiji bi potencijalni uspjeh zavisio od niza faktora čija ocjena ne spada u nadležnost ovog Suda. Navodi s ovim u vezi da tamo gdje se radi o navodnom gubitku prihoda (*lucrum cessans*), on se mora konačno utvrditi i ne smije biti zasnovan na pukom nagađanju ili vjerovatnoći.

220. U tim okolnostima, Sud smatra adekvatnom dodjelu paušalnog iznosa naknade za pretrpljene gubitke i gubitak prihoda do kojih je došlo zbog nemogućnosti korištenja licence. Mora se uzeti u obzir i činjenica da je društvu podnositelju predstavke na domaćem nivou dodijeljena naknada koja se odnosi na dio predmetnog perioda (vidi stav 48 iznad).

221. Pored toga, Sud smatra da su kršenja koja je utvrdio u odnosu na član 10 Konvencije i član 1 Protokola br. 1 u ovom predmetu sigurno uzrokovala produženu nesigurnost društva podnositelja predstavke po pitanju obavljanja svoje djelatnosti i osjećaja bespomoćnosti i frustracije (vidi, *mutatis mutandis*, *Rock Ruby Hotels Ltd protiv Turske* (pravično zadovoljenje), br. 46159/99, stav 36, 26. oktobar 2010). U vezi sa ovim, ponavlja da može dodijeliti materijalnu odštetu za nematerijalnu štetu komercijalnoj kompaniji. Nematerijalna šteta koju pretrpe takve kompanije može uključivati aspekte koji su, u većoj ili manjoj mjeri, "objektivni" ili "subjektivni". Aspekti koji se mogu uzeti u obzir uključuju ugled društva, nesigurnost u donošenju odluke, prekidi u upravljanju društvom (za koje ne postoji precizan metod izračunavanja posljedica) i na kraju, iako u manjoj mjeri, anksioznost i neprijatnost uzrokovana članovima rukovodećeg tima (vidi *Comingersoll S.A. protiv Portugala*, [GC], br. 35382/97, stav 35, ECHR 2000-IV).

222. Imajući na umu sve gore navedene faktore, i donoseći svoju ocjenu na pravičnoj osnovi, Sud smatra razumnim dodjelu društvu podnositelju predstavke ukupnog iznosa od EUR 10.000.000, koji pokriva sve vrste štete, kao i moguće poreze koji su plativi na ovaj iznos.

2. Sudski i drugi troškovi

223. Sud ponavlja da su prema članu 41 Konvencije plativi samo oni sudski i drugi troškovi za koje je utvrđeno da su stvarno i neophodno nastali, te koji su razumni u smislu iznosa (vidi *Nikolova protiv Bugarske* [GC], br. 31195/96, stav 79, ECHR 1999-II).

224. U odnosu na troškove koji su nastali u toku domaćih postupaka, Sud smatra da je prije podnošenja predstavki institucijama Konvencije, društvo podnositelj predstavke iskoristilo sve domaće pravne lijekove dostupne prema talijanskom pravu, jer je započelo dva niza postupaka pred upravnim sudovima, čija se složenost i trajanje moraju naglasiti. Sud je stoga prihvatio da je društvo podnositelj predstavke imalo troškove u traženju naknade za kršenja Konvencije putem domaćeg pravnog sistema (vidi, *mutatis mutandis*, *Rojas Morales protiv Italije*, br. 39676/98, stav 42, 16. novembar 2000).

225. Po pitanju troškova koji se odnose na postupak pred ovim Sudom, Sud smatra da je ovaj predmet poprilično složen jer je zahtijevao ispitavanje Velikog vijeća, niz razmatranja i saslušanje. Također su se otvorila značajna pravna pitanja.

226. Imajući na umu materijal u svom posjedu i svoju relevantnu praksu, Sud smatra da je razumno dodijeliti društvu podnositelju predstavke ukupni iznos od EUR 100.000 za sve sudske i druge troškove.

3. Zatezna kamata

227. Sud smatra da je primjereno da zatezna kamata bude zasnovana na graničnoj mogućnosti posuđivanja Evropske centralne banke, kojoj treba dodati tri procentna poena.

IZ OVIH RAZLOGA, SUD

1. *Potvrđuje*, jednoglasno, preliminarni prigovor Vlade da je predstavka *ratione personae* nekompatibilna sa odredbama Konvencije jer je istu podnio g-din Di Stefano i shodno tome *proglašava* ovaj dio predstavke neprihvatljivom;
2. *Odbija*, većinom glasova, preliminarni prigovor Vlade da je predstavka zastarjela;
3. *Odbija*, većinom glasova druge preliminarne prigovore Vlade;
4. *Proglašava*, većinom glasova, da je predstavka društva podnositelja predstavke, koja se odnosi na prigovore na osnovu članova 10 i 14 Konvencije prihvatljiva;
5. *Proglašava*, većinom glasova, da je predstavka društva podnositelja predstavke, koja se odnosi na žalbu prema članu 1 Protokola br. 1 prihvatljiva;
6. *Proglašava*, jednoglasno, ostatak predstavke društva podnositelja predstavke neprihvatljivom;
7. *Utvrdjuje*, sa šesnaest glasova za i jednim glasom protiv, da je došlo do povrede člana 10 Konvencije;
8. *Utvrdjuje*, jednoglasno, da nije neophodno zasebno preispitivati prigovor na osnovu člana 14 Konvencije u vezi sa članom 10;
9. *Utvrdjuje*, sa četrnaest glasova za i tri glasa protiv, da je došlo do povrede člana 1 Protokola br. 1;

10. *Utvrdjuje*, sa devet glasova za i osam glasova protiv, da je tužena država dužna platiti društvu podnositelju predstavke u roku od tri mjeseca 10,000,000 eura (desetmiliona eura), plus sve poreze koji bi mu mogli biti zaračunati na ime materijalne i nematerijalne štete;
11. *Utvrdjuje*, jednoglasno, da je tužena država dužna platiti društvu podnositelju predstavke u roku od tri mjeseca 100,000 eura (stohiljada eura), plus sve poreze koji bi mu mogli biti zaračunati na ime sudskih i drugih troškova;
12. *Utvrdjuje*, jednoglasno, da će se po isteku prethodno pomenuta tri mjeseca pa do dana isplate naznačenih iznosa, za period kašnjenja isplate obračunati fiksna kamata po stopi po kojoj Evropska centralna banka posuđuje novac institucijama, uvećanoj za tri procentna poena;
13. *Odbija*, jednoglasno, preostali dio zahtjeva društva podnositelja predstavke za pravično zadovoljenje.

Presuda, napisana na engleskom i francuskom jeziku, donesena je na javnom saslušanju u Zgradi ljudskih prava u Strazburu, 7. Junu 2012. godine.

Vincent Berger
Pravnik

Françoise Tulkens
Predsjednik

U skladu sa članom 45, stav 2 Konvencije i pravilom 74, stav 2 Pravila Suda, u prilogu ove presude dostavljaju se sljedeća izdvojena mišljenja:

- (a) Saglasno mišljenje sudije Vajića;
- (b) Zajedničko djelomično izdvojeno mišljenje sudija Sajó, Karakaş, i Tsotsoria, kojem se djelomično pridružio sudac Steiner;
- (c) Zajedničko djelomično izdvojeno mišljenje sudija Popović i Mijović;
- (d) Izdvojeno mišljenje sudije Steinera.

F.T.
V.B.

© **Vijeće Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2013.**

Službeni jezici Evropskog suda za ljudska prava su engleski i francuski. Ovaj prijevod je financiran uz podršku Human Rights Trust Fund-a Vijeća Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). Ovaj prevod nije obavezujući za Sud i Sud nije odgovoran za njegovu kvalitetu. Prevod se može preuzeti iz HUDOC baze podataka sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (<http://hudoc.echr.coe.int>) ili iz bilo koje druge baze podataka sa kojom je Sud podijelio. Prevod se može umnožavati u nekomercijalne svrhe pod uvjetom da se navede puni naziv predmeta, zajedno sa naznakom autorskih prava i referencom na Human Rights Trust Fund. Ukoliko se bilo koji dio ovog prevoda namjerava koristiti u komercijalne svrhe, kontaktirajte publishing@echr.coe.int.

© **Council of Europe/European Court of Human Rights 2013.**

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© **Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme 2013.**

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante publishing@echr.coe.int.