

Distribucija medijskog sadržaja i medijski pluralizam

Miloš Stojković, februar 2026



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



#EY
ЗА ТЕБЕ

Napomena: *Ova analiza izrađena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Stavovi, mišljenja, zaključci i druge informacije, naročito pretpostavke autora koje su predstavljene ili se mogu protumačiti kao činjenice, a izražene su u ovoj analizi, pripadaju isključivo autorima i njihovim saradnicima i niti nužno predstavljaju zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji niti nužno odražavaju stavove Evropske unije.*



Sadržaj

| | |
|--|----|
| SAŽETAK..... | 2 |
| I UVOD..... | 4 |
| II TRŽIŠTE DISTRIBUCIJE MEDIJSKIH SADRŽAJA..... | 7 |
| 2.1 Istorijski pregled tržišta plaćene televizije (Pay TV)..... | 8 |
| 2.2 Distribucija u slobodnom prijemu (Free to Air) | 24 |
| III INFRASTRUKTURA PRENOSA MEDIJSKIH USLUGA | 25 |
| 3.1 Pristup infrastrukturi za pružanje usluge distribucije medijskih sadržaja | 25 |
| 1. EX ANTE regulacija..... | 27 |
| 2. Zajedničko korišćenje infrastrukture i pravo službenosti (pravo puta) | 32 |
| 3.3 Zašto je pitanje infrastrukture važno u kontekstu dostupnosti medijskih sadržaja..... | 33 |
| IV OBAVEZE OPERATORA PO MEDIJSKIM ZAKONIMA | 35 |
| 4.1 Pitanje učešća javnih entiteta u vlasničkoj strukturi medija | 35 |
| 4.2 Ograničenja vertikalne integracije operatora i pružaoca medijske usluge | 37 |
| 4.3 Obaveze nediskriminatorne distribucije, obaveza prenosa i logička numeracija kanala | 37 |
| V ZAKLJUČCI | 39 |



SAŽETAK

Ovaj dokument analizira odnos između tržišta distribucije medijskih sadržaja i medijskog pluralizma u Republici Srbiji, sa posebnim fokusom na ulogu telekomunikacionih operatora kao ključnih posrednika između pružalaca medijskih usluga i publike. Polazi se od pretpostavke da operatori distribucije nisu isključivo tehnički prenosioci sadržaja, već akteri koji kroz kontrolu pristupa publici, finansijske odnose sa medijima i upravljanje infrastrukturom mogu imati presudan uticaj na dostupnost informacija i raznovrsnost medijske ponude.

Analiza pokazuje da se struktura tržišta tokom poslednje dve decenije razvijala od faze velikog broja lokalnih operatora ka visokoj koncentraciji, koja je danas karakterisana dominacijom ograničenog broja velikih operatora i naročito značajnim učešćem operatora u državnom vlasništvu. Istovremeno, distribucija medijskih sadržaja postala je primarni način pristupa televizijskim sadržajima, budući da velika većina domaćinstava televiziju prati putem mreža plaćene televizije, a ne u slobodnom prijemu. Time je pristup infrastrukturi postao ključni faktor vidljivosti medija.

Dalje se konstatuje da su vodeći operatori tokom vremena razvili vertikalno integrisane poslovne modele koji obuhvataju produkciju sadržaja, vlasništvo nad televizijskim kanalima, ekskluzivna programska prava i distribuciju krajnjim korisnicima. Ovakvom strukturom operator postaje istovremeno i konkurent medijima čije sadržaje distribuira, što otvara mogućnost diskriminatornog tretmana u pogledu dostupnosti, pozicioniranja i komercijalnih uslova distribucije.

Posebno značajan faktor predstavlja kontrola infrastrukture. Istorijski razvoj telekomunikacija doveo je do toga da operator naslednik nekadašnjeg državnog monopola raspolaže infrastrukturom koju je teško replicirati, što stvara visoke barijere ulaska na tržište i pojačava zavisnost drugih učesnika od uslova pristupa mreži tog operatora. Iako regulatorni okvir predviđa mehanizme prethodne regulacije i obavezu nediskriminatornog pristupa, njegova efikasnost u praksi je ograničenog dometa.

Dokument dalje razmatra sukobe između najvećih operatora, uključujući sporove oko pristupa infrastrukturi, distribucije kanala i ekskluzivnih sportskih prava. Zaključuje se da ovakvi sporovi prevazilaze okvire klasične komercijalne konkurencije jer neposredno utiču na dostupnost pojedinih medijskih sadržaja publici i time na ostvarivanje prava građana na informisanje.

Na kraju se razmatraju izmene medijskog zakonodavstva kojima je omogućeno učešće privrednih društava u državnom vlasništvu u medijskom sektoru. U dokumentu se konstatuje da takvo rešenje predstavlja odstupanje od ranijeg koncepta povlačenja države iz medija i pomera fokus regulacije sa pitanja formalnog vlasništva na pitanje kontrole distribucije i infrastrukture.



Ukupni nalaz analize jeste da u savremenom okruženju medijski pluralizam zavisi ne samo od broja medija i njihove uređivačke nezavisnosti, već i od strukture tržišta distribucije, pristupa infrastrukturi i odnosa između operatora i pružalaca medijskih usluga.

KLJUČNI NALAZI I PREPORUKE

| Oblast | Nalaz | Značaj za medijski pluralizam | Predlog preporuke |
|-------------------------------|---|--|--|
| Uloga operatora | Operator kontroliše pristup publici („gatekeeper“) | Može uticati na vidljivost i dostupnost medija | Implementirati obavezu nediskriminatorne distribucije i transparentne uslove uključenja kanala u ponudu |
| Tržišna struktura | Visoka koncentracija Pay TV tržišta | Publika zavisi od malog broja distributera | Sprovoditi periodične analize uticaja koncentracije na pluralizam i razmotriti regulatorne mere |
| Vertikalna integracija | Operator istovremeno distributer i pružalac medijske usluge | Rizik diskriminacije konkurentskih kanala | Propisati pravila neutralnosti i odvojeno postupanje prema sopstvenim i tuđim kanalima |
| Infrastruktura | Teško replikabilna i koncentrisana | Ulazna barijera za nove operatore | Obezbediti efikasan i nadziran pristup infrastrukturi pod jednakim uslovima |
| Ekskluzivna prava | Premium sadržaj koristi se za privlačenje korisnika | Zaključavanje publike u platforme | Razmotriti obavezu veleprodajne ponude sadržaja od naročitog značaja |
| Regulatorni okvir | Nadležnosti podeljene između više organa | Izostaje celovita procena uticaja | Uspostaviti koordinisanu procenu pluralizma između nadležnih regulatora iz oblasti medija, telekomunikacija i zaštite konkurencije |
| Državno vlasništvo | Operator u državnom vlasništvu prisutan u medijima | Indirektan uticaj države kroz distribuciju | Uvesti dodatne garancije tržišne i uređivačke neutralnosti za državne operatore |
| Tržišni sporovi | Komercijalni sporovi utiču na dostupnost kanala | Direktan efekat na informisanje građana | Uspostaviti mehanizam brze regulatorne intervencije kod prekida distribucije informativnih kanala |



I UVOD

Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godina (Medijska strategija)¹ percipira tržište distribucije medijskih sadržaja kao tržište koje je povezano sa tržištem proizvodnje medijskih sadržaja i ukazuje da koncentracija na tom tržištu, uz nedovoljan nadzor regulatora (REM i RATEL), u slučaju favorizovanja određenih medijskih usluga na uštrb drugih predstavlja rizik po medijski pluralizam². Ovde se prevashodno radi o potencijalnom favorizovanju određenih audio-vizuelnih medijskih usluga od strane operatora koji omogućavaju pristup ovih usluga krajnjim korisnicima. Ova konstatacija samo delimično osvetljava uticaj koju operatori mogu da imaju na medijsko tržište. Ipak, uloga operatora je višestruka i složena:

- kao tzv. „čuvar kapije“ (eng. *gatekeeper*) operator odlučuje o dostupnosti audiovizuelnih (TV) medijskih sadržaja ili čak i sadržaja koji je dostupan na internetu (budući da su u najvećem broju slučajeva operatori distribucije medijskih sadržaja ujedno i operatori pristupa internetu),
- zbog svoje ekonomske moći u značajnoj meri može da finansira proizvodnju medijskih sadržaja i to kako kroz usluge oglašavanja, tako i kroz naknadu za prenos (eng. *carriage fee*), te druge oblike finansijske participacije u radu medija,
- u tehnološkom smislu (kada je istovremeno i pružalac usluge pristupa internetu), iako bi trebalo da bude neutralan u odnosu na sadržaj koji prenosi, u biti može da utiče na filtriranje ili blokiranje sadržaja (i to u dosta širem smislu nego što je prosto uskraćivanje pristupa određenim audiovizuelnim medijskim uslugama),
- po strukturi domaćeg tržišta koje je u velikoj meri konsolidovano, uz dominaciju operatora u državnom vlasništvu, naročito u segmentu veleprodajnih usluga i kontrole infrastrukture, pojačava se rizik od netržišnog uticaja na plasiranje sadržaja kako tradicionalnih medijskih usluga, tako i pristupa različitim informacijama na internetu.

U javnosti se najviše pažnje posvećuje tzv. audio-vizuelnim medijskim uslugama, odnosno uslugama koje se suštinski svode na pristup video sadržajima. Taj pojam može da se posmatra u svom širem i užem značenju.

Najpre, audio-vizuelne medijske usluge mogu da se posmatraju kao usluge kojima se korisnicima omogućavaju različiti video sadržaji putem određene tehnologije ili određene platforme. Tako se pod tim uslugama mogu obuhvatiti najraznorodnije usluge, od praćenja informativnih emisija putem linearne televizije, preko gledanja podkasta putem interneta, komercijalne komunikacije koju vrše influenseri, pristupa sadržajima na striming platformama (Netflix, Prime itd.), pa do pregleda video-sadržaja na platformama za razmenu video zapisa (poput YouTube).

¹ Službeni glasnik RS, broj 11/20.

² Medijska strategija, Poglavlje 2.3.–2.5. *Tržišni mehanizmi na medijskom tržištu.*



Sa druge strane, pod ovim pojmom se u regulatornom smislu najčešće radi o tačno određenom (minimalnom) skupu usluga definisanih definisanim Zakonom o elektronskim medijima³ (ZEM), koji je donet po uzoru na pravne tekovine Evropske unije u oblasti elektronskih medija, konkretno po uzoru na Direktivu o audiovizuelnim medijskim uslugama iz 2010. sa izmenama iz 2018. godine.⁴

U tom užem značenju, audiovizuelne medijske usluge podrazumevaju uslugu televizije, medijske usluge na zahtev (eng. *On Demand*) i audiovizuelne komercijalne komunikacije (oglašavanje putem televizije)⁵. Zajedno sa uslugom radija⁶, u našem pravnom poretku ove usluge potpadaju pod generički termin „medijske usluge“⁷. Iako ZEM prepoznaje, i u određenom segmentu reguliše tzv. platforme za razmenu video sadržaja⁸, one striktno gledano ne spadaju u medijske usluge, budući da u njihovoj organizaciji izostaje element uredničke kontrole⁹.

Audiovizuelne medijske usluge (posmatrane u užem značenju) se nalaze u posebnom regulatornom režimu, odnosno na njih se primenjuju brojna ograničenja i pravila¹⁰ (poput obaveznih kvota određenih vrsta programa, pravila o zaštiti maloletnika, zabrani govora mržnje, i druga sadržinska ograničenja, pravila medijske koncentracije itd.), koja su regulisana setom različitih zakona, poput – Zakona o javnom informisanju i medijima (ZJIM), Zakona o javnim medijskim servisima (ZJMS), ZEM, Zakona o oglašavanju, ali i brojnim drugim propisima. Dodatno ove usluge podležu i nadzoru posebnog regulatora – Regulatornog tela za elektronske medije (REM).

Zajedničke karakteristike audiovizuelnih medijskih usluga i usluge radija, koje ih odvajaju od drugih usluga (poput usluga platformi za razmenu medijskih sadržaja na internetu, distribucije medijskih sadržaja i drugih sličnih usluga) su sledeće:

³ Službeni glasnik RS, br. 92/23 i 51/25

⁴ *Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities* i Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending *Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities*.

⁵ Član 4 stav 1 tačka 1) ZEM.

⁶ Član 4 stav 1 tačka 14 ZEM.

⁷ Član 4 stav 1 tačka 12) ZEM.

⁸ Čl.115-118 ZEM.

⁹ Shodno članu 4 stav 1 tačka 22) ZEM, pružalac usluge za razmenu video sadržaja je fizičko lice koje je registrovano za obavljanje delatnosti ili pravno lice koje omogućava distribuciju video sadržaja na platformi koju poseduje, ali nema uređivačku odgovornost za sadržaj.

¹⁰ Sama usluga radija, iako nosi određene specifičnosti, u regulatornom smislu suštinski prati tretman televizije, pa sve što je rečeno za audiovizuelne medijske usluge, važi i za uslugu radija osim ako nešto drugo nije rečeno.

- **Omogućavanje gledanja ili slušanja korisnicima određenih medijskih sadržaja** (od informativnog programa, preko kulturnih, sportskih, dečijih, filmskih, serijskih, naučnih i drugih vrsta programa, kao i oglašavanja),
- **Usmerenost tog sadržaja ka neograničenom broju potencijalnih korisnika, gledalaca ili slušalaca,**

Urednička odgovornost za izbor i raspored sadržaja, ili za izbor i organizaciju kataloga (kod medijskih usluga na zahtev), koja zapravo podrazumeva postojanje (pre svega pravne) odgovornosti za izbor sadržaja,

Elektronski mediji, odnosno pružaoci medijskih usluga, kako bi došli do krajnjih korisnika sa svojom uslugom koriste posrednike – operatore elektronskih komunikacija, bez kojih suštinski većina gledalaca/slušalaca ne bi imala pristup medijskim sadržajima (tradicionalne) televizije/radija.

Ovakvo određenje se prevashodno odnosi na uslugu koja se kolokvijalno naziva usluga plaćene televizije (eng. *Pay TV*), dok je za televiziju u slobodnom prijemu (eng. *Free to Air*), nešto drugačija situacija. Naime, kod televizije u slobodnom prijemu, iako postoji operator (kod nas Javno preduzeće „Emisiona Tehnika i veze“), on u odnosu na televiziju u slobodnom prijemu, nema sopstvenu uslugu koju pruža krajnjim korisnicima¹¹, već su njegovi korisnici televizije sa dozvolama za pružanje usluge u slobodnom prijemu (na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou). Za uslugu plaćene televizije, operatori kreiraju sopstvenu uslugu koja obuhvata pristup skupu televizijskih i radio kanala (i onih koji su dostupni u slobodnom prijemu i onih koji su dostupni kroz druge platforme), kao i katalogu medijskih sadržaja (medijska usluga na zahtev), i za omogućavanje pristupa takvim sadržajima krajnjim korisnicima (gledaocima, slušaocima) naplaćuju određenu naknadu. Struktura tržišta distribucije, odnosno broj korisnika koji pristupa plaćenju televiziji u Srbiji, ukazuje da je njen značaj neuporedivo veći u poređenju sa televizijom u slobodnom prijemu, što je jedna od zanimljivih specifičnosti našeg tržišta.

Zakonski termin za prenos medijskih usluga jeste „*distribucija medijskih sadržaja*“, što označava specifičnu uslugu elektronskih komunikacija koje pružaju telekomunikacioni operatori tako što omogućavaju krajnjim korisnicima pristup audiovizuelnim medijskim uslugama i uslugama radija¹². Kao i svaka usluga elektronskih komunikacija, ona se odlikuje prenosom signala preko mreža elektronskih komunikacija, bez uticaja i *a priori* odgovornosti za sadržaj koji se tim mrežama prenosi, što je konstatovano i Zakonom o elektronskim komunikacijama (ZEK)¹³. Ovaj

¹¹ Trebalo bi napomenuti da je ovaj operator u periodu između 2016. do 2021. bio prisutan i na tržištu distribucije medijskih sadržaja preko operatora „mts AntenaTV“ koji je osnovan kao zajednički poslovni poduhvat sa Telekom Srbija a.d. Tu je zapravo korišćenja emisiona infrastruktura JP ETV da bi se krajnjim korisnicima pružala televizija u DVBT2 standardu. Ovo zajedničko privredno društvo je prestalo da postoji u novembru 2021. godine kada je pripojeno Telekomu Srbija.

¹² Član 4 stav 1 tač. 11) ZEK.

¹³ Službeni glasnik RS, broj 35/23.



zakon u kontekstu prenosa sadržaja elektronskih medija koji vrše operatori upravo potencira nedostatak uredničke kontrole¹⁴. Uprošćeno, pružaoci medijskih usluga urednički oblikuju medijski sadržaj i taj sadržaj pripremaju za distribuciju putem telekomunikacionih operatera, a sami telekomunikacioni operatori tu uslugu distribuiraju dalje krajnjim korisnicima, kao sopstvenu uslugu (uz naknadu).

Cilj ovog dokumenta je da predstavi ulogu telekomunikacionih operatera u pogledu dostupnosti medijskih sadržaja, kao i njihov potencijalni uticaj na medijski pluralizam kada se radi o tradicionalnim uslugama televizije, ali i da predstavi mogućnosti koje operatori koji istovremeno pružaju i uslugu pristupa internetu imaju u odnosu na pristup audio-vizuelnim medijskim sadržajima koji nisu striktno gledano tradicionalna usluga televizije.

Da bi se ova pitanja razmotrila na sveobuhvatni način, neophodno je predstaviti osnovne konture tržišta distribucije i njegov istorijski razvoj, analizirati infrastrukturu prenosa medijskih sadržaja, analizirati način na koji se pružaoci medijskih usluga finansiraju i koji su načini koje publika koristi za praćenje audio-vizuelnih medijskih sadržaja, te generalno predstaviti regulatorni okvir koji se tiče prenosa medijskih usluga (pre svega iz ugla primene ZEK-a, ZEM-a i ZJIM).

II TRŽIŠTE DISTRIBUCIJE MEDIJSKIH SADRŽAJA

Iako distribucija medijskih sadržaja kao jedna od usluga elektronskih komunikacija ima sopstvenu zakonsku definiciju, njena se specifičnost u odnosu na druge usluge elektronskih komunikacija svodi na prirodu sadržaja koji se prenosi (medijska usluga). U smislu telekomunikacione regulacije stoga nema značajnije specifičnosti u odnosu na druge usluge, poput usluge mobilne ili fiksne telefonije, te usluge pristupa internetu, s tim da u odnosu na samu distribuciju ovi operatori imaju određene dodatne regulatorne obaveze po propisima iz oblasti medija.

Dalje, veliki broj korisnika koristi usluge u tzv. paketima (eng. *bundle*), kojima se kombinuje više usluga elektronskih komunikacija. Po poslednjem dostupnom izveštaju regulatora u oblasti elektronskih komunikacija (RATEL), oko 1,85 miliona korisnika fiksnih telekomunikacionih usluga, ili oko 70% od ukupnog broja domaćinstava u Srbiji¹⁵, koristi pakete usluga, gde se na različite načine kombinuju usluga fiksne telefonije, (širokopojsnog) pristupa internetu, distribucija medijskih sadržaja i usluga mobilne telefonije. Od svih mogućih kombinacija, najzastupljenija je kombinacija 3 usluge, i to fiksne telefonije, interneta i distribucije medijskih sadržaja (oko 45,8%), sledi kombinacija dve usluge: internet i distribucija medijskih sadržaja (oko 27,6%) i kombinacija sve četiri navedene usluge (oko 15,3%)¹⁶. Infrastruktura za pružanje svih

¹⁴ ZEK, član 4 stav 1 tačka 16) ZEK.

¹⁵ Za potrebe ovog izveštaja, za procenu ukupnog broja domaćinstava, uzet je zvanični podatak popisa iz 2022. godine, izvor: **Uperedni pregled broja stanovnika i domaćinstava po popisima 1948–2022, Tabela 2**, RZS, dostupno na <https://popis2022.stat.gov.rs>

¹⁶ Pregled tržišta elektronskih komunikacija za treći kvartal 2025. godine, strana 14



ovih usluga mahom nije odvojena kada se radi o fiksnim uslugama i istovremeno služi i za uslugu distribucije medijskih sadržaja, i pristupa internetu i fiksne telefonije. Tržišna utakmica zavisi od toga koji se tip infrastrukture koristi (sopstvena ili iznajmljena), koliki je geografski domašaj te infrastrukture, odnosno koliko domaćinstava ima mogućnost da se priključi na uslugu, i od efikasnosti regulative u omogućavanju ravnopravnog pristupa infrastrukturi za operatore koji istu ne poseduju¹⁷. Svi ovi faktori moraju da se uzmu u obzir da bi se ocenilo stanje distribucije medijskih sadržaja.

2.1 Istorijski pregled tržišta plaćene televizije (Pay TV)

Plaćena televizija (Pay TV) obuhvata prenos medijskih sadržaja krajnjim korisnicima uz naknadu, korišćenjem različitih tehnologija i sistema prenosa (kablovska televizija¹⁸, IPTV¹⁹, plaćena satelitska televizija – DTH²⁰, u određenom segmentu – OTT²¹, kao i druge tehnologije za prenos). Suštinski, kada se u regulativi govori o distribuciji medijskih sadržaja, u velikom broju slučajeva se radi upravo o ovakvom vidu prenosa.

Što se tiče samog tržišta distribucije medijskih sadržaja, njegova ekspanzija u Srbiji je počela početkom 2000-ih godina, sa velikim brojem malih operatera koji su preko tzv. koaksijalne (kablovske) mreže počeli sa priključivanjem korisnika na novi vid televizijske distribucije, i to u momentu kada je pretežni vid prijema televizijskog programa bio tradicionalni prijem preko antene, odnosno putem televizije u slobodnom prijemu (eng. *Free-to-Air*). U to vreme je osnovan kablovski operator Serbia Broadband – Srpske kablovske mreže (SBB), koji će u narednim decenijama da postane prvi operator po tržišnom udelu (broju korisnika), i tu će poziciju da održi sve do 2022. godine.

Razvoj tržišta distribucije medijskih sadržaja se može grubo podeliti u tri najznačajnije faze:

1. **Period formiranja tržišta**, okvirno od 2005. do 2010. godine,
2. **Period postepene konsolidacije**, okvirno od 2010. do 2017. godine,
3. **Period konsolidacije i intenzivnog rivalstva dva najveća operatera** – SBB i Telekom Srbija, okvirno od 2017. pa do 2025. godine.

¹⁷ Pre svega pravila koja se odnose na tzv. prethodnu regulaciju tržišta (*ex ante*), zajedničko korišćenje, od nedavno i simetrična regulacija. Svi ovi regulatorni mehanizmi služe generalno za obezbeđivanje ravnopravnih uslova za obavljanje delatnosti telekomunikacija, i zaštitu slobodne tržišne utakmice.

¹⁸ Kablovska distribucija je distribucija televizijskog signala do korisnika putem zatvorene fizičke mreže kablova (koaksijalnih ili optičkih).

¹⁹ IPTV (*Internet Protocol Television*) je prenos televizijskog programa kroz upravljanu IP mrežu operatera koja koristi internet protokole, ali nije javni internet, već zatvorena mreža pod kontrolom operatera.

²⁰ DTH (*Direct-to-Home*) je prenos televizijskog programa direktno sa satelita do korisničke antene (tanjira) na lokaciji pretplatnika, odvija se putem satelitskog zračenja.

²¹ OTT (*Over the Top*), predstavlja pružanje televizijske ili video usluge putem javnog interneta, bez upravljanja mreže operatera, što je osnovna razlika u odnosu na IPTV gde se sadržaj prenosi kroz zatvorenu, kontrolisanu IP mrežu operatera.



2.1.1 Period Formiranja tržišta

Period formiranja tržišta karakteriše brz razvoj kablovske televizije, uz postepenu pojavu IPTV televizije (pred kraj tog perioda)²² i DTH, koji se koristi da se pokriju oblasti koje nisu pokrivena kablom, te prelazak na ono što se danas zove **tržištem distribucije medijskih sadržaja**. U tom periodu se beleži i značajan rast broja korisnika, otprilike 20% godišnje. Ilustracije radi, u 2005. godini je na uslugu kablovske televizije bilo priključeno 540.000 korisnika²³, odnosno 21% od tadašnjeg ukupnog (procenjenog) broja domaćinstava u Srbiji²⁴, dok je nakon pet godina, u 2010. godini, taj broj porastao za više nego duplo - 1,2 miliona korisnika, odnosno na blizu 50% od procenjenog ukupnog broja domaćinstava u Srbiji te godine²⁵. Dakle, već tada je tradicionalna televizija u slobodnom prijemu počela da gubi primat koji je imala decenijama unazad, što je značajno uticalo i na tržište distribucije i na tržište elektronskih medija.

Taj period karakteriše i to da je ukupan broj operatora oko 80, ali u značajnoj meri dominira SBB kao vodeći kablovski operator (koji je po tadašnjoj regulativi i operator sa značajnom tržišnom snagom). Tako 2010. godine SBB premašuje cifru od 500.000 korisnika, sa tržišnim udelom od 54,67%, a za njim slede operatori JP PTT (7,918%), Kopernikus Technology (6,258%), IKOM (5,049) i Radijus vektor (4,588), pa tek onda operator u državnom vlasništvu Telekom Srbija (oko 4%), koji sa IPTV tehnologijom praktično tek tada ulazi na tržište distribucije medijskih sadržaja²⁶.

2.1.2 Period postepene konsolidacije

U periodu postepene konsolidacije, tržište prelazi iz faze eksponencijalnog rasta u fazu **konsolidacije, odnosno ukрупnjavanja**. Broj korisnika i dalje raste i 2017. godine dostiže 1,7 miliona, što predstavlja 68,28% od ukupnog (procenjenog) broja domaćinstava. Broj operatora i dalje se kreće oko 80 (83 u 2017. godini). Tokom ovog perioda, SBB se širi putem akvizicija manjih operatora²⁷, pa u 2017. godini dostiže 54% tržišta. Sa druge strane, i operator u državnom vlasništvu **Telekom Srbija** dolazi do značajnih 25% učešća na tržištu. Ostali relevantni operatori

²² IPTV tehnologija se prevashodno vezuje za operatora u državnom vlasništvu Telekom Srbija, koji je u oblast pružanja usluge distribucije medijskih sadržaja ušao 2009. godine.

²³ Pregled tržišta telekomunikacija u Republici Srbiji, RATEL, novembar 2006. godine, dostupno na internet stranici www.ratel.rs, strana 39.

²⁴ Za potrebe ovog izveštaja, za procenu ukupnog broja domaćinstava, uzet je zvanični podatak popisa iz 2002. godine, izvor: **Usporedni pregled broja stanovnika i domaćinstava po popisima 1948–2022, Tabela 2**, RZS, dostupno na <https://popis2022.stat.gov.rs>

²⁵ Pregled tržišta telekomunikacija u Republici Srbiji za 2010. godinu, RATEL, 2011. godina, dostupno na internet stranici www.ratel.rs, strana 98.

²⁶ Pregled tržišta telekomunikacija u Republici Srbiji za 2010. godinu, RATEL, 2011. godina, dostupno na internet stranici www.ratel.rs, strana 99.

²⁷ Među kojima su najznačajnija sticanja operatora EUNET (2105. godine), IKOM (mart 2017. godine), Kabel Group (maj 2017. godine). Podaci o akvizicijama su dostupni na internet stranici Komisije za zaštitu konkurencije na linku: <https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/koncentracije>.



(JP PTT, Kopernikus, Radijus vektor i Sat-trakt) pokrivaju između 2% i 5% tržišta. U ovom periodu je izražena digitalizacija usluga (prelazak sa analogne kablovske televizije na digitalnu)²⁸, te ekspanzija paketskih usluge (oko 1,16 miliona korisnika koristi neki vid paketske usluge), a distribucija medijskih sadržaja polako postaje centralna komponentu takve paketske ponude (triple-play)²⁹. Od 2011. do 2016. godine, SBB je po tada važećem Zakonu o elektronskim komunikacijama proglašen za operatora sa značajnom tržišnom snagom (ZTS)³⁰ na maloprodajnom tržištu distribucije medijskih sadržaja sa određivanjem regulatornih obaveza koje uključuju i kontrolu maloprodajnih cena.

Tokom 2016. godine dolazi do deregulacije tržišta distribucije medijskih sadržaja u maloprodaji, pa SBB prestaje da bude operator sa ZTS, i ukidaju mu se regulatorne obaveze.³¹ Na osnovu analize RATEL-a, utvrđeno je da „*posmatrano maloprodajno tržište distribucije medijskih sadržaja kreće u pravcu efikasne konkurencije, i da više ne postoji potreba za prethodnom regulacijom...*“.³² Ovu deregulaciju konstatuje i Medijska strategija, i navodi da je od kraja 2016. godine primetan trend ukрупnjavanja na tržištu distribucije, izražavajući bojazan da to može imati negativne efekte po medijski pluralizam, te ukazujući na značaj pitanja distribucije za formulisanje ciljeva medijske politike³³. U okviru mera za ispunjavanje ciljeva Medijska strategija predviđa i novo sprovođenje analize tržišta distribucije medijskih sadržaja u cilju utvrđivanja da li je to tržište podložno prethodnoj regulaciji (*ex ante*)³⁴, koju je shodno svojim nadležnostima trebalo da sprovede regulator iz oblasti elektronskih komunikacija (RATEL). Međutim, ova mera nikada nije sprovedena, odnosno izostala je relevantna analiza tržišta distribucije.

Najzad, ovaj period karakteriše i donošenje novih medijskih zakona (avgust 2014. godine). Novi medijski zakoni kao temeljno opredeljenje biraju izlazak javnih entiteta (uključujući i državu) iz vlasništva u izdavačima medija³⁵, uz obaveznu privatizaciju preostalih medija u javnom vlasništvu, što je bila i intencija Medijske strategije iz 2011. godine, ali i ranijih dokumenata, počevši od kraja 2000. godine. Odredbe zakona iz 2014. godine zabranjuju da izdavača medija neposredno ili posredno, osnivaju Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u celini ili delu u državnoj svojini, odnosno koje se u celini

²⁸ Što ne treba mešati sa projektom države koji se tiče prelaska sa analognog na digitalno emitovanje TV programa, koji se vezuje za televiziju u slobodnom prijemu.

²⁹ Pregled tržišta elektronskih komunikacija i poštanskih usluga u Republici Srbiji za 2017. godinu, RATEL, 2018, dostupno na internet stranici www.ratel.rs, str. 111-130.

³⁰ Što je bio i po okviru važećem do 2010. godine, s tim da se dominantni položaj tada određivao na drugačiji način.

³¹ Izveštaj o analizi maloprodajnog tržišta distribucije medijskih sadržaja (Tržište 8 – Test 3 (tri) kriterijuma), RATEL, decembar 2015-jun 2016, dostupno na internet stranici www.ratel.rs.

³² *Ibid*, strana 25.

³³ Medijska strategija, 2.3-2.5 Tržišni mehanizmi na medijskom tržištu.

³⁴ Medijska strategija, Mera 2.4

³⁵ Uz svega nekoliko izuzetaka: dva postojeća javna medijska servisa na republičkom i pokrajinskom nivou, formiranje ustanove kao izdavača koji bi pružao medijske usluge za potrebe stanovništva na teritoriji AP Kosovo i Metohija i omogućavanje nacionalnim savetima nacionalnih manjina da osnivaju pravna lica koja će biti izdavači medija koji bi se starali o informisanju pripadnika nacionalnih manjina.



ili delom finansira iz javnih prihoda, osim kada se radi o javnim medijskim servisima, medijima osnovanim za informisanje nacionalnim manjina, i projektnom sufinansiranju³⁶. Takođe, istim zakonima je bilo zabranjeno da Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice čija su sredstva u celini ili delom u javnoj svojini, odnosno čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave budu imaoi dozvola za pružanje medijske usluge koje izdaje REM³⁷. Na osnovu tih zakonskih ograničenja, Telekom Srbija nije smeo da osniva izdavače medija, ni da učestvuje u njihovoj vlasničkoj strukturi, niti da posredno ili neposredno bude nosilac dozvole za pružanje medijske usluge.

Na drugoj strani, istim zakonima, propisana su liberalna ograničenja vertikalne integracije operatora i pružaoca medijske usluge³⁸, iako su ranije radne verzije zakona sadržale potpunu zabranu vertikalne integracije. Prema rešenjima u tim radnim verzijama medijskih zakona, nijedan operator nije mogao da bude povezan sa izdavačem medija, što je konkretno značilo da bi ne samo državni Telekom, već i United Group bio onemogućen da istovremeno na relevantnom tržištu bude u vlasničkoj strukturi izdavača medija i operatora. Ova zabrana nije ušla u završne verzije medijskih zakona, nakon konsultacija sa relevantnim službama Evropske Komisije koje takvu strukturnu zabranu nisu prepoznale kao deo *acquis communautaire*, te su sugerisali izmenu odredbi. Potpuna zabrana vertikalne integracije stoga nije zadržana u konačnom tekstu zakona, a zamenjena je ograničenjem da operator mora da obavlja delatnost medija preko povezanog lica, što je značajno liberalno ograničenje koje je praktično omogućilo da u okviru iste grupacije posluju i mediji i telekomunikacioni operatori.

2.2.3 Period konsolidacije i intenzivnog rivalstva dva operatora

Period konsolidacije i rivalstva dva najveća operatora od 2017-2025. godine su obeležili brojni događaji koji su značajno promenili i strukturu i odnose na tržištu distribucije medijskih sadržaja.

1. Akvizicije operatora

U periodu pre 2017. godine, akvizicije na ovom tržištu je uglavnom sprovodio SBB³⁹, a nakon te godine, situacija se značajno promenila, budući da je Telekom Srbija akvizirao 22 operatora ili segmenta biznisa pružanja usluge distribucije medijskih sadržaja (najviše u periodu 2018-2020. godina), uključujući i kablovsko poslovanje drugog operatora u javnom vlasništvu (JP PTT), a na

³⁶ Zakon o javnom informisanju i medijima iz 2014. godine, Službeni glasnik RS, br. 83/14, 58/15, 12/16 - autentično tumačenje, član 32 stav 3.

³⁷ Zakon o elektronskim medijima iz 2014. godine, Službeni glasnik RS, br. 83/14, 6/16 - dr. zakon, 129/21, član 80.

³⁸ Zakon o javnom informisanju i medijima iz 2014. godine, član 46 stav 2.

³⁹ Na primer u 2017. godini je završena akvizicija dva operatora za distribuciju medijskog sadržaja, I.KOM d.o.o. i [Kabel Group 85 Čačak](#). Podaci o akvizicijama su dostupni na internet stranici Komisije za zaštitu konkurencije na linku: <https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/koncentracije>.



samom kraju i nekadašnji DTH biznis operatora SBB pod brendom Total TV⁴⁰, koji je otkupio od e&PPF-a nakon akvizicije SBB-a (oko 180.000 korisnika)⁴¹. U istom periodu, SBB je imao dve akvizicije⁴².

Posebno je značajno istaći da je Telekom Srbija pomenutim akvizicijama, samostalno ili preko povezanog društva Moja Supernova⁴³, u periodu 2017–2020. godine ostvario približno 20% učešća na tržištu distribucije medijskog sadržaja kroz niz koncentracija koje je Komisija za zaštitu konkurencije (KZK), sa jednim izuzetkom⁴⁴, odobrila u skraćenom postupku, bez sprovođenja ispitnog postupka koji bi omogućio detaljniju analizu mogućih horizontalnih i vertikalnih efekata ovih transakcija. Ovakav regulatorni pristup razlikuje se od postupanja Komisije u predmetu koncentracije SBB–IKOM, u kojem je, i pored tržišnog udela IKOM-a ispod 5%, sproveden pun ispitni postupak i koncentracija odobrena uz propisivanje mera, uključujući i obavezu dezinvestiranja (otuđenja)⁴⁵ paralelne mrežne infrastrukture. To konkretno znači da je akvizicija odobrena uz obavezu ispunjenja uslova⁴⁶. Sama činjenica različitog procesnog tretmana u uporedivim situacijama (na primer u slučaju Kopernikus-a i Radijus vektora, pa čak i operatora Telemark Systems gde je sproveden ispitni postupak ali nisu određeni uslovi) ne prejudicira ishod

⁴⁰ Total TV nije bila posebna kompanija, već je bio naziv za uslugu distribucije medijskih sadržaja preko DTH platforme, koja je služila da pokrije područja u kojima SBB nije imao kablovsku infrastrukturu. Nakon što je investicioni fond e&PPF akvizirao kao celinu SBB, pod njegovim okriljem se našla i usluga distribucije medijskih sadržaja preko DTH. Međutim, odmah nakon finalizacije kupoprodaje sa relevantnim kompanijama u okviru United Group, ovaj fond je ustupio DTH segment biznisa Telekom-u Srbije. Podaci o načinu kakav je bio modalitet ovog izdavanja nisu javno dostupni, budući da rešenje Komisije za zaštitu konkurencije nije javno dostupno: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2026/02/Postupak-za%C5%A1tite-podataka-u-toku-ODOBRENE161.pdf>.

⁴¹ 1. Kopernikus Technology (oktobar 2018. godine), 2. AVCOM (decembar 2018. godine), 3. MASCO (decembar 2018. godine), 4. Radijus Vektor (decembar 2018. godine), 5. BPP ING (januar 2019. godine), 6. SAT TV Meteor (april 2019. godine), 7. Telemark Systems (jun 2019. godine), 8. EXE NET (jul 2019. godine), 9. JM OSCAR (jul 2019. godine), 10. LIMES Telekomunikacije (jul 2109. godine), 11. RADIODIFUZNO PREDUZEĆE VIZIJA (avgust 2019. godine), 12. SRB Digital (oktobar 2019. godine), 13. Charlie Plus/Charlie Plus Net (oktobar 2019. godine), 14. Polaris medija (oktobar 2019. godine), 15. Mts AntenaTV (maj 2021. godine), 16. JP Pošta Srbije (jul 2021. godine), 17. OK SKY (jun 2022. godine), 18. KABLOVSKA DISTRIBUCIJA SURČIN DOO BEOGRAD (oktobar 2022. godine), 19. Skynet KTV Zlatibor (mart 2025. godine), 20. DTH segment biznisa SBB/PPF (Total TV) (April 2025. godine), 21. INTERCOM COMPUTERS DOO ĆUPRIJA (jun 2025. godine) i 22. DRUŠTVO ZA KABLOVSKE TELEKOMUNIKACIONE USLUGE KATV DOO ĆOKA (oktobar 2025. godine). Podaci o akvizicijama su dostupni na internet stranici Komisije za zaštitu konkurencije na linku: <https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/koncentracije>.

⁴² Preduzeće za informatički inženjering i konsalting Netlogic d.o.o. (januar 2019. godine) i Pantić Electronic Cable Television d.o.o. (januar 2020. godine). Podaci o akvizicijama su dostupni na internet stranici Komisije za zaštitu konkurencije na linku: <https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/koncentracije>.

⁴³ Konsolidacija akviziranih operatora, odnosno njihovo pripajanje se sprovodila postepeno, kroz najvećeg operatora kojeg je u pomenutom periodu akvizirao Telekom Srbija – Kopernikus Technology d.o.o. Ovaj operator je tokom 2020. godine promenio ime u Moja Supernova d.o.o., da bi tokom 2021. prestao da postoji usled pripajanja od strane Telekom Srbija AD.

⁴⁴ Radi se o akviziciji operatora Telemark Systems d.o.o. gde je otvoren ispitni postupak, ali gde je Komisija bezuslovno odobrila koncentraciju.

⁴⁵ Zapravo sprovođenje razumnih aktivnosti u cilju otuđenja, t.j. prodaje paralelne infrastrukture.

⁴⁶ Pored dezinvestiranja obaveze su još obaveza izveštavanja o cenama i ponuda ugovorne opcije postojećim korisnicima I.KOM. Rešenje o uslovnom odobravanju koncentracije dostupno je na internet stranici KZK, putem sledećeg linka: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2017/03/01-26-SBB.pdf>.

ili pravilnost konkretnih odluka Komisije⁴⁷, ali ukazuje na to da procena tržišnih efekata koncentracija u sektoru distribucije medijskog sadržaja može imati kompleksan karakter i da predstavlja relevantan kontekst za razumevanje stavova SBB-a (odnosno njegove krovne kompanije United Group), i Telekom Srbija⁴⁸. Suštinski, spor između ova dva aktera u najvećoj meri odnosio se na pitanja distribucione infrastrukture (njene dostupnosti kroz akvizicije, regulatorno obavezan pristup ili (ne)mogućnost izgradnje sopstvene infrastrukture), pribavljanja prava na medijske sadržaje, kao i regulatorne ravnopravnosti između učesnika na tržištu.2. Tvrdnje United Group i SBB-a o opstrukciji širenja

U periodu od 2019. godine nadalje, SBB je u više javnih saopštenja iznosio tvrdnje o sistemskom onemogućavanju izgradnje i proširenja sopstvene telekomunikacione infrastrukture od strane državnih organa, javnih preduzeća, kao i od strane samog Telekoma Srbije, ukazujući i na diskriminatorni tretman SBB-a u odnosima sa javnim entitetima od kojih je zavisila i izgradnja infrastrukture, a u određenim situacijama i pristup infrastrukturi.

SBB je, između ostalog, tvrdio da je u pojedinim lokalnim samoupravama bio sprečen da postavlja kablovsku mrežu, te da su komunalne službe i inspekcije naložile uklanjanje već instalirane opreme uprkos saglasnosti korisnika, što je, prema njihovim navodima, predstavljalo diskriminaciju i povredu prava građana na slobodan izbor operatora⁴⁹. SBB je takođe tvrdio da je Telekom Srbija odbijao da obezbedi pristup kablovskoj kanalizaciji i drugim pasivnim infrastrukturnim kapacitetima, iako je kao operator sa značajnom tržišnom snagom bio u obavezi da takvu infrastrukturu učini dostupnom svim operatorima pod jednakim uslovima⁵⁰, u skladu sa standardnom ponudom i regulatornim obavezama propisanim od RATEL-a⁵¹. Dodatno, tokom 2020. godine SBB je naveo da je JP „Elektroprivreda Srbije“ podigla iznos naknade za korišćenje stubova i pokrenula postupke uklanjanja njihove opreme, što je ocenio kao ekonomski neopravdano povećanje cena i vid pritiska koji otežava izgradnju mreže⁵². United Group je, u širem kontekstu, tokom 2019. godine ukazivala i na navode JKP „Beogradske elektrane“ o navodno nelegalnom postavljanju kablovske infrastrukture u toplovodnu mrežu, navodeći da takve tvrdnje

⁴⁷ Trebalo bi napomenuti da je u slučaju dve akvizicije SBB-a iz 2019. i 2020. godine, KZK te koncentracije takođe odobrila u skraćenom postupku.

⁴⁸ Odluke KZK su dostupne na linku: <https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/koncentracije>.

⁴⁹ Danas: SBB: Država nam zabranjuje da postavljamo kablovske mreže po Srbiji, objavljeno dana 16.01.2020. godine, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/sbb-drzava-nam-zabranjuje-da-postavljamo-kablovske-mreze-po-srbiji/>.

⁵⁰ Videti Rešenje RATEL-a broj 1-03-34900-2/18-10 od 14.12.2018. godine o određivanju operatora sa značajnom tržišnom snagom na velaprodajnom tržištu lokalnog pristupa elementima mreže koji se pruža na fiksnoj lokaciji, relevantno za posmatrani period, kao i rešenja za isto relevantno tržište iz jula 2022. godine, decembra 2015. godine, kao i rešenje iz novembra 2011. godine (te rešenja u ponovljenon postupku iz aprila 2013. godine), koja su dostupna na internet stranici RATEL-a, putem sledećeg linka: <https://www.ratel.rs/sr/veleprodajno-trziste-lokalnog-pristupa-elementima-mreze?>

⁵¹ N1: Danas: Telekom Serbia denies SBB access to infrastructure, objavljeno dana 15.09.2021. godine, dostupno na: <https://n1.info.rs/english/news/danas-telekom-serbia-denies-sbb-access-to-infrastructure/>.

⁵² Danas: SBB: EPS traži duplo veću naknadu i uklanjanje opreme sa svih stubova u Srbiji, objavljeno dana 15.05.2020. godine, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/sbb-eps-trazi-duplo-vecu-naknadu-i-uklanjanje-opreme-sa-svih-stubova-u-srbiji/>.



nisu osnovane i da predstavljaju institucionalni pritisak i odstupanje od ranije važećih ugovornih aranžmana⁵³.

Državni organi, javna preduzeća i Telekom Srbija odbacili su tvrdnje SBB-a i United Group, navodeći da su sva postupanja bila zakonita i zasnovana na pozitivnim propisima koji uređuju izgradnju, korišćenje i zaštitu elektronske komunikacione infrastrukture. Telekom Srbija je u svojim saopštenjima naglašavao da SBB „nije izložen diskriminaciji“, već da dugi niz godina koristi segmente Telekomove infrastrukture bez zaključenog ugovora, uprkos ponovljenim pozivima da se takav odnos uredi u skladu sa pravilima koja važe za sve operatore, te da su navodi o uskraćenom pristupu infrastrukturi neosnovani⁵⁴.

Gradske vlasti u Beogradu, uključujući tadašnjeg zamenika gradonačelnika, isticale su da SBB „nelegalno postavlja mrežu koristeći infrastrukturu gradskih komunalnih preduzeća“, navodeći primere kablova u toplovodnoj i vodovodnoj mreži i na stubovima javne rasvete, uz najavu pravnih koraka radi zaštite javnih dobara⁵⁵. JP „Elektroprivreda Srbije“ je, u odgovoru na navode SBB-a, saopštila da SBB od 2019. godine koristi stubove distributivne mreže bez pravnog osnova, odbijajući da zaključi ugovor pod uslovima koji važe za sve druge operatore, te da su pokrenuti sudski postupci radi naplate naknade i uklanjanja nelegalno postavljene opreme⁵⁶.

Najviši državni funkcioneri, uključujući predsednika Republike, odbacili su tvrdnje o selektivnom postupanju prema SBB-u, navodeći da država „nikome ne ograničava poslovanje, ali svi subjekti moraju poštovati zakon“, uz ocenu da su kritike United Group politički motivisane⁵⁷. Pojedini organi lokalne samouprave i javna preduzeća dodatno su saopštili da su tvrdnje SBB-a o infrastrukturnim postupanjima neosnovane i da se postupalo u skladu sa zakonom, uključujući najave preduzimanja pravnih koraka radi zaštite javnih resursa⁵⁸.

Pored postupaka koji su se vodili pred domaćim regulatornim i sudskim organima, United Group je pokrenula međunarodni investicioni spor protiv Republike Srbije pred Međunarodnim centrom

⁵³ Novi Magazin: Junajted grupa: Vlast sve brutalnije napada SBB, Vesić iz šahta plasira neistine, objavljeno dana 08.07.2019. godine, dostupno na: <https://novimagazin.rs/vesti/201831-junajted-grupa-vlast-sve-brutalnije-napada-sbb-vesic-iz-sahta-plasira-neistine>.

⁵⁴ Novosti.rs: SBB KORISTI INFRASTRUKTURU TELEKOMA: Sve potpisale obe strane - Telekom dao saopštenje, objavljeno dana 03.02.2021. godine, dostupno na: <https://www.novosti.rs/ekonomija/vesti/961298/sbb-koristi-infrastrukturu-telekoma-sve-potpisale-obe-strane-telekom-dao-saopstenje>

⁵⁵ Politika.rs: Vesić: SBB nelegalno postavlja mrežu na teritoriji Beograda, objavljeno dana 05.07.2019. godine, dostupno na: <https://www.politika.rs/scc/clanak/433186/vesic-sbb-nelegalno-postavlja-mrezu-na-teritoriji-beograda>.

⁵⁶ Dnevnik.rs: EPS: SBB bez ugovora i osnova koristi stubove EPS-a, objavljeno dana 16.05.2020. godine, dostupno na: <https://www.dnevnik.rs/drustvo/eps-sbb-bez-ugovora-i-osnova-koristi-stubove-eps-16-05-2020>.

⁵⁷ N1: Vučić javno stao na stranu Telekomu i optužio SBB da je nastao "pljačkom", objavljeno dana 20.08.2020. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/a631643-Vucic-brani-Telekom-i-napada-SBB/>

⁵⁸ Blic.rs: Direktor "Beoelektrana": SBB iznosi laži, uskoro krivične prijave, objavljeno dana 08.07.2019. godine, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/beograd/direktor-beoelektrana-sbb-iznosi-lazi-uskoro-krivicne-prijave/w7kthlq>.

za rešavanje investicionih sporova (ICSID)⁵⁹, navodeći da su radnje državnih organa i javnih preduzeća predstavljale povredu međunarodnih obaveza Srbije iz bilateralnog investicionog ugovora zaključenog između Kraljevine Holandije i Savezne Republike Jugoslavije iz 2002. godine⁶⁰. Prema javno dostupnim informacijama, arbitražni postupak je okončan sporazumno početkom marta 2025. godine⁶², nakon što su strane postigle dogovor o obustavljanju postupka pred ICSID-om, pri čemu detalji tog poravnanja nisu objavljeni⁶³.

3. Sporenje Telekom Srbije i United Media

Promena vlasničke strukture u većem broju kablovskih operatora u periodu od 2018-2020. godine dovela je i do sporenja između Telekom Srbija i United Media. Kanali United Media, nakon tih promena, postepeno prestaju da budu dostupni na mrežama koje su prešle pod kontrolu Telekoma, što dve strane tumače kroz međusobno različite narative, zasnovane na njihovim pojedinačnim stajalištima i interesima.

Telekom Srbija u svojim obraćanjima javnosti ukazuje na to da su pitanja koja su nastala u pogledu distribucije kanala United Media prvenstveno komercijalne prirode i da proizlaze iz, prema njihovim tvrdnjama, nepovoljnih i ekonomski neodrživih uslova koje United Media navodno postavlja nakon akvizicije Kopernikusa 2018. godine. Telekom u medijskim izjavama navodi da United Media traži naknade i ugovorne uslove koje ocenjuje kao značajno nepovoljnije u odnosu na prethodne aranžmane i uobičajene tržišne standarde⁶⁴, i da je tokom perioda 2018–2020. više puta dolazilo do situacija u kojima pregovori nisu mogli biti zaključeni zbog, kako tvrde, jednostranog menjanja uslova i uspostavljanja modela „uzmi ili ostavi“⁶⁵. Takođe ističu da pojedini elementi poslovnog modela United Media, uključujući ekskluzivna programska prava i

⁵⁹ ICSID (Međunarodni centar za rešavanje investicionih sporova) je arbitražna institucija osnovana u okviru Svetske banke Vašingtonskom konvencijom iz 1965. godine, čija je svrha rešavanje sporova između stranih investitora i država domaćina ulaganja. Postupci pred ICSID-om najčešće se vode na osnovu bilateralnih ili multilateralnih sporazuma o zaštiti investicija, a odluke (arbitražne presude) su obavezujuće i izvršive u svim državama članicama Konvencije bez potrebe za priznanjem kroz klasičan postupak eksekviture. Više o ICSID na: <https://icsid.worldbank.org/About/ICSID>.

⁶⁰ Zakon o potvrđivanju Sporazuma o podsticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja između Savezne Republike Jugoslavije i Kraljevine Holandije, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 12/2002.

⁶¹ N1: United Group files arbitration claim against Serbia, objavljeno dana 09.03.2021. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/english/news/united-group-files-arbitration-claim-against-serbia/>.

⁶² Osnovne informacije o postupku su dostupne na sledećem linku: <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/21/5>

⁶³ Global Arbitration Review (GAR): Broadband provider settles ICSID claim against Serbia, objavljeno dana 11.03.2025. godine, dostupno na: <https://globalarbitrationreview.com/article/broadband-provider-settles-icsid-claim-against-serbia>

⁶⁴ Kurir.rs: MASKE SU PALE! Junajted medija od Supernove tražila NEMOGUĆE USLOVE!, objavljeno dana 22.01.2020. godine, dostupno na: <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3397579/maske-su-pale-junajted-medija-od-supernove-trazila-nemoguće-uslove>.

⁶⁵ Kurir.rs: EVO DOKAZA! KURIR DOŠAO U POSED PREPISKE DVA OPERATERA! Supernova htela dogovor, Junajted medija sve vreme MINIRALA!, objavljeno dana 21.01.2020. godine, dostupno na: <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3396927/evo-dokaza-kurir-dosao-u-posed-prepiske-dva-operatera-supernova-htela-dogovor-junajted-medija-sve-vreme-minirala>.

teritorijalna ograničenja, prema njihovom tumačenju utiču na mogućnost ravnopravnog delovanja drugih učesnika na tržištu. Telekom navodi da njihove odluke nisu motivisane političkim razlozima⁶⁶, već se zasnivaju isključivo na komercijalnim aspektima pregovora⁶⁷.

United Group, odnosno United Media, iznosi drugačije tumačenje okolnosti iz istog perioda. Prema njihovim navodima, nepostizanje dogovora o distribuciji nije posledica uslova koje nude, već promena u tržišnoj strukturi koje su nastupile nakon serije akvizicija Telekomu u periodu 2018–2020. godine, što je, prema njihovom shvatanju, imalo posledice na dostupnost njihovih sadržaja na mrežama preuzetih operatera i na položaj medija koji se bave kritičkim izveštavanjem⁶⁸. United Media navodi da su komercijalni uslovi koje nude zasnovani na standardnim regionalnim praksama i da su uporedivi sa uslovima ponuđenim drugim operatorima⁶⁹, te da se pitanja dostupnosti njihovih kanala, u njihovoj perspektivi, ne mogu odvojiti od šireg pitanja medijskih sloboda i uticaja tržišne koncentracije na pluralizam medija⁷⁰.

Prema tvrdnjama SBB-a se u ovom periodu primećuje i sprečavanje sirenja SBB-a na nove sredine i nove korisnike, ali i na nove tehnologije, kao na primer na mobilnu telefoniju⁷¹.

4. Saradnja Telekom Srbija i Telenor i procureli interni dokument Telekom-a

Tokom 2021. godine saradnja operatora Telekom Srbija i operatora Telenor (kasnije Yettel), izaziva dosta polemike u javnosti. Saradnja se odnosila na komercijalni aranžman kojim je Telenoru omogućen pristup infrastrukturi i tzv. bitstream-u (kapacitetu) na tehnološki naprednoj optičkoj (FTTH) infrastrukturi. Radi se o dva ugovora - Ugovoru o pravu korišćenja optičkih vlakana i Ugovoru o pružanju Ethernet Bitstream usluga. Povod za novo sporenje se ticao razloga ulaska Telekom Srbija u ovu saradnju. Naime, mediji u okviru United Media su krajem januara i

⁶⁶ Blic: Vladimir Lučić, Telekom Srbija: Hteli smo kompromis sa "Junajted medijom", ali nam prete prijavama za pirateriju, objavljeno dana 27.01.2020. godine, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/vladimir-lucic-telekom-srbija-hteli-smo-kompromis-sa-junajted-medijom-ali-nam-prete/mt0pqrp>.

⁶⁷ Kurir.rs: SUPERNOVA: United media je obustavila ugovor koji je imao 17 kanala, a sada pominju samo jedan, i to N1!, objavljeno dana 20.01.2020. godine, dostupno na: <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3396195/supernova-united-media-je-obustavila-ugovor-koji-je-imao-17-kanala-a-sada-pominju-samo-jedan-i-to-n1>.

⁶⁸ Danas: United Media: Fantomska firma Supernova obmanjuje javnost, objavljeno dana 19.01.2020. godine, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/united-media-fantomska-firma-supernova-obmanjuje-javnost>.

⁶⁹ N1: United Media objavila ponudu Telekomu i JP Pošta za distribuciju kanala N1, objavljeno dana 20.01.2020. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/a562174-United-Media-objavila-ponudu-Telekomu-i-JP-Posta-za-distribuciju-kanala-N1/>

⁷⁰ N1: Telekom se ne izjašnjava o ponudi United Media da distribuira N1: <https://n1info.rs/vesti/a562584-Telekom-se-ne-izjasnjava-o-ponudi-United-Media-da-distribuira-N1/>

⁷¹ Danas: Izvršni direktor SBB: Zahtevamo jednake uslove kako bismo proširili mrežu na celu Srbiju, objavljeno dana 17.07.2023. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3KJ7qrN>, Nedeljnik: Milija Zeković, izvršni direktor kompanije SBB: Spremi smo da investiramo u mobilnu telefoniju i pružimo najbolju ponudu, objavljeno dana 15.04.2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3KqDZL9>.



početkom februara 2021. godine objavili interne dokumente Telekom-a⁷², čiju autentičnost Telekom nije osporio⁷³. Internim dokumentom su objašnjavane prednosti potencijalne saradnje sa operatorom Telenor. Između ostalog, dokument navodi da će partnerstvo dovesti do „potpunog urušavanja SBB-a“, kao i da će saradnja, osim potiskivanja SBB-a sa tržišta, značiti i dominaciju Telekomovog sadržaja u odnosu na United Media kanale, i staviti tačku na poslovanje United Media, kao i SBB-a u Srbiji⁷⁴. Kritičari sporazuma su izrazili bojazan da ugovor ugrožava konkurenciju na tržištu, i medijski pluralizam⁷⁵.

Sa druge strane, predstavnici Telekom Srbija su tvrdili da su potpisali paket sporazuma sa Telenorom koji obuhvata lizing optičke infrastrukture, pristup mreži, održavanje i distribuciju medijskih sadržaja — kao deo strategije da više operatora znači veću konkurenciju i niže cene. Smatrali su da je iznajmljivanje infrastrukture normalan poslovni odnos, ne ekskluzivan, da nije restriktivan, i da ne podrazumeva zabrane da druge kompanije rade isto, ukazujući da će saradnja doneti poslovni prihod Telekom-u u iznosu od 250 miliona evra. Takođe su odbacili tvrdnje da je cilj ugovora izbacivanje konkurencije, kao i da se radi o poslovnoj odluci u skladu sa pravnom regulativom⁷⁶, a slične objave su imali i predstavnici Telenor-a⁷⁷.

Ugovori koji su činili poslovni aranžman Telekom Srbija i Yettel, su, po odluci Komisije za zaštitu konkurencije (KZK), dobili pojedinačno izuzeće od restriktivnih sporazuma. Sažeto, KZK je našla da pomenuti ugovori ne predstavljaju koncentraciju, niti nedozvoljeno narušavanje konkurencije, već poslovne aranžmane koji mogu biti izuzeti od zabrane restriktivnih sporazuma, zato što prema njihovoj proceni doprinose tehničkom i ekonomskom napretku, omogućavaju efikasnije korišćenje infrastrukture i potencijalno širu ponudu korisnicima, uz uslov da se sprovode u skladu sa propisanim obavezama i pod kontinuiranim nadzorom regulatora⁷⁸.

6. Promena liderske pozicije na tržištu distribucije medijskih sadržaja

⁷² N1: Ekskluzivni dokaz namera Telekoma za uništenje medija UM, objavljeno dana 28.01.2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/4oEnKIu>, Nova.rs: Vlast više i ne krije da zna za plan o uništenju SBB-a, objavljeno dana 08.02.2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/4pOPoDn>.

⁷³ RTV: Lučić: Želimo da stavimo tačku na monopol SBB-a, objavljeno dan 10.02.2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/4pi16b3>.

⁷⁴ LINK

⁷⁵ Nova.rs: Kako sporazum Telekoma i Telenora krši prava građana Srbije, objavljeno dana 27.04.2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3MIIBhl>.

⁷⁶ Saopštenje Telekom Srbija: Telekom Srbija agreements with Telenor Serbia will drive market liberalisation and consumer choice, objavljeno dana 29.01.2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3XD2Kqj>, Kurir: LUČIĆ: Telekomu 250 miliona evra od Telenora, vrlo brzo će se videti da li je tačno ono što pričamo mi ili konkurencija, objavljeno dana 01.02. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3KtLgd6>,

⁷⁷ Danas: Bartoniček: Interes Junajted grupe da pokrene i podstakne tržišni rat, objavljeno dana 01.02. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/48UVyw8>.

⁷⁸ Odluke su dostupne u anonimiziranoj verziji na internet stranici KZK: <https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/odobreni-sporazumi>



U 2022. godini je prvi put promenjena i leaderska pozicija na tržištu distribucije medijskih sadržaja, pa je Telekom Srbija došao na 52% nasuprot SBB-ovih 42%. Ovaj period karakteriše i intenziviranje sukoba Telekom-a i SBB (i šire United Grupe).

7. Sukob SBB i Kopernikus grupe oko nastavka distribucije nacionalnih TV kanala Prva i B92

U istom periodu pokreće se pitanje distribucije dva nacionalna TV kanala u okviru SBB sistema. Naime, u oktobru 2022. godine isticao je višegodišnji ugovor o distribuciji kanala iz portfolija Kopernikus grupe (Prva TV, B92 i povezani specijalizovani kanali⁷⁹), što je dovelo do spora u vezi sa uslovima za nastavak distribucije ovih kanala na platformama operatora SBB. Spor je eskalirao kroz višestruka javna saopštenja obe strane. SBB je naveo da su komercijalni uslovi koje je druga strana ponudila za nastavak saradnje predstavljali značajno povećanje naknade u odnosu na prethodni ugovor, ocenjujući da je posredi neodrživ i nesrazmeran zahtev koji bi vodio povećanju troškova za krajnje korisnike⁸⁰. Prema izveštajima medija, predstavnici kanala Prva i B92 (kanala koji posluju u okviru medijske grupe Kopernikus) osporili su ove navode, ističući da su ponuđeni uslovi u skladu sa tržišnom praksom i da su obezbedili jasnu i pravovremenu ponudu za nastavak saradnje⁸¹. Paralelno sa objavama o sporu, više medija objavilo je uputstva i tumačenja prema kojima bi korisnici SBB-a, usled očekivanog ukidanja ovih kanala i promena programske ponude, mogli da ostvare pravo na raskid pretplatničkog ugovora bez penala, što je dodatno doprinelo javnoj vidljivosti spora⁸². Spor je okončan krajem oktobra 2022. godine postizanjem dogovora o nastavku saradnje, što je potvrđeno javnim saopštenjima u kojima je navedeno da kanali Prva i B92 ostaju u ponudi, te da je postignut novi komercijalni aranžman o daljoj distribuciji⁸³.

⁷⁹ Trebalo bi napomenuti da su televizija Prva i B92 2018. godine promenile vlasnika, na način da je majka-firma izdavača ove dve televizije – Antenna Serbia BV iz Holandije prodana kompaniji koja je deo Kopernikus grupe (Kopernikus Corporation LTD sa sedištem na Kipru) 2018. godine. Prodaja je izazvala je značajnu javnu i stručnu polemiku jer je usledila neposredno nakon što je državni operator Telekom Srbija kupio kablovskog operatora Kopernikus Technology, za određeni deo javnosti po visokoj ceni. Taj deo javnosti smatrao je da su dve transakcije ekonomski povezane i da predstavljaju indirektno jačanje državnog uticaja u medijima, sa potencijalnim posledicama po medijski pluralizam i tržišnu ravnotežu. Sa druge strane zagovornici akvizicije dve televizije su navodili da je reč o legitimnoj poslovnoj odluci koja je omogućila opstanak i stabilno finansiranje televizija na komercijalno zahtevnom tržištu, uz tvrdnju da regulator nije utvrdio povredu propisa o konkurenciji ili medijskoj koncentraciji.

⁸⁰ RTV: Televizija Prva i B92 više neće biti na SBB-u, objavljeno dana 19.10.2022. godine, dostupno na: https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/televizija-prva-i-b92-vise-nece-bit-na-sbb-u_1383290.html.

⁸¹ N1: Vlasnik B92 i Prve čuti o ponudi SBB – gledaoce instruišu kako raskinuti ugovor, objavljeno dana 24.10.2022. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/vlasnik-b92-i-prve-cuti-o-ponudi-sbb-gledaoce-instruisu-kako-raskinuti-ugovor/>.

⁸² B92: Kako da besplatno raskinete ugovor sa SBB-om: Ako odbiju, hoće da vas prevare, objavljeno dana 22.10.2022. godine, dostupno na: https://www.b92.net/o/info/vesti/index?nav_id=2231757, Prva.rs: Slučaj SBB-PRVA TV-TV B92: Na koje sve načine korisnici mogu da raskinu ugovor sa kablovskim operatorom?, objavljeno dana 25.10.2022. godine, dostupno na: <https://www.prva.rs/vesti/info/slucaj-sbb-prva-tv-tv-b92-na-koje-sve-nacine-korisnici-mogu-da-raskinu-ugovor-sa-kablovskim-operatorom-2232809>, Republika.rs: UPUTSTVO ZA KORISNIKE SBB: Evo kako da BESPLATNO raskinete ugovor!, objavljeno dana 22.10.2022. godine, dostupno na: <https://www.republika.rs/vesti/srbija/390794/kako-da-raskinete-ugovor-sa-sbb>.

⁸³ Saopštenje SBB-a: Prva i B92 ostaju deo SBB ponude. A stiže i pet novih kanala, objavljeno dana 28.10.2022. godine, dostupno na: <https://sbb.rs/prva-i-b92-ostaju-deo-sbb-ponude-a-stize-i-pet-novih-kanala/>.



8. Pitanje pribavljanja prava na sportske sadržaje

Ulazak telekomunikacionih operatora u sferu medijskih i sportskih sadržaja početkom prošle decenije doveo je do nove dinamike u odnosima distributera, proizvođača i vlasnika ekskluzivnih prava. Telekom Srbija je 2011. godine ušao u vlasničku strukturu kompanije HD WIN, emitera kanala Arena Sport, čime je započet proces vertikalne integracije, koji je kasnije proširen i dovršen kroz potpuno preuzimanje društva 2019. godine. United Group je, sa druge strane, razvila svoju sportsku ponudu kroz mrežu Sport Klub kanala, koji su od 2006. godine emitovali najznačajnija međunarodna fudbalska takmičenja, uključujući englesku Premier ligu, špansku La Ligu, italijansku Seriju A, francusku Ligue 1 i pojedine evropske kupove (UEFA Evropsku ligu i kvalifikaciona takmičenja u različitim periodima), kao i druge premium sportske sadržaje, poput NBA lige, najznačajnijih turnira ATP Masters 1000 serije i regionalnih takmičenja poput ABA lige. Tako su se tokom narednih godina formirala dva paralelna sportsko-medijska sistema koja su postala ključni konkurenti u oblasti premium sadržaja u Srbiji, ali i regionu.

Pored sportskih kanala, oba operatora razvila su portfelje medijskih usluga preko povezanih pravnih lica. United Media, kao deo United Group, upravlja nizom informativnih, filmskih i zabavnih kanala, uključujući Sport Klub, N1, Nova S i druge⁸⁴, uz integrisanu produkciju i razvoj OTT platformi poput EON-a. Telekom Srbija je paralelno razvijao sopstvene medijske kapacitete, pre svega kroz svoja povezana lica⁸⁵, uključujući kanale Arena Sport, kao i zabavne kanale pod brendom „Superstar“ i Euronews Srbija (u okviru franšizne saradnje), a kasnije i Bloomberg Adria i TV Newsmax Balkans (po istom modelu franšize)⁸⁶, uz svoju OTT platformu „Iris“. Obe grupacije su, pored otkupljivanja sadržaja od trećih lica, takođe ulagala u sopstvenu produkciju, pa su tako postale vertikalno integrisani sistemi u kojima su se u okviru iste grupacije kompanija nalazili i produkciono centri, pružaoci medijskih usluga i distributeri medijskog sadržaja, što je značajno uticalo na strukturu i dinamiku tržišta audiovizuelnih medijskih usluga u Srbiji.

Kao prelomna tačka u odnosima dva sistema (koji se tiču oblasti prava na distribuciju medijskih sadržaja) navodi se 2021. godina, kada je Arena Channels (HD WIN / Telekom Srbija) obezbedila ekskluzivna prava za emitovanje engleske Premier lige na teritoriji Srbije i regiona (teritorija koja okvirno ima 20 miliona stanovnika) u šestogodišnjem periodu, uz procenjenu vrednost ugovora od oko 600 miliona evra (100 miliona evra po sezoni) čime je okončan višegodišnji period emitovanja Premier lige na kanalima Sport Kluba⁸⁷. Direktor Sport kluba je istakao da je u sezonama u kojima

⁸⁴ Više na: <https://unitedmedia.net/>.

⁸⁵ Arena Channels Group, više na: <https://mts.rs/About-Telekom/About-us/a26504-ARENA-CHANNELS-GROUP-d.o.o.-Beograd.html>

⁸⁶ Videti Registar medijskih usluga REM: <https://rem.rs/sr/registar-pruzalaca-medijskih-usluga>.

⁸⁷ Insidersport: Telekom Srbija locks down Premier League rights in six-year deal, objavljeno dana 22.07.2021. godine, dostupno na: <https://insidersport.com/2021/07/22/telekom-srbija-locks-down-premier-league-rights-in-six-year-deal/>, N1.rs: Media: Telekom Serbia pays over 700 pct increase for Premier League, objavljeno dana 12.10.2021. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/english/news/media-telekom-serbia-pays-over-700-pct-increase-for-premier>

je Sportklub imao prava za emitovanje ovog sportskog takmičenja plaćano oko 12 miliona evra po sezoni (nasuprot ceni od 100 miliona po sezoni za koliko je Telekom otkupio prava)⁸⁸. Sa druge strane, direktor Telekom-a nije želeo da potvrdi cenu ugovora, navodeći da je poverljiva, ali je tvrdio da je „tržišna i opravdana“ i da predstavlja poslovnu investiciju koja treba da poveća broj korisnika, prihode i regionalnu poziciju Telekoma kroz jačanje kanala Arena Sport.⁸⁹ U javnosti se debatovalo i o tome koliko se plaćaju prava na drugim tržištima, te su se pominjala prava za tzv. MENA region (region Bliskog istoka i Severne Afrike), sa oko 500 miliona stanovnika, gde je za trogodišnji ugovor za sezone (2022–2025) vredeo oko 433 miliona evra, odnosno oko 144.3 miliona evra za sezonu⁹⁰, kao i za region koji pokriva nemačko govorno područje (Nemačka, Švajcarska i Austrija), sa oko 102 miliona stanovnika, gde je procena da je po sezoni u ciklusu 2022-2025 plaćeno oko 25 miliona evra.⁹¹

Najzad, tokom 2025. godine došlo je do završne faze konsolidacije tržišta sportskih sadržaja u Srbiji, nakon što je Telekom Srbija preuzeo celokupna sportska prava iz portfelja Sport Klub kanala za teritoriju Srbije i pojedina druga tržišta u regionu, na način da su prenosi sportskih takmičenja za teritorije Srbije, BIH i Severne Makedonije prešli na kanale Arena, a TV kanali Sportklub na istim teritorijama su prestali sa emitovanjem⁹². Time je Telekom Srbija postao faktički preovlađujući nosilac premium sportskih prava u Srbiji, imajući u vidu da su najznačajniji fudbalski, košarkaški i teniski sadržaji, kao i prava od ključnog komercijalnog značaja, objedinjeni u okviru jedne poslovne grupe. Ovakva koncentracija sportskih prava označila je kraj dugogodišnje tržišne utakmice sa United Group u segmentu premium sportskog sadržaja, budući da je Telekom Srbija time preuzeo poziciju centralnog aktera u domenu prenosa sportskih događaja koji imaju najvišu tržišnu vrednost⁹³.

9. Usvajanje novih medijskih zakona

[league-rights/#:~:text=Its%20Te%20agreement%20for%20rights%20in%20the,400%20percent%2C%20for%20the%20renwal%20of%20exclusive](#)

⁸⁸ N1: Direktor Sport kluba: Plaćali smo 12 miliona evra godišnje za Premijer ligu, objavljeno dana 22.07.2021. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/direktor-sport-kluba-o-pravima-za-premier-ligu/>.

⁸⁹ Politika: Direktor Telekoma o otkupu prava prenosa Premijer lige: Cena je tajna zbog poverljivosti ugovora, objavljeno dana 22.07.2021. godine, dostupno na: <https://www.politika.rs/sr/clanak/483976/direktor-telekoma-o-otkupu-prava-prenosa-premier-lige-cena-je-tajna-zbog-poverljivosti-ugovora?>

⁹⁰ Sportcal.com: BeIN retains Premier League rights in MENA, objavljeno dana 27.06.2025. godine, dostupno na: <https://www.sportcal.com/analyst-comment/bein-retains-premier-league-rights-in-mena/>.

⁹¹ Sportspro.com: Premier League stays on Sky Deutschland until 2025, objavljeno dana 10.06.2021. godine, dostupno na: <https://www.sportspro.com/news/broadcast-ott/premier-league-tv-rights-sky-deutschland-germany-2025/>.

⁹² Obaveštenje Telekom Srbija: Sav sport na Areni sport, objavljeno dana 02.04.2025. godine, dostupno na: <https://mts.rs/Korisnicka-zona/Vesti/Medija-centar/a125517-sav-sport-na-arenasport.html>, 021: Gasi se Sport klub, objavljeno dana 31.03.2025. godine, dostupno na: <https://www.021.rs/info/srbija/405660/gasi-se-sport-klub>

⁹³ Rtv.rs: Lučić: Najnovija akvizicija završetak konsolidacije Telekoma, objavljeno dana 07.04.2025. godine, dostupno na: https://rtv.rs/sr_lat/ekonomija/lucic-najnovija-akvizicija-zavrsetak-konsolidacije-telekoma_1619234.html

Pred kraj 2023. godine se donose i novi medijski zakoni⁹⁴, kojima se ukida dotadašnja zabrana privrednim društvima u državnom vlasništvu koji obavljaju delatnost elektronskih komunikacija da budu u vlasničkoj strukturi medija, kao i da poseduju dozvolu za pružanje medijske usluge koju izdaje REM što je izazvalo dosta reakcija u javnosti⁹⁵. Ovako postavljeni izuzetak zapravo relativizuje temeljno opredeljenje države da izađe iz vlasništva u medijima, a što je bilo propisano i različitim strateškim dokumentima i zakonima koji su donošeni tokom više od dve decenije medijske reforme. Tokom javne rasprave, više zainteresovanih strana je kritikovalo uvođenje navedenog izuzetka, uključujući i Koaliciju za slobodu medija, Građanske inicijative i druge relevantne organizacije⁹⁶ koje su tokom godina bile aktivne u oblasti reforme medijskog zakonodavstva. Zamerke ovom zakonodavnom rešenju su potekle i od strane United Media, koja je, između ostalog tražila da ostane propisana zabrana vlasništva, a ako se ipak insistira na uklanjanju zabrane da budu primenjena posebna pravila koja garantuju uređivačku nezavisnost, transparentnost finansiranja, zabranu političkog uticaja i ograničenja u državnom oglašavanju i sufinansiranju. United Media je takođe ukazala da je praksa posedovanja medija koji posluju u okviru grupacije Telekom-a Srbija, nezakonita, te zasnovana na, po njima, nezakonitom presedanu iz 2012. godine, kada je REM za izdavanje dozvola sportskim TV kanalima pod brendom Arena našao u mišljenju tadašnjeg Ministarstva kulture i informisanja⁹⁷, koje po propisima iz oblasti državne uprave nije obavezujući, a koje po njima, predstavlja selektivno tumačenje zakonske zabrane, tvrdeći da se predloženim rešenjima vrši legalizacija nezakonite prakse⁹⁸. Stav državnih organa u pomenutom mišljenju se suštinski može svesti na to da Telekom kao društvo koje posluje na tržištu i ne finansira se iz javnih prihoda može da učestvuje u vlasničkoj strukturi medija, odnosno da nema prepreka da se društvu koje je u vlasništvu Telekom Srbija izda dozvola⁹⁹. Sličan stav su kasnije ponavljali i predstavnici države i operatora Telekom Srbija, koji se svodi na navode iz navedenog mišljenja ministarstva – odnosno da Telekom Srbija posluje na tržištu i da je korporativizovano privredno društvo, te da većinski udeo u akcijama koji poseduje Republika

⁹⁴ Zakon o javnom informisanju i medijima, Službeni glasnik RS br. 92/23 i 51/25 i Zakon o elektronskim medijima, Službeni glasnik RS broj 92/23 i 51/25).

⁹⁵ Media Ownership Monitor: Novim medijskim zakonima legalizovano vlasništvo države nad medijima, dostupno na: <https://serbia.mom-gmr.org/sr/nalazi/mediji-pod-opsadom/>.

⁹⁶ Izveštaj sa javne rasprave povodom Nacrta zakona o javnom informisanju i medijima, dostupan na internet stranici Ministarstva informisanja i telekomunikacija, putem sledećeg linka: <https://mit.gov.rs/extfile/sr/2869/Izve%C5%A1taj%20sa%20javne%20rasprave%20o%20Nacrtu%20zakona%20ao%20javnom%20informisanju%20i%20medijima.pdf>.

⁹⁷ Dopis Ministarstva kulture i informisanja broj 345-01-133/2012-4 od 16.11.2012. godine upućen REM-u.

⁹⁸ Primedbe, predlozi i sugestije United Media S.a.r.l. na Nacrt zakona o javnom informisanju i medijima od 06.10.2023. godine, dostupno na internet stranici Ministarstva informisanja i telekomunikacija: <https://mit.gov.rs/>.

⁹⁹ Dopis Ministarstva kulture i informisanja broj 345-01-133/2012-4 od 16.11.2012. godine upućen REM-u.



Srbija¹⁰⁰ nije prepreka za vlasništvo u izdavačima medija¹⁰¹, ukazujući na to da Telekom-u mora biti omogućena ravnopravna tržišna utakmica¹⁰².

Pored navedenog pitanja mediji u okviru United Media i deo javnosti je tokom procesa usvajanja zakonakritikovao i rešenja koja se tiču organizacije REM-a, predložena pravila o obavezi prenosa (koja, po njima daju REM-u instrument potencijalne diskriminacije nezavisnih medija i alternativnih operatora)¹⁰³, kao i pravila o logičkoj numeraciji kanala (LCN). Ministarstvo je, s druge strane, naglašavalo da su zakoni usklađeni sa evropskim standardima, da jačaju transparentnost i nezavisnost REM-a, te da su i obaveza prenosa i LCN tehnička pitanja, uz tvrdnju da postojeći okvir pruža dovoljne garancije protiv zloupotreba i da kritike United Grupe predstavljaju preuveličana ili politički motivisana tumačenja¹⁰⁴. Telekom Srbija i deo medija je delio slično stanovište¹⁰⁵.

10. Promena vlasničke strukture SBB-a

Kulminaciju gotovo decenijskog sporenja, predstavlja promena vlasničke strukture operatora SBB početkom aprila 2025. godine. Investicioni fond e&PPF koja je krovna kompanija i za operatora Yettel, akvizicijom stiže 100% vlasničkog udela u SBB¹⁰⁶. Ubrzo nakon toga, Telekom Srbija sredinom istog meseca preuzima DTH segment poslovanja SBB-a (poznat pod brendom Total TV), sa oko 180.000 korisnika od e&PPF-a¹⁰⁷. Kao deo transakcije, krajem aprila, sportski TV kanali

¹⁰⁰ Udeo Republike Srbije u akcijama sa pravom glasa iznosi 58,11%. Republika Srbija poseduje i 20% tzv. sopstvenih akcija koje nemaju pravo glasa, a preostalih 22% akcija je u vlasništvu fizičkih lica. Izvor: <https://telekomsrbija.com/sr/o-nama/prekretnice-u-poslovanju/>.

¹⁰¹ Videti na primer izjavu tadašnje premijerke Ane Brnabić, N1: Ana Brnabić odgovorila na pitanja N1 kako Telekom može da bude vlasnik medija, objavljeno dana 12.10.2023. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/ana-brnabic-odgovorila-na-pitanja-n1-kako-telekom-moze-da-bude-vlasnik-medija/>.

¹⁰² Videti na primer izjavu tadašnjeg resornog ministra Mihaila Jovanovića, Politika: Skupština Srbije usvojila dva medijska zakona, objavljeno dana 26.10.2023. godine, dostupno na: <https://www.politika.rs/sr/clanak/580351/skupstina-srbije-usvojila-dva-medijska-zakona>.

¹⁰³ N1: Novi zakon: Operator mora da plati koliko odredi REM, ne sme da ukine kanal, posledica – gašenje operatora, objavljeno dana 15.10.2023. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/novi-zakon-predvidja-da-operator-mora-da-plati-po-ceni-koju-odredi-rem-ne-sme-da-ukine-kanal-a-posledica-je-gasenje-operatora/>, N1: Od akcija na terenu do zakonskih rešenja: Kako sve vlast sabotira rad SBB i United Media?, objavljeno dana 16.10.2023. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/od-akcija-na-terenu-do-zakonskih-resenja-kako-sve-vlast-sabotira-rad-sbb-i-united-media/>.

¹⁰⁴ Tanjug: Mihailo Jovanović: Protiv medijskih zakona samo deo opozicije i Junajted grupa, objavljeno dana 23.10.2023. godine, dostupno na: <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/55795/mihailo-jovanovic-protiv-medijskih-zakona-samo-deo-opozicije-i-junajted-grupa/ve>.

¹⁰⁵ Politika.rs: Velika Šolakova prevara: Kampanja "Junajted grupe", objavljeno dana 20.10.2023. godine, dostupno na: <https://www.politika.rs/sr/clanak/579120/velika-solakova-prevara-kampanja-junajted-grupe>.

¹⁰⁶ United Group completes sale of SBB Serbia, NetTV Plus, and sports broadcasting rights for Western Balkans, objavljeno dana 02.04.2025. godine, dostupno na: <https://united.group/united-group-completes-sale-of-sbb-serbia-nettv-plus-and-sports-broadcasting-rights-for-western-balkans/>

¹⁰⁷ Saopštenje SBB-a: Total TV u potpunosti preuzeo Telekom Srbija, objavljeno dana 16.04.2025. godine, dostupno na: <https://sbb.rs/totaltv-u-potpunosti-preuzeo-telekom-srbija/>

pod brendom Sport klub prestaju da budu dostupni u Srbiji, a sportski sadržaji u potpunosti prelaze na TV kanale u vlasništvu Telekom Srbija (pod brendom Arena)¹⁰⁸.

11. Značajne promene na tržištu distribucije medijskih sadržaja

Po poslednjim dostupnim podacima RATEL-a (2024. godina) broj operatora smanjen je na 38, što je trend koji je započeo već tokom drugog perioda razvoja tržišta, pre svega usled aktivne politike akvizicija. Ukupan broj korisnika je u trećem kvartalu 2025. godine iznosio 2,42 miliona¹⁰⁹, odnosno oko 94% od ukupnog (procenjenog) broja domaćinstava. Telekom Srbija je povećao svoj tržišni udeo na 62,1% (oko 1,5 miliona korisnika), a sledi SBB sa 30,1% (oko 728.420 korisnika) i Yettel sa oko 5,4% (oko 130.000 korisnika), svi ostali operatori zajedno su na ispod 3% tržišnog učešća¹¹⁰. TV kanali koji se u javnosti percipiraju kao provladini¹¹¹ su od aprila 2025. godine dostupni u ponudi svih značajnih operatora (Telekom, SBB i Yettel), dok su kanali koji se percipiraju kao kritički prema vlasti – kanali u okviru United Media¹¹² dostupni u ponudi SBB-a, i od avgusta 2025. godine i Yettel-a (u okviru odgovarajućih tarifnih paketa)¹¹³. Kanalima koji posluju u okviru United Media je suštinski promenom vlasničke strukture dodatno smanjen doseg do krajnjih korisnika za oko 50.000 korisnika (posmatrano na nivou domaćinstva).

Pomenuti sukob je značajno promenio sliku distribucije medijskih sadržaja, a prelio se i na primarno tržište medijskih sadržaja. Specifičnost ovog sukoba se ogleda i u aktivnom učešću političkih centara moći (najviših državnih funkcionera i drugih predstavnika vlasti) koji su neretko zauzimali stranu Telekom Srbija, a što se takođe može reći i za medije koji su javnosti percipirani kao provladini. Tako su najviši državni funkcioneri govorili o Telekom-u kao operatoru od nacionalnog značaja, te da je obaveza države da ga finansijski jača, i putem akvizicije kablovskih operatora¹¹⁴, tvrdeći da je SBB godinama imao faktički monopol u većim gradovima i da je Telekom imao pravo da agresivnije investira kako bi povratio tržišno učešće, te da je SBB sagradio

¹⁰⁸ Obaveštenje Telekom Srbija: Sav sport na Areni sport, objavljeno dana 02.04.2025. godine, dostupno na: <https://mts.rs/Korisnicka-zona/Vesti/Medija-centar/a125517-sav-sport-na-arenasport.html>.

¹⁰⁹ Pregled tržišta elektronskih komunikacija za treći kvartal 2025. godine, strana 13.

¹¹⁰ Pregled tržišta elektronskih komunikacija u Republici Srbiji za treći kvartal 2025. godine, RATEL, str. 13 i 14, dostupno na internet stranici RATEL-a www.ratel.rs.

¹¹¹ Na primer Informer TV i Kurir TV, koji su medijsku delatnost započeli najpre kroz štampana izdanja, a potom su se proširili i na onlajn izdanja, pa najzad i na televiziju. Analize više organizacija ukazuju na provladin karakter ovih medija, videti na primer: CRTA: Mapping disinformation in the Serbian media, 2022. godina i IREX: Vibrant Information Barometar, 2023. godina.

¹¹² Poput N1 i Nova S, koje organizacije, poput RSF, EFJ, IPI i CPJ, klasifikuje N1 i Nova kao nezavisne televizijske kanale u Srbiji.

¹¹³ Beta: Korisnicima mreža Jetel i SBB od 29. jula dostupni svi TV kanali, objavljeno dana 07.07.2025. godine, dostupno na: <https://beta.rs/content/227537-korisnicima-mreza-jetel-i-sbb-od-29-jula-dostupni-svi-tv-kanali>.

¹¹⁴ Novosti.rs: Vučić o kupovini “Kopernikusa”: Protive se samo monopolisti, objavljeno dana 07.11.2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/48POWiB>,



moć na resursima Telekomu i države¹¹⁵, uz kontinuirano tretiranje SBB-a kao političkog protivnika.

2.2 Distribucija u slobodnom prijemu (Free to Air)

Kao što je već rečeno, distribucija televizije u slobodnom prijemu ima sopstvenu logiku koja se značajno razlikuje od plaćene televizije. Pre svega, sistem prenosa u slobodnom prijemu se zasniva na dominantnom pružaocu tehničke usluge prenosa do krajnjih korisnika – Javnom preduzeću Emisiona tehnika i veze, koje je jedini pružalac usluge u slobodnom prijemu.

Ovo javno preduzeće je nastalo odlukom Vlade iz 2009. godine¹¹⁶, i to tako što je iz Ustanove javnog medijskog servisa RTS izdvojena infrastruktura za prenos (emitovanje) TV signala. Ovaj proces je bio deo projekta prelaska sa analognog na digitalno emitovanje¹¹⁷, ali takođe i odraz težnje da se segment pružanja medijske usluge na javnim medijskim servisima izdvoji od tehničkog dela usluge (infrastrukture za prenos) koju je javni servis posedovao. Ova aktivnost je trebalo da omogući ravnopravni pristup uslugama distribucije signala. Zato je i osnovano posebno javno preduzeće koje upravlja infrastrukturom i čiji su korisnici postale televizije (u određenom segmentu radio stanice) u digitalnom emitovanju¹¹⁸, kojima je, na komercijalnoj osnovi počeo da pruža usluge distribucije njihovog signala do krajnjih korisnika. Sa druge strane, trebalo bi primetiti da se ovo razdvajanje dosledno sprovelo samo u oblasti televizije u slobodnom prijemu, dok je, kao što smo više puta istakli, razdvajanje infrastrukture od pružanja medijske usluge izostalo kod operatora koji pružaju Pay TV uslugu. Jedan od posledica razdvajanja je da je RTS izgubio deo prihoda koji je ostvarivao po osnovu ekonomskog iskorišćavanja infrastrukture, što je značajna činjenica u kontekstu finansijske održivosti i finansijske nezavisnosti javnog medijskog servisa.

JP ETV zato u biti i nije tipičan pružalac telekomunikacione usluge distribucije medijskih sadržaja, budući da je uobičajeno i) ta usluga maloprodajnog karaktera – operator je pruža krajnjim korisnicima, ii) uz naknadu. Krajnji korisnici, odnosno gledaoci JP ETV ne plaćaju naknadu već to rade izdavači televizija koje su nosioci dozvola...

U tom smislu, ovaj vid usluge relevantan je samo za pružanje medijske usluge televizije u slobodnom prijemu, odnosno za televizije koje su dozvolu REM-a pribavili putem javnog

¹¹⁵ Dnevnik.rs: Vučić: SBB sagradio moć na resursima države i Telekomu, objavljeno dana 21.08.2020. godine, dostupno na: <https://www.dnevnik.rs/lat/politika/vucic-sbb-sagradio-moc-na-resursima-drzave-i-telekoma-21-08-2020>, N1: Vučić javno stao na stranu Telekomu i optužio SBB da je nastao "pljačkom", objavljeno dana 20.08.2020. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/a631643-Vucic-brani-Telekom-i-napada-SBB/>.

¹¹⁶ Odluka Vlade broj 023-6407/2009-1 od 9.10.2009. godine.

¹¹⁷ Prelaza sa analognog na digitalno emitovanje TV signala u slobodnom prijemu je okončan tokom 2015. godine.

¹¹⁸ Do završetka procesa prelaska na digitalno emitovanje, TV stanice su istovremeno obavljale posao tehničkog prenosa signala do krajnjih korisnika, a nakon završetka tog procesa, televizije su dostavljale signal svog programa do JP ETV, koji je postao nadležan za dalju distribuciju medijskih sadržaja.



konkursa¹¹⁹. Dakle radi se o pružaocima koji se uobičajeno nazivaju nacionalnim televizijama¹²⁰, onima koji imaju regionalnu dozvolu i imaocima lokalnih dozvola. Samo izdavanje dozvola na konkursu je u velikoj meri relikv prošlosti, koji se zasniva na tehničkoj ograničenosti – limitiranom broju frekvencija, koja je najpre relativizovana tehnološkim razvojem (u slobodnom prijemu digitalnim putem može da bude veći broj televizija nego što je to bio slučaj sa analognim emitovanjem), a potom i ekspanzionim rastom plaćene televizije koja suštinski pokriva oko 94% stanovništva.¹²¹ Stoga je značaj tzv. nacionalne dozvole (ali i drugih dozvola koje se izdaju na javnom konkursu), makar u tehničkom smislu, relativizovan. Ipak, nacionalne dozvole nisu zanemarljive iz ugla prestiža, te etablirane pozicije na tržištu, koja pokazuje da ovi kanali (koji su prisutni i na drugim platformama, ne samo u slobodnom prijemu) i dalje imaju najveće učešće na tržištu oglašavanja. Takođe, prednost televizija u slobodnom prijemu zavisi i od načina na koji se sprovode pravila o obaveznom prenosu (eng. *must carry*) i logičkoj numeraciji kanala (LCN). Stoga i ne čudi zašto je rasprava o novim medijskim zakonima u pogledu naizgled tehničke stvari (raspored kanala u distributivnim platformama), bila burna i izazvala polemiku prilikom donošenja medijskih zakona.

III INFRASTRUKTURA PRENOSA MEDIJSKIH USLUGA

Specifičnost srpskog tržišta je velika većina domaćinstava televizijski sadržaj prima putem mreža operatora plaćene televizije, a ne u slobodnom prijemu (oko 94%). Zato pristup i kontrola nad infrastrukturom postaju ključni faktor koji određuje koji će medijski sadržaji uopšte biti dostupni publici, pogotovo u situaciji kada se zaštitni mehanizmi propisani zakonima ne primenjuju (na primer obaveza prenosa, nediskriminatorni tretman medijskih usluga itd.). Posledično, uslovi pod kojima pružaoci medijskih usluga mogu da pristupe distributivnim mrežama direktno utiču na vidljivost i pa i (ekonomsku) održivost pojedinih kanala, pa time i na raznovrsnost informacija i stepen medijskog pluralizma na tržištu. Stoga je bitno u kratkim crtama predstaviti mehanizme obezbeđivanja pristupa infrastrukturi.

3.1 Pristup infrastrukturi za pružanje usluge distribucije medijskih sadržaja

Oblast telekomunikacija, je specifična u odnosu na druge usluge i zbog činjenice da su njome istorijski dominirali državni monopoli, koji su tek u prethodnih 30-ak godina počeli da se razgrađuju sinergijom regulative, konkurentskog pritiska i razvoja tehnologije.

Suštinska prednost državnih monopola je bila u posedovanju infrastrukture koju konkurenti nisu mogli na efikasan i brz način da izgrade. U situacijama kada strana koja poseduje infrastrukturu nije voljna da je deli, uz prethodni uslov da ima dominantan položaj na tržištu, kreira se potreba

¹¹⁹ ZEM, član 103.

¹²⁰ Iako se suštinski zovu imaocima dozvola za nacionalno pokrivanje u slobodnom pristupu/slobodnom prijemu.

¹²¹ Odnosno 2,42 miliona korisnika što je oko 94% procenjenog broja domaćinstava, videti RATEL: Pregled tržišta elektronskih komunikacija za treći kvartal 2025. godine, strana 13.



za regulativom koja će omogućiti razvoj konkurencije. Ukidanje monopola je u regulatornom smislu relativno dug proces, koji je prošao veći broj država Evrope.

U Srbiji je postepeno uklanjanje barijera za ulazak konkurenata započelo početkom 2000-ih, pre svega donošenjem Zakona o telekomunikacijama 2003. godine¹²², koji je ipak samo delimično liberalizovao pružanje telekomunikacionih usluga, i to u maloprodaji (na primer kada se radi o usluzi fiksne telefonije za koju je bilo neophodno pribaviti dozvolu)¹²³. Donošenjem Zakona o elektronskim komunikacijama iz 2010. godine¹²⁴, (donetog u procesu harmonizacije sa Evropskim regulatornim okvirom iz 2002. godine¹²⁵), prvi put se situacija menja i u okviru propisa se uvode zaštitni mehanizmi za podsticanje konkurencije u oblasti pružanja usluga elektronskih komunikacija. To je vidljivo i u segmentu izgradnje i korišćenja infrastrukture.

U nacionalnom kontekstu je pitanje infrastrukture uslovljeno istorijskim razvojem. Naime, operator u državnom vlasništvu je nasledio celokupnu infrastrukturu koja je ranije bila u sistemu javnog preduzeća zaduženog za PTT¹²⁶. Infrastruktura koja je prešla na Telekom Srbije je višestruko značajna za dalji razvoj telekomunikacija u Srbiji. Sažeto, infrastruktura je već korišćena za pružanje dominantne usluge fiksne telefonije, ali je mogla da se koristi i za pristup internetu, a kasnije preko IPTV tehnologije i za pružanje usluge distribucije medijskih sadržaja. Pored toga, značaj infrastrukture se ogleda i u tome što je kompanija već tada imala razvijen „put“ do korisnika (fiksne telefonije). Na takvim osnovama je ova kompanija srazmerno lako mogla da nadograđuje mrežu i ažurira je da bi je prilagodila razvoju tehnologije, čime je već početkom 2000-ih imala prednost u odnosu na potencijalne konkurente koji su tek ulazili na tržište. Kao što smo istakli, akvizicijama mahom kablovskih operatora u periodu od 2017. do 2025. godine, Telekom je stekao i kablovsku infrastrukturu (HFC), a izgradnjom i modernizacijom mreže i optičku

¹²² Zakon o telekomunikacijama, Službeni glasnik RS br. br. 44/2003, 36/2006, 50/2009 - odluka US i 44/2010 - dr. zakon.

¹²³ European Commission Progress Report for 2005: Serbia and Montenegro, strana 47, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2005_en.

¹²⁴ Službeni glasnik RS, br. 4/10, 60/13- odluka US, 62/14 i 95/18-dr. Zakon.

¹²⁵ Koji čine **Okvirna direktiva 2002/21/EC**, koja postavlja opšte principe, ciljeve i institucionalni okvir sektorske regulacije; **Direktiva o pristupu 2002/19/EC** (Access Directive), koja uređuje obaveze operatora sa značajnom tržišnom snagom u pogledu pristupa i međusobnog povezivanja; **Direktiva o ovlašćenjima 2002/20/EC** (Authorisation Directive), kojom se uvodi jedinstveni sistem opšteg ovlašćenja za pružanje elektronskih komunikacionih usluga; **Direktiva o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika 2002/22/EC** (Universal Service Directive), koja garantuje minimalni skup usluga i zaštitu korisnika; i **Direktiva o privatnosti i elektronskim komunikacijama 2002/58/EC** (e-Privacy Directive), koja reguliše privatnost, poverljivost komunikacija i obradu podataka u sektoru elektronskih komunikacija.

¹²⁶ Operator Telekom Srbija nastaje 1997. godine izdvajanjem iz PTT sistema Srbije kao državno telekomunikaciono preduzeće koje preuzima fiksnu telekomunikacionu infrastrukturu i monopol nad fiksnom telefonijom u Srbiji. Iste godine, u vlasničku strukturu ulaze Telekom Italia i grčki OTE. Tokom 2003. godine, JP PTT otkupljuje 80% akcija koje su pripadale Telekom Italia, a 2010. ih prenosi na Republiku Srbiju. Udeo od 20% koji je pripadao OTE-u otkupljuje kao sopstvene akcije bez prava glasa Telekom Srbija 2012. godine, a iste godine je Republika Srbija podelila 22% akcija zaposlenim i bivšim zaposlenim Telekom-a i JP Pošta, kao i građanima. Zbog svega, država poseduje oko 78% akcija u Telekom Srbija, s tim da 58% nosi pravo glasa, 20% su sopstvene akcije, a 22% u vlasništvu fizičkih lica. Izvor: <https://telekomsrbija.com/sr/o-nama/prekretnice-u-poslovanju/>.



(FTTH) infrastrukturu. Na taj način Telekom Srbija (a posredno i država Srbija kao većinski vlasnik) je postao i ostao vlasnik infrastrukture koju nije jednostavno izgraditi i replicirati, i to u svim pristupnim tehnologijama.

Zbog toga se u segmentu veleprodaje tokom 2000-ih, a naročito nakon 2010. godine posebna pažnja poklanjala zaštitnim mehanizmima koji bi potencijalnim konkurentima obezbedili makar približno jednaku poziciju (*Level Playing Field*), sve po uzoru na evropsku regulativu i praksu. Ukratko, radi se o potrebi postojanja skupa pravila koja obezbeđuju pristup infrastrukturi dominantnog operatora na jednoj i postojanja organizaciono, funkcionalno i finansijski nezavisnog javnog tela koje će zaštitne mehanizme primenjivati i nadzirati njihovu primenu, na drugoj strani.

Među najvažnijim se izdvaja tzv. *ex ante* (prethodna) regulacija, kao i koncept zajedničkog korišćenja infrastrukture, te specifična pravila za uspostavljanje službenosti (prava puta) koje bi olakšale izgradnju infrastrukture na jednoj, i pristup toj infrastrukturi na drugoj strani. Pristup infrastrukturi se odnosi na veleprodajni segment telekomunikacione usluge (budući da podrazumeva odnose između operatora). Ipak, u situacijama kada postoji dominantni operator, aktivan i u veleprodaji i u maloprodaji, tu nastaju brojni problemi u vezi sa pristupom koji moraju da se rešavaju primenom mehanizama regulacije, uz neophodno učešće potvrđeno nezavisnog regulatornog tela. Za razliku od drugih oblasti pružanja telekomunikacione usluge – na primer u već pomenutom slučaju JP ETV, u odnosu na Telekom Srbija nikada nije primenjen taj koncept, već je u okviru jedne grupacije objedinjen i segment veleprodaje i segment maloprodaje. Tako je ova kompanija ostala vertikalno integrisani operator, što je za sobom, iz perspektive alternativnih operatora i potencijalnih konkurenata, kao i u kontekstu primene zaštitnih mehanizama, nosilo brojne izazove i nedoumice i dovelo do sukoba među operatorima, koji su u nekom periodu daleko prevazišli okvire uobičajenih problema tržišta koja su nastala na osnovama koje su podrazumevale postojanje dominantnog državnog operatora.

1. EX ANTE regulacija

Prethodna (*ex ante*) regulacija ima za cilj da regulatornom intervencijom dovede do pospešivanja konkurencije na nekom tržištu. Sprovodi se na tržište na kome „*postoje visoke strukturne, regulatorne i druge trajnije prepreke koje onemogućavaju ulazak novih konkurenata, na kome nije moguće obezbediti razvoj delotvorne konkurencije, uključujući i konkurenciju u pogledu infrastrukture, bez prethodne regulacije i na kome se uočeni nedostaci ne mogu otkloniti samo primenom propisa o zaštiti konkurencije.*“¹²⁷

Prethodna regulacija „*polazi od pretpostavki nedovoljne razvijenosti određenog segmenta tržišta telekomunikacija, koje se uglavnom svode na postojanje jednog dominantnog igrača, koji se uobičajeno naziva zatečeni operator (eng. Incumbent), nedovoljnu mogućnost izbora na strani*

¹²⁷ ZEK, član 66.



korisnika, svojevrsnu učmalost u pogledu kvaliteta i ponude usluga itd. Zbog toga ovaj sistem regulacije ima za cilj da takav uspavani segment tržišta „razdrma“ i aktivira istinske tržišne mehanizme da bi se pospešila konkurencija (prevashodno u veleprodaji)¹²⁸.

Proces prethodne regulacije uključuje:

1. **definisanje relevantnih tržišta podložnih regulaciji**, gde RATEL donosi odluku o (telekomunikacionim) tržištima podložnim prethodnoj regulaciji *“uz primenu odgovarajućih preporuka Evropske unije o tržištima podložnim prethodnoj regulaciji, imajući u vidu nacionalne specifičnosti i uzimajući u obzir, između ostalog, stepen konkurencije u pogledu infrastrukture na njima... “¹²⁹*
2. **analizu tržišta na svakih 5 godina¹³⁰ (po ranijoj regulativi na svake 3 godine)**, koja zapravo treba da pokaže da li je konkretno tržište konkurentno, te da li ima potrebe za uspostavljanjem ili nastavkom prethodne regulacije.
3. **određivanje operatora sa značajnom tržišnom snagom (ZTS)**, koji sa tim statusom dobija i određene regulatorne obaveze (obaveza transparentnosti – objavljivanja određenih podataka, nediskriminatornog tretmana, računovodstvenog razdvajanja, pristupa građevinskoj infrastrukturi, pristupa I korišćenja elemenata mreže i pripadajućih sredstava, kontrole cena i primene troškovnog računovodstva i pružanje maloprodajnih usluga pod određenim uslovima)¹³¹.

Sam broj tržišta podložnih prethodnoj regulaciji se menjao tokom godina, pa je sa prvobitnih 9 (od kojih 3 maloprodajna i 6 veleprodajnih) 2011.godine¹³², najpre sveden na 7, 2016. godine, kada je deregulisano i maloprodajno tržište distribucije medijskih sadržaja¹³³, a SBB prestao da bude operator sa ZTS¹³⁴, i najzad na 3 (veleprodajna) tržišta 2018. godine¹³⁵, među kojima se nalaze i ona relevantna za predmet ove analize. Radi se o veleprodajnom tržištu lokalnog pristupa elementima mreže koji se pruža na fiksnoj lokaciji i veleprodajnom tržištu središnjeg pristupa koji

¹²⁸ Pravno uređenje interneta u Srbiji, Popović/Krivokapić/Ružić/Stojković, CLIO 2023, strana 46.

¹²⁹ ZEK, član 66 stav 2.

¹³⁰ ZEK, član 67 stav 1.

¹³¹ ZEK, čl.70-76.

¹³² Odluka RATEL-a o određivanju tržišta podložnih prethodnoj regulaciji, broj 1-02-3400-11/11 od 07.07.2011. godine.

¹³³ Pored maloprodajnog tržišta fiksne telefonije.

¹³⁴ Odluka RATEL-a o izmeni odluke o određivanju relevantnih tržišta podložnih prethodnoj regulaciji, broj 1-03-3400-9/16 od 10.11.2016. godine.

¹³⁵ Odluka RATEL-a o određivanju tržišta podložnih prethodnoj regulaciji broj 1-03-3400-3/18-2 od 31.08.2018. godine.

se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište¹³⁶. Poslednjim analizama oba tržišta¹³⁷ potvrđeno je da su ona i dalje tržišta podložna prethodnoj regulaciji, što je trend koji postoji od prvih analiza iz 2011. godine, i na oba je Telekom Srbija proglašen operatorom sa značajnom tržišnom snagom¹³⁸ i nametnute su mu odgovarajuće regulatorne obaveze¹³⁹.

Obe vrste usluga imaju slične karakteristike, a pre svega u pogledu toga da:

- su veleprodajne, odnosno da ih pruža jedan operator drugom operatoru,
- se obe odnose na lokalni pristup infrastrukturi i mreži drugog operatora, a razlika se ogleda u tome da li se taj pristup ostvaruje **fizičkim ili pasivnim pristupom tzv. lokalnoj petlji** (veleprodajno tržište lokalnog pristupa elementima mreže koji se pruža na fiksnoj lokaciji, dalje u tekstu: tržište fizičkog pristupa i usluge fizičkog pristupa) ili **virtuelnim pristupom** (veleprodajno tržište središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište, dalje u tekstu: tržište bitstrim i bitstrim usluge),
- obe omogućavaju operatorima-korisnicima da sopstvenim krajnjim korisnicima (dakle u maloprodaji) pružaju različite usluge: pristup internetu, fiksna telefonija, distribucija medijskih sadržaja itd.

U kontekstu operatora sa značajnom tržišnom snagom, ove usluge se pružaju pod regulisanim uslovima, što je slučaj i sa Telekom Srbija.

Za oba tržišta se mogu izvući sledeći zaključci:

¹³⁶Trebalo bi napomenuti da je operator SBB bio takođe proglašen za operatora sa ZTS na ovom tržištu, i to najpre kao jedan od operatora sa pojedinačnom značajnom tržišnom snagom (pored Telekom Srbija) u 2018. godini, da bi tokom 2019. godine taj prvobitni nalaz bio izmenjen na način da je RATEL utvrdio da su SBB i Telekom Srbija operatorisa zajedničkom značajnom tržišnom snagom. Nakon analize koja je sprovedena 2022. godine, pokazalo se da je Telekom Srbija jedini operator sa značajnom tržišnom snagom, te su SBB-u ukinute regulatorne obaveze. Videti:

<https://www.ratel.rs/cyr/veleprodajno-trziste-sredisnjeg-pristupa>

¹³⁷ Izveštaj o analizi veleprodajnog tržišta lokalnog pristupa elementima mreže koji se pruža na fiksnoj lokaciji, RATEL, avgust 2021-februar 2022. godine, dostupan na internet stranici RATEL-a na: <https://www.ratel.rs/cyr/veleprodajno-trziste-lokalnog-pristupa-elementima-mreze> i Izveštaj o analizi veleprodajnog tržišta središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište, RATEL, april-jun 2022. godine, dostupan na internet stranici RATEL-a, na: <https://www.ratel.rs/cyr/veleprodajno-trziste-sredisnjeg-pristupa>.

¹³⁸ Što je Telekom Srbija bio od 2011. godine, s tim da se samo tržište zvalo “veleprodajno tržište širokopojasnog pristupa”:

¹³⁹ Za veleprodajno tržište lokalnog pristupa elementima mreže koji se pruža na fiksnoj lokaciji: Rešenje RATEL-a broj: 1-O3-349-1/22-5 od 11.07.2022. godine, dostupno na: DODATI LINK

<https://www.ratel.rs/storage/upload/2024/09/Re%C5%A1enje%20ZTS%20Lokalni%20pristup%202022.pdf>,

a za veleprodajno tržište središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište: Rešenje RATEL-a broj: 1-03-349-32/22-14 od 04.05.2023. godine, dostupno na:

<https://www.ratel.rs/storage/upload/2024/09/Resenje%20o%20odredjivanju%20operatora%20sa%20ZTS%20na%20T3b.pdf>

- Telekom Srbija je dominantan jer poseduje ključnu, teško umnoživu i geografski široko rasprostranjenu pristupnu infrastrukturu, bez koje drugi operatori ne mogu održivo da pružaju usluge.
- Telekom ima najveću i najrasprostranjeniju pristupnu mrežu u Srbiji (bakar, optika, pristupne kutije, kanalizacija, stubovi, čvorovi).
- Njegova mreža je rezultat dugogodišnjih investicija.
- Konkurenti ne mogu da izgrade uporedivu mrežu u razumnom roku, niti po realnim troškovima.

Tako Telekom dominantno poseduje bakarne parice (isprepletene telefonske žice koje povezuju stan ili kuću sa centralom operatora)¹⁴⁰, optičku pristupnu mrežu FTTH, kolokacione prostorije, kablovsku kanalizaciju i kapacitete koji su neophodni za tzv. bitstream i druge slične veleprodajne servise koji se zasnivaju na kapacitetu potrebnom za pružanje usluga u maloprodaji. To mu daje prednost u veleprodaji, gde za većinu ovakvih usluga ima dominantno učešće na tržištu, ali i mogućnost da bude dominantan u maloprodaji, što je tradicionalno vezano za usluge fiksne telefonije (tržišni udeo je trenutno preko 70%¹⁴¹) i pristupa internetu (trenutno oko 56%¹⁴²), a od 2022. godine i u pogledu usluge distribucije medijskih sadržaja¹⁴³.

Regulatorne obaveze se određuju na osnovu rezultata analize tržišta i rešenja kojim se utvrđuje operator sa ZTS. Tri ključne obaveze su: **transparentnost** (objavljivanje Standardne ponude i KPI pokazatelja o ispunjavanju obaveza), **nediskriminacija** (obaveza da se veleprodajne usluge pružaju drugim operatorima pod istim uslovima, kvalitetom i procedurama kao sopstvenim korisnicima i povezanim licima), i **obaveza omogućavanja pristupa infrastrukturi**.

Ove obaveze su međusobno povezane i primenjuju se kumulativno, uz dodatne mere koje služe njihovoj efikasnoj primeni. One nisu cilj same po sebi, već alat za uspostavljanje delotvorne konkurencije, koja bi trebalo da dovede do ukidanja *ex ante* regulacije. Međutim, u segmentu pristupa infrastrukturi na fiksnoj lokaciji (fizičkog ili virtuelnog) - koji je osnova i za većinu maloprodajnih telekomunikacionih usluga - deregulacije i dalje nema, a počevši od 2011. godine, analize tržišta pokazuju da postoje prepreke koje se ne mogu otkloniti samo primenom opštih pravila konkurencije.

ZEK-om iz 2023. godine, uvedena je nova mogućnost za regulatora, da odredi meru tzv. funkcionalnog razdvajanja vertikalno integrisanog subjekta, koja se suštinski može odrediti kao izuzetna mera, ako ostale mere koje se tiču operatora sa ZTS ne dovedu do postizanja delotvorne konkurencije, te ako i dalje postoje značajne i trajne prepreke u pogledu konkurencije ili nedostaci

¹⁴⁰ Tradicionalno su se koristile za pružanje usluge fiksne telefonije, ali kasnije i za internet primenom različitih tehnologija (ADSL, VDSL itd.).

¹⁴¹ Pregled tržišta elektronskih komunikacija za treći kvartal 2025. godine, strana 5, RATEL, dostupan na: www.ratel.rs.

¹⁴² Ibid, strana 11.

¹⁴³ Videti poglavlje 2.1. ovog dokumenta



u vezi sa pružanjem određenih veleprodajnih usluga pristupa na relevantnom tržištu. RATEL ovu meru donosi uz navedene uslove i uz saglasnost Vlade. Mera se suštinski odnosi na obavezu razdvajanja veleprodaje od maloprodaje i odvajanje veleprodaje u posebnu poslovnu jedinicu. Ono što je još bitnije, je da ta posebna poslovna jedinica obavezna da pruža proizvode i usluge pristupa svim privrednim subjektima (operatorima), kao i drugim privrednim društvima u okviru matičnog društva, *putem istih sistema i procedura i pod istim rokovima i uslovima, uključujući i uslove u pogledu cena i nivoa kvaliteta usluga*¹⁴⁴. Dakle, ovom merom bi se u praksi postigao isti efekat koji je postignut u slučaju izdvajanja JP ETV iz sistema RTS-a, ali primenom pravila prethodne regulacije. Budući da je novi ZEK donet 2023. godine, i da su poslednje analize tržišta vršene po starom okviru, ostaje da se vidi da li će RATEL i Vlada oceniti da postoji ovakva potreba kod operatora sa ZTS na navedenim tržištima.

Imajući sve ovo u vidu, alternativni operatori koji žele da pružaju fiksne usluge, ako nemaju sopstvenu infrastrukturu, moraju da se oslanjaju na kapacitete (fizičke i virtuelne) dominantnog operatora. To je čak i slučaj sa najvećim alternativnim operatorom (SBB), koji uprkos posedovanju značajnog tržišnog udela (u maloprodaji) i kapaciteta za pružanje usluga, u brojnim sredinama nije prisutan sa svojom infrastrukturom, odnosno regionalna rasprostranjenost njegove mreže nije bila ujednačena¹⁴⁵.

Kao što smo već napomenuli, jedan od segmenata u kojima je SBB prigovario Telekomu Srbija (ali i regulatoru), je bio upravo u uskraćivanju pristupa infrastrukturi koja je bila u regulisanom režimu, a Telekomu se zameralo i istovremeno omogućavanje takvog pristupa drugim operatorima. Tako se u slučaju komercijalnih aranžmana Telekom-a i Telenora, pristup delimično odnosio na regulisanu infrastrukturu, bez informacija o tome da li su usluge pružane pod regulisanim uslovima, uslovima povoljnijim ili nepovoljnijim uslovima od regulisanih¹⁴⁶. Telekom je sa druge strane na tvrdnje SBB-a, ukazivao da pristup infrastrukturi omogućava u skladu sa svojim regulatornim obavezama, te da je sve usklađeno sa regulativom, što je bila pozicija i operatora Telenor¹⁴⁷.

Ono što se jasno vidi jeste da je Telekom sve vreme bio dominantan na ključnim (veleprodajnim) tržištima, a u međuvremenu je dodatno ojačao i na tržištu maloprodajnih usluga koje građani direktno koriste (internet, telefonija, distribucija medijskih sadržaja). To ukazuje da novim operatorima postaje sve teže da uđu na tržište i konkurišu dominantnom operatoru. U praksi to znači da građani imaju manji izbor telekom operatora. Kada je reč o televiziji i distribuciji medijskih sadržaja, manji broj operatora znači i manji izbor TV kanala koje ti operatori nude

¹⁴⁴ ZEK, član 78.

¹⁴⁵ Videti na primer spisak GIGA gradova SBB-a, koji pokazuje izostanak brojnih naseljenih mesta u ponudi ovog operatora.

¹⁴⁶ Budući da objavljeni dokumenti ne sadrže komercijalne detalje aranžmana.

¹⁴⁷ Videti poglavlje 2.1 ovog dokumenta.



(imajući u vidu da Telekom nema sve medijske sadržaje dostupne kod SBB-a), što na kraju pak vodi i ka ograničenijem pristupu raznovrsnim (medijskim) sadržajima.

2. Zajedničko korišćenje infrastrukture i pravo službenosti (pravo puta)

Režim prethodne (*ex ante*) regulacije ima svoja ograničenja. Naime, ova regulacija se tiče samo operatora elektronskih komunikacija (dakle ne i trećih lica koja poseduju infrastrukturu pogodnu za pružanje telekomunikacionih usluga), i to samo onog koji je proglašen za operatora sa ZTS na određenom tržištu koje je proglašeno za *ex ante*.

Mimo navedenih regulatornih obaveza, postoji segment tržišta koji se nalazi u sferi komercijalnih dogovora operatora te je stoga na samim operatorima međusobno i drugim imaocima infrastrukture da regulišu svoje odnose. Tek u slučaju izostanka takvih dogovora, postoji mogućnost za regulatora da reaguje, a kada je to neophodno da bi se zaštitili određeni pretežni interesi (zaštita korisnika, zaštita životne sredine, kulturnih celina, urbanistički zahtevi itd.). Ta reakcija je zakonski uobličena kroz institut zajedničkog korišćenja.

Uprošćeno, operator može tražiti zajedničko korišćenje tuđe infrastrukture (drugog operatora ili trećeg lica koje ima infrastrukturu) i nepokretnosti kada novu mrežu nije moguće izgraditi bez štetnih posledica. Ako operator/drugo lice koje upravlja infrastrukturom ne reaguje na takav zahtev ili se ugovor ne zaključi u roku od 60 dana, drugi operator može zahtevati od RATEL-a da donese odluku kojom se nalaže mandatorno zajedničko korišćenje i raspodela troškova između operatora, nakon javnih konsultacija i po principima objektivnosti, transparentnosti, proporcionalnosti i nediskriminacije¹⁴⁸. U nešto izmenjenom obliku, ovaj institut je postojao i u ranijem okviru (ZEK iz 2010. godine).

Kao što je već rečeno, nesporazumi između SBB-a i javnih preduzeća su se ticali, između ostalog i pitanja zajedničkog korišćenja mreže i infrastrukture tih javnih preduzeća za potrebe pružanja usluga elektronskih komunikacija¹⁴⁹. U slučaju beogradskih elektrana nema podataka da li je došlo do regulatorne intervencije, te da li je SBB zahtevao da RATEL reaguje, dok je u odnosu na EPS 2019. godine, postupajući po zahtevu SBB-a, RATEL doneo odluku kojom je naložio zajedničko korišćenje infrastrukture EPS-a, a pod tržišnim uslovima koji važe za druge operatore¹⁵⁰.

Istom cilju – promovisanju konkurencije i ekonomičnosti u obavljanju delatnosti elektronskih komunikacija, služe i posebna pravila za ustanovljavanje službenosti. Operator (kao i lica koje za sopstvene potrebe gradi mrežu) ima pravo da traži službenost na tuđoj nepokretnosti kada je to nužno za izgradnju i korišćenje elektronske komunikacione infrastrukture. Sa vlasnikom

¹⁴⁸ ZEK, član 55.

¹⁴⁹ Videti poglavlje 2.1. ovog dokumenta.

¹⁵⁰ Odluka RATEL-a broj 1-01-3491-8/19-25 od 04.10.2019. godine.



nepokretnosti zaključuje se ugovor kojim se uređuje način korišćenja službenosti i eventualna naknada, uz obaveznu mogućnost zajedničkog korišćenja te nepokretnosti. Ako nema sporazuma, službenost se ustanovljava po opštem zakonu.

Ako se službenost zasniva na nepokretnosti u javnoj svojini, nadležni organ mora uslove propisati javno, transparentno i nediskriminatorno, i odlučiti u roku od 30 dana. Organ mora biti funkcionalno razdvojen od eventualnog upravljanja javnim operaterom. Visinu godišnje naknade određuje organ na osnovu akta Vlade, koji propisuje maksimalne iznose po metru zemljišta, važeće jednako za celu Srbiju. Naknade treba da budu objektivne, transparentne i nediskriminatorne, uz uravnoteženje interesa vlasnika nepokretnosti, operatora i javnog interesa u razvoju elektronskih komunikacija¹⁵¹. Iako je pravo službenosti u sličnom obliku bilo dostupno i u ranijoj regulativi, nema jasnih pokazatelja koliko je često korišćeno u praksi, ikoliko je entiteta koji upravljaju javnom svojinom ispunilo obavezu da objavi naveden uslove. Sa druge strane, Vlada je donela odluku kojom se preciziraju limiti godišnje naknade za pravo službenosti za potrebe elektronskih komunikacija¹⁵².

Nema javno dostupnih informacija, koje bi bile pokazatelj toga koliko javnih entiteta zapravo ispunjava svoju zakonsku obavezu i objavljuje nediskriminatorne uslove za ustanovljavanje službenosti. Samim tim, praktični dometi prava službenosti u kontekstu olakšavanja pristupa infrastrukturi se ne mogu oceniti.

3.3 Zašto je pitanje infrastrukture važno u kontekstu dostupnosti medijskih sadržaja

Pristup infrastrukturi je složeno pitanje iz mnogo aspekata, jer u sebi sažima izrazito tehničke detalje, kombinovane sa pitanjem regulacije i tržišta. Ipak, ono što jeste ključno pitanje u kontekstu ove analize je kako pristup infrastrukturi utiče na (ne)dostupnost pojedinih medijskih sadržaja i šire na medijski pluralizam.

Najpre, letimični pogled na razvoj tržišta elektronskih komunikacija od početka veka do danas, pokazuje jasan trend gubitka značaja slobodne televizije i dominaciju plaćene televizije, koja je značajno promenila i način kako posluju sami pružaoci medijske usluge. Pomenuli smo da je penetracija plaćene televizije u procenjenom broju domaćinstava u Srbiji oko 94%, što uprošćeno može da podrži zaključak da relativno mali broj domaćinstava prati televiziju u slobodnom prijemu (uprkos teorijskoj mogućnosti).

Dalje, nije zanemarljivo i pitanje preferencija publike u Srbiji. Relevantna istraživanja pokazuju da publika u Srbiji i dalje dominantno koristi televiziju kao primarni izvor informisanja. Primera

¹⁵¹ ZEK, čl. 53 i 54.

¹⁵² Uredba o maksimalnom iznosu visine naknade za zasnivanje prava službenosti na nepokretnostima u javnoj svojini radi izgradnje elektronskih komunikacionih mreža i pripadajućih sredstava, Službeni glasnik RS broj 17/25, DODATI DATUM

radi, prosečno vreme gledanja TV-a po stanovniku iznosi oko 5,5 sati, dok je prosečno vreme provedeno na internetu oko 4,5 sata, a praćenje svih ostalih medija znatno manje od ove dve dominantne kategorije¹⁵³. Slična je situacija kada se posmatra **najveći mogući broj ljudi** koji *tehnički* mogu da pristupe sadržaju putem određene platforme, gde je TV konstantno visoko kotiran. Tako u period između 2019-2025. godine to iznosi oko 88-85% populacije, a za internet nešto manje (75%-85%).¹⁵⁴ Najzad i u pogledu dnevnog kontakta korisnika sa sadržajem, TV zauzima visoko drugo mesto u poređenju sa internetom¹⁵⁵.

Preferencije publike se dalje očitavaju i na raspodelu marketinških prihoda od oglašavanja, gde je televizija godinama unazad dominantna, a posmatrano po godinama, uvek je oko i više od 50% ukupnih oglasnih budžeta¹⁵⁶.

Važno je ukazati na dinamiku konkretnog srpskog tržišta, gde je, kao što smo videli, vladalo nadmetanje dva operatora i u segmentu portfolija medijskih usluga koje su dostupne krajnjim korisnicima. Tako, kanali United Media¹⁵⁷ suštinski nisu bili dostupni van *footprint-a* SBB-a, i obrnuto, TV kanali u portfoliju Telekom-a¹⁵⁸, nisu bili dostupni korisnicima SBB-a¹⁵⁹. Zajednički kanali koji su bili dostupni u oba sistema su bili nacionalni TV kanali u slobodnom prijemu (uključujući i osnovne programe javnih medijskih servisa), pojedini kanali u slobodnom prijemu koji su imali uže zone pokrivanja (regionalno i lokalno), kao i pojedini prekogranični lokalizovani kanali najčešće zabavnog a ne informativnog karaktera. Takva situacija je vladala sve do promene vlasničke strukture SBB-a, kada su kanali do tada dostupni u portfoliju Yettel-a (koji se u velikoj meri poklapao sa portfolijom Telekom-a) iistog dana po formalizovanju promene vlasništva (02.04.2025. godine) uključeni u ponudu SBB-a¹⁶⁰. Sa druge strane, kao što smo istakli, kanali United Media su ostali u portfoliju SBB-a (bez Sport klub-a, koji je prestao sa pružanjem medijske usluge), a početkom avgusta 2025. godine su dostupni i u okviru pojedinih paketa Yettel-a, koji je sada povezano lice SBB-a. Dakle, promenama se doseg TV kanala iz portfolija Telekom-a (i Yettel-

¹⁵³ Izvor: IPSOS PRAdex 2024, citirano po prezentaciji Media Landscape IH 2025, dostupno na internet stranici Prava mera medija, putem sledećeg linka: <https://www.pravameramedija.rs/vesti/na-konferenciji-%E2%80%9Eprava-mera-medija-2025%E2%80%9C-predstavljena-analiza-%22medijska-slika-srbije%22:-digital-dominira-televizija-stabilna>

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Izvor: Annual adspending trend IPSOS & Nielsen, citirano po prezentaciji Media Landscape IH 2025, dostupno na internet stranici Prava mera medija, putem sledećeg linka: <https://www.pravameramedija.rs/vesti/na-konferenciji-%E2%80%9Eprava-mera-medija-2025%E2%80%9C-predstavljena-analiza-%22medijska-slika-srbije%22:-digital-dominira-televizija-stabilna>

¹⁵⁷ Među njima NI i Nova S, kao i u većem delu perioda na koji se odnosi ova analiza – kanali pod brendom Sport klub.

¹⁵⁸ Gde spadaju TV kanali povezanih lica Telekom-a (poput onih pod brendom Arena, Euronews ili Superstar TV), ali i drugi TV kanali koji se u javnosti percipiraju kao pro-vladini (poput Kurir-a, Informer-, Tanjug TV itd.), pa čak i određeni kanali javnog servisa koji nisu svi bili dostupni putem operatora SBB.

¹⁵⁹ Od komercijalnog dogovora Telekom-a i Telenor-a krajem 2020. godine, kada i Telenor ulazi na tržište distribucije medijskih sadržaja, ponuda medijskih sadržaja Telekom-a i Telenor-a je gotovo identična.

¹⁶⁰ Saopštenje SBB: Sve je tu – Vrhunsko EON iskustvo sa 45 novih TV kanala, objavljeno dana 02.04.2025. godine, dostupno na: <https://sbb.rs/vrhunsko-eon-iskustvo-sa-novim-tv-kanalima/>.



a) proširio na korisnike gotovo svih operatera (pa je dostupan gotovo u svim domaćinstvima koja su korisnici plaćene televizije), dok je, sa druge strane, doseg United Media kanala u brojevima domaćinstava umanjnjen (zbog prodaje DTH biznisa).

Najzad bi trebalo ukazati i na različite biznis modele pružalaca medijskih usluga koje su direktna posledica strukture tržišta distribucije medijskih sadržaja. Naime, kao što smo već istakli, postojeći nacionalni TV kanali (RTS i imaooci dozvole za nacionalno pokrivanje u slobodnom prijemu) su tradicionalno među najgledanijim kanalima, i tradicionalno na njih otpada najveći deo marketinškog kolača. Stoga, iako je u tehničkom smislu pružanje usluge u slobodnom prijemu izgubilo na značaju, u komercijalnom smislu nije. Pored toga, ovi TV kanali se finansiraju i od naknade za prenos (eng. *carriage fee*), koje upravo operatori plaćaju pružaocima medijske usluge za distribuciju ovih usluga u okviru plaćene televizije. Kao što smo već istakli, nesuglasice oko naknade za prenos su izazvale oštre polemike najpre u kontekstu sporenja Kopernikus grupe (oko distribucije B92 i Prve) i SBB-a krajem 2022. godine, ali i u kontekstu usvajanja novih medijskih zakona tokom 2023. godine, što pokazuje značaj ovog pitanja i za televizije u slobodnom prijemu (kojima ovaj prihod nije irelevantan). Sa druge strane, TV kanali koji su dostupni samo putem plaćene televizije, većim delom se finansiraju iz naknade za prenos, dok je oglašavanje ograničenog obima (budući da veći deo oglašavanja odlazi na nacionalne televizije). Samim tim, posedovanje dozvola za distribuciju u slobodnom prijemu još uvek nije izgubilo potpuno na značaju (u komercijalnom i u smislu prestiža), mada je relativizovano najpre tehničkim razlozima, a delimično i stanjem regulative.

IV OBAVEZE OPERATORA PO MEDIJSKIM ZAKONIMA

Pored obaveza koje operatori distribucije medijskih sadržaja imaju po telekomunikacionoj regulativi, zbog nesumnjivog uticaja na povezano medijsko tržište, operatorima se, makar na načelnom nivou, uvode određena ograničenja.

4.1 Pitanje učešća javnih entiteta u vlasničkoj strukturi medija

Najpre, već smo pomenuli ograničenje koje se ticalo učešća javnih entiteta u vlasničkoj strukturi medija, što se odnosilo bez ograničenja i na privredna društva u javnom vlasništvu, bez obzira na njihovu korporativnu strukturu.

Međutim, praksa jeste bila značajno drugačija, budući da je operator Telekom Srbija preko povezanih lica bio u vlasničkoj strukturi medija. Najpre u pogledu sportskih kanala (TV kanali pod brendom Arena) tokom 2012. godine, potom i u zabavnim TV kanalima (pre svega filmskim pod brendom Superstar počevši od 2018. godine), pa najzad i u informativnim kanalima: Euronews



(dobio dozvolu REM-a 2020. godine), Bloomberg (dobio dozvolu REM-a 2022. godine) Newsmax (dobio dozvolu REM-a 2024. godine)¹⁶¹.

Odredbe člana 14 stav 3 tadašnjeg ZJI¹⁶² su propisivale da osnivači javnog glasila (odnosno izdavači po terminologiji zakona iz 2014. godine) ne mogu biti, ni posredno ni neposredno, država i teritorijalna autonomija, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, osim ukoliko je to predviđeno posebnim zakonom kojim se uređuje oblast radiodifuzije. Sa druge strane, član 42 stav 1 tačka 1) ZOR¹⁶³-a je imao nešto uže ograničenje propisujući da imalac dozvole za emitovanje programa ne može da bude preduzeće, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija ili autonomna pokrajina, izuzev ustanova javnog radiodifuznog servisa. Najzad, odredbe člana 80 stav 1 tačka 2 ZEM¹⁶⁴-a, koji je zamenio ZOR, otklonile su bilo kakvu dilemu i može se reći da su usklađene sa relevantnim odredbama ZJIM iz 2014. godine¹⁶⁵ budući da propisuje da imalac dozvole ne može da bude privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice čija su sredstva u celini ili delom u javnoj svojini, odnosno čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

Nadležno ministarstvo je još 2012. godine poslalo dopis REM-u u pogledu razrešenja pitanja da li bi se mogla izdati dozvola pružaocu medijske usluge kojem je Telekom Srbija u vlasničkoj strukturi¹⁶⁶. Mišljenje je razmatralo usklađenost sa tada važećim članom 42 Zakona o radiodifuziji i članom 14 tadašnjeg Zakona o javnom informisanju i zaključilo:

- da nema prepreke da se dozvola izda, jer podnosioca zahteva nije osnovala država ili pokrajina, pa se ne primenjuje zabrana iz člana 42 ZOR;
- da cilj člana 14 Zakona o javnom informisanju jeste da spreči da država i subjekti koji se pretežno finansiraju iz budžeta stiču dozvole, ali da u konkretnom slučaju učešće Telekoma Srbija od 58,11% u HD-WIN-u (tadašnji izdavač kanala pod nazivom Arena) ne predstavlja prepreku, budući da je Telekom akcionarsko društvo koje posluje na tržištu i ne finansira se iz javnih prihoda, već iz svoje delatnosti.

Tako je ministarstvo dalo svoje tumačenje zabrane, koje je dalo svoje viđenje smisla propisanog ograničenja, a koje nije odgovaralo u potpunosti citiranoj odredbi, ali ni strateškom opredeljenju države da izađe iz vlasništva u medijima. Trebalo bi pomenuti da je povlačenje države iz vlasništva predviđeno prvi put u ZOR-u iz 2002. godine, potom u ZJI 2003. godine, a od tada je periodično

¹⁶¹ Nedavno je od REM-a, dobijena dozvola za prekogranično pružanje usluge Euronews u Crnoj Gori, u oktobru 2024. godine. Izvor: Registar medijskih usluga REM-a, dostupan na sledećem linku: <https://rem.rs/sr/registar-pruzalaca-medijskih-usluga#gsc.tab=0>

¹⁶² Službeni glasnik RS, br. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 – odluka US i 41/11 – odluka US.

¹⁶³ Službeni glasnik RS, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 – dr. zakon, 62/06, 85/06, 86/06 – ispr. i 41/09.

¹⁶⁴ Službeni glasnik RS, br. 83/14, 6/16 – dr. zakon i 129/21.

¹⁶⁵ Službeni glasnik RS br. 83/14, 58/15, 12/16 – autentično tumačenje i 95/18.

¹⁶⁶ Dopis Ministarstva kulture i informisanja broj 345-01-133/2012-4 od 16.11.2012. godine upućen REM-u.



ponavljana i potvrđivana obaveza kako u strateškim dokumentima (Medijska strategija iz 2011. i Medijska strategija iz 2020. godine), tako i u medijskim zakonima (ZJIM i ZEM iz 2014, godine).

Takva situacija je trajala sve do 2023. godine kada su doneti novi medijski zakoni kojima su uvedeni izuzeci za sledeće situacije:

- **za učešće u vlasničkoj strukturi izdavača:** kada je osnivač izdavača društvo kapitala koje obavlja delatnost elektronskih komunikacija, u skladu sa zakonom kojim se regulišu elektronski mediji, pod uslovom da nije korisnik državne pomoći u smislu Zakona o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane, odnosno zakona koji reguliše kontrolu državne pomoći¹⁶⁷.
- **za imaoce dozvole REM-a:** gde imalac dozvole ne može da bude privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice koje je u celini ili delom u javnoj svojini ako je korisnik državne pomoći, u smislu Zakona o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane, odnosno zakona koji reguliše kontrolu državne pomoći, ili ako obavlja delatnost od opšteg interesa u smislu zakona kojima se uređuje pravni položaj oblika organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa¹⁶⁸.

4.2 Ograničenja vertikalne integracije operatora i pružaoca medijske usluge

Novi ZJIM je zadržao ista ograničenja u pogledu koncentracije operatora i pružaoca medijske usluge kao i zakon iz 2014. godine, pa je ostalo da je jedina obaveza da se delatnost pružanja usluge i delatnost telekomunikacija vrše preko odvojenih pravnih lica. Ponavljamo, u radnim verzijama nacarta zakona na kojima se radilo pre usvajanja 2014. godine, sadržana je bila potpuna zabrana vertikalne integracije, koja se nije našla u verzijama koje su bile na javnoj raspravi, a potom i usvojene.

4.3 Obaveze nediskriminatorne distribucije, obaveza prenosa i logička numeracija kanala

Ove obaveze su propisane u dva člana ZEM-a (112 i 122), a polaze od značaja koji operatori imaju na povezano medijsko tržište.

Po članu 112 ZEM, obaveze operatora su sledeće:

- pribavljanje prethodne pisane saglasnosti imaooca prava i njeno dostavljanje REM-u,
- obaveza reemitovanja koja mora da bude istovremena, potpuna i bez izmena,

¹⁶⁷ ZJIM, član 39 stav 5 tačka 2).

¹⁶⁸ ZEM, član 81 stav 1 tačka 2).

- obaveza distribuiranja na fer, transparentan i nediskriminatoran način, uz mogućnost da pružalac medijske usluge podnese prijavu REM-u,
- zabrana reemitovanja određenog sadržaja ako pružalac medijske usluge ne poseduje prava za određenu platformu i ako je o tome blagovremeno obavestio operatora,
- obaveza prijave promene strukture programskih paketa REM-u,
- obaveza prenosa bez naknade osnovnih programa javnih medijskih servisa i nove medijske usluge (ako postoji odluka REM-a) – koja se ne odnosi na JP ETV,
- obaveza dostavljanja broja korisnika koji primaju neuslovljenu distribuciju sadržaja,
- obaveza poštovanja logičke numeracije TV kanala (LCN), koja podrazumeva servisni kanal na poziciji 0, pa program javnih servisa, a potom ostali kanali po odluci operatora

U odnosu na prethodnu regulativu precizirano je da regulator ima ovlašćenje da naloži ispravljanje nepravilnosti u odnosu na navedene obaveze, a ako se one ne isprave, može se pokrenuti upravno izvršenje.

Što se tiče pravila o obaveznom prenosu (van zakonski preciziranog obaveznog prenosa osnovnih programa javnih servisa bez naknade), ona su slična pravilima iz prethodnog regulatornog okvira. Naime, odredbe o obaveznom prenosu daju ovlašćenje regulatorima (REM-u i RATEL-u) da radi ostvarivanja određenih ciljeva javne politike nalože obavezni prenos određenih tv i radijskih programa koji su u javnom interesu. U pogledu procedure REM utvrđuje listu medijskih usluga televizije i radija čiji su programski sadržaji od značaja za ostvarivanje javnog interesa u oblasti elektronskih medija i javnog informisanja na određenim geografskim područjima za koje je tim uslugama izdata dozvola, i čija bi nedostupnost značajnom broju građana (40%) na tom području dovela do narušavanja ostvarivanja ciljeva od javnog interesa ili medijskog pluralizma. REM utvrđuje listu primenom zakonskih kriterijuma, i po načelima srazmernosti, nediskriminacije, pravičnosti i javnosti, objavljuje je na internet stranici i dostavlja RATEL-u koji nalaže obavezni prenos operatorima. Ova lista bi, makar načelno trebalo da se utvrđuje na trogodišnjem nivou.

Obavezni prenos je, kao što smo naveli, bio jedna od tačaka sporenja ministarstva i United Grupe u procesu usvajanja novih medijskih zakona. Problem je eskalirao u momentu kada je već bila završena javna rasprava, a u naknadnim verzijama dodate odredbe koje su propisivale pravila za određivanje cene obaveznog prenosa po troškovnom principu ukoliko se operator i PMU ne dogovore o naknadi za prenos, predviđajući da će REM biti ovlašćen da odredi minimalne uslove ugovora. Naknadno su u dogovoru predstavnika medijskih udruženja i tadašnje premijerke uklonjene ove odredbe i nisu se našle u finalnoj verziji. Naknadno se tvrdilo da je predlagač ovih izmena Telekom Srbija, nakon što je izveštaj sa javne rasprave objavljen, a u samom izveštaju se navodi da je taj predlog odbijen¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Izveštaj sa javne rasprave povodom Nacrta zakona o elektronskim medijima, dostupan na: <https://mit.gov.rs/extfile/sr/2844/Izve%C5%A1taj%20sa%20javne%20rasprave%20o%20Nacrtu%20zakona%20o%20elektronskim%20medijima.pdf>, strana 301.



Uprkos postojanju pravila, i određenih mehanizama na strani regulatornog tela za elektronske medije, mora se istaći da ona nisu značajnije testirana u praksi, pre svega imajući u vidu situaciju sa REM-om, koji od kraja 2024. godine nema Savet koji predstavlja centralni organ u sistemu regulatora.

V ZAKLJUČCI

1. Operator distribucije medijskih sadržaja, kao nosilac infrastrukturne kontrole nad pristupom medijskim sadržajima, ima značajan uticaj na ostvarivanje medijskog pluralizma i jednakog pristupa informacijama.
2. Tržište distribucije medijskih sadržaja karakteriše visok stepen koncentracije, pri čemu je pozicija operatora sa dominantnom infrastrukturom od sistemskog značaja, što otvara potencijalne rizike za neravnomerni tretman pružalaca medijskih usluga.
3. Telekom Srbija, kao operator sa strukturnom prednošću zasnovanom na obimu, geografskoj rasprostranjenosti i infrastrukturi koja ne može da se jednostavno replicira, zauzima ključnu poziciju u lancu distribucije, što utiče na pristup tržištu.
4. Regulatorni okvir, uključujući obaveze transparentnosti, nediskriminacije i pristupa infrastrukturi, predstavlja osnovni mehanizam sprečavanja narušavanja konkurencije, ali se može postaviti pitanje praktičnih dometa te regulacije.
5. Sporovi između glavnih tržišnih aktera, uključujući pitanja pristupa infrastrukturi, distribucije kanala i otuđenja sportskih prava, imali su direktne posledice po dostupnost medijskih sadržaja i informisanje građana, kao i ravnopravnost na tržištu.
6. Ukidanje zabrane vlasništva operatora u državnom vlasništvu nad medijskim subjektima povećava rizik vertikalne integracije i zahteva pojačanu regulatornu pažnju u domenu zaštite pluralizma.
7. Ekstremno koncentrisano tržište distribucije (sa dominantnim udelom jednog operatora) čini regulatornu intervenciju ključnom za očuvanje konkurentnosti i javnog interesa.
8. Za očuvanje medijskog pluralizma neophodno je dosledno sprovođenje *ex ante* regulatornih obaveza, jačanje institucionalne nezavisnosti i striktna primena pravila koja uređuju pristup infrastrukturi i ravnopravan tretman pružalaca medijskih usluga.