



Република Србија
**КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ
КОНКУРЕНЦИЈЕ**

Савска улица 25/IV, Београд
Број: 4/0-02-209/2021-22
Датум: 21.04.2021. године

Објављени текст не садржи заштићене или изостављене податке. Заштићени подаци приказани су ознаком [...] или у распону који Комисија сматра одговарајућим начином заштите, а изостављени подаци ознаком XXX

Анонимизирана верзија

Савет Комисије за заштиту конкуренције на основу члана 22. став 2. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13), члана 2. став 1. тачка 2. Тарифника о висини накнада за послове из надлежности Комисије за заштиту конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 49/2011), решавајући по захтеву друштва Telenor d.o.o. Beograd, са регистрованим седиштем на адреси: Омладинских бригада 90, Београд, матични број: 20147229, чији су законски заступници директори, Marek Slačik, Marian Mike Michel и Jan Kadanik, а пуномоћници адвокати, Александар Петровић, Бојан Ђорђевић и Милица Миленковић, из Београда, Трг Николе Пашића број 12 и Предузећа за телекомуникације Телеком Србија акционарско друштво, Београд, са регистрованим седиштем на адреси: Таковска 2, Београд, матични број: 17162543, чији је законски заступник генерални директор, Владимир Лучић, за појединачно изузеће рестриктивног споразума од забране – Уговора о праву коришћења оптичких влакана, на 48. седници одржаној дана 21.04.2021. године, доноси

Р Е Ш Е Њ Е

I ИЗУЗИМА СЕ ОД ЗАБРАНЕ рестриктивни споразум – Уговор о праву коришћења оптичких влакана од 30.12.2020. године, закључен између учесника на тржишту, друштва Telenor d.o.o. Beograd, са регистрованим седиштем на адреси: Омладинских бригада 90, Београд и Предузећа за телекомуникације Телеком Србија акционарско друштво, Београд, са регистрованим седиштем на адреси: Таковска 2, Београд.

II ОДРЕЂУЈЕ СЕ ПЕРИОД трајања појединачног изузећа од забране рестриктивног споразума из става I диспозитива овог решења у трајању од седам (7) година, од дана доношења овог решења, односно до 21.04.2028. године.

III НАЛАЖЕ СЕ подносиоцима захтева из става I диспозитива овог решења да у периоду од три (3) године од дана достављања овог решења, Комисији за заштиту конкуренције достављају обавештења:

- 1) о закључењу уговора који за предмет имају коришћење оптичких влакана, уз обавезно навођење података о: уговорним странама, уговорном периоду на који је уговор закључен и броју просторија корисника које могу бити повезане по основу тих уговора;

- 2) о захтевима за закључење уговора који за предмет имају коришћење оптичких влакана, а по којима уговор није закључен, уз обавезно навођење података о називу учесника на тржишту који је подносилац захтева, односно којем је захтев поднет и разлога за незакључивање уговора;
- 3) о закључењу уговора који за предмет имају дистрибуцију медијског садржаја, уз обавезно навођење података о: уговорним странама, програмским садржајима који ће се дистрибуирати и уговорном периоду на који је уговор закључен;
- 4) о захтевима за закључење уговора који за предмет имају дистрибуцију медијског садржаја, а по којима уговор није закључен, уз обавезно навођење података о називу учесника на тржишту који је подносилац захтева, односно којем је захтев поднет и разлога за незакључивање уговора;

Обавештења из тач. 1) - 4) овог става диспозитива достављају се Комисији у року од 7 дана од дана закључења сваког конкретног уговора, односно обавештења о одбијању захтева.

IV НАЛАЖЕ СЕ друштву Telenor d.o.o. Beograd, да у периоду од три (3) године од момента прикључења првог корисника по основу Уговора о праву коришћења оптичких влакана доставља шестомесечне извештаје, који морају садржати податке о:

- 1) укупном броју нових просторија корисника које су, у извршењу предметног Уговора о праву коришћења оптичких влакана, прикључене на мрежу друштва у извештајном периоду, као и кумулативном броју укупно прикључених од почетка извештавања по овом налогу;
- 2) броју корисника, од укупног броја прикључених у извештајном периоду, који до прикључења нису били корисници услуга било ког другог оператора;
- 3) броју корисника, од укупног броја прикључених у извештајном периоду, који су до прикључења користили искључиво услуге другог оператора уз навођење оператора чије услуге су престали да користе прикључењем;
- 4) броју корисника који су у претходном периоду користили неке од услуга друштва Telenor d.o.o. Beograd али и услуге других оператора, а у извештајном периоду су се одлучили да користе искључиво услуге друштва Telenor d.o.o. Beograd;
- 5) броју корисника који су у извештајном периоду по било ком основу престали да користе услуге друштва Telenor d.o.o. Beograd.

V У случају неиспуњавања налога из става III и IV диспозитива овог решења, Комисија за заштиту конкуренције може у току трајања периода појединачног изузећа рестриктивног споразума од забране укинути ово решење.

VI УТВРЂУЈЕ СЕ да су учесници на тржишту из става I диспозитива овог решења у целости извршили обавезу плаћања прописаног износа за издавање овог решења уплатама на рачун Комисије за заштиту конкуренције и то друштво Telenor d.o.o. Beograd износа од 70.549,86 РСД, а Предузеће за телекомуникације Телеком Србија акционарско друштво, Београд износа од 70.547,70 РСД, што укупно представља динарску противвредност 1.200,00 евра обрачунату по средњем курсу Народне банке Србије важећем на дан уплате.

Образложење

Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) примила је дана 12.01.2021. године Захтев за појединачно изузеће (у даљем тексту: Захтев) Уговора о праву коришћења оптичких влакана од 30.12.2020. године (у даљем тексту: Уговор о праву коришћења оптичких влакана или предметни Уговор), чије су уговорне стране и подносиоци Захтева - друштво Telenor d.o.o. Београд, са регистрованим седиштем на адреси: Омладинских бригада 90, Београд, матични број: 20147229, чији су законски заступници директори, Marek Slačik, Marian Mike Michel и Jan Kadanik, а пуномоћници адвокати, Александар Петровић, Бојан Ђорђевић и Милица Миленковић, из Београда, Трг Николе Пашића број 12 (у даљем тексту: друштво Теленор) и Предузеће за телекомуникације Телеком Србија акционарско друштво, Београд, са регистрованим седиштем на адреси: Таковска 2, Београд, матични број: 17162543, чији је законски заступник генерални директор, Владимир Лучић, (у даљем тексту: друштво Телеком, а заједно са друштвом Теленор: подносиоци Захтева).

Предмет Захтева за појединачно изузеће

Захтевом се тражи појединачно изузеће од забране Уговора о праву коришћења оптичких влакана, којим се уређују и дефинишу права и обавезе уговорних страна у вези са коришћењем оптичке мреже друштва Телеком на фиксној локацији од стране друштва Теленор, у циљу пружања услуга фиксне телефоније, дистрибуције медијског садржаја и приступа интернету.

Предметни Уговор је закључен са роком важења од [...], а Захтевом се тражи појединачно изузеће од забране у трајању од [...].

Поред Захтева, предметног Уговора и припадајућих прилога, података и доказа тражених Уредбом о садржини захтева за појединачно изузеће рестриктивних споразума од забране („Службени гласник РС“, број 107/2009 – у даљем тексту: Уредба), Комисији су достављене и копије Уговора о одржавању оптичких влакана, Уговора о дистрибуцији ТВ канала и Уговора о пружању *Ethernet bitstream* услуга, које су потписали подносиоци Захтева, а као делове исте комерцијалне целине којом се уређује целина пословног односа уговорних страна.

С обзиром на то да су у предметном Захтеву подносиоци изнели свој правни став према коме Уговор о праву коришћења оптичких влакана не представља рестриктивни споразум у смислу члана 10. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/2009 и 95/2013 - у даљем тексту: Закон), алтернативно је затражено да Комисија донесе одлуку којом се оглашава ненадлежном, или да, уколико Комисија нађе да је реч о рестриктивном споразуму, исти изузме од забране.

Подносиоци Захтева – странке у поступку

1. **Друштво Теленор** основано је као привредно друштво са ограниченом одговорношћу дана 04.04.2006. године, код Агенције за привредне регистре регистровано под матичним бројем 20147229, шифра делатности 6120 - бежичне телекомуникације, са седиштем у

Београду, на адреси Омладинских бригада 90, чији су законски заступници директори, Marek Slačik, Marian Mike Michel и Jan Kadanik. Члан друштва, са 100% основног капитала, је привредно друштво из Холандије, PPF TMT VIDCO 1 B.V, Strawinskylaan 933, Амстердам, регистарски број 70498288.

На тржишту Републике Србије послују и друштва повезана са друштвом Теленор, и то:

- Cetin d.o.o. Beograd-Noví Beograd, са седиштем у Београду, ул. Омладинских бригада бр. 90, матични број 21594105, претежна делатност: 6110 - кабловске телекомуникације;
- Моби банка а.д. Београд, са седиштем у Београду, ул. Омладинских бригада бр. 88, матични број: 17138669, претежна делатност: 6419 – остало монетарно пословање.

Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (у даљем тексту: Агенција) је 22.01.2010. године друштву Теленор издала Лиценцу за пружање јавних фиксних телекомуникационих услуга коришћењем јавне фиксне телефонске мреже. У самој Лиценци је наведено да се пружање услуга обезбеђује давањем подршке од стране оператора са значајним тржишним уделом, која се између осталог односи на коришћење транспортних капацитета. У јуну 2010. године Агенција је донела и одлуку¹ којом се уређује приступ и цена приступа друштва Теленор инфраструктури друштва Телеком. Узимајући у обзир да је лиценца издата на период од 10 година, друштво Теленор се 2019. године обратило Агенцији са захтевом за продужење исте. У међувремену је измењен правни оквир те више није прописано да се за пружање јавних фиксних телекомуникационих услуга издаје лиценца, већ су предметне услуге на режиму општег овлашћења. Наведено подразумева да више није потребна дозвола, већ је довољно да се друштво пријави Агенцији да би се евидентирало као оператор. Из наведеног разлога друштву Теленор 2019. године није издата нова лиценца већ је донето решење², а којим је продужено и право коришћења транспортних капацитета закупом оптичких влакана друштва Телеком до 2030. године.

2. **Друштво Телеком** је акционарско друштво основано 23.05.1997. године, код Агенције за привредне регистре регистровано под матичним бројем 17162543, претежна делатност 6110 - Кабловске телекомуникације, са седиштем у Београду на адреси: Таковска 2, Београд, чији је законски заступник генерални директор, Владимир Лучић.

Телеком има следећа повезана друштва у Републици Србији:

- Привредно друштво за одржавање и обезбеђивање објеката, имовине и друге услуге Telus a.d. Beograd, чија је претежна делатност - приватно обезбеђење;
- ARENA CHANNELS GROUP d.o.o. Beograd, чија је претежна делатност - кабловске комуникације;
- mts banka a.d. Beograd, чија је претежна делатност - остало монетарно посредовање;
- MTEL Global d.o.o. Beograd, чија је претежна делатност - бежичне комуникације;
- „mts“ DOO Kosovska Mitroviца, чија је претежна делатност - жичане телекомуникације;

¹ Одлука 1-Каб-031-946/10-6 од 04.06.2010. године

² Решење бр. 1-02-349-45/19-4 од 26.07.2019. године

- „Lika” d.o.o. Zvečan, чија је претежна делатност - кабловске телекомуникације;
- „VGN Net“ d.o.o. Kosovska Mitrovica, чија је претежна делатност - кабловске телекомуникације;
- mts AntenaTV d.o.o. Beograd, чија је претежна делатност - бежичне телекомуникације;
- YUNET INTERNATIONAL d.o.o. Beograd, чија је претежна делатност - кабловске телекомуникације;
- mts sistemi i integracije d.o.o. Beograd, чија је претежна делатност - консултантске делатности у области информационе технологије;
- Telus PRO d.o.o. Beograd, чија је претежна делатност - услуге редовног чишћења зграда;
- Моја Supernova d.o.o. Beograd, чија је претежна делатност - кабловске телекомуникације;
- Euronews d.o.o., Beograd, чија је претежна делатност - производња и емитовање телевизијског програма;
- Limes telekomunikacije d.o.o. Despotovac, чија је претежна делатност - кабловске телекомуникације.

Расположиви подаци, информације и документација

Предмет Уговора о праву коришћења оптичких влакана, који се још назива и IRU уговор (*Indefeasible Rights of Use*), је уређивање и дефинисање права и обавеза уговорних страна у вези са коришћењем оптичке мреже друштва Телеком на фиксној локацији од стране друштва Теленор [...], а ради пружања услуга фиксне телефоније, дистрибуције медијског садржаја и приступа интернету крајњим корисницима друштва Теленор. У својој суштини предметним Уговором се уређује право коришћења, односно закуп влакана оптичке инфраструктуре друштва Телеком од стране друштва Теленор.

[...]

Стандардна понуда за услуге широкопојасног приступа у велепродаји друштва Телеком изричито предвиђа да се та стандардна понуда не односи на приступ који се реализује путем оптичких мрежа друштва Телеком изграђених у FTTH и FTTB³ архитектури, тако да је Уговор о праву коришћења оптичких влакана предмет комерцијалног договора уговорних страна. Тако дефинисана Стандардна понуда у свему је сагласна са одредбом Решења Агенције (РАТЕЛ) бр. 1-03-349/18-18 од 05.07.2019. године – став III тачка 1) диспозитива, којим су Телеком Србија и Serbia Broadband – Srpske kablovske mreže d.o.o. (у даљем тексту: друштво SBB) одређени за операторе са заједничком значајном тржишном снагом.

[...]

³ *Fiber to the building* – представља мрежну архитектуру код које се од крајњег корисника до дистрибуционе тачке (инсталационог ормарића) унутар зграде користи бакарна парица, а од зграде до комутационог чвора оператора оптички кабл.

У допуни Захтева коју је друштво Теленор доставило Комисији дана 31.03.2021. године поднеском број 4/0-02-209/2021-15 је наведено да је предметни Уговор закључен у свему сагласно раније донетој сопственој пословној одлуци да друштво Теленор уђе на малопродајно тржиште дистрибуције медијских садржаја, као и да унапреди своје услуге фиксног интернета и фиксне телефоније и то путем оптичке мреже друштва Телеком. Основни разлози, који су ово друштво определили за коришћење оптичке мреже, леже у чињеници да им је, као закупцу, коришћење коаксијално-оптичке мреже економски неисплативо/неодрживо, док је, са друге стране, коришћење ADSL услуга преко бакарне мреже технолошки застарело. Истовремено је као неадекватна оцењена и могућност изградње сопствене приступне мреже. Наиме, према наводима друштва Теленор изградња сопствене приступне мреже није била опција јер је то врло спор и скуп процес који при томе не кореспондира са условима заштите околине и одрживог развоја, у ситуацији када постоје приступне мреже других оператора. Из свих наведених разлога друштво Теленор је изабрало FTТх⁴ мрежу друштва Телеком као приступну мрежу у развоју.

Оцењујући правну природу предметног Уговора, Подносиоци Захтева изнели су и своје правно схватање да предметни Уговор није рестриктиван, у смислу прописа о заштити конкуренције, из више разлога. У смислу претходног наглашавају да Уговор о праву коришћења оптичких влакана није ексклузиван, с обзиром на то да не постоје сметње да друштво Теленор закључи уговор са истим предметом са другим оператором, нити сметње да друштво Телеком закључи истоветан уговор са било којим трећим заинтересованим оператором, а нарочито узимајући у обзир да у оптичкој инфраструктури друштва Телеком постоји довољно капацитета да се истоветна услуга пружа већем броју оператора. Додаје се да се предметним Уговором не дефинишу малопродајне цене или било који други услови трговине ниједне од уговорних страна, да се не ограничава или контролише производња, тржиште, технички развој или инвестиције, већ да ће друштво Теленор уласком на тржиште као оператор са значајним искуством на тржишту мобилне телефоније допринети условима конкурентности на тржишту јавне фиксне телекомуникационе мреже и услуга, тржишту услуга широкопојасног приступа интернету и тржишту дистрибуције медијских садржаја. Даље се наглашава и да ће уласком друштва Теленор на тржиште извесно доћи и до веће ценовне конкурентности, конкурентности у погледу доступних садржаја за кориснике, а чиме ће се повећати могућност избора добављача за кориснике, што ће утицати и на пораст инвестиција на тржишту од стране свих оператора, јер ће постојећи и нови оператори настојати да унапреде своје услуге како би обезбедили што боље корисничко искуство и тиме се боље позиционирали на релевантном тржишту. У прилог истом правном схватању правне природе предметног Уговора, истиче се и околност да закључење истог није условљено прихватањем било каквих додатних обавеза које с обзиром на своју природу и пословне обичаје нису у вези са предметом споразума - Уговора, као и да се њиме не деле извори набавки, нити је договорена заједничка набавка било које опреме.

Образлажући рок на који је тражено изузеће подносиоци Захтева су навели да ће друштво Теленор у циљу извршења права стечених на основу Уговора о праву коришћења оптичких влакана извршити значајна улагања која подразумевају [...].

Везано за одређивање релевантног тржишта у Захтеву се наводи да су подносиоци учесници активни на тржишту електронских комуникација, и то: друштво Телеком на тржиштима јавне

⁴ *Fiber to the x* - подразумева било коју од мрежних архитектура FTTC, FTTB или FTTH.

фиксне телекомуникационе мреже и услуга, услуга широкопојасног приступа интернету и дистрибуције медијских садржаја, а оба подносиоца на тржишту јавне мобилне телекомуникационе мреже и услуга.

Из наведеног разлога, подносиоци Захтева предлажу да се приликом одређивања релевантног тржишта узме у обзир да ће по основу предметног Уговора друштво Телеком друштву Теленор омогућити коришћење искључиво ФТТН оптичке инфраструктуре, као и да ће друштво Теленор наведену оптичку инфраструктуру користити у циљу пружања услуга својим корисницима на фиксној локацији, те да се као релевантно одреди велепродајно тржиште средишњег приступа који се пружа на фиксној локацији за производе за масовно тржиште, а да се као географско одреди тржиште Републике Србије.

Подносиоци Захтева су дали и податке о тржишним уделима учесника на тржиштима на којима су активни, односно на тржиштима јавне мобилне телекомуникационе мреже и услуга, јавне фиксне телекомуникационе мреже и услуга, тржишту услуга широкопојасног приступа интернету и тржишту дистрибуције медијских садржаја, на којима ће се јавити директни ефекти предметног Уговора, и то без обзира на технологију којом се наведене услуге пружају. Наведени подаци су објављени и на интернет страни Агенције у делу „Тржиште“, у оквиру подменија „Квартални подаци – Електронске комуникације“ у „Прегледу тржишта електронских комуникација у Републици Србији - трећи квартал 2020. године“.

Према достављеним подацима удео друштва Телеком на тржишту јавне фиксне телекомуникационе мреже и услуга је 76,5% (први следећи конкурент има удео од 19,8%), на тржишту услуга широкопојасног приступа интернету друштво Телеком са повезаним друштвима има удео од 50,9% (први следећи конкурент има удео од 32,5%), док на тржишту дистрибуције медијских садржаја друштво Телеком са повезаним друштвима има удео од 42,4% (највећи конкурент има удео од 46,1%).

Образлажући погодности које ће настати као последица предметног Уговора, подносиоци Захтева, нарочито у допуни Захтева коју је друштво Теленор доставило Комисији, а која је заведена под бројем 4/0-02-209/2021-15 од 31.03.2021. године, детаљније образлажу испуњеност услова за појединачно изузеће. У смислу наведеног истакнуто је да би уласком друштва Теленор на малопродајно тржиште дистрибуције медијских садржаја у Србији потрошачи имали већу могућност избора, при чему им постојећи избор не би ни на који начин био ограничен. Наиме, наводи се да би задовољни корисници других оператора и даље користили њихове услуге, док би одређеном броју потрошача понуда друштва Теленор била атрактивнија од оних које нуде други оператори. Стварањем овакве ситуације на тржишту дистрибуције медијских садржаја, али и тржиштима пружања услуга фиксне телефоније и интернета, интензивирала би се конкуренција, како у ценовном погледу, тако и у квалитативном смислу, у погледу садржаја и погодности које оператори нуде својим корисницима. У погледу начина на који спровођење предметног Уговора доприноси унапређењу производње и промета/подстицању техничког или економског напретка је наведено да будући да је друштво Теленор члан међународне групације која је у области телекомуникација активна у више земаља, ово друштво ће бити у прилици да поједина искуства и know-how своје матичне групације имплементира и на тржиште Србије, доприносећи тако унапређењу економског и техничког развоја на релевантном тржишту.

Према мишљењу друштва Теленор, бољи квалитет фиксног интернета путем оптичке приступне мреже може значајно да допринесе свеукупној дигитализацији српског друштва, односно спровођењу дигиталне агенде Владе Републике Србије. Такође се наводи да ће потрошачи имати правичан део користи од предметног уговора у виду појачане ценовне конкуренције између оператора, што води до мањих цена за кориснике, повећан избор оператора, [...], повећан квалитет самих услуга, иновативним, дигиталним решењима која ће друштво Теленор понудити у вези дистрибуције медијских садржаја, фиксног интернета и фиксне телефоније. Износи се и тврдња да ће се, спровођењем предметног Уговора, и међусобна конкуренција између самих уговорних страна интензивирати. Овакву тврдњу Теленор заснива пре свега имајући у виду чињеницу да се друштву Теленор омогућава да додатно активно конкурише друштву Телеком, не само у дистрибуцији медијских садржаја, већ и на малопродајним тржиштима фиксног интернета и фиксне телефоније. Додатно, друштво Теленор, као извесно, наводи и закључење уговора и са већим бројем других дистрибутера и произвођача медијских садржаја, а пословно је опредељено и настојаће да у својој понуди обезбеди и медијске садржаје на које право полаже друштво SBB. Наглашава се и да ће друштва Теленор и Телеком потпуно самостално одређивати цене и друге елементе свог наступа на малопродајним тржиштима, те да у том погледу нема било каквих ограничења, било које од уговорних страна, у предметном Уговору чије се појединачно изузеће од забране тражи.

Поред података достављених од стране подносилаца Захтева, Комисија је имала у виду и поднесак који је, дана 08.02.2021. године, самоиницијативно доставио учесник на малопродајном тржишту јавне фиксне телекомуникационе мреже и услуга, услуга широкопојасног приступа интернету и дистрибуције медијских садржаја, друштво SBB. У поднеску је напоменуто да су изнети наводи и мишљења дати на основу јавно објављених информација у вези са пословном сарадњом друштава Телеком и Теленор у погледу изнајмљивања оптичке мреже друштва Телеком. Друштво SBB износи мишљење да је пословна сарадња између друштава Телеком и Теленор уговорена ради елиминисања друштва SBB као конкурента, из ког разлога Комисија треба предметни Уговор да оцени као рестриктиван.

Налази Комисије

Утврђујући стварну надлежност за поступање по Захтеву, Комисија се обратила Агенцији, као секторском регулатору у области електронских комуникација. На основу одговора добијених од Агенције, Комисија је констатовала да оптичка инфраструктура није предмет претходне регулације, на основу чега је утврђено да оцена предметног Уговора није у надлежности Агенције, већ Комисије.

Комисија је извршила оцену правне природе предметног Уговора, полазећи од одредби Закона, а нарочито члана 10. којим се дефинише појам рестриктивног споразума, као и одговарајуће подзаконске регулативе, како би се утврдило да ли је њима обухваћен предметни Уговор, односно да ли о предметном Захтеву Комисија треба да одлучује у поступку појединачног изузећа од забране.

Комисија констатује да је Захтев поднет на основу члана 12, а у вези са чланом 11. Закона, у свему према Уредби.

- Предмет, природа и циљ споразума и релевантно тржиште -

Полазећи од тржишта на којима послују учесници споразума, Комисија је констатовала да се у конкретном случају ради о претежно вертикалном споразуму, са неким елементима и карактеристикама и хоризонталног споразума. Комисија је утврдила и констатује да ће на основу Уговора о праву коришћења оптичких влакана друштво Теленор, тренутно као потенцијални конкурент на малопродајном тржишту јавне фиксне телекомуникационе мреже и услуга, услуга широкопојасног приступа интернету и дистрибуције медијских садржаја постати корисник велепродајних услуга друштва Телеком. На тај начин ће, *de facto*, ући на тржиште и постати активни тржишни учесник и стварни конкурент већ присутним учесницима на тржиштима: јавне фиксне телекомуникационе мреже и услуга, услуга широкопојасног приступа интернету и дистрибуције медијских садржаја, а самим тиме и друштву Телеком. Дакле, на основу вертикалне везе којом ће друштву Теленор бити омогућен приступ оптичкој инфраструктури друштва Телеком, друштво Теленор ће постати нови активни конкурент у пружању услуга на фиксној локацији у малопродаји, на ком тржишту је већ активно и друштво Телеком, што представља хоризонтални однос између подносилаца Захтева.

Комисија није прихватила дефиницију релевантног тржишта предложену од стране подносилаца Захтева, те је приликом дефинисања релевантног тржишта пошла од члана 6. Закона којим је прописано да је релевантно тржиште у смислу овог закона тржиште које обухвата релевантно тржиште производа на релевантном географском тржишту. Уредбом о критеријумима за одређивање релевантног тржишта („Службени гласник РС”, број 89/2009), ближе су одређени критеријуми за дефинисање релевантног тржишта производа и релевантног географског тржишта.

Као битну чињеницу Комисија је ценила и изјашњење друштва Теленор дато у поступању по захтеву Комисије за давање информација, односно у поднеску који је заведен у Комисији под бројем 4/0-02-209/2021-14 од 31.03.2021. године, да не планира у овом тренутку да пружа услуге фиксне телефоније, дистрибуције медијског садржаја и интернета преко мреже бакарних парица и xDSL технологије, јер се ради о застарелој технологији која онемогућава технолошки конкурентну понуду, као ни преко хибридне оптичко-коаксијалне мреже коју су изградили оператори који пружају услуге дистрибуције медијских садржаја, јер је цена приступа превисока, односно не омогућава ценовно конкурентну понуду друштва Теленор као новог учесника на тржишту дистрибуције медијских садржаја.

Полазећи од свега наведеног, а нарочито имајући у виду предмет Уговора о праву коришћења оптичких влакана Комисија је, за потребе одлучивања по Захтеву, одредила релевантно тржиште производа, као велепродајно тржиште изнајмљивања оптичке инфраструктуре у циљу пружања малопродајних услуга јавне фиксне телекомуникационе мреже и услуга, услуга широкопојасног приступа интернету и дистрибуције медијских садржаја. С обзиром да ће анализирана пословна пракса бити примењена на целокупној територији Републике Србије иста је одређена као релевантно географско тржиште.

Ради правилног утврђивања структуре релевантног тржишта Комисија је упутила Агенцији захтев за давање информација којим су тражени подаци везани за тржиште оптичке инфраструктуре. У поступању Агенције на захтев Комисије достављена је информација да Агенција не располаже подацима о стању тржишта оптичких влакана на територији

Републике Србије, с обзиром на то да није предмет претходне регулације, већ искључиво о броју корисника којима је услуга широкопојасног приступа доступна путем технологија ФТТВ/ФТТН. Из наведеног разлога, односно због немогућности да од секторског регулатора прибави релевантне податке и оцене, Комисија је, у даљем поступању по предметном захтеву, анализирала податке којима сама располаже, а који су прикупљени у поступцима које је Комисија у претходном периоду водила у предметној области, нарочито у поступцима оцене пријављених концентрација, као и јавно доступне податке, оцењујући да, у датим околностима, наведено представља прихватљиву и довољну чињеничну грађу за одлучивање у овој управној ствари.

На основу података из документа Агенције о прегледу тржишта електронских комуникација, број корисника који интернету приступају путем оптичких каблова у ФТТН/В архитектури је и даље мали у укупном броју претплатника фиксног широкопојасног приступа интернету (10%). Међутим, наведено је и да овај начин приступа има највећи годишњи процентуални раст, од готово 53%. У изјашњењу друштва Телеком број 4/0-02-210/2021-17 од 02.04.2021. године достављеном на захтев Комисије за давање информација, је наведено да је у 2017. години, услугу интернета путем оптичких мрежа реализованих у ФТТН/В архитектури користило око 5% укупног броја претплатника широкопојасног приступа интернету. Наведено је и да је оптичка инфраструктура у ФТТН/В архитектури изграђена на територији 76 општина, односно на 45% од укупног броја општина. Позивајући се на Извештај Агенције друштво Телеком наводи да су највећи оператори који поседују овај тип мреже друштво Телеком, друштво SBB и Orion Telekom d.o.o, са 82% тржишног учешћа мереног бројем корисника реализованих у ФТТН/В архитектури. Такође, у јавно објављеном тексту⁵ наведено да је до 2019. године друштво Телеком изградило стотине километара подземне инфраструктуре и да је положено више од 4.000 километара оптичког кабла, чиме је више од 700.000 домаћинстава до краја 2019. године добило могућност приступа брзом, стабилном и безбедном интернету, те да је покривеност домаћинстава у Србији ФТТх мрежом друштва Телеком порасла на око 30%.

Комисија је даље испитивала да ли је предметни споразум обухваћен институтом споразума мањег значаја. Имајући у виду тржишне уделе подносилаца Захтева и друштава која се са њима сматрају повезаним учесницима на тржишту у смислу члана 5. Закона, како на велепродајном, тако и на предметним малопродајним тржиштима, за која малопродајна тржишта су податке доставили подносиоци Захтева, а које је Комисија прихватила, оцењено је да предметни Уговор не представља споразум мањег значаја у смислу члана 14. Закона. Из истог разлога предметни споразум не може бити ни аутоматски изузет применом Уредбе о споразумима између учесника на тржишту који послују на различитом нивоу производње или дистрибуције који се изузимају од забране („Службени гласник РС“, бр. 11/2010), с обзиром на то да удели на посматраним тржиштима прелазе удео од 25% предвиђен чланом 5. поменуте Уредбе.

Комисија је даље ценила могућност да се предметни Уговор појединачно изузме од забране, те је у том смислу извршила анализу података и доказа које су доставила друштва Телеком и Теленор, затим анализу одредби предметног Уговора, те извршила оцену испуњености услова из члана 11. Закона.

⁵ <https://pcpress.rs/mts-optika-na-pragu-polovine-domacinstava-u-srbiji/>

- *Анализа расположиве документације* -

На основу интерног документа друштва Теленор из јуна 2019. године, који, по својој суштини, представља сопствену анализу разлога, могућности и економске оправданости уласка на малопродајно тржиште електронских комуникација, Комисија је констатовала да је друштво Теленор исказало озбиљну намеру, а касније и донело пословну одлуку, да постане активни учесник на малопродајним тржиштима јавне фиксне телекомуникационе мреже и услуга, услуга широкопојасног приступа интернету и дистрибуције медијских садржаја, годину и по дана пре закључења предметног Уговора. У наведеном документу је детаљно разрађен модел и очекивани ефекти планираног начина уласка, те анализиране искључиво погодности које ће друштво Теленор тиме остварити, не упуштајући се притом у анализу могућег утицаја на сваког појединачно већ присутног конкурента на тим тржиштима.

Из самог документа, као и на основу осталих докумената, података, информација и изјашњења прикупљених у поступању по предметном Захтеву, Комисија није могла основано претпоставити да, у процесу преговарања који је претходио закључењу предметног Уговора, на страни друштва Теленор постоји намера или циљ да се, закључењем и касније извршењем предметног Уговора, изазову штетне последице по стање конкуренције на релевантном тржишту. Исто тако Комисија није нашла да на страни друштва Теленор постоји било која околност на основу које би се могло основано претпоставити да је друштво Теленор знало, имао у виду и/или прихватило неке од разлога за закључење предметног Уговора, који би у смислу примене прописа о заштити конкуренције евентуално могли бити спорни. Наиме, интерни документ друштва Телеком, поред тога што садржи анализу свих погодности и економско оправдање које ће омогућити пословна активност са друштвом Теленор, садржи и одређене констатације које се односе на могуће исходе спровођења предметног Уговора по конкурентског учесника на тржишту.

Комисија је анализирао и те констатације и наводе и у вези са њима истиче могућност да услед уласка на тржиште новог учесника, долази до промена у структури тржишта, односно у тржишним учешћима постојећих учесника на тржишту, али да је неспорно да се, при задатим елементима пословне сарадње која се успоставља предметним Уговором, таква промена може десити било ком од постојећих учесника, а не само једном од њих.

Имајући у виду све претходно наведено Комисија је закључила да се не може основано претпоставити да је до сарадње подносилаца Захтева и закључења предметног Уговора дошло са циљем који би представљао тешко ограничење конкуренције, те се ни предметни Уговор не може сматрати рестриктивним споразумом који је забрањен „по циљу“, те је закључила да је подобан за оцену испуњености услова за појединачно изузеће од забране.

- *Анализа одредаба уговора* –

У складу са уговорном одредбом [...].

На основу одговора друштава Телеком и Теленор Комисија је утврдила да се термин НР из Уговора односи на све потенцијалне крајње кориснике, без обзира да ли већ користе предметне услуге другог оператора, укључујући ту и кориснике друштва Телеком, или се ради о потпуно новим корисницима који још увек не користе предметне услуге. Ово *de facto*

значи да ће друштво Теленор, понудом својих услуга, извршити конкурентски притисак на све конкуренте на малопродајним тржиштима на којима се јавља као активни учесник, а самим тим и на друштво Телеком.

Констатовано је да Уговор о праву коришћења оптичких влакана садржи одредбу [...].

Узимајући у обзир изјашњење друштва Теленор изнето у Захтеву да је намера овог друштва да уђе на, између осталог, малопродајно тржиште дистрибуције медијских садржаја, и то искључиво путем оптичке мреже, Комисија је као прихватљив оценила став уговорних страна, да је Уговор о дистрибуцији ТВ канала у вези и са предметним споразумом. Такође је цењен и навод друштва Теленор дат у одговору од 31.03.2021. године на захтев Комисије за давање информација да је предметна одредба унета из разлога што је [...].

Поред наведеног, Комисија је утврдила да је план друштва Теленор да садржајно прошири своју понуду, у односу на понуду друштва Телеком, остваривањем сарадње и са другим емитерима, и то на основу доказа да је друштво Теленор пре закључења уговора о дистрибуцији медијског садржаја са друштвом Телеком, покушало да успостави сарадњу и са друштвом United Media. Комисија, на основу тренутно расположивих података и информација, констатује да до успостављања такве сарадње још увек није дошло, али да могућност да до исте у наредном периоду ипак дође није, ни експлицитно ни дефинитивно, искључена, од чега би, неспорно, значајну корист остварили и крајњи корисници ових услуга.

- Испуњеност услова из члана 11. Закона -

Испитујући испуњеност услова из члана 11. Закона, Комисија је оцењивала да ли предметни споразум доприноси унапређењу производње и промета, подстицању техничког или економског напретка, при чему потрошачима обезбеђује правичан део користи, а под условом да учесницима на тржишту не намеће ограничења која нису неопходна за постизање циља споразума, односно да не искључују конкуренцију на релевантном тржишту или његовом битном делу.

Комисија је прихватила наводе подносилаца Захтева да ће извршењем Уговора о праву коришћења оптичких влакана доћи до унапређења услова конкуренције на тржишту јер ће доћи до увођења друштва Теленор као новог оператора на тржишту дистрибуције медијских садржаја и до активнијег учешћа овог друштва на тржишту фиксне телефоније и приступа интернету. Прихваћено је и то да, с обзиром на чињеницу да друштво Теленор има велико искуство у области пружања услуга мобилне телефоније корисницима као и да је у питању бренд који је познат корисницима, улазак овог друштва као новог оператора може само да допринесе побољшању услова конкуренције између оператора који ће настојати да квалитетом и разноврсношћу својих услуга корисницима обезбеде што боље услове у погледу пружања услуга. Оцењено је да спровођење предметног Уговора може утицати на операторе да побољшају своје услуге увођењем нових канала, повећају квалитет корисничког искуства, а што све може довести и до снижавања цена, увођења попушта и акција у циљу придобијања и/или задржавања корисника.

Комисија је оценила као основане и прихватљиве и наводе изнете у допуни Захтева коју је друштво Теленор доставило Комисији, а која је заведена под бројем 4/0-02-209/2021-15 од

31.03.2021. године, у вези погодности које ће настати као последица предметног Уговора, претходно наведене на страни 8. и 9. овог решења.

- Захтев за спајање поступака -

У Захтеву је изнет предлог подносилаца за спајање предметног поступка по захтеву за изузеће Уговора о праву коришћења оптичких влакана са поступком по истовремено поднетом захтеву за изузеће Уговора о пружању *Ethernet Bitstream* услуга, закљученом између истих подносилаца. Закључком број 4/0-02-209/2021-21 од 21.04.2021. године изнети предлог је одбијен.

- Захтеви за признавање својства странке -

Током поступка пред Комисијом, друштва SBB и United Media поднела су захтеве за признавање својства странке у поступку, који су одбијени као неосновани закључцима број 4/0-04-255/2021-06 од 22.03.2021. године и број 4/0-04-256/2021-06 од 22.03.2021. године. У складу са одредбом члана 152. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16 и 95/18- аутентично тумачење), наведена друштва ће бити обавештена о предметном решењу. Обавештење ће, у складу са наведеном одредбом Закона о општем управном поступку, садржати број решења и назив органа који га је донео, које су странке учествовале у поступку, текст диспозитива решења и поуку о правном средству против решења.

Коначна оцена

Након свеобухватне анализе предметног Захтева и уговорне документације, као и прикупљених података, Комисија је оценила да предметни Уговор не намеће учесницима на тржишту ограничења која нису неопходна за постизање циља споразума, односно да се самим закључењем и спровођењем предметног споразума не искључује конкуренција на релевантном тржишту или његовом битном делу.

Комисија је оценила да се Уговором о праву коришћења оптичких влакана значајно не ограничава приступ оптичкој инфраструктури друштва Телеком, као и да не долази до нарушавања конкуренције на тржишту услуга на фиксној локацији у малопродаји. Наиме, улазак друштва Теленор на тржиште пружања фиксних телекомуникационих услуга, односно услуге фиксне телефоније, у складу са Лиценцом, подразумевао је обавезно коришћење транспортних капацитета закупом оптичких влакана, односно оптичке мреже друштва Телеком. Предметним Уговором се друштву Теленор омогућава пружање и других услуга електронских комуникација коришћењем исте инфраструктуре (интернет и ТВ), односно омогућава се нови улазак и на друга тржишта електронских комуникација. Тиме се доприноси повећању разноврсности понуде, као и повећању избора за потрошаче. Са већим бројем активних учесника очекује се и интензивнија ценовна конкуренција на малопродајном тржишту услуга електронских комуникација на фиксној локацији. Наведеним се повећава и избор на страни потрошача који оператора бирају у односу на разноврсност и процену квалитета садржаја који им се нуди за понуђену цену, а од броја корисника који су се

определили за одређеног оператора зависи и његов удео на тржишту. Другим речима, тржишни удели оператора, у највећој мери, зависиће од опредељења потрошача и њиховог избора оператора.

Комисија је нарочито ценила чињеницу да ће друштво Теленор, као активни учесник на тржишту мобилне телефоније, друштву Телеком бити једини конкурент у могућности да понуди „пакет“ од четири услуге (фиксна и мобилна телефонија, ТВ, интернет). Претходно је цењено с обзиром на изјашњење друштва Теленор, дато у одговору од 31.03.2021. године на захтев Комисије за давање информација, да ће предметне малопродајне услуге пружати и као самосталне и у пакетима од две или више услуга.

Комисија процењује да ће ефекти спровођења предметног Уговора бити у највећој мери прокомпаративни и да ће такви елементи преовладавати у односу на све евентуалне антикомпаративне елементе. Такође је оценила и да је испуњеност Законом прописаних услова за појединачно изузеће предметног рестриктивног споразума од забране у довољној мери аргументована и доказана, а сагласно овој оцени одлучено је као у ставу I диспозитива овог решења.

На основу свега наведеног, а нарочито имајући у виду рок на који је предметни Уговор закључен, висину додатних инвестиција које су потребне за његово спровођење, као и период који ће проћи од почетка његове примене до почетка реализације, односно повезивања првих корисника по IRU моделу, Комисија је одредила период појединачног изузећа од забране Уговора о праву коришћења оптичких влакана у трајању од седам година од доношења овог решења, односно до 21.04.2028. године, а што је у складу са чланом 12. став 3. Закона. Овај период је оцењен као адекватан, а истовремено довољан да Комисија спроведе праћење извршења предметног Уговора кроз извештаје учесника на тржишту који ће бити достављани у складу са налозима Комисије. Сходно наведеном Комисија је на основу одредбе члана 60. став 2. Закона одлучила као у ставу II диспозитива овог решења.

Иако је оцењено да споразум не намеће учесницима на тржишту ограничења која нису неопходна за постизање циља споразума, односно да се самим закључењем и спровођењем предметног споразума не искључује конкуренција на релевантном тржишту или његовом битном делу, оцењено је да је неопходно да се Комисији периодично достављају извештаји којима би се пратило стање на релевантном тржишту. Наведено је наложено нарочито из разлога што је реч о Уговору чији ефекти имају и карактеристике хоризонталног споразума, при чему се ради о тржишту које се интензивно развија, те да на основу предметног Уговора на релевантно тржиште улази нови учесник који да сада није био активан. Комисија је оценила да су наложене мере понашања неопходне како би Комисија могла да прати спровођење предметног Уговора. На основу свега наведеног је одлучено као у ст. III и IV диспозитива овог решења.

Комисија своју одлуку заснива искључиво на информацијама, подацима и документима којима располаже у тренутку доношења одлуке. Комисија може, у складу са одредбом члана 60. став 5. Закона, у поступку поновљеном по службеној дужности, у смислу члана 46. Закона, да укине решење ако се битно измене околности под којима је изузеће одобрено, односно да га поништи у року од годину дана од дана његовог доношења, ако се изузеће заснива на нетачним или неистинитим приказаним чињеницама, или ако се изузеће злоупотребљава.

Под изменом услова из члана 60. став 5. Закона подразумева се измена околности које је Комисија имала у виду и које је ценила приликом одлучивања по захтеву, тако да неиспуњавање услова наложених овим решењем може довести до укидања решења током периода трајања појединачног изузећа, на основу чега је одлучено као у ставу V диспозитива овог решења. Комисија ће као измену околности под којима је одобрила изузеће сматрати и доношење одлуке од стране секторског регулаторног тела о претходној регулацији велепродајног тржишта пружања услуга и путем оптичке инфраструктуре.

Ово решење се односи искључиво на предметни Уговор о праву коришћења оптичких влакана и његове достављене прилоге, а не односи се на евентуалне будуће анексе којима би се, за време трајања појединачног изузећа, вршиле измене и допуне изузетог Уговора.

Сагласно члану 60. став 6. Закона и члану 2. став 1. тачка 2. Тарифника о висини накнада за послове из надлежности Комисије за заштиту конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 49/2011) одлучено је као у ставу VI диспозитива овог решења.

Упутство о правном средству

Ово решење је коначно у управном поступку и против њега се може покренути управни спор подношењем тужбе Управном суду у Београду, Немањина 9, у року од 30 дана од дана достављања решења.

За подношење тужбе плаћа се судска такса у износу од 390 динара прописана Законом о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/1994, 53/1995, 16/1997, 34/2001 - др. закон, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - др. закон 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 и 95/2018).

ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ

Небојша Перић