



CRNA GORA

AGENCIJA ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE
I POŠTANSKU DJELATNOST

**Maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na
fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica
–Test tri kriterijuma–**

Podgorica, septembar 2019. godine

Sadržaj

1.	REZIME	3
2.	UVOD	5
2.1	REGULATORNI OKVIR EVROPSKE UNIJE ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE.....	5
2.2	PRAVNI OSNOV ZA SPROVOĐENJE TESTA TRI KRITERIJUMA.....	7
2.3	SARADNJA SA AGENCIJOM ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE.....	8
2.4	HRONOLOŠKI REDOSLJED AKTIVNOSTI AGENCIJE U POSTUPKU SPROVOĐENJA TESTA TRI KRITERIJUMA	9
3.	DEFINISANJE RELEVANTNOG TRŽIŠTA USLUGA.....	11
4.	ODREĐIVANJE GRANICA RELEVANTNOG TRŽIŠTA ZA POTREBE SPROVOĐENJA TESTA TRI KRITERIJUMA	12
4.1	OPIS POSTUPKA DEFINISANJA TRŽIŠTA.....	12
4.2	KARAKTERISTIKE TRŽIŠTA.....	13
4.2.1	<i>Trenutno stanje na tržištu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica u Crnoj Gori</i>	13
4.2.2	<i>Dimenzija usluga maloprodajnog tržišta pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica.....</i>	16
4.2.3	<i>Geografska dimenzija relevantnog tržišta</i>	22
4.2.4	<i>Zaključak Agencije o određivanju relevantnog tržišta</i>	22
5.	TEST TRI KRITERIJUMA	24
5.1	PRVI KRITERIJUM: POSTOJANJE SNAŽNIH I TRAJNIH BARIJERA ZA ULAZAK NA TRŽIŠTE, STRUKTURNE, PRAVNE ILI REGULATORNE PRIRODE.....	25
5.1.1	<i>Strukturne prepreke ulaska na tržište</i>	25
5.1.2	<i>Pravne ili regulatorne prepreke ulaska na tržište</i>	28
5.1.3	<i>Zaključak o prvom kriterijumu</i>	29
5.2	DRUGI KRITERIJUM: STRUKTURA TRŽIŠTA NE POKAZUJE TENDENCIJE RAZVOJA EFIKASNE TRŽIŠNE KONKURENCIJE U ODGOVARAJUĆEM VREMENSKOM PERIODU, NE DUŽEM OD TRI GODINE	29
5.2.1	<i>Zaključak o drugom kriterijumu</i>	34
5.3	TREĆI KRITERIJUM: PRIMJENA PROPISA KOJIMA SE UREĐUJE ZAŠTITA KONKURENCIJE NE OBEZBJEĐUJE EFIKASNO OTKLANJANJE NEDOSTATAKA NA TRŽIŠTU	34
5.3.1	<i>Zaključak o trećem kriterijumu</i>	35
5.4	MIŠLJENJE NADLEŽNOG REGULATORNOG TIJELA O UTVRĐIVANJU JE LI RELEVANTNO TRŽIŠTE PODLOŽNO PRETHODNOJ REGULACIJI ..	36

1. REZIME

Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost¹ je, shodno članu 8 Zakona o elektronskim komunikacijama („Sl. list Crne Gore“ broj 40/13, 56/13 i 2/17) nezavisni regulatorni organ koji, u vršenju javnih ovlaštenja u sektoru elektronskih komunikacija, obavlja regulatorne i druge poslove utvrđene Zakonom o elektronskim komunikacijama. Agencija, shodno članu 11 tačka 18 Zakona o elektronskim komunikacijama, između ostalog, sprovodi analizu relevantnih tržišta, utvrđuje operatore sa značajnom tržišnom snagom i preduzima regulatorne mjere za sprečavanje negativnih efekata značajne tržišne snage operatora.

Osnovni cilj postupka analize tržišta je da se utvrdi da li postoji na određenom tržištu efikasna tržišna konkurencija ili na tom tržištu postoji operator ili više operatora koji imaju značajnu ili zajedničku značajnu tržišnu snagu na relevantnom tržištu. Na osnovu rezultata sprovedene analize Agencija će odrediti, zadržati, izmijeniti ili ukinuti regulatorne obaveze navedene u članovima od 71 do 78 Zakona o elektronskim komunikacijama.

Agencija je u sprovođenju postupka analize tržišta, koji je propisan članom 64 Zakona o elektronskim komunikacijama, uzela u obzir preporuke, mišljenja i smjernice odgovarajućih organa i organizacija Evropske Unije, odnosno drugih relevantnih međunarodnih organa ili organizacija. S tim u vezi Agencija je polazila od Preporuke Evropske komisije o relevantnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektronskih komunikacija podložnim prethodnoj (lat. *ex-ante*) regulaciji (2014/710/EC) i Smjernica Evropske komisije o analizi tržišta i utvrđivanju značajne tržišne snage shodno zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge.

Tržišta obuhvaćena važećom Preporukom su relevantna tržišta koja su podložna *ex-ante* regulaciji, s obzirom na činjenicu da su na istim istovremeno zadovoljeni svi uslovi iz Testa tri kriterijuma. Međutim, nacionalna regulatorna tijela imaju ovlaštenja sama da utvrde, imajući u vidu specifičnosti nacionalnih tržišta, da su pojedina tržišta van liste iz Preporuke relevantna tržišta, podložna *ex-ante* regulaciji, ali uz uslov da se dokaže da su na tim tržištima istovremeno zadovoljeni uslovi Testa tri kriterijuma.

S obzirom da *maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica* nije sastavni dio važeće Preporuke Evropske komisije, Agencija ga može prethodno regulisati jedino u slučaju da su istovremeno zadovoljena tri kriterijuma navedena u članu 65 stav 3 Zakona o elektronskim komunikacijama.

U tom smislu Agencija je donijela **Odluku o relevantnim tržištima usluga koja su predmet provjere ispunjenosti Testa tri kriterijuma sa ciljem dokazivanja opravdanosti dalje primjene prethodne regulacije** („Sl. list Crne Gore“, br. 031/19 od 03.06.2019.godine). Za relevantna tržišta usluga, na kojima će Agencija provjeriti ispunjenost Testa tri kriterijuma, Odlukom su određena sljedeća tržišta:

¹ u daljem tekstu Agencija

- 1) Maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica;
- 2) Maloprodajno tržište javno dostupne usluge lokalnih i međumjesnih poziva za pravna i fizička lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji;
- 3) Maloprodajno tržište javno dostupne usluge međunarodnih poziva za pravna i fizička lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji;
- 4) Veleprodajno tržište poziva koji potiču (originiraju) iz javne fiksne telefonske mreže;
- 5) Veleprodajno tržište pristupa i započinjanja (originacije) poziva iz javnih mobilnih telefonskih mreža.

Agencija je pripremila upitnik koji se odnosi na maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji. Upitnikom su specificirani statistički i finansijski podaci koji se odnose na period od posljednje tri godine od 2016. do 2018. godine (na godišnjoj osnovi) neophodni za sprovođenje postupka definisanja i analize relevantnog tržišta. Upitnici su dostavljeni operatorima na popunjavanje.

Nakon prijema popunjenih Upitnika, Agencija je otpočela sprovođenje provjere Testa tri kriterijuma na tržištu usluga međunarodnih poziva za pravna i fizička lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji. Kako pojedini operatori nijesu dostavili popunjene Upitnike, Agencija je koristila podatke koji su joj na raspolaganju, a koje operatori u okviru redovnih izvještaja dostavljaju Agenciji.

Agencija je utvrdila da su na relevantnom tržištu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica sva tri kriterijuma ispunjena, čime je Test tri kriterijuma, shodno članu 65 Zakona o elektronskim komunikacijama, zadovoljen na ovom tržištu. Shodno navedenom, Agencija je zaključila da je ovo tržište podložno prethodnoj (*ex-ante*) regulaciji. S tim u vezi Agencija će sprovesti se postupak analize ovog tržišta koji uključuje procjenu postojanja operatora sa značajnom tržišnom snagom, utvrđivanje svih postojećih i potencijalnih barijera razvoju efikasne tržišne konkurencije, kao i određivanja razumnih, proporcionalnih i adekvatnih regulatornih obaveza operatorima za koje se utvrdi da imaju status operatora sa značajnom tržišnom snagom.

2. UVOD

2.1 Regulatorni okvir Evropske unije za elektronske komunikacije

Postojeći regulatorni okvir Evropske unije iz 2002. godine, koji je dopunjen i izmijenjen 2009. godine, rezultat je dugog i kontinuiranog procesa rasprava i analiza o načinima ostvarivanja najprikladnijeg okruženja za razvoj efikasne konkurencije u sektoru elektronskih komunikacija.

Regulatorni okvir EU danas predstavlja regulatorni model koji je prihvaćen kao najbolji poznati model i u mnogim zemljama koje nijesu članice Evropske unije, među kojima je i Crna Gora. Regulatorni okvir je u skladu sa tendencijom konvergencije i obuhvata sve mreže i usluge elektronskih komunikacija. Regulatorni okvir Evropske unije iz 2002. godine, sadrži sljedeće direktive:

- Direktiva Evropske komisije o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge („Okvirna direktiva“)²;
- Direktiva Evropske komisije o pristupu i interkonekciju elektronskih komunikacionih mreža i pripadajućih kapaciteta („Direktiva o pristupu“)³;
- Direktiva Evropske komisije o odobrenju na području elektronskih komunikacionih mreža i usluga („Direktiva o odobrenju“)⁴;
- Direktiva Evropske komisije o univerzalnom servisu i pravima korisnika vezanim za elektronske komunikacione mreže i usluge („Direktiva o univerzalnom servisu“)⁵;
- Direktiva Evropske komisije o zaštiti privatnosti i povjerljivosti komunikacija u sektoru elektronskih komunikacija („Direktiva o privatnosti u elektronskim komunikacijama“)⁶.

Regulatorni okvir Evropske unije iz 2002. godine, dopunjen je i izmijenjen 2009. godine, donošenjem jedne uredbe i dvije direktive. Regulatorni okvir izmijenjen je i dopunjen sljedećim dokumentima:

- Uredba 1211/2009 o uspostavljanju Tijela evropskih regulatora za elektronske komunikacije (BEREC)⁷;
- Direktiva 2009/136/EC kojom se mijenjaju Direktiva 2002/22/EC o univerzalnom servisu, Direktiva 2002/58/EC o korišćenju podataka o ličnosti i Pravilnik 2006/2004 o saradnji nacionalnih organa nadležnih za primjenu propisa o zaštiti prava potrošača – Direktiva o pravima građana⁸;

² Directive 2002/21/EC Framework Directive (OJ of the EC L 108/33 from 24.04.2002).

³ Directive 2002/19/EC Access Directive (OJ of the EC L 108/7 from 24.04.2002).

⁴ Directive 2002/20/EC Authorisation Directive (OJ of the EC L 108/21 from 24.04.2002).

⁵ Directive 2002/22/EC Universal Service Directive (OJ of the EC L 108/51 from 24.04.2002).

⁶ Directive 2002/58/EC Directive on Privacy and electronic communications (OJ of the EC L 201/37 from 31.07.2002).

⁷ Regulation (EC) No 1211/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009, establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Office.

⁸ Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009, amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws.

- Direktiva 2009/140/EC, kojom se mijenjaju Direktiva 2002/21/EC o zajedničkom okviru, Direktiva 2002/19/EC o pristupu i interkonenciji i Direktiva 2002/20/EC o izdavanju odobrenja za mreže i usluge – Direktiva o boljoj regulaciji⁹.

Evropska Komisija je 2002. godine objavila Smjernice za nacionalna regulatorna tijela o definisanju i analizi relevantnih tržišta¹⁰, utvrđivanju statusa operatora sa značajnom tržišnom snagom i nametanju regulatornih obaveza. Osnovna svrha Smjernica je doprinos harmonizaciji primjene regulatornih načela, i konzistentnosti regulacije. Korišćenjem iste metodologije definisanja i analize tržišta obezbjeđuje se da većina tržišta definisanih za potrebe sektorski specifične regulacije odgovaraju definicijama koje bi bile primjenjene saglasno propisima o zaštiti konkurencije.

Na osnovu člana 15 Okvirne direktive (Direktiva 2002/21/EC), Evropska komisija je usvojila sljedeće preporuke o relevantnim tržištima na području elektronskih komunikacija:

- Preporuku (2003/311/EC)¹¹ o relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija koja je sadržala 18 tržišta koja podliježu *ex-ante* regulaciji, a koja je zamijenjena i
- Preporuku (2007/879/EC)¹² o relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija koja sadrži 7 tržišta koja podliježu *ex-ante* regulaciji.

Preporuka iz februara 2003. godine je sadržala 18 tržišta podložnih prethodnoj regulaciji, što znači da je Evropska komisija zaključila da su na tim tržištima istovremeno zadovoljena tri kriterijuma (Test tri kriterijuma), te na taj način utvrdila da su navedena tržišta podložna prethodnoj regulaciji u većini zemalja Evropske unije. Navedena Preporuka o relevantnim tržištima izmijenjena je na način da umjesto 18 relevantnih tržišta, na osnovu nove Preporuke o relevantnim tržištima iz decembra 2007. godine, postoji 7 relevantnih tržišta koja su podložna prethodnoj regulaciji. Tržišta koja više nisu sastavni dio važeće Preporuke o relevantnim tržištima, nacionalna regulatorna tijela i dalje mogu tretirati, ali na način da prethodno dokažu da su na tim tržištima istovremeno zadovoljena tri kriterijuma (Test tri kriterijuma).

Evropska komisija je 9. oktobra 2014. godine usvojila Preporuku (2014/710/EC)¹³ o relevantnim tržištima na području elektronskih komunikacija koja podliježu *ex-ante* regulaciji u skladu sa Direktivom Evropskog parlamenta i Evropskog savjeta o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge.

⁹ Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009, amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services.

¹⁰ Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (OJ of the EC C 165/6 from 11.07.2002).

¹¹ Commission recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (OJ of the EC L 114/456 from 08.05.2003).

¹² Commission recommendation of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services.

¹³ Commission recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (OJ of the EC 2014/710 from 9 October 2014).

Tržišta obuhvaćena važećom Preporukom su relevantna tržišta koja su podložna *ex-ante* regulaciji, s obzirom na činjenicu da su na istim istovremeno zadovoljeni svi uslovi iz Testa tri kriterijuma. Međutim, nacionalna regulatorna tijela imaju ovlaštenja sama da utvrde, imajući u vidu specifičnosti nacionalnih tržišta, da su pojedina tržišta koja nijesu definisana Preporukom, podložna *ex-ante* regulaciji, ali uz uslov da se dokaže da su na tim tržištima istovremeno zadovoljeni uslovi Testa tri kriterijuma.

2.2 Pravni osnov za sprovođenje Testa tri kriterijuma

Prethodno navedene direktive implementirane su u crnogorsko zakonodavstvo kroz Zakon o elektronskim komunikacijama kojim je u članu 11 utvrđena je, između ostalih, nadležnost Agencije da sprovodi analizu relevantnih tržišta, utvrđuje operatore sa značajnom tržišnom snagom i preduzima regulatorne mjere za sprečavanje negativnih efekata značajne tržišne snage operatora.

U cilju obezbjeđenja konkurencije na tržištu elektronskih komunikacija prema Zakonu o elektronskim komunikacijama u Poglavlju VI (članovi 63 – 78) definisan je postupak analize tržišta usluga elektronskih komunikacija, određivanja i analize relevantnih tržišta, određivanje operatora sa značajnom snagom i nalaganje obaveza, kao i skup obaveza koje se mogu naložiti operatoru sa značajnom tržišnom snagom. Osnovni cilj postupka analize tržišta je utvrđivanje efikasnosti tržišne konkurencije na tom tržištu, tj. postojanje jednog ili više operatora koji imaju značajnu ili zajedničku značajnu tržišnu snagu na relevantnom tržištu. Na osnovu rezultata sprovedene analize ili Testa tri kriterijuma određuju se, zadržavaju, mijenjaju ili ukidaju mjere iz članova 71 do 75 Zakona o elektronskim komunikacijama, pri čemu Agencija uzima u obzir načelo racionalnosti i proporcionalnosti, uz obrazloženje naređenih mjera.

Zakonom o elektronskim komunikacijama propisano je da se prilikom određivanja relevantnih tržišta iz člana 64 uzima u obzir praksa Evropske unije, što znači da se bez dokazivanja kumulativne ispunjenosti tri kriterijuma (Test tri kriterijuma), može vršiti *ex-ante* regulacija samo onih relevantnih tržišta iz Preporuke od 2014. godine.

Ostala tržišta se mogu regulisati ukoliko se utvrdi da su su na tim tržištima istovremeno zadovoljena sljedeća tri kriterijuma:

1. Postojanje snažnih i trajnih barijera za ulazak na tržište, strukturne, pravne i regulatorne prirode;
2. Struktura tržišta ne pokazuje tendencije razvoja efikasne tržišne konkurencije u odgovarajućem vremenskom periodu, ne dužem od tri godine;
3. Primjena propisa kojima se uređuje zaštita konkurencije ne obezbjeđuje efikasno otklanjanje nedostataka na tržištu.

Shodno navedenom, u slučaju istovremene ispunjenosti sva tri kriterijuma, u skladu sa članom 66 Zakona o elektronskim komunikacijama, Agencija je u mogućnosti da vrši *ex-ante* regulaciju, kako preostalih tržišta koja su bila sastavni dio stare Preporuke o relevantnim tržištima, tako i bilo kojih drugih tržišta koja su specifična za područje elektronskih komunikacionih mreža i usluga u Crnoj Gori.

U cilju određivanja relevantnog tržišta, ovim dokumentom Agencija će utvrditi relevantno tržište usluga, kao i geografsku dimenziju utvrđenog relevantnog tržišta. Ovaj postupak će se sprovesti

shodno Smjernicama Evropske komisije o analizi tržišta i utvrđivanju značajne tržišne snage, a u skladu sa zajedničkim regulatornim okvirom za elektronske komunikacione mreže i usluge, kao i relevantnom pravnom praksom Evropske unije iz područja tržišne konkurencije.

Nakon određivanja prethodno navedenih dimenzija relevantnog tržišta, Agencija će, u saradnji s Agencijom za zaštitu konkurencije, ocijeniti efikasnost tržišne konkurencije na tom tržištu.

Agencija će u slučaju nedostatka efikasne tržišne konkurencije, a u skladu sa Zakonom o elektronskim komunikacijama, procijeniti postoji li na tom relevantnom tržištu jedan ili više operatora sa značajnom tržišnom snagom.

Shodno članu 69 Zakona o elektronskim komunikacijama, Agencija rješenjem određuje operatora, odnosno operatore sa značajnom tržišnom snagom na tom tržištu, pri čemu nalaže preduzimanje najmanje jedne od mjera iz članova 71 do 75 ovog zakona, uz primjenu načela racionalnosti i proporcionalnosti.

Na osnovu Zakona o elektronskim komunikacijama, a u vezi sa tačkom 3 Odluke o relevantnim tržištima (Službeni list Crne Gore, broj: 02/17), po pribavljenom mišljenju Agencije za zaštitu konkurencije, a nakon sprovedenog konsultativnog procesa, Savjet Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost je donio Odluku o relevantnim tržištima usluga koja su predmet provjere ispunjenosti testa tri kriterijuma sa ciljem dokazivanja opravdanosti dalje primjene prethodne regulacije (Službeni list Crne Gore, broj: 031/19 od 03.06.2019 godine).

Za relevantna tržišta usluga, na kojima će Agencija provjeriti ispunjenost Testa tri kriterijuma, Odlukom su određena sljedeća tržišta:

- 1) Maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica;
- 2) Maloprodajno tržište javno dostupne usluge lokalnih i međumjesnih poziva za pravna i fizička lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji;
- 3) Maloprodajno tržište javno dostupne usluge međunarodnih poziva za pravna i fizička lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji;
- 4) Veleprodajno tržište poziva koji potiču (originiraju) iz javne fiksne telefonske mreže;
- 5) Veleprodajno tržište pristupa i započinjanja (originacije) poziva iz javnih mobilnih telefonskih mreža.

2.3 Saradnja sa Agencijom za zaštitu konkurencije

Imajući u vidu činjenicu da član 65 Zakona propisuje da Agencija u saradnji sa organom nadležnim za zaštitu konkurencije određuje, prati, preispituje relevantne usluge i relevantna geografska tržišta u Crnoj Gori u oblasti usluga elektronskih komunikacija, kao i da shodno članu 66 Zakona Agencija sprovodi postupak određivanja relevantnog tržišta u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita konkurencije. Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Agencija za zaštitu konkurencije potpisale su, dana 28.04.2009. godine, Sporazum o saradnji na području obezbjeđenja konkurencije i predupređenja štetnih efekata nedostatka konkurencije na tržištu usluga elektronskih komunikacija.

Agencija je 2017. godine, po pribavljenom Mišljenju Agencije za zaštitu konkurencije broj: 01–334/2–16 od 13.12.2016. godine kojim je Agencija za zaštitu konkurencije iskazala saglasnost na predloženi tekst Odluke (poglavlje 6. ovog dokumenta – 6.1. Prilog 1.), donijela **Odluku o relevantnim tržištima usluga** („Sl.list Crne Gore“, br. 2/17) na osnovu prvog stava člana 15 Okvirne direktive, te preporuke Evropske komisije iz 2014. godine o relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija koja su podložna prethodnoj regulaciji. Shodno tački 3. ove Odluke Agencija može da proširi listu relevantnih tržišta nakon sprovedenog testa trostrukog kumulativnog kriterijuma, u skladu sa članom 65 stav 3 Zakona o elektronskim komunikacijama.

2.4 Hronološki redosljed aktivnosti Agencije u postupku sprovođenja Testa tri kriterijuma

Evropski regulatorni okvir (Okvirna Direktiva Evropske komisije) upućuje da se prilikom određivanja relevantnih tržišta usluga i relevantnih geografskih tržišta uvažavaju nacionalne okolnosti i specifičnosti.

Savjet Agencije je, na sjednici održanoj 16.04.2019. godine, nakon sagledavanja više faktora koji se odnose na veličinu i strukturu tržišta Crne Gore, postojeći nivo razvoja tržišta elektronskih komunikacija, kao i ciljeve regulatorne politike, usvojio Predlog Odluke o relevantnim tržištima usluga koja su predmet provjere ispunjenosti Testa tri kriterijuma sa ciljem dokazivanja opravdanosti dalje primjene prethodne regulacije.

Agencija je 17.04.2019. godine otvorila proces Javnih konsultacija na Predlog Odluke, a u skladu sa članom 33 stav 4 Zakona o elektronskim komunikacijama („Sl. list Crne Gore“ broj 40/13, 56/13 i 2/17) i Uputstvom o vođenju otvorenog konsultativnog procesa u sektoru elektronskih komunikacija (broj 0901–4834/1 od 03.10.2013.godine). Zainteresovane strane su pozvane da svoje komentare, sugestije i primjedbe na Predlog Odluke dostave najkasnije do 06.05.2019.godine, u pisanoj formi ili putem email–a Agencije (ekip@ekip.me).

Operatori nijesu imali primjedbe i sugestije na Nacrt Odluke.

Agencija za zaštitu konkurencije je dostavila Mišljenje broj 02–378/2 od 28.05.2019. godine kojim je iskazala saglasnost na predloženi tekst Odluke.

Savjet Agencije je, na sjednici održanoj 28.05.2019. godine, donio **Odluku o relevantnim tržištima usluga koja su predmet provjere ispunjenosti Testa tri kriterijuma sa ciljem dokazivanja opravdanosti dalje primjene prethodne regulacije** („Sl.list Crne Gore“, br. 031/19 od 03.06.2019.).

U skladu sa Odlukom Agencija je pristupila provjeri ispunjenosti Testa tri kriterijuma na relevantnom veleprodajnom tržištu poziva koji potiču (originiraju) iz javne fiksne telefonske mreže. Pri sprovođenju Testa tri kriterijuma Agencija je koristila podatke koji su joj na raspolaganju, a koje operatori u okviru redovnih izvještaja dostavljaju Agenciji, kao i podatke dostavljene u upitniku za potrebe Testa tri kriterijuma.

Upitnikom su specificirani tehnički, statistički, operativni i finansijski podaci koji se odnose na period od posljednje tri godine od 2016. do 2018. godine (na polugodišnjoj osnovi) neophodni za

spvođenje postupka definisanja relevantnog tržišta i provjere ispunjenosti uslova iz Testa tri kriterijuma.

Agencija je uputila Upitnike dana 26.06.2019. godine, u pisanom i elektronskom obliku, operatorima koji su upisani u Registar operatora u posmatranom periodu i koji pružaju pristup javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji Rok za dostavljanje odgovora po Upitnicima je bio sedam dana od dana prijema upitnika.

Agencija se koristila i podacima koji su joj na raspolaganju, a koje operatori u okviru redovnih izvještaja dostavljaju Agenciji.

Pregled operatora javnih elektronskih komunikacionih mreža i usluga kojima su upućeni upitnici, je prikazan u sljedećoj tabeli:

R. Br.	Naziv operatora	Datum upućivanja upitnika / Datum dostavljanja popunjenog upitnika
1.	Crnogorski Telekom a.d. Podgorica	26.06.2019. / Dostavio 23.07.2019.
2.	Telenor d.o.o. Podgorica	26.06.2019. / Dostavio 12.07.2019.
3.	MTEL d.o.o. Podgorica	26.06.2019. / Dostavio 12.07.2019.
4.	Telemach d.o.o. Podgorica	26.06.2019. / Dostavio 08.07.2019
5.	Ipmont d.o.o. Podgorica	26.06.2019. / Dostavio 08.07.2019

Nakon prijema popunjenih upitnika, Agencija je otpočela sprovođenje Testa tri kriterijuma za maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica.

3. DEFINISANJE RELEVANTNOG TRŽIŠTA USLUGA

Relevantno tržište je skup svih javno ponuđenih telekomunikacionih servisa, koji su po svojim karakteristikama i namjeni međusobno zamjenjivi na određenom geografskom području, pri datom nivou cijena.

Na osnovu Zakona o elektronskim komunikacijama, Agencija utvrđuje relevantna tržišta koja su podložna prethodnoj regulaciji, vodeći pritom naročito računa o važećoj Preporuci Evropske komisije.

Isto tako, u skladu sa Zakonom, Agencija može odlukom utvrditi da su i druga relevantna tržišta, osim relevantnih tržišta iz Preporuke Evropske komisije, podložna prethodnoj regulaciji ako su na tim tržištima istovremeno zadovoljena tri kriterijuma.

Na osnovu člana 11 tačka 18, člana 14 stav 1 tačka 6, člana 62, 63, 64, 65 i 66 Zakona o elektronskim komunikacijama (Službeni list Crne Gore, broj: 40/13, 56/13 i 2/17), a u vezi sa tačkom 3 Odluke o relevantnim tržištima (Službeni list Crne Gore, broj: 02/17), po pribavljenom mišljenju Uprave za zaštitu konkurencije broj 02/378/2-19, a nakon sprovedenog konsultativnog procesa, Savjet Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost je donio Odluku o relevantnim tržištima usluga koja su predmet provjere ispunjenosti testa tri kriterijuma sa ciljem dokazivanja opravdanosti dalje primjene prethodne regulacije (Službeni list Crne Gore, broj: 031/19 od 03.06.2019 godine). Ovom odlukom je za relevantno tržište na kome će Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost provjeriti ispunjenost Testa tri kriterijuma određeno, između ostalih i maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica.

Utvrđivanje relevantnog tržišta predstavlja osnov za sprovođenje Testa tri kriterijuma, i u slučaju da su sva tri kriterijuma istovremeno zadovoljena, sprovodi se proces analize tržišta, koja se sastoji u određivanju relevantnog tržišta, procjeni postojanja jednog ili više operatora sa značajnom tržišnom snagom na tom tržištu, i određivanju regulatornih obaveza operatorima sa značajnom tržišnom snagom.

4. ODREĐIVANJE GRANICA RELEVANTNOG TRŽIŠTA ZA POTREBE SPROVOĐENJA TESTA TRI KRITERIJUMA

4.1 Opis postupka definisanja tržišta

U postupku određivanja relevantnog tržišta, odnosno granica relevantnog tržišta, Agencija ima obavezu da odredi relevantno tržište usluga i njegovu geografsku dimenziju, vodeći pritom posebno računa o relevantnim Smjernicama Evropske komisije o analizi tržišta i utvrđivanju značajne tržišne snage, kao i o relevantnoj pravnoj regulativi Evropske unije iz područja tržišne konkurencije.

Pri određivanju relevantnog tržišta, odnosno dimenzije usluga i geografske dimenzije, polazi se od utvrđivanja supstitucije na strani ponude i supstitucije na strani tražnje. Pomoću supstitucije na strani tražnje utvrđuju se usluge koje korisnici smatraju supstitutima, odnosno zamjenljivim uslugama. Supstitutivna usluga je svaka usluga koja s obzirom na svoja svojstva, cijenu, namjenu i navike korisnika može zamijeniti drugu uslugu i na taj način zadovoljiti istu potrebu korisnika. S druge strane, zamjenjivost na strani ponude ukazuje na spremnost operatora da u kratkom, odnosno srednjem roku ponudi istovjetnu uslugu, bez izlaganja dodatnim troškovima.

Za razliku od potencijalne konkurencije, kod zamjenjivosti na strani ponude operator koji već pruža usluge u tom momentu odmah reaguje na povećanje cijene. Naime, potencijalnim konkurentima treba više vremena kako bi počeli nuditi istovjetnu uslugu na tržištu. U slučaju postojanja supstitucije na strani ponude već aktivni operatori se ne izlažu dodatnim troškovima, a ulazak potencijalnih konkurenata podrazumijeva značajne nenadoknadive troškove (eng. *sunk cost*).

Jedan od načina kojim je moguće procijeniti postojanje zamjenjivosti na strani ponude i tražnje je primjena testa hipotetičkog monopola (hipotetičko povećanje cijene). U skladu sa navedenim testom, postavlja se pitanje šta se događa u situaciji malog, ali značajnog, trajnog povećanja cijena usluge uz pretpostavku da cijene svih drugih usluga ostanu iste, pri čemu se po pravilu u obzir uzima trajni rast cijena od 5% do 10%.

Definisanje relevantnog tržišta je prvi korak u postupku sprovođenja analize relevantnog tržišta. Prilikom definisanja određenog relevantnog tržišta uzimaju se u obzir očekivani ili predviđeni tehnološki ili ekonomski razvoj u nekom budućem vremenskom periodu koji se obično podudara sa rokom za sprovođenje narednog kruga analize relevantnog tržišta. Dakle, sagledavanje operativnih podataka i performansi, koji se odnose na raniji vremenski period, omogućava Agenciji projekciju razvoja i trendova na relevantnom tržištu do očekivanog roka za sprovođenje sljedeće analize relevantnog tržišta.

Relevantno tržište je skup svih javno ponuđenih elektronskih komunikacionih usluga, koji su po svojim karakteristikama i namjeni međusobno zamjenjivi na određenom geografskom području, pri datom nivou cijena. Saglasno propisima Evropske unije o zaštiti konkurencije, relevantna tržišta imaju dvije dimenzije i to: relevantno tržište usluga i relevantno geografsko tržište.

Relevantno tržište usluga čine oni proizvodi, odnosno usluge, koji su, posmatrano sa pozicije krajnjeg korisnika, međusobno zamjenjivi zbog svojih karakteristika, cijena ili namjene. Jednostavnije rečeno, dimenziju relevantnog tržišta usluga čine svi ponuđeni proizvodi, odnosno usluge koji su po svojim karakteristikama, namjenama i cijenama međusobno zamjenjivi, tako da postoje efekti supstitucije na strani tražnje, na strani ponude ili mogućnost ulaska potencijalne konkurencije.

Geografsku dimenziju relevantnog tržišta čini područje na kojem su određeni operatori ili pružaoci usluga uključeni u ponudu i tražnju za proizvodima i uslugama, a na kojem su uslovi konkurencije dovoljno homogeni da se to područje razlikuje od susjednih područja gdje su uslovi konkurencije bitno drugačiji.

4.2 Karakteristike tržišta

4.2.1 Trenutno stanje na tržištu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica u Crnoj Gori

Tokom perioda koji je relevantan za ovu analizu (od 2016. do 2018. godine) na crnogorskom tržištu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica pružali su sljedeći operatori¹⁴:

1. Crnogorski Telekom A.D. Podgorica

Fiksnu mrežu Crnogorskog Telekoma (CT) čine platforme za prenos govora koje se koriste za pružanje usluge telefonije korisnicima koji se nalaze na fiksnoj lokaciji. Platforme na kojim CT pruža korisnicima ovaj tip usluge su:

- PSTN javna komutirana telefonska mreža (koja se sastoji od dvije međunarodno tranzitne centrale);
- IMS (IP Multimedia Subsystem) – mreža koja se koristi za pružanje različitog skupa usluga koje korisnicima omogućavaju razmjenu multimedijalnog sadržaja. Mreža je standardizovana u skladu sa 3GPP specifikacijama (IMS Release 10). U CT-u se IMS platforma trenutno koristi za pružanje usluge prenosa govora (telefonija) za korisnike fiksne telefonije.

PSTN mreža Crnogorskog Telekoma služi isključivo za potrebe tranzita interkonekcionog saobraćaja. IMS mreža se koristi za pružanje usluga fiksne telefonije ali isto tako omogućuje i čitav skup dodatnih servisa (suplementarnih servise) koji osim funkcionalnosti uspostave telefonskog poziva nude i napredne mogućnosti upravljanja telefonskim pozivima (preusmjeravanje poziva, poziv na čekanju, zabrana dolaznih/odlaznih poziva, itd.). Crnogorski Telekom je u decembru 2011. implementirao funkcionalnost prenosivosti broja (NP - Number Portability) čime je omogućeno rutiranje poziva ka brojevima koji su preneseni iz mreže jednog u mrežu drugog operatora (operatorska prenosivost) kao i ka brojevima koji su sa jednog mrežnog elementa preneseni u drugi mrežni element istog operatora (lokalna prenosivost). Rješenje je implementirano na principu inteligentne mreže (elementi sa SCF i SSF funkcionalnostima).

¹⁴ Izvor teksta u vezi mrežne infrastrukture operatora je Izvještaj o stepenu razvoja javnih elektronskih komunikacionih mreža i usluga (2018. godina)

POTS, ISDN-BA i ISDN-PRA servisi koji su se ranije korisnicima obezbjeđivali na lokalnim centralama PSTN mreže, sada se obezbjeđuju na nivou pristupne mreže. Specifični hardverski resursi u MSAN elementima obezbjeđuju funkcionalnosti POTS, ISDN-BA i ISDN-PRA servisa. Stoga svi navedeni korisnici su zapravo sip klijenti i njihove servise obezbjeđuju aplikacijski serveri u IMS mreži.

Servisi koji su korisnicima ranije bili ponuđeni u PSTN mreži korištenjem TDM tehnologije, u IMS telefoniji su implementirani kao simulacioni servisi te mogu pružiti potpunu i adekvatnu zamjenu bez uskraćivanja funkcionalnosti krajnjem korisniku što podrazumjeva da je percepcija krajnjeg korisnika prema servisu ista. Stoga je omogućen prelazak korisnika sa tradicionalne uskopojasne PSTN/ISDN telefonije na IMS telefoniju bez promjene funkcionalnosti dodatnih (suplementarnih) servisa. Proces migracije korisnika sa PSTN mreže na IMS mrežu je u potpunosti završen tako da Crnogorski Telekom svojim korisnicima nudi telefonske servise bazirane isključivo na IMS arhitekturi.

Crnogorski Telekom je u periodu relevantnom za ovu analizu pružao javno dostupne telefonske usluge za pravna i fizička lica koja se pruža na fiksnoj lokaciji na teritoriji svih crnogorskih opština.

M:Tel d.o.o.

Mrežna infrastruktura M:Tela za pružanje servisa fiksne telefonije, prenosa podataka i pristupa Internet-u je trenutno zasnovana na optičkoj, kablovskoj i wimax mreži. Dominantna mrežna pristupna tehnologija za realizaciju rezidencijalnih korisnika je od osnivanja kompanije bila zasnovana na sada već prevaziđenoj fiksnoj wimax tehnologiji i HFC kablovskom sistemu. Dalji razvoj mrežne infrastrukture se zasniva na realizaciji mreža zasnovanih na optičkoj GPON tehnologiji dok će dislocirane wimax mreže biti iskorištene u ruralnim krajevima. Na taj način je stvorena tehnološka osnova za ponudu Triple Play servisa televizije, Internet-a i telefonije. Razvijena fiksna infrastruktura je na bazi GPON.

M:Tel pruža usluge fiksne telefonije na WiMAX tehnologiji, kao i putem GPON optičke i HFC hibridno optičko-koaksijalne mreže. M:Tel-ovi servisi fiksne telefonije za poslovne korisnike su zasnovani na IP Centrex modelu i IP telefoniji. Razvoj M:Tel tehnologija se bazira na NGN (Next Generation Network) arhitekturi, što omogućava kompaniji kreiranje i pružanje usluga zasnovanih na IP tehnologijama i protokolima. Napredno IMS (IP Multimedia System) rješenje Ericsson-a, koje je implementirano kao Ericsson IMT (IMS Multimedia Telephony) sistem i potpuno integrisano u M:Tel-ov poslovni i tehnički model i ponudu servisa, daje M:Tel-u tehničku mogućnost pružanja servisa fiksne telefonije zasnovane na IP protokolu, omogućavajući u isto vrijeme integraciju servisa fiksne telefonije zasnovane na principima NGN arhitekture, uključujući njihovu realizaciju putem različitih transportnih i pristupnih tehnologija. Mrežna infrastruktura M:Tela za pružanje servisa fiksne telefonije, prenosa podataka i pristupa Internet-u je trenutno zasnovana na optičkoj, kablovskoj i wimax mreži. M:tel je u prvom kvartalu 2017. godine započeo realizaciju mreža na bazi GPON optičke tehnologije odnosno migraciju postojećih HFC optičko-kablovskih mreža na GPON zasnovanu tehnologiju koja omogućava skalabilniju ponudu Internet servisa, povećanu stabilnosti servisa televizije, telefonije i Internet.

M:Tel je u periodu relevantnom za ovu analizu pružao javno dostupne telefonske usluge za pravna i fizička lica koja se pruža na fiksnoj lokaciji u 18 opština (Andrijevića, Bar, Berane,

Bijelo Polje, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Pljevlja, Podgorica, Rožaje, Tivat, Tuzi i Ulcinj)

Telemach d.o.o.

Telemach d.o.o. je operator javne fiksne elektronske komunikacione mreže i operator javnih fiksnih elektronskih komunikacionih usluga: pristupa Internetu fiksne telefonije i distribucije audio - vizuelnih medijskih sadržaja. Telemach FTTH mreže bazirane su na standardnoj GPON tehnologiji koja omogućava širok spektar video servisa, Broadband servise velikih brzina, kao i fiksnu telefoniju. Usluga prenosa glasa omogućava krajnjim korisnicima optičke mreže Telemach-a da obavljaju odlazne i dolazne nacionalne i međunarodne telefonske razgovore. Interkonekcije na SS7 mrežu su napravljene sa svim operatorima fiksne i mobilne telefonije, koristeći NPC koji je dodeljen. Korisnici mogu da koriste uslugu telefonije samostalno ili u kombinaciji sa drugim uslugama Telemach-a (double i triple play).

Telemach je u relevantnom periodu putem sopstvene mreže i veleprodajnih usluga zakupa telekomunikacione kanalizacije Crnogorskog Telekomu i Komunalnih usluga Podgorica pružao javno dostupne telefonske usluge za pravna i fizička lica koja se pruža na fiksnoj lokaciji u 9 opština (Bar, Bijelo Polje, Budva, Herceg Novi, Kotor, Nikšić, Pljevlja, Podgorica, Tivat).

Telenor d.o.o.

Telenor d.o.o. je operator javne mobilne elektronske komunikacione mreže i operator javne fiksne elektronske komunikacione mreže za usluge: javno dostupnih usluga u mobilnoj elektronskoj komunikacionoj mreži, javno dostupnih telefonskih usluga u fiksnoj elektronskoj komunikacionoj mreži, usluga pristupa internetu, usluga prenosa podataka, usluga iznajmljenih linija, usluga zakupa elektronske komunikacione infrastrukture, usluge prenosa govora preko mreža baziranih na Internet protokolu, usluge iznajmljivanja optičkih vlakana (dark fiber) i usluge sa dodatom vrijednošću. Platforma na kojoj Telenor pruža uslugu fiksne telefonije je IMS (IP Multimedia Subsystema) platforma. IMS (IP Multimedia Subsystema) je komercijalno pušten u 2015 godini u cilju pružanja servisa fiksne telefonije i drugih naprednijih servisa preko konvergencije mobilnih i fiksnih usluga.

Telenor je u relevantnom periodu putem sopstvene mreže i veleprodajnih usluga zakupa telekomunikacione kanalizacije Crnogorskog Telekomu i Komunalnih usluga Podgorica pružao javno dostupne telefonske usluge za pravna i fizička lica koja se pruža na fiksnoj lokaciji samo pravnim licima u 11 opština (Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Nikšić, Pljevlja, Podgorica i Tivat).

IP Mont d.o.o.

IPMont d.o.o. je operator javnih elektronskih komunikacionih mreža i usluga, registrovan za obavljanje elektronske komunikacione usluge prenosa govora putem mreža baziranih na Internet protokolu (izbor i predizbor operatora, prepaid calling cards, Call Shop i SIP korisnici). Postpaid

odnosno prepaid korisnicima koji su pretplatnici fiksne mreže Crnogorskog Telekom, usluge VoIP-a se pružaju korišćenjem servisa "Izbor operatora" (CS) biranjem kratkog koda 1011.

4.2.2 Dimenzija usluga maloprodajnog tržišta pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica

Pri određivanju dimenzije usluga Maloprodajnog tržišta pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica Agencija polazi od zamjenskih usluga na predmetnom tržištu razmatrajući načine putem kojih operatori pružaju krajnjim korisnicima (fizičkim i pravnim licima) pristup javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji u svrhu korišćenja javno dostupne telefonske usluge, uvažavajući pri tome budući razvoj tržišta.

4.2.2.1 Analiza stepena supstitucije na strani tražnje/ponude

Pri definisanju tržišta usluga određuju se usluge koje korisnik smatra supstitutima u pogledu, namjene, funkcionalnosti i cijena na datom tržištu. Stepenu supstitucije se određuje pomoću:

- Stepenu supstitucije na strani tražnje (eng. *Demand side substitutability*), i
- Stepenu supstitucije na strani ponude (eng. *Supply side substitutability*).

Stepenu supstitucije na strani tražnje se utvrđuje na osnovu zamjenjivosti usluge posmatrano sa stanovišta korisnika pri relativnom porastu cijena. Za procjenu stepena supstitucije može se koristiti tzv. SSNIP test (eng. *Small but Significant and Non-transitory Increase in Price - malo ali značajno trajno povećanje cijene*), kojim se dokazuje spremnosti korisnika usluge A da pri porastu cijena te usluge 5-10% počne da koristi uslugu B. Pri tome se uzimaju u obzir, kako cijene usluga A i B, tako i troškovi prelaska na korišćenje usluge B (dugoročni ugovori, cijena terminalne opreme i sl). Ukoliko SSNIP test pokaže da su usluge A i B zamjenjive, smatra se da one pripadaju istom tržištu.

Stepenu supstitucije na strani ponude se utvrđuje na osnovu mogućnosti preduzeća, koja pružaju druge usluge, a koje ne pripadaju istom tržištu usluga, da, usled relativnog porasta cijena razmatrane usluge u relativno kratkom vremenu, uđu na tržište i počnu da pružaju te usluge.

Prilikom procjene postojanja potencijalne tržišne konkurencije potrebno je utvrditi njen nivo i uslove na relevantnom tržištu pod kojima novi tržišni učesnici, odnosno privredni subjekti mogu ući na dato relevantno tržište. Postojanje potencijalne tržišne konkurencije utvrđuje se na osnovu razmatranja predviđenih promjena postojećih tržišnih uslova, koje se odnose na strukturu relevantnog tržišta, ponašanja postojećih učesnika na relevantnom tržištu i uticaja na ostale stvarne i potencijalne učesnike na tržištu, ekonomske i finansijske snage učesnika na tržištu, ekonomskih, pravnih i drugih prepreka pristupa relevantnom tržištu, tržišnih trendova, i sl.

Efekte zamjenjivosti na strani tražnje na maloprodajnoj osnovi predstavljaju efekte zamjenjivosti javno ponuđenih elektronskih usluga na relevantnom tržištu zbog kojih korisnici mogu odgovoriti na povećanje cijene jedne usluge prelaskom na korišćenje druge usluge istog operatora ili iste, odnosno zamjenskih usluga ostalih operatora na relevantnom tržištu. Drugim riječima, zamjenjivost na strani tražnje događa se u trenutku kada korisnik određene usluge prelazi na druge, zamjenske usluge kao odgovor na relativno povećanje cijene usluge koju koristi.

U teoriji, ako operator koji nudi uslugu poveća cijenu te usluge, korisnici mogu da pređu na zamjenske usluge drugih operatora i na taj način da operatora koji je povisio cijenu svojih usluga prisile da cijene vrati na visinu na kojoj su bile iz razloga što će u suprotnom početi da gubi korisnike, a samim tim i tržišno učešće. Primjena prethodno navedenog argumenta zavisi od snage zamjenjivosti na strani tražnje, odnosno, što je zamjenjivost na strani tražnje jače izražena, operatori su više ograničeni u mogućnosti povećavanja cijena usluga koje nude svojim korisnicima.

U procesu određivanja relevantnog tržišta, Agencija bi trebalo da odredi relevantno tržište usluga i geografsku dimenziju tržišta, primjenjujući relevantne Smjernice Evropske komisije o analizi tržišta i utvrđivanju značajne tržišne snage kao i o relevantnoj pravnoj tekovini Evropske unije iz područja tržišne konkurencije.

Pri određivanju relevantnog tržišta, odnosno dimenzije usluga i geografske dimenzije, polazi se od utvrđivanja supstitucije ponude i supstitucije tražnje. Pomoću supstitucije na strani tražnje utvrđuju se usluge koje korisnici smatraju zamjenskim uslugama tj. supstitutima. Zamjenska usluga - supstitut je svaka usluga koja s obzirom na svoja svojstva, cijenu, namjenu i navike korisnika može zamijeniti drugu uslugu i na taj način zadovoljiti istorodnu potrebu korisnika. S druge strane, supstitucija na strani ponude ukazuje na spremnost operatora da u kratkom, odnosno srednjem roku ponudi istovjetnu uslugu, bez izlaganja dodatnim troškovima.

Za razliku od potencijalne konkurencije, kod supstitucije na strani ponude aktivni operator odmah reaguje na povećanje cijene, tako da potencijalnom konkurentu treba više vremena kako bi počeo da nudi istovjetnu uslugu na tržištu. U slučaju supstitucije aktivni operatori se ne izlažu dodatnim troškovima, a ulazak potencijalnih konkurenata podrazumijeva značajne nenadoknadleve troškove.

4.2.2.2 Analiza stepena supstitucije na strani tražnje

Efekte supstitucije na strani potražnje na maloprodajnom nivou su efekti supstitucije javno dostupnih elektronskih komunikacionih usluga na relevantnom tržištu, pri čemu korisnici mogu koristiti drugu uslugu ili drugu zamjenjivu uslugu za druge operatore na relevantnom tržištu kako bi povećali cijenu jedne usluge. Drugim riječima, zamjenjivost na strani potražnje javlja se u vrijeme kada korisnik određene usluge prebacuje na druge zamjenjive usluge kao odgovor na relativno povećane troškove usluge koju on ili ona koristi.

Uslugu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji u Crnoj Gori u najvećem obimu pruža Crnogorski Telekom putem IMS tehnologije, koja je zasnovana na IP protokolu.

Crnogorski Telekom je završio s postupkom modernizacije svoje elektronske komunikacione infrastrukture prelaskom sa PSTN hijerarhije na hijerarhiju mreža nove generacije (NGN).

Ostali operatori koji u Crnoj Gori pružaju pristup javnoj telefonskoj mreži putem HFC i fiksnih bežičnih mreža, koristeći veleprodajne usluge zakupa optičkih vlakana ili zakupa telekomunikacione kablovske kanalizacije.

U periodu koji je obuhvaćen analizom, na tržištu fiksnih mreža u Crnoj Gori pristup javnoj telefonskoj mreži pružali su sledeći operatori Crnogorski Telekom a.d. Podgorica, Mtel d.o.o. Podgorica, Telemach d.o.o., Telenor d.o.o. Podgorica i Ipmont d.o.o. Podgorica.

Agencija smatra da je supstitutivne usluge potrebno razmatrati u skladu sa Preporukom EC o relevantnim tržištima usluga iz 2017. godine u pogledu definicije predmetnog tržišta. S tim u vezi, a shodno Eksplanatornom dokumentu uz Preporuku Evropske komisije o relevantnim tržištima usluga iz 2014. godine¹⁵, Agencija polazi od najuže definicije relevantne usluge na ovom tržištu (PSTN) i pristupa analizi stepena supstitucije ove usluge sličnim uslugama u cilju eventualnog proširenja opsega ovog tržišta. Agencija smatra da ova definicija predmetnog tržišta u užem smislu obuhvata usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži koji se ostvaruju putem tradicionalnog priključka PSTN, odnosno putem priključaka kojima se pružaju supstitutivne usluge. Riječ je o uslugama koje se ostvaruju putem pristupa fiksnoj mreži prvenstveno za potrebe ostvarivanja telefonskih poziva samostalno (*eng. standalone*), odnosno van paketa usluga.

Usluge pristupa putem POTS, ISDN-BA i ISDN-PRA, koje su se ranije korisnicima obezbjeđivale na lokalnim centralama PSTN mreže Crnogorskog Telekom, sada se obezbjeđuju na nivou njegove pristupne mreže. Usluge koji su korisnicima ranije bile ponuđene u PSTN mreži korišćenjem TDM tehnologije, u IMS telefoniji su implementirani kao simulacioni servisi i pružaju potpunu i adekvatnu zamjenu bez uskraćivanja funkcionalnosti krajnjem korisniku, što podrazumjeva da je percepcija krajnjeg korisnika prema usluzi ista. Stoga je omogućen prelazak korisnika sa tradicionalne uskopojasne PSTN/ISDN telefonije na IMS telefoniju bez promjene funkcionalnosti dodatnih (suplementarnih) usluga. Shodno navedenom, Agencija smatra da je pristup putem POTS priključka, kojim Crnogorski Telekom trenutno omogućava pristup javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, usluga istovjetna usluzi pristupa telefonskoj usluzi putem PSTN-a i da je u odnosu na istu potrebno razmatrati zamjenske usluge.

Prema podacima kojima raspolaže Agencija, Crnogorski Telekom je na kraju relevantnog perioda imao 32.560 korisnika samostalne (*eng. standalone*), telefonske usluge. Ovo čini 29% od ukupnog broja korisnika ove usluge Crnogorskog Telekom, kako samostalno tako i u okviru paketa usluga.

Međutim, uprkos velikoj zastupljenosti usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji u okviru paketa usluga, kao dominantnog trenda koji se primjećuje na nivou maloprodaje, shodno preporuci iz 2014. godine, ne predlaže se definisanje zasebnog maloprodajnog tržišta za pakete, jer dosadašnji dokazi nisu ukazivali na potrebu potrebe ex-ante regulacije paketa, koji može sadržati prethodno regulisanu uslugu. Stoga će Agencija na isti način razmatrati uslugu pristupa samostalnoj (*eng. standalone*) telefonskoj usluzi na fiksnoj lokaciji istovjetnom istoj usluzi u okviru paketa usluga.

Pri razmatranju zamjenjivosti na strani tražnje, Agencija razmatra zamjenjivost usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži koja se pruža samostalno putem pristupa IP internet protokolu (IP).

Crnogorski Telekom je potpuno migrirao sve svoje IP / IMS korisnike koristeći MSAN POTS port at all-IP. POTS konekcija zbog svojih funkcionalnih i cjenovnih karakteristika može se smatrati zamjenskom uslugom usluzi pristupa Internet protokolu (IP) u svrhu pružanja javno dostupnih telefonskih usluga.

¹⁵ SWD(2014) 298 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXPLANATORY NOTE Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and service

Za većinu korisnika ne postoji funkcionalna razlika između POTS -a i IP veze za pristup javnoj telefonskoj mreži, a u slučaju potrebe za pružanjem nekih drugih elektronskih komunikacionih usluga (širokopolasni Internet, IPTV), uglavnom se koristi IP veza. IP terminali koji se koriste isključivo u svrhu javno dostupnih telefonskih usluga nude se krajnjim korisnicima po istim cijenama za POTS terminale, dok se paketi usluga, osim javno dostupnih telefonskih usluga i nekih drugih usluga, nude krajnjim korisnicima po cijenama koje im omogućavaju da ostvare određene uštede u odnosu na jednokratnu upotrebu usluga, i zbog toga su paketi usluga mnogo popularniji od korišćenja IP veze isključivo u svrhu korišćenja javno dostupnih telefonskih usluga.

Uzimajući u obzir funkcionalne karakteristike i cijene pristupa putem internet protokola (IP) i PSTN priključaka, Agencija smatra da su ove dvije vrste priključka međusobno zamjenjivi sa strane tražnje.

Pristup putem ISDN priključaka

Glavni razlog za korišćenje ISDN veze je potreba za više korisnika govorne pošte. Odabirom ISDN veze korisnik može imati najmanje dva (ISDN BRA) i do trideset kanala (ISDN PRA). Sa ISDN PRA, korisnik može da izabere da li da poveže deset, dvadeset ili trideset kanala. IP port može da koristi i višestruku govornu poštu.

Pošto je krajnjem korisniku omogućen veliki broj kanala, ISDN PRA port zahteva i ima dodatnu opremu za online upravljanje pozivima na strani korisnika, tj. Posedovanje PBKS-a. Telefonska centrala podrazumeva korišćenje ISDN (i IP tehnologije) portova. Iz tog razloga, ISDN PRA konekcija se može smatrati zamenom za više ISDN BA terminala i obrnuto, jer korisnik teoretski može zameniti jedan ISDN PRA port sa više ISDN BRA.

Agencija smatra da su, uzimajući u obzir funkcionalne karakteristike, pristup putem ISDN priključaka IP veze za javno dostupne telefonske usluge ove dvije vrste veza međusobno zamjenjive i pripadaju istom relevantnom tržištu.

Takođe, s obzirom da se ISDN veze mogu realizovati putem IP porta, to se iste smatraju zamjenskim uslugama u odnosu na uslugu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji putem POTS-a.

Pristup putem kablovskih mreža

Pristup preko kablovskih mreža se postiže korišćenjem koaksijalnog kabla (ili preko hibridne fiber-koaksijalne mreže) koji takođe prenosi i kablovsku televiziju. Iako je osnovna svrha kablovske mreže bila da obezbijedi televizijske sadržaje, kablovski operator svojim krajnjim korisnicima pružaju i javno dostupnu telefonsku uslugu i prenos podataka. U Crnoj Gori, usluge pristupa javnoj putem kablovskih mreža na kraju 2018. godine pružali su Telemach i Mtel. Upoređivanjem mjesečnih naknada za fiksni bežični pristup i IP konekciju dolazi do zaključka da su ove dvije vrste pristupa međusobno zamjenjive jer mjesečna naknada za Tel BOX 1 paket kod Mtel-a (u okviru kojeg je i pristup telefonskoj usluzi na fiksnoj lokaciji) iznosi 6,99 EUR, a naknada za Flat fiksni kod Telemach-a iznosi 6 EUR.

Imajući u vidu istu ili sličnu funkcionalnost kao što korisnici dobijaju putem pristupa putem kablovskih mreža u odnosu na IP pristup kod Crnogorskog Telekomu za Mjesečnu naknadu za

pristup mreži od 6,17 EUR, može se zaključiti da su ove dvije vrste zamjenjivosti međusobno zamjenjive. Iz tog razloga, realno je očekivati da će korisnici u slučaju malog, ali značajnog povećanja cijena pristupa putem IP veze zamijeniti takav pristup pristupom putem kablovskih mreža.

Agencija smatra da operator koji nudi pristup javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji putem IP porta ne može profitirati povećanjem cijene usluga jer će korisnik u tom slučaju koristiti pristup putem kablovskih mreža, ako je ista dostupna.

Shodno tome, Agencija smatra da je pristup putem kablovskih mreža, s obzirom na cjenovne i funkcionalne karakteristike, zamjenska usluga za pristup putem IP internet protokola (IP) na strani tražnje i da ta dva tipa pristupa pripadaju istom relevantnom tržištu.

Fiksni bežični pristup

Fiksni bežični pristup koristi kapacitete mobilne javne komunikacione mreže. U početku, korisnicima je ponuđen fiksni Wi-Fi pristup samo kao kombinacija javno dostupnih telefonskih usluga i širokopojasnog pristupa internetu, a danas se ovaj pristup može koristiti samo u svrhu korišćenja javno dostupnih telefonskih usluga bez širokopojasnog pristupa internetu.

U slučaju malog, ali značajnog, stalnog porasta cijena usluga pristupa putem IP porta, realno je očekivati da korisnik IP priključka može biti zamijenjen fiksnim bežičnim pristupom, jer mu omogućava istu ili vrlo sličnu funkcionalnost.

Međutim, s obzirom da se kapacitet mobilne javne komunikacione mreže koristi za korišćenje fiksnog bežičnog pristupa, u ovoj usluzi su prisutni i nedostaci karakteristični za sve mobilne javne komunikacione mreže. Kvalitet usluga u mobilnim javnim komunikacionim mrežama zavisi od nivoa prijemnog signala koji može biti prilično nizak u određenim oblastima, posebno u zatvorenim prostorima. Budući da se uređaji nalaze u kućama korisnika, tj. u zatvorenim prostorima, nivo signala za prijem može biti manji u određenim situacijama što predstavlja problem korisnicima ove usluge. Veći broj korisnika u istom području baznih stanica može, takođe, imati negativan uticaj na kvalitet usluge. Međutim, ovi nedostaci su izraženiji i predstavljaju veće probleme korisnicima širokopojasnog pristupa internetu nego što je to slučaj sa javno dostupnim telefonskim uslugama, gdje je nivo prijema signala obično dovoljan da pruži zadovoljavajuće usluge.

Nakon svega navedenog, Agencija smatra da je fiksni bežični pristup supstitutivna usluga pristupa putem IP protokola.

Usluga pristupa mobilnoj javnoj komunikacionoj mreži

Penetracija korisnika usluga mobilnih javnih komunikacionih mreža na kraju 2018 iznosila 182,96 % što je posljedica pojave tarifnih paketa koji su povoljniji za krajnje korisnike, odnosno pojave tarifnih paketa koji ne prave razliku u cijeni između poziva unutar mreže i poziva prema drugim mrežama. Stoga je potrebno razmotriti je li pristup mobilnoj javnoj komunikacionoj mreži odgovarajuća zamjenska usluga pristupu fiksnoj javnoj telefonskoj mreži.

Nove tehnologije uslovljavaju da se slične usluge mogu pružati i putem fiksnih i mobilnih mreža, ali i dalje postoji nekoliko faktora koji čine pristup mobilnoj mreži funkcionalno drugačijim od pristupa fiksnoj mreži. Najvažniji faktor je, naravno, mobilnost koja je karakteristična samo za mobilne mreže. Drugim riječima, korisnik pristupa mobilnoj mreži nezavisno od lokacije, dok pristup fiksnoj telefonskoj mreži može ostvariti samo s fiksne lokacije. Prema tome, zamjenjivost ova dva pristupa za krajnjeg korisnika može biti prihvatljiva samo u jednom smjeru, tj. zbog karakteristike mobilnosti, usluga pristupa mobilnoj mreži predstavlja zamjensku uslugu pristupu fiksnoj javnoj telefonskoj mreži, ali ne i obrnuto.

Važan faktor je svakako i pouzdanost, odnosno kvaliteta usluge. Dok se fiksne javne telefonske mreže odlikuju izvrsnim kvalitetom prenosa i velikom širinom pojasa, na kvalitet usluga mobilnih javnih komunikacionih mreža mogu negativno uticati razni faktori, poput velikog broja korisnika na području jedne bazne stanice koji pokušavaju ostvariti pristup mreži u isto vrijeme, razne fizičke prepreke (visoke zgrade, tuneli) kao i druge smetnje koje mogu negativno uticati na nivo prijemnog signala.

Potrebno je, takođe, napomenuti da jedan pristup fiksnoj javnoj telefonskoj mreži može koristiti više osoba (npr. unutar domaćinstva), dok je pristup mobilnoj mreži više ličan i pridružuje se samo jednom korisniku. Prema tome, zavisno do načina korišćenja, trošak pristupa fiksnoj javnoj telefonskoj mreži može dijeliti više osoba.

Osim gore navedenih funkcionalnih razlika, između pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji i pristupa mobilnoj javnoj komunikacionoj mreži, postoje i određene cjenovne razlike koje, po mišljenju Agencije utiču na percepciju i navike krajnjih korisnika. Međutim, s obzirom da zbog funkcionalnih karakteristika usluge pristupa mobilnoj javnoj komunikacionoj mreži i usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji nisu međusobno zamjenjive, Agencija nije dalje razmatrala uticaj cijena na navike krajnjih korisnika.

Usluga pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za pravna lica

Osnovna funkcionalnost privatnih i poslovnih korisnika je identična, uprkos različitim potrebama u pogledu komuniciranja i pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge. S obzirom da se pruža putem iste infrastrukture i omogućava jednak ili sličan kvalitet usluge, poslovni korisnici mogu zahtijevati neke dodatne usluge i/ili još veći kvalitet usluge, što ne utiče na osnovnu funkcionalnost.

Upoređujući tarifne pakete, koji uz uslugu pristupa uključuju i određeni telefonski saobraćaj, i cijene po kojima se ti paketi nude privatnim i poslovnim korisnicima, može se doći do zaključka da su isti gotovo identični. Iako gotovo svi operatori imaju zasebne ponude za fizička i pravna lica, većina tarifnih paketa je ipak dostupna i fizičkim i pravnim licima uz jednake ili slične cijene. Prilikom potpisivanja ugovora, operatori još uvijek dijele ove dvije vrste korisnika u zasebne grupe, ali i jedni i drugi, zavisno od njihovih potreba, mogu dobiti slične usluge bez značajnijih razlika. Fizička lica ne mogu direktno birati tarifne pakete koji su namijenjeni poslovnim korisnicima, ali iz razloga što je isti ili gotovo isti tarifni paket većinom ponuđen i privatnim korisnicima po sličnim ili istim cijenama i uslovima, ne postoji ni realna potreba za takvim odabirom. Slična je situacija i s poslovnim korisnicima koji isključivo biraju tarifne pakete namijenjene poslovnim korisnicima, ali čije su cijene takođe vrlo slične ili jednake cijenama tarifnih paketa privatnih korisnika.

Shodno navedenom, uprkos određenim razlikama u potrebama fizičkih i pravnih lica i činjenice da operatori još uvijek razlikuju ove dvije vrste korisnika, Agencija smatra da na strani tražnje ipak nije potrebno definisati dva zasebna tržišta, već da usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica pripadaju istom relevantnom tržištu.

4.2.2.3 Analiza stepena supstitucije na strani ponude

Supstitucija na strani ponude bila bi moguća u slučaju da operator, koji ne pruža usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji u svrhu pružanja javno dostupne telefonske usluge i koji ne posjeduje sopstvenu infrastrukturu, u slučaju povećanja cijena usluge hipotetičkog monopoliste istu počne pružati. U slučaju usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji ne bi bilo moguće tu uslugu pružiti u kratkom vremenu iz razloga što, ako operator ne posjeduje sopstvenu pristupnu infrastrukturu do krajnjeg korisnika, troškovi kopanja, povlačenja medija i ostali troškovi i potrebne radnje su toliko zahtjevne da nije realno da se dogode u kratkom vremenu i budu brzi odgovor na malo, ali trajno povećanje cijena. Shodno navedenom, Agencija zaključuje da na strani ponude ne postoji dodatna supstitutivna usluga u odnosu na usluge koje su već uključene na strani tražnje.

4.2.3 Geografska dimenzija relevantnog tržišta

Relevantno tržište u geografskoj dimenziji obuhvata sva područja u kojima određeni operatori pružaju usluge pod istim uslovima, odnosno, sva područja u kojima postoje jednaki tržišni uslovi. U skladu sa smjernicama i preporukama Evropske komisije geografska dimenzija relevantnog tržišta je uglavnom određena na osnovu pokrivenosti mrežom i postojanjem jednakog pravnog i regulatornog okvira na određenom geografskom području.

Agencija geografsku dimenziju posmatra pojedinačno za svakog operatora.

Svaki od operatora na tržištu fiksne telefonije stekao je pravo pružanja usluga na čitavoj teritoriji Crne Gore. Takođe, pravni i regulatorni okvir relevantan za predmetnu uslugu, odnosno pravni i regulatorni okvir vezan za područje elektronskih komunikacija je isti na cijeloj teritoriji Crne Gore.

U skladu s navedenim, Agencija geografsku dimenziju relevantnog tržišta određuje kao teritoriju Crne Gore i to za sve operatore koji nude usluge fiksne telefonije na tržištu.

4.2.4 Zaključak Agencije o određivanju relevantnog tržišta

Na osnovu prethodno izloženog, Agencija je utvrdila da Maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za pravna i fizička lica u Crnoj Gori čine:

- usluga pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica koja se pruža putem POTS priključka, nezavisno od toga da li se navedeni pristup nudi samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga.
- usluga pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica koja se pruža putem ISDN priključka, nezavisno od toga da li se navedeni pristup nudi samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga.

- usluga pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica koja se pruža putem IP internet protokola (IP), nezavisno da li se nudi samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga;
- usluga pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica koja se pruža putem kablovskih mreža, nezavisno da li se samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga;
- usluga pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica koja se pruža putem bežičnih tehnologija u fiksnoj mreži, nezavisno da li se nudi samostalno ili kao sastavni dio paketa usluga;

Agencija određuje da je Maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za pravna i fizička lica u Crnoj Gori u geografskoj dimenziji cijela teritorija Crne Gore.

5. TEST TRI KRITERIJUMA

Prethodnoj regulaciji podliježe tržište na kome postoje strukturne, regulatorne i druge trajnije prepreke koje onemogućavaju ulazak novih konkurenata i na kome nije moguće obezbijediti razvoj konkurencije bez prethodne regulacije. Prethodna regulacija obuhvata određivanje posebnih uslova pod kojima operatori sa značajnom tržišnom snagom obavljaju djelatnost elektronskih komunikacija radi obezbjeđivanja razvoja konkurencije na tržištu.

Relevantna Preporuka iz februara 2003. godine sadržala je 18 tržišta koja su bila podložna prethodnoj (*ex-ante*) regulaciji, što znači da je Evropska komisija zaključila da su na relevantnim tržištima istovremeno zadovoljena tri kriterijuma (Test tri kriterijuma), te na taj način utvrdila da su relevantna tržišta podložna prethodnoj regulaciji u većini zemalja Evropske unije. Prethodna Preporuka o relevantnim tržištima izmjenjena je na način da umjesto 18 relevantnih tržišta, na osnovu nove Preporuke o relevantnom tržištima, postoji 7 relevantnih tržišta koja su podložna prethodnoj regulaciji. Tržišta koja više nisu sastavni dio trenutno važeće Preporuke o relevantnim tržištima, nacionalna regulatorna tijela i dalje mogu regulisati, ali na način da dokažu da su na tim tržištima istovremeno zadovoljena tri kriterijuma (Test tri kriterijuma).

Na osnovu člana 15 stav 1 Direktive 2002/21/EC (Okvirna direktiva) Evropska komisija je 9. decembra 2014. godine usvojila Preporuku o relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija koja su podložna prethodnoj regulaciji, (2014/710/EU). Prema ovoj preporuci postoje četiri relevantna tržišta koja su podložna prethodnoj regulaciji. Međutim, regulatorna tijela mogu sama da utvrđuju da li su pojedina tržišta, koja se ne nalaze na listi iz Preporuke, podložna prethodnoj regulaciji, ali uz uslov da se dokaže da su na tim tržištima istovremeno zadovoljena tri kriterijuma (Test tri kriterijuma).

Tržište „*Maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica*“, nije sastavni dio nove Preporuke o relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija koja su podložna prethodnoj regulaciji, (2014/710/EU).

Prema članu 65 stav 3 Zakona o elektronskim komunikacijama Agencija može utvrditi da prethodnoj regulaciji mogu biti podložna i druga tržišta koja istovremeno ispunjavaju sljedeće kriterijume:

- 1) postojanje snažnih i trajnih barijera za ulazak na tržište, strukturne, pravne i regulatorne prirode;
- 2) struktura tržišta ne pokazuje tendencije razvoja efikasne tržišne konkurencije u odgovarajućem vremenskom periodu, ne dužem od tri godine;
- 3) primjena propisa kojima se uređuje zaštita konkurencije ne obezbjeđuje efikasno otklanjanje nedostataka na tržištu.

U slučaju da su istovremeno zadovoljena sva tri kriterijuma, Agencija je u mogućnosti da sprovede analizu kojom se utvrđuje nivo tržišne konkurencije, odnosno utvrđuje se postoje li na tržištu operatori sa značajnom tržišnom snagom. Glavna razlika između Testa tri kriterijuma i analize tržišta kojom se utvrđuje nivo tržišne konkurencije, odnosno postoje li na tržištu operatori sa značajnom tržišnom snagom je u tome što je kod Testa tri kriterijuma naglasak na razvoju i strukturi tržišta, a kod analize tržišta naglasak je na odnosu između operatora koji djeluju na tom relevantnom tržištu.

5.1 Prvi kriterijum: postojanje snažnih i trajnih barijera za ulazak na tržište, strukturne, pravne ili regulatorne prirode

U skladu s članom 64 stav 3 Zakona o elektronskim komunikacijama, odnosno u skladu s Preporukom Evropske komisije, dvije vrste prepreka su ključne prilikom određivanja da li postoje visoke i trajne prepreke ulaska na tržište:

- strukturne prepreke;
- pravne ili regulatorne prepreke.

Prvi kriterijum je statički kriterijum, odnosno kriterijum na osnovu kojeg je Agencija u mogućnosti procijeniti postoje li u tačno određenom trenutku visoke i trajne strukturne, pravne ili regulatorne prepreke ulaska na tržište.

Prijetnja od ulaska na tržište, nezavisno ulazi li novi operator na tržište na kraći ili duži period, predstavlja glavni pritisak od strane potencijalne konkurencije na postojeće operatore na tržištu. U slučaju kada postoje prepreke ulaska na tržište odnosno u situaciji u kojoj su izgrađene prepreke ulaska na tržište smanjuje se postojećim operatorima na tržištu i prijetnja od ulaska novih operatora. Na osnovu navedenog, može se zaključiti da ukoliko utvrdi da postoje snažne i trajne prepreke ulaska na određeno tržište, Agencija može uticati na razvoj efikasne tržišne konkurencije na tom tržištu.

5.1.1 Strukturne prepreke ulaska na tržište

Strukturne barijere postoje kada su postojeće tehnologije i priroda mreže, povezani troškovi ili nivo tražnje takvi da uzrokuju stvaranje asimetričnih uslova među operatorima, sprečavajući na taj način ulazak novih operatora ili razvoj konkurencije. Izgradnja i eksploatacija fiksne mreže je jedan od primjera stvaranja ovakvih barijera.

Na osnovu Preporuke Evropske komisije, nacionalnim regulatornim tijelima prilikom određivanja postoje li na tržištu visoke i trajne barijere ulaska mogu pomoći sljedeći kriterijumi, koji ne moraju biti istovremeno zadovoljeni:

- nadzor nad infrastrukturom, koji predstavlja visoku barijeru razvoju infrastrukturne konkurencije;
- stepen vertikalne integracije;
- postojanje nenadoknadivih troškova;
- jednostavan ili povlašćen pristup tržištima kapitala ili novčanim izvorima;
- ekonomija obima;
- ekonomija širine;
- barijere prelaska za krajnje korisnike;
- stepen diverzifikacije usluga;
- tehnološka prednost ili nadmoć.

Agencija je u nastavku koristila neke od prethodno spomenutih kriterijuma, a sve u svrhu utvrđivanja stvarnog stanja na tržištu elektronskih komunikacija u Crnoj Gori odnosno utvrđivanja postoje li ili ne postoje strukturne barijere ulaska na relevantno tržište koje je predmet ove analize.

Nadzor infrastrukture čiji se obim ne može lako udvostručiti je, saglasno Smjernicama Evropske komisije o analizi tržišta i procjeni značajne tržišne snage, važan kriterijum za procjenu postojanja značajne tržišne snage na jednom relevantnom tržištu. Navedeno je posebno vidljivo u slučaju kada se pomenuta infrastruktura isključivo ili pretežno nalazi u vlasništvu određenog operatora, najčešće bivšeg monopoliste, i kada istovremeno postoje visoke i nepremostive barijere povezane s izgradnjom iste takve infrastrukture, a pristup potrebnoj infrastrukturi je neophodan za pružanje određene usluge.

Crnogorski Telekom je bivši monopolista i vlasnik elektronske komunikacione mreže. Geografska dostupnost, tj. raspoloživost telefonskih priključaka je izrazito velika s obzirom da je Crnogorski Telekom, kao pružalac osnovne telekomunikacione usluge, saglasno Zakonu o telekomunikacijama, bio obavezan svim korisnicima ponuditi pristup svojoj mreži. Crnogorski Telekom je izgradio sopstvenu pristupnu mrežu u periodu dok je bio javno preduzeće i dio JP PTT-a, a i nakon toga, u periodu u kojem je uživao ekskluzivna prava.

Za ostale operatore, koji postoje na tržištu ili planiraju ući na tržište, izgradnja sopstvene pristupne infrastrukture iziskuje visoke troškove ulaganja zbog potrebe kopanja i provlačenja distributivne telekomunikacione kanalizacije. Izgradnja i početak korišćenja sopstvene pristupne infrastrukture zahtijeva visoka kapitalna ulaganja i detaljno razrađene poslovne planove i razumno vrijeme povraćaja uložених sredstava. U skladu s navedenim, može se zaključiti da ulazak na tržište zahtijeva od novih operatora značajna ulaganja, većinom u obliku nenadoknadivih troškova, koje operatori ne bi mogli nadoknaditi u slučaju tržišnog neuspjeha i izlaska s tržišta. Shodno navedenom, i uzimajući u obzir geografsku rasprostranjenost pristupne (mrežne) infrastrukture Crnogorskog Telekoma koja je građena tokom dugog perioda, odnosno u periodu kada je Crnogorski Telekom bio javno preduzeće kao i u sljedećem periodu kada je uživao ekskluzivna prava, repliciranje pristupne (mrežne) infrastrukture Crnogorskog Telekoma za pružanje javno dostupne telefonske usluge isključivo privatnim korisnicima nije ekonomski opravdano.

Imajući to u vidu, operatorima je otežana izgradnja nove infrastrukture za pružanje javno dostupne telefonske usluge za pravna i fizička lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji zbog visokih troškova pa u tom tradicionalnom pristupu uspostavljanja mreže nadzor nad infrastrukturom predstavlja visoku prepreku razvoju infrastrukturne konkurencije.

Iako je zakonski okvir u Crnoj Gori pratio razvoj mreža i servisa, Agencija je, u cilju potpunog sagledavanja kriterijum postojanja visokih prepreka razvoju infrastrukturne konkurencije, uzela u obzir i postojanje veleprodajnih ponuda, putem kojih operatori mogu ostvarivanjem pristup mreži Crnogorskog Telekoma i ponuditi javno dostupnu telefonsku uslugu za pravna i fizička lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji, a omogućavaju ublažavanje ili potpuno uklanjanje visokih barijera ulasku na predmetno maloprodajno tržište.

S tim u vezi, na veleprodajnom nivou Crnogorski Telekom ima obavezu pružanja sljedećih veleprodajnih usluga:

- usluga pristupa lokalnoj petlji sa povezanim veleprodajnim uslugama kolokacije odnosno zajedničkog korišćenja telekomunikacione kablovske kanalizacije
- usluga mogućnosti izbora/ predizbora operatora
- usluga iznajmljivanja pretplatničkih linija na veleprodajnom nivou

putem kojih su operatori u mogućnosti da pružaju maloprodajne usluge telefonskih poziva za pravna i fizička lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji.

Usluga izbora i predizbora operatora značajno smanjuje nenadoknadive troškove odnosno troškove ulaska novih operatora na tržište i pružanje javno dostupne usluge krajnjim korisnicima. Upravo zbog prethodno navedenog, operatori koji krajnjim korisnicima žele ponuditi isključivo javno dostupnu telefonsku uslugu, mogu birati uslugu izbora / predizbora operatora koju mogu dopunjavati i uslugom zakupa preplatničke linije ili uslugom prisupa lokalnoj petlji.

U skladu sa navedenim, na osnovu veleprodajnih ponuda Crnogorskog Telekom operatora imaju pristup veleprodajnim uslugama na cijeloj teritoriji Crne Gore gdje Crnogorski Telekom, kao incumbent operator ima sopstvenu infrastrukturu i mrežu, te se navedene veleprodajne usluge pružaju u skladu s obavezom omogućavanja pristupa elementima mreže i njihovog korišćenja, obavezom obezbjeđivanja jednakog tretmana - nediskriminacije, obavezom objavljivanja podataka, obavezom odvajanja računovodstvenih evidencija i obavezom kontrole cijena i troškovnog računovodstva.

Agencija smatra da je od vitalnog značaja za budućnost inovacija i ulaganja u sektoru elektronskih komunikacija da alternativni i potencijalni operatori i dalje mogu pristupiti ključnim veleprodajnim inputima, uslugama veleprodajnog iznajmljivanja pretplatničkih linija (WLR) i uslugama izbora, odnosno predizbora operatora (CPS/ CS) i u narednom periodu na koji će se odnositi rezultati ove analize.

Međutim, iako su ove usluge u analiziranom periodu bile dostupne, za njima nije bilo tražnje, već su se alternativni operatori pretežno opredjeljivali za izgradnju sopstvene mreže za pristup. Telenor, Telemach i M:Tel pružaju telefonske usluge putem sopstvene mreže koju su izgradili u proteklom periodu, koristeći veleprodajne usluge Crnogorskog Telekom, Komunalnih usluga - Podgorica i CEDIS-a u vidu usluga zakupa telekomunikacione kablovske kanalizacije, dark-fiber-a, zakupa niskonaponskih stubova i stubova jave rasvjete. Navedeno ukazuje na mogućnost prelaska na korišćenje usluga drugog operatora ali samo u slučaju da isti ima odgovarajuću infrastrukturu na datoj lokaciji.

Dakle, u relevantnom periodu operatori su koristili veleprodajne usluge zakupa telekomunikacione kablovske kanalizacije, zakupa optičkih kablova, elektro energetske stubova i stubova javne rasvjete, kao i izbora operatora u cilju širenja svojih mreža i omogućavanja pristupa istoj u cilju pružanja prvenstveno paketa usluga, u okviru kojih je omogućen i pristup javnoj telefonskoj usluzi na fiksnoj lokaciji. Međutim, polazeći od neujednačene zastupljenosti operatora u opštinama na teritoriji Crne Gore u pogledu pristupa javnoj telefonskoj usluzi na fiksnoj lokaciji, broja korisnika ove usluge, a posebno broja korisnika standalone telefonske usluge, Crnogorski Telekom i dalje ima najveću zastupljenost u smislu pokrivenosti teritorije Crne Gore. Činjenica je da ostali operatori uglavnom nemaju svoju infrastrukturu koju bi koristili za razvoj svojih mreža a u cilju pružanja javne telefonske usluge na fiksnoj lokaciji, već su prinuđeni da isto zakupljuju od Crnogorskog Telekom, Komunalnih usluga Podgorica i CEDIS-a i drugih vlasnika infrastrukture. Nadalje, veleprodajne usluge (WLR, izbor i predizbor), iako su u ponudi, nisu zaživjele i ne mogu se smatrati dovoljnim preduslovom za uklanjanje strukturnih barijera.

Na osnovu svega navedenog, Agencija je mišljenja da postoje visoke strukturne prepreke za ulazak na relevantno Maloprodajnog tržišta pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica.

5.1.2 Pravne ili regulatorne prepreke ulaska na tržište

Na osnovu preporuke Evropske komisije, pravne ili regulatorne prepreke ne zavise od ekonomskih uslova, već proizlaze iz pravnih, administrativnih ili ostalih sličnih mjera koje indirektno utiču na ulazak novih operatora na tržište.

Prema dokumentu Evropske grupe regulatora (ERG), glavne pravne ili regulatorne prepreke ulaska na tržište odnose se na sljedeće:

- potreba za administrativnom odlukom, odnosno dozvolom, kako bi se moglo započeti sa komercijalnim radom;
 - ograničenja i uslovi povezani uz upotrebu radio-frekvencijskog spektra;
 - uticaji načina na koji je postavljena regulacija na nove operatore koji planiraju ulazak na tržište.
- a) **potreba za administrativnom odlukom, odnosno dozvolom, kako bi se moglo započeti sa komercijalnim radom**

Na osnovu Zakona o elektronskim komunikacijama, svako pravno ili fizičko lice dužno je da, prije početka korišćenja, odnosno operator prije prestanka ili izmjene režima korišćenja javnih elektronskih komunikacionih mreža ili pružanja javnih elektronskih komunikacionih usluga, u pisanoj formi, podnese prijavu Agenciji. Prijava se podnosi Agenciji, najmanje 15 dana prije početka korišćenja, odnosno prestanka ili izmjene režima korišćenja javnih elektronskih komunikacionih mreža ili pružanja javnih elektronskih komunikacionih usluga.

b) **ograničenja i uslovi povezani uz upotrebu radio-frekvencijskog spektra**

Navedeni tip prepreke se ne odnosi na maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica, koje je obrađeno u ovom dokumentu.

c) **uticaji načina na koji je postavljena regulacija na nove operatore koji planiraju ulazak na tržište**

Agencija smatra da ne postoje nikakve odredbe, u zakonskim ili podzakonskim aktima, koje bi onemogućile operatoru da ostvari ulazak na Maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica. Nadalje, svaki operator koji ulazi na tržište ne mora izgraditi sopstvenu pristupnu mrežu da bi pružao usluge korisnicima, već je u mogućnosti da koristi veleprodajne ponude koje je Crnogorski Telekom, kao operator sa značajnom tržišnom snagom na vertikalno povezanim veleprodajnim tržištima, obavezan ponuditi svim operatorima koji djeluju na tržištu. Takođe, svaki operator će, nezavisno od tržišnog učešća i vremena u kojem je prisutan na tržištu, koristiti jednake, nediskriminatorne veleprodajne uslove koji su transparentno objavljeni.

Svaki operator koji ima poslovni plan ima mogućnost ulaska na tržište, ima pravo da postavi, upotrebljava i daje na korišćenje elektronsku komunikacionu mrežu i da pruža elektronske komunikacione usluge na području Crne Gore bez pribavljanja posebnog ovlašćenja, odnosno

samo uz obavezu dostavljanja obavještenja Agenciji, o početku, promjenama i završetku obavljanja djelatnosti elektronskih komunikacionih mreža i usluga.

Iz navedenog je vidljivo kako su preduzete odgovarajuće aktivnosti koje su minimizirale, odnosno uklonile pravne i regulatorne prepreke ulaska na tržište odnosno koje su omogućile ulazak na tržište većeg broja operatora, a samim time i liberalizaciju tržišta.

5.1.3 Zaključak o prvom kriterijumu

Na osnovu svih činjenica iznesenih u prvom kriterijumu, Agencija zaključuje kako na Maloprodajnom tržištu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica, i dalje postoje visoke i trajne strukturne prepreke ulaska na tržište.

U skladu s navedenim Agencija zaključuje da je prvi kriterijum zadovoljen.

5.2 Drugi kriterijum: struktura tržišta ne pokazuje tendencije razvoja efikasne tržišne konkurencije u odgovarajućem vremenskom periodu, ne dužem od tri godine

Prvi kriterijum je statički kriterijum odnosno kriterijum na osnovu kojeg je Agencija u mogućnosti da procjeni postoje li u tačno određenom trenutku visoke i trajne strukturne, pravne ili regulatorne prepreke ulaska na tržište. Drugi kriterijum je dinamički kriterijum, odnosno na osnovu tog kriterijuma Agencija je u mogućnosti da odredi teži li tržište u određenom periodu efikasnoj tržišnoj konkurenciji. Iz navedenog je vidljivo da se prva dva kriterijuma međusobno nadopunjuju, odnosno Agencija na osnovu oba kriterijuma može izvući odgovarajući zaključak da li je neophodno prethodno regulisati određeno tržište.

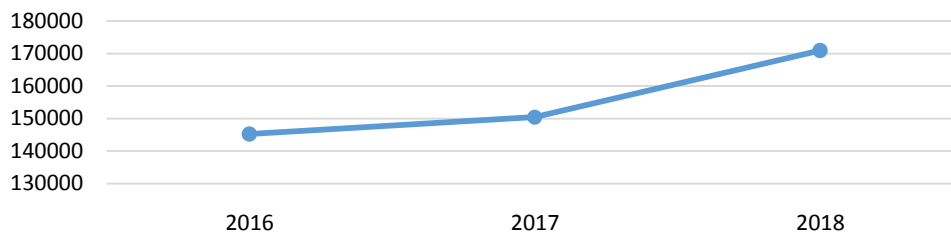
Agencija, da bi bila u mogućnosti da prethodno reguliše određeno tržište, mora dokazati i statički i dinamički kriterijum, odnosno mora dokazati da tržište u tačno određenom trenutku i određenom budućem periodu ne teži efikasnoj tržišnoj konkurenciji.

Obzirom da je, saglasno članu 64 stav 4 Zakona o elektronskim komunikacijama, Agencija postupak analize tržišta obavezna sprovoditi najmanje svake tri godine, Agencija će drugi kriterijum posmatrati u periodu od tri godine.

Kako bi bila u mogućnosti da prethodno reguliše određeno tržište, Agencija mora da dokaže da tržište u tačno određenom trenutku i određenom budućem razdoblju ne teži efikasnoj tržišnoj konkurenciji. Analiza ovog kriterijuma se sprovodi tako da se utvrdi veličina tržišne konkurencije i pored postojanja mogućih barijera za ulazak na tržište, a imajući na umu činjenicu da i tržište gdje postoje prepreke za ulazak na tržište može imati karakteristike po kojima teži razvoju efikasne tržišne konkurencije unutar odgovarajućeg vremenskog perioda. Težnja razvoju efikasne tržišne konkurencije u okviru odgovarajućeg vremenskog perioda ne znači da će se isto dogoditi brzo, već znači da je analizom utvrđeno da postoji određena dinamika tržišnih događaja koja bi mogla dovesti do efikasne tržišne konkurencije i bez prethodne regulacije.

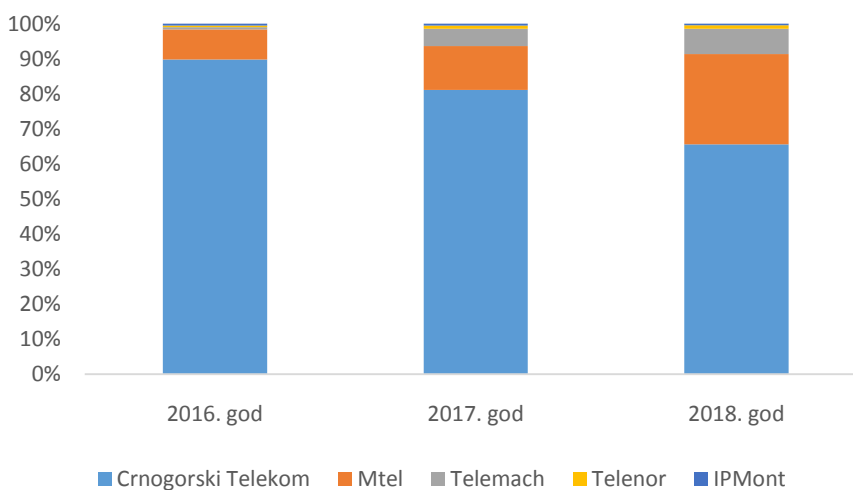
Za potrebe donošenja zaključaka o drugom kriterijumu, Agencija je uzela u obzir kretanje broja korisnika usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji i učešće pojedinih operatora u pružanju ove usluge standalone i u okviru paketa.

Broj korisnika ove usluge svih operatora (kao standalone i u okviru paketa) je rastao tokom relevantnog perioda (slika br. 1).



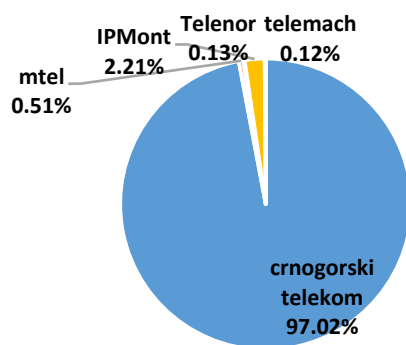
Slika br. 1: Kretanje broja korisnika usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji
Izvor: Podaci kojima raspolaže Agencija

Učešće Crnogorskog Telekomu u broju korisnika pristupa javnoj telefonskoj mreži tokom relevantnog perioda je opadalo kontinuirano i na kraju 2018.godine je iznosilo preko 65 % (Slika br.2). Navedeni trend, iako ukazuje na izvjesno opadanje učešća Crnogorskog Telekomu na ovom tržištu, nije pokazatelj težnje efikasnoj konkurenciji na ovom tržištu. godine. Naime, tržišno učešće Crnogorskog Telekomu je i dalje veoma visoko i znatno je iznad referentnih nivoa za koje se generalno smatra da su indikatori za status značajne tržišne snage (Slika br.2).



Slika br.2: Kretanje učešća operatora u broju korisnika usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji u cilju pružanja telefonske usluge
Izvor: Podaci kojima raspolaže Agencija

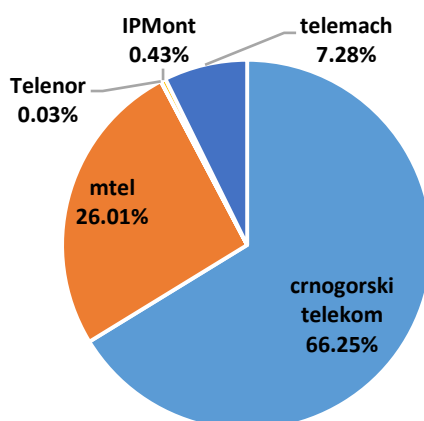
Navedeno potvrđuju podaci kojima Agencija raspolaže, koji pokazuju da je na kraju 2018. godine učešće Crnogorskog Telekomu u pružanju usluga pristupa javnoj fiksnoj mreži za potrebe korišćenja samostalne (eng. *stand alone*) telefonske usluge iznosilo je preko 99% (Slika br.3).



Slika br.3: Učešće operatora u broju korisnika pristupa javnoj telefonskoj mreži u cilju pružanja telefonske usluge (standalone)

Izvor: Podaci kojima raspolaže Agencija

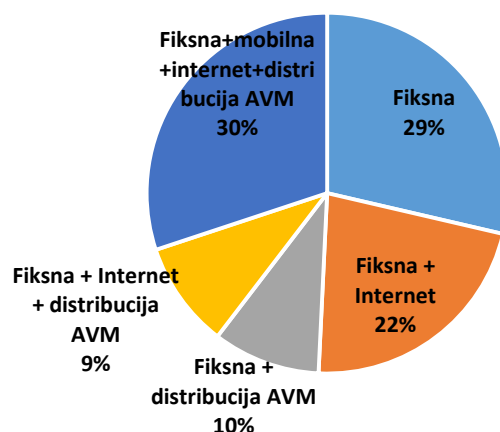
Takođe, ako se uzme u obzir ukupan broj korisnika ove usluge (standalone i u okviru paketa) od strane svih operatora na predmetnom tržištu, učešće Crnogorskog Telekomu u broju korisnika ove usluge je 66,25%, što je veoma visoko učešće i samo, kao takvo, ukazuje na nedovoljno razvijenu konkurenciju na tržištu pristupa u cilju pružanja javne telefonske usluge na fiksnoj lokaciji (Slika br.4).



(Slika br.4):Učešće operatora u ukupnom broju korisnika pristupa javnoj telefonskoj mreži u cilju pružanja telefonske usluge (standalone i u okviru paketa)

Izvor: Podaci kojima raspolaže Agencija

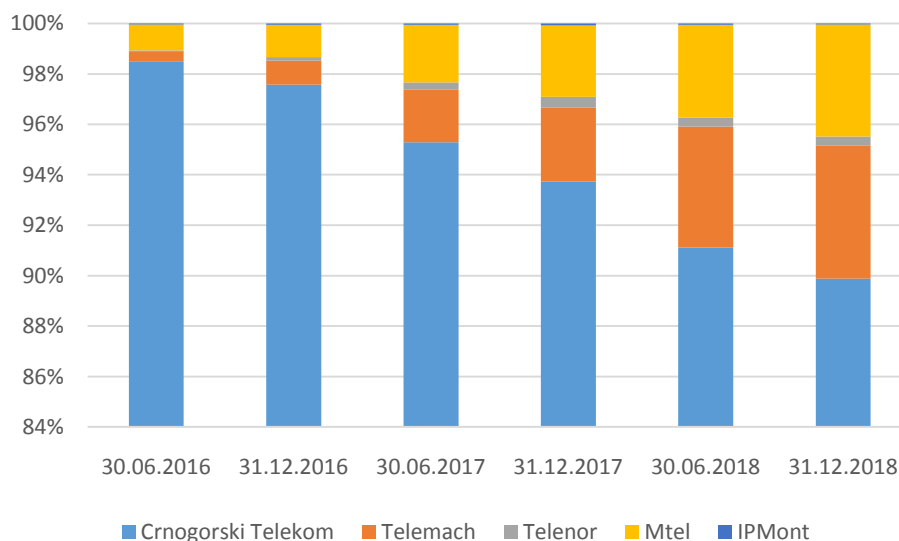
Nadalje, učešće korisnika samostalnih (*eng. stand alone*) telefonskih usluga na fiksnoj lokaciji u ukupnom broju korisnika ove usluge (standalone i u okviru paketa) kod Crnogorskog Telekomu je 29% (Slika **). U pitanju su korisnici koji ne žele ili ne mogu koristiti usluge pristupa internetu i kablovskoj TV.



Slika br.5 Učešće broja korisnika pristupa javnoj telefonskoj mreži u cilju pružanja telefonske usluge standalone i u okviru paketa

Izvor: Podaci kojima raspolaže Agencija

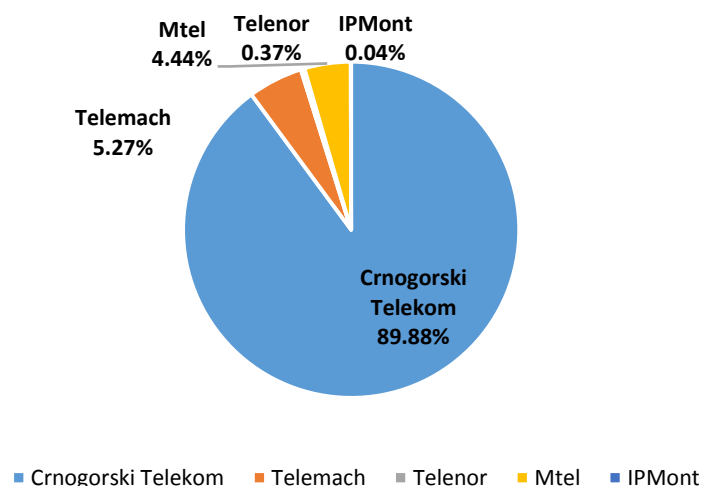
Navedeno ukazuje na činjenicu da iako broj priključaka raste u korist drugih operatora, isto nije dovoljno da bi potvrdilo tendenciju efikasnoj tržišnoj konkurenciji, a posebno imajući u vidu da su priključci ostalih operatora realizovani prevashodno u cilju pružanja ostalih usluga (internet, AVM i mobilne), pri čemu je i usluga pristupa javnoj telefonskoj usluzi na fiksnoj lokaciji omogućena u okviru paketa usluga. S tim u vezi, usluga pristupa javnoj telefonskoj usluzi od strane korisnika alternativnih operatora se ne koristi u mjeri koja bi ukazala na efikasnu konkurenciju na ovom tržištu. O navedenom svjedoče i podaci o učešću ukupno ostvarenog saobraćaja u fiksnoj telefoniji po operatorima (Slika br.6).



Slika br.6: Kretanje učešća operatora u ukupnom saobraćaju ostvarenom putem javne telefonske usluge

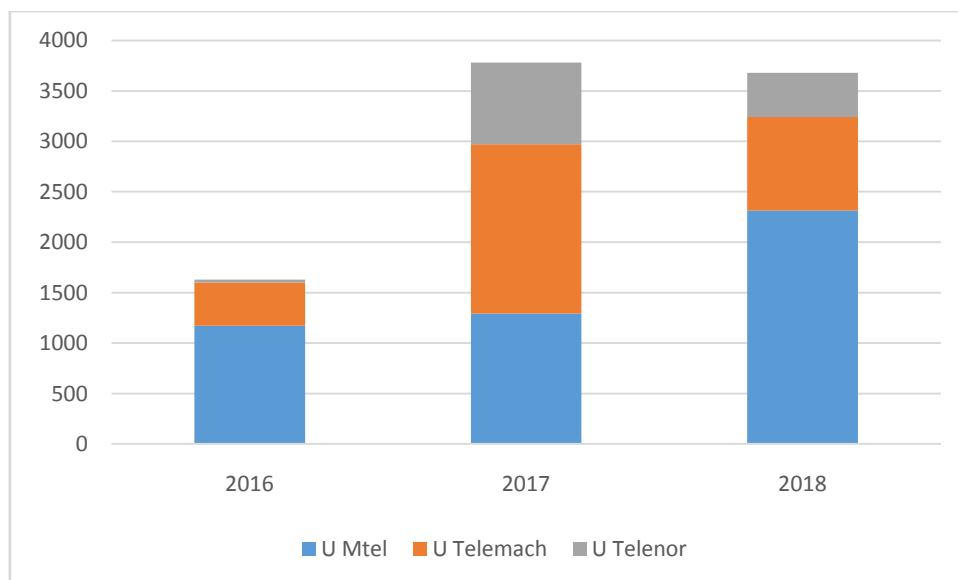
Izvor: Podaci kojima raspolaže Agencija

Agencija je razmotila učešće operatora na kraju relevantnog perioda, 31.12.2019.godine u ukupno ostvarenom saobraćaju, i utvrdila da je učešće Crnogorskog Telekomu u istom skoro 90% (Slika br.7).



Slika br7: Učešće operatora u ukupnom obimu saobraćaja (minuti) ostvarenog putem javne telefonske usluge
Izvor: Podaci kojima raspolaže Agencija

Ako se navedenim pokazateljima doda i činjenica da su korisnici su relevantnom periodu koristili mogućnost prenisivosti broja i prešli na zamjensku uslugu u okviru povoljnijeg paketa kod drugog operatora (M:Tel-a ili Telemacha), očigledno je da je isto realizovano u cilju korišćenja povoljnosti u pogledu korišćenja i drugih usluga u paketu a ne isključivo usluge pristupa javnoj telefonskoj usluzi na fiksnoj lokaciji. Ovaj prelazak korisnika je uticao inicijalno na smanjenje broja korisnika Crnogorskog Telekomu u korist povećanja broja korisnika drugih operatora (Slikabr.8). Međutim, očigledno je da navedene promjene na ovom tržištu nisu dovele do značajne promjene u korišćenju usluge pristupa u cilju ostvarivanja telefonskih usluga na fiksnoj lokaciji, kao ni do značajnog smanjenja učešća Crnogorskog Telekomu.



Slika br. 8: Kretanje prenesenih brojeva u fiksnim mrežama u relevantnom period
Izvor: Podaci kojima raspolaže Agencija

Iako je evidentno da je broj korisnika usluge pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji kod alternativnih operatora u porastu u relevantnom periodu, učešće operatora u okvirima prethodno navedenih parametara ne ukazuje da tržište teži efikasnoj konkurenciji. Stoga se može zaključiti da u odsustvu regulacije ovo tržište ne bi težilo razvijenoj konkurenciji.

5.2.1 Zaključak o drugom kriterijumu

Na osnovu svih činjenica iznesenih u razmatranju drugog kriterijuma, Agencija zaključuje kako na Maloprodajnom tržištu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji za fizička i pravna lica ne postoji tendencija ka efikasnoj tržišnoj konkurenciji i da su i dalje prisutne visoke i trajne prepreke za ulazak na tržište.

U skladu s navedenim, Agencija zaključuje da je drugi kriterijum zadovoljen

5.3 Treći kriterijum: primjena propisa kojima se uređuje zaštita konkurencije ne obezbjeđuje efikasno otklanjanje nedostataka na tržištu

Na osnovu dokumenta Evropske asocijacije regulatora o testu tri kriterijuma, regulatorna tijela treba da procijene da je li primjena propisa o zaštiti konkurencije dovoljna da ukloni nedostatke koji postoje ili koji se mogu javiti na tržištu elektronskih komunikacija. Navedena procjena obuhvata slijedeće:

a) Step en opšteg nekonkurentnog ponašanja

Propisi o zaštiti konkurencije smatraju se dovoljnim za otklanjanje nedostataka na tržištu u slučaju da ne postoji velika i učestala potreba za postupanjem Agencije za zaštitu konkurencije. S druge strane, ako nedostaci koji postoje ili se mogu javiti na tržištu zahtijevaju učestalu potrebu za intervencijom od strane Agencije za zaštitu konkurencije, poput zabrane svakog daljeg postupanja operatora kojem je utvrđena zloupotreba statusa značajne tržišne snage na relevantnom tržištu, određivanja mjera, uslova i rokova za otklanjanje štetnih efekata, moglo bi se smatrati da propisi o zaštiti konkurencije nijesu dovoljni za otklanjanje nedostataka koji postoje na tržištu.

b) Step en kompleksnosti uklanjanja nekonkurentnog ponašanja

Određivanje stepena nekonkurentnog ponašanja od strane operatora sa značajnom tržišnom snagom je zbog svoje složenosti efikasnije ukoliko se situacija na tržištu kontinuirano prati. Instrumentima *ex-ante* regulacije može se blagovremeno otkriti i spriječiti pokušaj prenošenja značajne tržišne snage sa jednog na drugo relevantno tržište od strane operatora sa značajnom tržišnom snagom i na taj način izbjeći negativne posledice, što je otežano *ex-post* regulacijom.

Agenciji za zaštitu konkurencije svojevrsan problem može predstavljati kompleksnost određivanja stepena nekonkurentnog ponašanja od strane operatora sa značajnom tržišnom snagom, iz razloga što ne raspolaže svim informacijama o poslovanju operatora koje su neophodne za utvrđivanje stvarnog stanja i situacije na tržištu. U navedenom slučaju, *ex-ante* regulacija bi bila mnogo efikasnija za tržište, nego da se nekonkurentno ponašanje pokušava otkloniti *ex-post* regulacijom.

c) nekonkurentno ponašanje može dovesti do nepopravljive štete na relevantnom tržištu ili na povezanim tržištima

Na tržištu se mogu dogoditi situacije u kojima je blagovremena intervencija neophodna kako bi se spriječile ozbiljne ili nepopravljive štete koje mogu biti nanešene konkurenciji od strane operatora sa značajnom tržišnom snagom. U navedenim slučajevima odnosno u situacijama u kojima je

nužna brza intervencija od strane regulatorne institucije, propisi o zaštiti konkurencije, odnosno *ex-post* regulacija, ne bi bili dovoljni, već je u navedenim slučajevima potrebna *ex-ante* regulacija.

Primjena mjera *ex-ante* regulacije doprinosi razvoju konkurencije na tržištu kroz podsticanje efikasnosti ulaganja kod infrastrukture čiji obim nije lako udvostručiti.

d) potreba za regulatornom intervencijom kako bi se dugoročno osigurao razvoj efikasne konkurencije na tržištu

U nekim slučajevima primjena propisa o zaštiti konkurencije, odnosno *ex-post* regulacija može stvoriti određene probleme u podsticanju razvoja efikasne tržišne konkurencije u budućem razdoblju. Konkretno, u slučajevima u kojima je moguće udvosrtučiti infrastrukturu, odnosno u slučajevima u kojima je potrebno promovisati razvoj infrastrukturne konkurencije, primjena *ex-ante* regulacije mogla bi se dugoročno smatrati efikasnijom od primjene isključivo *ex-post* regulacije, odnosno od primjene propisa iz oblasti zaštite konkurencije. Naime, promovisanje razvoja infrastrukturne konkurencije zahtjeva unaprijed definisanje svih ključnih uslova, što propisima o zaštiti konkurencije nije moguće. Zatim, kod trećeg kriterijuma nije bitno uzeti u obzir samo činjenicu o tome jesu li propisi o zaštiti konkurencije dovoljni da se *ex-post* regulacijom riješi potencijalni problem koji se javio na tržištu, već je potrebno u obzir uzeti i činjenicu u kojem razdoblju, u slučaju da se pojavi određeni problem, propisi o zaštiti konkurencije mogu isti riješiti. Agencija smatra da bi propisi o zaštiti konkurencije bili dovoljni da *ex-post* regulacijom riješe potencijalni problem koji se dogodio na tržištu, međutim, smatra da isti u ovom trenutku nisu u mogućnosti dovoljno brzo riješiti potencijalni problem, gdje je blagovremen intervencija neophodna. Dakle, naknadno sankcionisanje zloupotreba statusa značajne tržišne snage shodno Zakonu o zaštiti konkurencije moglo bi se pokazati kao neblagovremeno za održavanje postojećeg stepena liberalizacije i uslova tržišne konkurencije.

Zakonom o zaštiti konkurencije („Sl. list Crne Gore” broj 44/12 i 13/18) predviđeno je da Agencija za zaštitu konkurencije preduzima mjere prema učesnicima i udruženjima učesnika za učinjene povrede konkurencije ili radi njihovog spriječavanja, prestanka već nastale povrede i otklanjanja štetnih posljedica po učesnike i potrošače. Naime, u članu 43 Zakona o zaštiti konkurencije propisano je da ako nadležni organ preko ovlašćenog lica utvrdi da je zloupotrijebljen dominantan položaj, rješenjem utvrđuje povredu i može odrediti mjere koje su učesnici na tržištu dužni da preduzmu radi uspostavljanja konkurencije na relevantnom tržištu i otklanjanja štetnih posledica zloupotrebe dominantnog položaja, kao i rokove za njihovo izvršenje.

Zakon o zaštiti konkurencije jasno i nedvosmisleno propisuje sve faze postupka koje treba sprovesti da bi se moglo donijeti konačno rješenje, ali analizirajući odredbe Zakona, zaključuje se da propisi o zaštiti konkurencije na relevantnom maloprodajnom tržištu pristupa javnoj telefonskoj usluzi koja se pruža na fiksnoj lokaciji za pravna i fizička lica, ne bi omogućili dovoljno brzo rješavanje problema.

5.3.1 Zaključak o trećem kriterijumu

Na osnovu činjenica iznesenih u trećem kriterijumu Agencija zaključuje da su propisi o zaštiti konkurencije dovoljni da *ex-post* regulacijom riješe potencijalni problem koji bi se dogodio na relevantnom maloprodajnom tržištu pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica, ali takođe smatra da isti u ovom trenutku nisu u mogućnosti dovoljno brzo riješiti

potencijalni problem na ovom relevantnom tržištu sklonom brzim promjenama, kada bi blagovremena intervencija bila neophodna.

U skladu s navedenim, Agencija zaključuje da je treći kriterijum zadovoljen.

5.4 Mišljenje nadležnog regulatornog tijela o utvrđivanju je li relevantno tržište podložno prethodnoj regulaciji

Prema mišljenju Agencije, relevantno maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica je podložno prethodnoj (*ex-ante*) regulaciji i to iz razloga što je zadovoljen Test tri kriterijuma, za koji je potrebno da su istovremeno zadovoljena sva tri kriterijuma shodno članu 65 stav 3 Zakona o elektronskim komunikacijama.

Na osnovu svega navedenog, Agencija je utvrdila da je maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji, za fizička i pravna lica, koja se pruža na fiksnoj lokaciji relevantno tržište, i da je potrebno na istom sprovesti analizu.