



CRNA GORA
AGENCIJA ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE
I POŠTANSKU DJELATNOST

NACRT

TEST TRI KRITERIJUMA
NA VELEPRODAJNOM TRŽIŠTU
PRISTUPA FIZIČKOJ INFRASTRUKTURI

Podgorica, Jul 2026. godine

SADRŽAJ

1. REZIME	3
2. UVOD	4
2.1 REGULATORNI OKVIR EVROPSKE UNIJE ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE	4
2.2 PRAVNI OSNOV ZA SPROVOĐENJE ANALIZE TRŽIŠTA USLUGA ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA	8
2.3 SARADNJA SA AGENCIJOM ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE	10
2.4 HRONOLOŠKI REDOSLJED AKTIVNOSTI AGENCIJE U POSTUPKU ANALIZE RELEVANTNOG TRŽIŠTA	10
3. UTVRĐIVANJE RELEVANTNOG TRŽIŠTA	13
4. DEFINICIJA RELEVANTNOG TRŽIŠTA	15
4.1 OPIS POSTUPKA DEFINISANJA TRŽIŠTA	15
5. RELEVANTNO TRŽIŠTE U DIMENZIJU USLUGA	17
5.1. DEFINICIJA MALOPRODAJNOG TRŽIŠTA	17
5.2. DEFINICIJA VELEPRODAJNOG TRŽIŠTA	18
5.2.1. KARAKTERISTIKE I NIVO PRUŽANJA CENTRALNE USLUGE RELEVANTNOG TRŽIŠTA	19
5.2.2. ANALIZA STEPENA SUPSTITUCIJE NA STRANI TRAŽNJE – VELEPRODAJNI NIVO	23
5.2.3. DA LI USLUGA PRISTUPA TELEKOMUNIKACIONIM STUBOVIMA PRIPADA OPSEGU USLUGA OVOG RELEVANTNOG TRŽIŠTA?	23
5.2.4. DA LI USLUGA PRISTUPA NE-TELEKOMUNIKACIONOJ FIZIČKOJ INFRASTRUKTURI PRIPADA OPSEGU USLUGA OVOG RELEVANTNOG TRŽIŠTA?.....	25
5.2.5. DA LI USLUGE PRISTUPA ANTENSKIM STUBOVIMA I TORNJEVIMA PRIPADAJU OPSEGU USLUGA OVOG RELEVANTNOG TRŽIŠTA?	28
5.2.6. DA LI USLUGA PRISTUPA I KORIŠĆENJA PROSTORA U OBJEKTIMA/ZGRADAMA/KONTEJNERIMA PRIPADA OPSEGU USLUGA OVOG RELEVANTNOG TRŽIŠTA?	30
5.2.7. <i>Analiza stepena supstitucije na strani ponude – veleprodajni nivo</i>	31
5.2.8. ZAKLJUČAK O RELEVANTNOM TRŽIŠTU U DIMENZIJU USLUGA	32
6. RELEVANTNO TRŽIŠTE U GEOGRAFSKOJ DIMENZIJU	33
6.1. UOPŠTENO O GEOGRAFSKOJ ANALIZI	33
6.2. KRITERIJUMI KORIŠĆENI ZA IZBOR ODGOVARAJUĆE GEOGRAFSKE JEDINICE.....	33
6.3. KRITERIJUMI KORIŠĆENI U PROCJENI HOMOGENOSTI USLOVA UNUTAR GEOGRAFSKIH JEDINICA	35
6.4. ANALIZA PODATAKA ZA GEOGRAFSKU DEFINICIJU RELEVANTNOG TRŽIŠTA.....	36
6.5. ZAKLJUČAK O GEOGRAFSKOJ DIMENZIJU TRŽIŠTA	42
7. TEST TRI KRITERIJUMA	43
7.1. PRVI KRITERIJUM: POSTOJANJE SNAŽNIH I TRAJNIH BARIJERA ZA ULAZAK NA TRŽIŠTE STRUKTURNE, PRAVNE I REGULATORNE PRIRODE.....	43
7.1.1. <i>Strukturne barijere ulaska na tržište</i>	44
7.1.2. <i>Pravne ili regulatorne prepreke ulaska na tržište</i>	48
7.1.3. <i>Zaključak o prvom kriterijumu</i>	50
7.2. DRUGI KRITERIJUM: STRUKTURA TRŽIŠTA NE POKAZUJE TENDENCIJE RAZVOJA EFIKASNE TRŽIŠNE KONKURENCIJE U ODGOVARAJUĆEM VREMENSKOM PERIODU, NE DUŽEM OD TRI GODINE	51
7.2.1 TREND INFRASTRUKTURNE REPLIKACIJE.....	51
7.2.2 <i>Razvoj zavisnosti od postojeće infrastrukture</i>	52
7.2.3 <i>Ograničen domet potencijalne konkurencije</i>	53
7.2.4 <i>Utjecaj tehnoloških promjena</i>	53
7.2.5 <i>Održivost maloprodajne konkurencije</i>	53
7.2.6 <i>Zaključak o drugom kriterijumu</i>	54
7.3. TREĆI KRITERIJUM: PRIMJENA PROPISA KOJIMA SE UREĐUJE ZAŠTITA KONKURENCIJE NE OBEZBJEĐUJE EFIKASNO OTKLANJANJE NEDOSTATAKA NA TRŽIŠTU	55
7.3.1. <i>Stepen opšteg nekonkurentnog ponašanja</i>	55
7.3.2 <i>Stepen kompleksnosti uklanjanja nekonkurentnog ponašanja</i>	55
7.3.3. <i>Potreba za regulatornom intervencijom kako bi se dugoročno osigurao razvoj efikasne konkurencije na tržištu</i>	56
7.3.4. <i>Zaključak o trećem kriterijumu</i>	57
7.4. MIŠLJENJE AGENCIJE NAKON POSTUPKA UTVRĐIVANJA DA LI JE RELEVANTNO TRŽIŠTE PODLOŽNO PRETHODNOJ REGULACIJI.....	57

1. REZIME

Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost¹ je, shodno članu 5 Zakona o elektronskim komunikacijama („Sl. list Crne Gore”, broj 100/24) nezavisni regulatorni organ koji vrši javna ovlaštenja u skladu sa ovim zakonom. Agencija, shodno članu 179 tačka 17 i 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 u skladu sa članovima 114 do 120 Zakona o elektronskim komunikacijama.

Agencija je u sprovođenju postupka analize tržišta, koji je propisan članom 112 Zakona o elektronskim komunikacijama, uzela u obzir preporuke Evropske komisije o relevantnim tržištima i smjernice Evropske komisije o analizi tržišta i ocjeni značajne tržišne snage. S tim u vezi Agencija se rukovodila Preporukom Evropske komisije iz 2018. godine o relevantnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektronskih komunikacija podložnim prethodnoj (lat. *ex_ante*) regulaciji i Smjernicama Evropske komisije iz 2020. godine o analizi tržišta i utvrđivanju značajne tržišne snage shodno zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge.

Dva relevantna tržišta obuhvaćena važećom Preporukom Evropske komisije i Odlukom Agencije o relevantnim tržištima od 28.04.2025. godine su relevantna tržišta usluga 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 relevantnih tržišta podložna *ex_ante* regulaciji, ali uz uslov da se dokaže da su na tim tržištima istovremeno zadovoljeni uslovi Testa tri kriterijuma. U tom smislu Agencija je kandidovala još dva relevantna tržišta u sastav pomenute Odluke među kojima je i Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi.

Pripremljen je upitnik koji se odnosi na usluge Veleprodajnog tržišta pristupa fizičkoj infrastrukturi. Upitnikom su specificirani tehnički, statistički, operativni i finansijski podaci koji se odnose na period od poslednje tri godine (na polugodišnjoj osnovi) neophodni za sprovođenje postupka definisanja i analize relevantnih tržišta. Nakon prijema popunjenih upitnika, Agencija je otpočela sprovođenje Testa tri kriterijuma Veleprodajnog tržišta pristupa fizičkoj infrastrukturi.

Osnovni koraci u postupku analize relevantnog tržišta su:

- Definicija relevantnog tržišta u dimenziji usluga i geografskoj dimenziji;
- Analiza relevantnog tržišta, odnosno utvrđivanje da li je na tržištu prisutna efikasna konkurencija ili postoji operator koji posjeduje značajnu tržišnu snagu;
- određivanje obaveza operatorima sa značajnom tržišnom snagom, ili ukidanje ili izmjena propisanih obaveza.

¹ u daljem tekstu Agencija

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 jednog pravilnika 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 u decembru 2018. godine usvojila Direktivu (EU) 2018/1972¹⁰ Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. decembra 2018. godine o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge, koja predstavlja trenutno važeći regulatorni okvir na području elektronskih mreža i komunikacionih usluga. U uvodnom dijelu Direktive pod stavkom (125) stavljaju se van snage Direktive 2002/19/EC, 2002/20/EC, 2002/21/EC, 2002/22/EC, a pri tome se upućivanja na direktive stavljene van snage smatraju upućivanjima na ovu Direktivu i čitaju se u skladu s korelacionom tablicom kako je definisano u Prilogu XIII navedene Direktive.

Evropska Komisija je na osnovu navedenih direktiva, preporukama i smjernicama dodatno definisala regulatorni okvir. 2002. godine objavila Smjernice za nacionalna regulatorna tijela o definisanju i analizi relevantnih tržišta¹¹, 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)¹² 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)¹³ o relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija koja sadrži 7 tržišta koja podliježu *ex ante* regulaciji.
- Preporuku (2014/710/EU)¹⁴ o relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija koja sadrži 4 tržišta koja podliježu *ex ante* regulaciji.

Na osnovu direktive iz 2018. godine (Direktiva (EU) 2018/1972), Evropska komisija je usvojila sljedeću preporuku o relevantnim tržištima na području elektronskih komunikacija:

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 Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. decembra 2018. godine o Evropskom elektronskom komunikacionom kodu

¹¹ 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).

¹² 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).

¹³ 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.

¹⁴ 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).

- Preporuku (EU) 2020/2245 o relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija koja sadrži 2 tržišta koja podliježu *ex ante* regulaciji.¹⁵

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) 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. Preporukom su definisana sljedeća tržišta usluga i to:

- 1) Veleprodajno tržište završavanja (terminacije) poziva u sopstvenoj telefonskoj mreži koji se pružaju na fiksnoj lokaciji;
- 2) Veleprodajno tržište završavanja (terminacije) poziva u mobilnoj telefonskoj mreži;
- 3) a) Veleprodajni lokalni pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji;
b) Veleprodajni centralni pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište;
- 4) Veleprodajni visokokvalitetni pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji.

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 od četiri gore navedena relevantna tržišta, podložna *ex_ante* regulaciji, ali uz uslov da se dokaže da su na tim tržištima istovremeno zadovoljeni uslovi Testa tri kriterijuma.

Evropska komisija je 29. decembra 2020. godine usvojila Preporuku (EU) 2020/2245 o relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija koja podliježu *ex ante* regulaciji u skladu sa Direktivom (EU) 2018/1972 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. decembra 2018. godine o Evropskom elektronskom komunikacionom kodu. Preporukom su definisana sljedeća tržišta usluga i to:

1. Veleprodajni lokalni pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji
2. Veleprodajni garantovani kapaciteti

¹⁵ COMMISSION RECOMMENDATION (EU) 2020/2245 of 18 December 2020 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code

U Tabeli br.1 dat je pregled svih tržišta podložnih *ex_ante* regulaciji u skladu sa odredbama preporuka Evropske komisije o relevantnim tržištima iz 2003,2007.2014. i 2020. godine.

Naziv relevantnog tržišta	Preporuke Evropske komisije			
	2003/311/E3	2007/879/E3	2014/710/EU	(EU) 2020/2245
Maloprodajno tržište pristupa javnoj telefonskoj mreži na fiksnoj lokaciji	1-2	1		
Maloprodajno tržište javno dostupne telefonske usluge	3-6			
Maloprodajno tržište osnovnog skupa iznajmljenih linija	7			
Veleprodajno tržište originacije poziva u javnoj telefonskoj mreži	8	2		
Veleprodajno tržište terminacije poziva u javnoj telefonskoj mreži	9	3	1. Veleprodajno tržište terminacije poziva u javnoj telefonskoj mreži	
Veleprodajno tržište usluge tranzitiranja saobraćaja u fiksnoj javnoj telefonskoj mreži	10			
Veleprodajno tržište (fizičkog) pristupa infrastrukturi mreže (uključujući zajednički ili potpuno razvezani pristup na utvrđenoj lokaciji)	11	4	3a) Veleprodajno tržište lokalnog pristupa mreži na fiksnoj lokaciji	1. Veleprodajno tržište lokalnog pristupa mreži na fiksnoj lokaciji
Veleprodajno tržište širokopoljnog pristupa	12	5	3b) Veleprodajno tržište središnjeg pristupa za masovno tržište	
Veleprodajno tržište iznajmljivanja završnih segmenata telekomunikacione mreže	13	6	4)Veleprodajno tržište visokokvalitetnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji	2. Wholesale dedicated capacity
Veleprodajno tržište iznajmljivanja prenosnih segmenata telekomunikacione mreže	14			
Veleprodajno tržište pristupa i originacije poziva u mobilnoj mreži	15			
Veleprodajno tržište terminacije poziva u mobilnoj mreži	16	7	2. Veleprodajno tržište terminacije poziva u mobilnoj mreži	
Veleprodajno tržište za međunarodni roming	17			
Veleprodajno tržište usluga emitovanja prenosa	18			

Tabela br.1: Tržišta podložna prethodnoj regulaciji (*ex ante*) prema preporukama Evropske komisije

2.2 Pravni osnov za sprovođenje analize tržišta usluga elektronskih komunikacija

Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. decembra 2018. godine o Evropskom elektronskom komunikacionom kodu je transponovana u crnogorsko zakonodavstvo Zakonom o elektronskim komunikacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 100/24) (u daljem tekstu: ZEK), koji je stupio na snagu 18.10.2024. godine.

Agencija sprovodi postupak analiza relevantnih tržišta na osnovu člana 179 stav 2 tačka 17 i 18 ZEK-a sa ciljem procjene stepena efikasnosti konkurencije tržišta. Osnovni cilj sprovođenja postupka analize relevantnih tržišta je utvrđivanje prisustva operatora koji imaju status pojedinačne ili zajedničke tržišne snage na relevantnom tržištu. Agencija određuje regulatorne obaveze operatorima sa značajnom tržišnom snagom, ako postupkom analize i/ili Testa tri kriterijuma utvrdi da konkurencija na relevantnom tržištu nije efikasna ili ih ukida ako utvrdi suprotno. Osim toga, Agencija sprovodi i nadzor nad implementacijom propisanih regulatornih obaveza od strane operatora sa značajnom tržišnom snagom.

Agencija sprovodi postupak utvrđivanja i preispitivanja relevantnih tržišta, saglasno članu 111 stav 1 ZEK-a, u saradnji sa nezavisnim organom nadležnim za zaštitu konkurencije. Agencija u ovom postupku naročito vodi računa o primjeni Preporuke Evropske komisije o relevantnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektronskih komunikacija podložnim prethodnoj (ex ante) regulaciji (EU 2020/2245, u daljem tekstu: Preporuka). Važeća Preporuka je donijeta u skladu sa Direktivom Evropskog parlamenta EU 2018/1972 od 11.12. 2018. godine o Evropskom Zakonu o elektronskim komunikacijama i sadrži listu od 2 (dva) tržišta i to: Veleprodajno tržište lokalnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji i Veleprodajno tržište garantovanih kapaciteta.

Relevantna tržišta iz Preporuke Evropske komisije su tržišta 1) i 2) Odluke Agencije o relevantnim tržištima broj: 0302-2334/3 od 28.04.2025. godine su sljedeća:

- 1) Veleprodajno tržište lokalnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji
- 2) Veleprodajno tržište garantovanih kapaciteta

Međutim, Agencija može preispitati i druga tržišta proizvoda i usluga koja nijesu navedena u Preporuci ukoliko, u skladu sa okolnostima na tržištu elektronskih komunikacija u Crnoj Gori, ocijeni da se na istim može dokazati da istovremeno ispunjavaju kriterijume iz člana 111 stav 3 Zakona. U tom smislu Agencija je Odlukom kandidovala tržišta 3) i 4) iz ove Odluke i to:

- 3) Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi
- 4) Veleprodajno tržište centralnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište

ZEK-om je propisano da se prilikom određivanja relevantnih tržišta 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.

Ostala tržišta se mogu regulisati ukoliko se utvrdi da su na tim tržištima istovremeno zadovoljeni uslovi Testa tri kriterijuma iz člana 111 stav 3 ZEK-a i to:

1. prisustvo značajnih i trajnih prepreka ulasku na tržište, strukturne, pravne ili regulatorne prirode;
2. struktura tržišta koja ne teži razvoju efikasne konkurencije u odgovarajućem roku, uzimajući u obzir stanje infrastrukturne konkurencije i druge faktore konkurencije, osim prepreka ulasku na tržište i
3. primjena relevantnih propisa o konkurenciji koji sami po sebi ne rješavaju adekvatno identifikovane prepreke razvoju konkurencije.

U skladu sa članom 111 ZEK-a, Agencija definiše relevantna tržišta prema nacionalnim okolnostima, posebno relevantna geografska tržišta unutar teritorije države, uzimajući u obzir, između ostalog, stepen infrastrukturne konkurencije u infrastrukturi na tom području, uzimajući u obzir primjenu Preporuke Evropske komisije o relevantnim tržištima i Smernicama Evropske komisije za analizu tržišta i procjenu značajne tržišne snage, u skladu sa principima prava konkurencije.

U opisanom postupku, Agencija će uzeti u obzir rezultate geografskog pregleda iz člana 12 ZEK-a, ako proceni da su ti rezultati od značaja za određivanje relevantnog tržišta.

U postupku analize tržišta, Agencija procjenjuje razvoj relevantnog tržišta tokom određenog perioda u odsustvu regulacije, uzimajući u obzir sljedeće okolnosti:

1. razvoj tržišta koji utiče na mogućnost razvoja efikasne konkurencije na relevantnom tržištu;
2. sve značajne konkurentske pritiske na veleprodajnom i maloprodajnom nivou, bez obzira na to da li takvi pritisci proizilaze iz elektronskih komunikacionih mreža, elektronskih komunikacionih usluga ili drugih vrsta usluga ili aplikacija koje su uporedive sa stanovišta krajnjeg korisnika, i bez obzira na to da li su takvi pritisci dio relevantnog tržišta;
3. druge važeće propise ili obaveze koje utiču na relevantno tržište, ili povezano maloprodajno tržište, ili tržišta tokom određenog perioda, uključujući i obaveze nametnute u skladu sa članovima 109 – 120 ZEK-a i

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 ZEK-om, procijeniti postoji li na tom relevantnom tržištu jedan ili više operatora sa značajnom tržišnom snagom. Shodno članu 113 ZEK-a, Agencija rješenjem određuje operatora, odnosno operatore sa značajnom tržišnom snagom na tom tržištu, pri čemu nalaže preduzimanje najmanje jedne od mjera iz članova 114 do 120 ovog zakona, uz primjenu načela racionalnosti i proporcionalnosti.

2.3 Saradnja sa Agencijom za zaštitu konkurencije

Imajući u vidu činjenicu da član 111 stav 1 ZEK-a 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 112 stav 3 ZEK-a Agencija sprovodi analizu relevantnih tržišta, u saradnji sa nezavisnim organom nadležnim za zaštitu konkurencije, pri čemu u najvećoj mjeri uzima u obzir preporuke Evropske komisije i smjernice Evropske komisije o analizi tržišta i utvrđivanju značajne tržišne snage.

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.

Savjet Agencije je, po pribavljenom Mišljenju Agencije za zaštitu konkurencije broj: broj: 01-430/25-146/3 od 31.03.2025. godine, odnosno mišljenju da nema primjedbi na tekst Nacrta Odluke o relevantnim tržištima, na sjednici od 25.04.2025.godine usvojio konačan tekst Odluke o relevantnim tržištima. Mišljenje Agencije u vezi sa pomenutom Odlukom se nalazi u Prilogu 1 ovog Dokumenta.

2.4 Hronološki redosljed aktivnosti Agencije u postupku analize relevantnog tržišta

Evropski regulatorni okvir upućuje da se prilikom određivanja relevantnih tržišta usluga i relevantnih geografskih tržišta uvažavaju nacionalne okolnosti i specifičnosti.

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, Agencija je Odlukom odredila četiri relevantna tržišta.

- Savjet Agencije je na sjednici održanoj dana 27.02.2025. godine usvojio Nacrt Odluke o relevantnim tržištima;
- Agencija je u skladu sa članom 206 ZEK-a u periodu od 28.02.-28.03. 2025.godine sprovela postupak javnih konsultacija;
- Crnogorski Telekom je dopisom od 14.03.2025.godine, odnosno tokom postupka javnih konsultacija, tražio pojašnjenje koje se odnosi na sadržinu i pretpostavljenu definiciju Veleprodajnog tržišta pristupa infrastrukturi, odnosno tržišta 3 Nacrta Odluke o relevantnim tržištima.;
- Agencija je u svom odgovoru od 17.03.2025. godine ukazala da je postupak definisanja tržišta u dimenziji proizvoda složen postupak najprije identifikacije glavnog ili fokalnog proizvoda, zatim utvrđivanja stepena supstitucije na strani tražnje, stepena supstitucije na strani ponude, procjene potencijalne konkurencije, analize stepena homogenosti konkurentskih uslova, ocjene prisustva direktnih i indirektnih ograničenja i sl. Drugim riječima, Agencija će moći da pristupi grupisanju proizvoda, odnosno usluga koji predstavljaju jedinstveno relevantno tržište u dimenziji proizvoda tek nakon sprovođenja opisanog opsežnog postupka definicije relevantnog tržišta;

- Crnogorski Telekom A.D. Podgorica je dopisom broj:07-5535 od 28.03.2025.godine dostavio i druge primjedbe, komentare i sugestije na Nacrt predmetne Odluke;
- ONE Crna Gora d.o.o Podgorica je dopisom broj: 02-1187 od 27.03.2025.godine dostavio primjedbe, komentare i sugestije na tekst Nacrta Odluke;
- Agencija za zaštitu konkurencije je dostavila dopis broj: 01-430/25-146/3 od 31.03.2025. godine, odnosno mišljenje da nema primjedbi na tekst Nacrta Odluke o relevantnim tržištima;
- Savjet Agencije je na sjednici od 25.04.2025.godine usvojio konačan tekst Odluke o relevantnim tržištima i Izvještaj o sprovedenom konsultativnom procesu u vezi Nacrta Odluke o relevantnim tržištima. Isti su objavljeni na internet stranicama Agencije.
- Pripremljen je upitnik koji se odnosi na relevantno tržište Veleprodajnih garantovanih kapaciteta. Upitnikom su specificirani tehnički, statistički, operativni i finansijski podaci koji se odnose na period od poslednje tri godine od prve polovine 2022. godine do prve polovine 2025.godine (na polugodišnjoj osnovi) neophodni za sprovođenje postupka definisanja i analize relevantnih tržišta;
- Agencija je dana 24.11.2025. godine uputila Upitnik za relevantno Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi, uz obavezu da se traženi podaci po Upitniku dostave najkasnije 15 (petnaest) dana od dana dobijanja zahtjeva.

Upitnik je upućen sljedećim operatorima:

1. Crnogorski telekom AD, Moskovska 29, Podgorica
2. One Crna Gora DOO, Bulevar Džordža Vašingtona br. 83, Podgorica
3. Mtel DOO, Bulevar Svetog Petra Cetinjskog br. 143, Podgorica
4. Radio – difuzni centar doo, Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 130/V, Podgorica
5. Crnogorski elektroprenosni sistem ad, Bulevar Svetog Petra Cetinjskog br. 18, Podgorica
6. Fibercom DOO, Bohinjska bb, Podgorica
7. Ipmont DOO, Mitra Bakića bb, Podgorica
8. Siol DOO, Džordža Vašingtona 108/36A, The Capital Plaza

Popunjene upitnike dostavili su sljedeći operatori:

1. Crnogorski telekom AD, Moskovska 29, Podgorica
2. One Crna Gora DOO, Bulevar Džordža Vašingtona br. 83, Podgorica
3. Mtel DOO, Bulevar Svetog Petra Cetinjskog br. 143, Podgorica
4. Radio – difuzni centar doo, Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 130/V, Podgorica

- Nakon prijema popunjenih upitnika, u skladu sa Odlukom Agencija je pristupila analizi Veleprodajnog tržišta pristupa fizičkoj infrastrukturi;
- Savjet Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost je na sjednici od 02.07.2026 godine usvojio Nacrt Testa tri kriterijuma za Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi-
- Nacrt dokumenta je bio predmet otvorenog konsultativnog postupka u periodu 06.07.-06.08.2026.godine.
- Takođe, nacrt dokumenta je dostavljen Agenciji za zaštitu konkurencije radi davanja mišljenja.

3 UTVRĐIVANJE RELEVANTNOG TRŽIŠTA

Zakon o elektronskim komunikacijama u članu 7 stav 10 definiše fizičku infrastrukturu kao “sastavni dio infrastrukture operatora koja se koristi za postavljanje elemenata elektronskih komunikacionih mreža (cijevi, stubovi, vodovi, prostorije za nadzor, okna, ormarići, zgrade ili ulazi u zgrade, antenske instalacije i antenski stubovi i nosači), osim kablova i optičkih vlakana.” Nadalje, u članu 8 stav 1 se navodi: “Elektronska komunikaciona infrastruktura i povezana oprema obuhvata infrastrukturu i opremu povezanu sa elektronskom komunikacionom mrežom ili elektronskom komunikacionom uslugom, koja omogućava ili podržava pružanje usluga ili se može koristiti radi pružanja usluga, uključujući i zgrade ili ulaze u zgrade, kablovsku kanalizaciju i vodove u zgradama, antene, antenske i druge stubove, potporne konstrukcije, cijevi i kanale, okna i razvodne ormane, kao i sisteme uslovnog pristupa i povezane usluge“.

Tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi se smatra najuzlaznijim (*eng.the most upstream*) relevantnim tržištem fiksnih telekomunikacionih usluga, kao što je prikazano na Slici 1 zbog međusobnog odnosa veleprodajnih usluga na Ljestvici ulaganja (*eng.Ladder of investments*). Shodno tome, operator sa značajnom tržišnom snagom u vezi sa takvim pristupom može primjenjivati zloupotrebu tog položaja tzv. “prenošenjem“ značajne tržišne snage na silaznim (*eng.downstream*) relevantnim tržištima. Ovu potencijalnu mogućnost Agencija je prepoznala i nametnula Crnogorskom Telekomu obavezu pristupa fizičkoj infrastrukturi, odnosno obavezu obezbeđenja usluge iznajmljivanja prostora u kablovskoj kanalizaciji, kao pomoćnu ili pridruženu uslugu na Veleprodajnom tržištu lokalnog pristupa na fiksnoj lokaciji (tržište 3a) što je bila i regulatorna praksa većine evropskih regulatora u skladu sa Preporukom Evropske komisije o relevantnim tržištima iz 2014.godine.



Slika br.1:Lanac vrijednosti kod elektronskih komunikacionih usluga fiksne mreže

Agencija prilikom određivanja regulatornih obaveza u najvećoj mjeri primjenjuje odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama koji u članu 117 stav 1 propisuje da Agencija može operatoru sa značajnom tržišnom snagom naložiti obavezu udovoljavanja razumnim zahtjevima za pristup i korišćenje fizičke infrastrukture što, pored ostalog, obuhvata zgrade ili ulaze u zgrade, kablove u zgradama, uključujući i vodove u zgradama, antene, antenske stubove, tornjeve i druge potporne objekte, kablovsku kanalizaciju, cijevi, okna, i ulične ormariće.

Nadalje, u skladu sa članom 113 stav 2 ZEK-a obavezu pristupa fizičkoj infrastrukturi Agencija može odrediti operatoru ako na osnovu analize tržišta utvrdi da bi uskraćivanje pristupa ili davanje pristupa pod neracionalnim uslovima spriječilo razvoj efikasne tržišne konkurencije ili ugrozilo interese krajnjih korisnika.

Posebno tržište koje se odnosi na pristup fizičkoj infrastrukturi nije identifikovano ni u jednoj od Preporuka Evropske komisije o relevantnim tržištima. Razlozi leže u činjenici da je praksa evropskih regulatora u pogledu regulacije pristupa fizičkoj infrastrukturi veoma heterogena usljed nacionalnih specifičnosti tržišta, razlika u topologijama mreža, dostupnosti i stepena ekstenzivnosti usluga pristupa fizičkoj infrastrukturi kao i nivoa tražnje alternativnih operatora za obezbjeđenjem pristupa fizičkoj infrastrukturi incumbent operatora.

Agencija je prilikom kandidovanja ovog tržišta na listu tržišta Odluke imala u vidu tehnološke i tržišne trendove kao i činjenicu da bi bilo opravdano i proporcionalno, utvrditi ga kao posebno relevantno tržište čijom regulacijom bi se i u budućem periodu obezbijedila efikasna konkurencija na povezanim tržištima elektronskih komunikacija. Takođe, Agencija smatra da stepen dostupnosti i ekstenzivnosti usluga pristupa fizičkoj infrastrukturi na teritoriji Crne Gore kao i činjenica da se dosadašnjom regulacijom usluge iznajmljivanja prostora u kablovskoj kanalizaciji podstakla izgradnja mreža alternativnih operatora baziranih na optici, opravdavaju definisanje autonomnog relevantnog tržišta pristupa fizičkoj infrastrukturi.

Nadalje, Agencija ocjenjuje da je jasna ex-ante regulatorna intervencija od vitalnog značaja za smanjenje barijera za ulazak i obezbjeđenje pravovremenog pristupa fizičkoj infrastrukturi za potrebe postavljanja konkurentskih optičkih mreža, kao i spriječavanje uskraćivanja pristupa ili omogućavanja pristupa pod nerazumnim uslovima što bi ograničilo razvoj efikasne konkurencije i bilo na štetu krajnjih korisnika.

Fizička infrastruktura predstavlja značajan dio investicija u mreže veoma velikog kapaciteta. Građevinski radovi su dugotrajni i skupi postupci, između ostalog, zbog potrebe za prikupljanjem potrebnih dozvola i intenzivnog korišćenja ljudskih resursa. Osim toga, replikacija postojeće fizičke infrastrukture ponekad nije tehnički izvodljiva i, u mnogim slučajevima, nije ekonomski isplativa. Iz tog razloga, iznajmljivanje postojeće fizičke infrastrukture podstiče veće korišćenje infrastrukture jer se time može smanjiti obim građevinskih radova na postavljanju novih mreža i značajno smanjiti operativni troškovi.

4. DEFINICIJA RELEVANTNOG TRŽIŠTA

4.1 Opis postupka definisanja tržišta

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, koje 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, koje su po svojim karakteristikama i namjeni međusobno supstitutivne na određenom geografskom području, pri datom nivou cijena. Osnovna načela definisanja relevantnih tržišta odnose se na analizu stepena supstitucije na strani tražnje, stepena supstitucije na strani ponude i analize potencijalnih konkurentskih pritisaka. Definicija relevantnih tržišta se može mijenjati i mijenja se sa promjenom osobina usluga i mogućnostima supstitucije kod ponude i tražnje. 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 one usluge, koje su, posmatrano sa pozicije krajnjeg korisnika, međusobno supstitutivne zbog svojih karakteristika, cijena ili namjene. Drugim riječima, dimenziju relevantnog tržišta usluga čine sve ponuđene usluge koje su po svojim karakteristikama, namjenama i cijenama međusobno supstitutivne, tako da postoje efekti supstitucije na strani tražnje, na strani ponude ili mogućnost ulaska potencijalne konkurencije.

U svrhu definisanja tržišta, pri određivanju supstituta, može se koristiti se tehnika hipotetičkog monopolističkog testa (*eng. SSNIP test – Small but Non Transitory Increase in Price*) koja, počevši od najuže moguće definicije tržišta koje se analizira, određuje da li hipotetički monopolista može da sprovede malo ali značajno i trajno povećanje cijena, a da pritom ne izgubi dio prihoda, usljed preorijentacije krajnjih korisnika ka supstitutivnim uslugama. Primjena pomenutog testa ogleda se u postavljanju pitanja i traženju odgovora šta se događa u situaciji malog, ali značajnog i trajnog povećanja cijena usluge uz pretpostavku da se cijene svih drugih usluga zadrže na istom nivou, pri čemu se po pravilu u obzir uzima trajni rast cijena od 5–10%.

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*).

Kod analize stepena supstitucije na strani tražnje utvrđuje se asortiman usluga koje krajnji korisnik može smatrati supstitutivnim uslugama na relevantnom tržištu. Stepenu supstitucije na strani tražnje predstavlja stepenu supstitucije javno dostupnih elektronskih komunikacionih usluga na relevantnom tržištu zbog kojih krajnji korisnici mogu odgovoriti na povećanje cijene jedne usluge prelaskom na korišćenje druge usluge istog operatora ili iste, odnosno supstitutivne usluge drugih operatora na relevantnom tržištu. Supstitucija na strani tražnje

dešava se u trenutku kada korisnik određene usluge prelazi na druge, supstitutivne usluge kao odgovor na relativno povećanje cijene usluge koju koristi. Ukoliko operator koji nudi određenu uslugu, poveća cijenu te usluge, korisnici su u mogućnosti da pređu na supstitutivne usluge drugih operatora, pa na taj način operatora koji je povećao cijenu svoje usluge prisile da cijene vrati na nivo na koji su bile prije povećanja, iz razloga što će početi da gubi svoje korisnike, a samim tim i prihode. Primjena ovog argumenta zavisi od supstitucije na strani tražnje, odnosno, što je supstitucija na strani tražnje jače izražena, operatori su više ograničeni u povećanju cijena svojih usluga krajnjim korisnicima.

Kod supstitucije na strani ponude vrši se analiza koja treba da pokaže da li potencijalni pružalac javnih elektronskih komunikacionih usluga, koji pruža druge usluge, a koje ne pripadaju istom tržištu usluga, može brzo (u kratkom, odnosno srednjem roku) i uz relativno male troškove ponuditi konkretnu uslugu na relevantnom tržištu kao odgovor malom, ali značajnom, trajnom povećanju cijena usluge od strane hipotetičkog monopoliste. Kod supstitucije na strani ponude operator koji nudi uslugu odmah reaguje na povećanje cijene, dok je potencijalnim konkurentima potrebno više vremena i ulaganja nenadoknadivih troškova (*eng. sunk costs*) za pružanje istovjetne usluge na tržištu.

Prilikom procjene postojanja potencijalne tržišne konkurencije potrebno je utvrditi njen nivo i uslove na relevantnom tržištu pod kojima novi tržišni učesnici 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 itd.

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.

5. RELEVANTNO TRŽIŠTE U DIMENZIJI USLUGA

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.

Polazna tačka za određivanje granica tržišta podložnih ex-ante regulaciji je analiza maloprodajnog nivoa, odnosno utvrđivanje zamjenjivosti usluga na maloprodajnom nivou, s obzirom da iz iste proizilazi tražnja za uslugama na veleprodajnom nivou.

5.1. Definicija maloprodajnog tržišta

Recital (6) Preporuke (2020/2245/EC) o relevantnim tržištima u sektoru elektronskih komunikacija, jasno ukazuje da polazna tačka za identifikaciju relevantnih tržišta u ovoj Preporuci trebalo bi da bude definicija maloprodajnih tržišta u perspektivi usmjerenoj ka budućnosti tokom datog vremenskog horizonta, u skladu sa pravom tržišne konkurencije.

Fizička infrastruktura je osnova za pružanje bilo koje elektronske komunikacione usluge a bez sopstvene infrastrukture ili pristupa fizičkoj infrastrukturi drugih operatora praktično je nemoguće pružiti usluge krajnjem korisniku, ali i dalje širenje i razvoj elektronskih komunikacionih mreža. Pošto su troškovi izgradnje fizičke infrastrukture veoma visoki, dodatno opterećeni uslovima i zakonskim ograničenjima, može se zaključiti da je od ključne važnosti da, kako bi se obezbijedila konkurencija na maloprodajnom nivou i pružila kvalitetna usluga krajnjem korisniku po razumnoj cijeni, alternativni operatori imaju pristup fizičkoj infrastrukturi po prihvatljivim uslovima i po razumnoj cijeni.

Regulisanje usluge pristupa fizičkoj infrastrukturi je način promocije održive konkurencije, razvoja tržišta i zaštite interesa krajnjih korisnika. Pristup fizičkoj infrastrukturi je jedan od ključnih faktora za ubrzani razvoj mreža vrlo visokog kapaciteta (VHCN), što je jedan od osnovnih ciljeva evropske i naše legislative. Dakle, konkurencija podstiče razvoj inovacija i podstiče operatore da ulažu u razvoj mreža vrlo visokog kapaciteta, što u krajnjoj liniji koristi krajnjim korisnicima. Operatori mogu pružati usluge krajnjim korisnicima koristeći sopstvenu elektronsku komunikacionu infrastrukturu ili (u cjelini ili djelimično) elektronsku komunikacionu infrastrukturu drugog operatora. Ako više operatora egzistira na tržištu i pruža usluge koristeći sopstvenu elektronsku komunikacionu infrastrukturu, takva situacija se smatra konkurencijom zasnovanoj na infrastrukturi. Ako operatori posluju na tržištu i pružaju usluge koristeći u cjelosti ili dio elektronske komunikacione infrastrukture drugog operatora, u pitanju je konkurencija zasnovana na uslugama.

Agencija smatra da je objezbeđenje pristupa fizičkoj infrastrukturi veoma važno regulatorno pitanje jer stimulisanjem pristupa fizičkoj infrastrukturi drugog operatora postoji mogućnost proširenja i sopstvene elektronske komunikacione mreže čime se, takođe, promoviše razvoj konkurencije zasnovane na infrastrukturi.

Shodno Smjernicama Evropske komisije o analizi tržišta postupak definicije veleprodajnog tržišta počinje sa definicijom maloprodajnog nivoa, jer uslovi na maloprodajnom tržištu mogu pružiti informacije o strukturi veleprodajnog tržišta, ali takvi uslovi sami po sebi nijesu odlučujući za utvrđivanje da li postoji značajna tržišna snaga na veleprodajnom nivou.

Usluga pristupa fizičkoj infrastrukturi se pruža isključivo na veleprodajnom nivou. Iako ova usluga nema svoj direktni, istoimeni ekvivalent na maloprodajnom nivou (krajnji korisnici ne zakupljuju elemente fizičke infrastrukture), tražnja za njom je po svojoj prirodi "izvedena tražnja" (*eng. derived demand*). Ona proističe iz potrebe operatora da krajnjim korisnicima pruže usluge na višim nivoima mreže, prevashodno na maloprodajnom tržištu širokopojsnog pristupa internetu i maloprodajnom tržištu garantovanih kapaciteta za poslovne korisnike.

Imajući sve navedeno u vidu, zaključeno je da se tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi može definisati isključivo kao veleprodajno tržište. Ipak, ocjena konkurentnosti i opravdanosti regulacije ovog tržišta direktno se oslanja na analizu stepena konkurencije na onim maloprodajnim tržištima koja od njega zavise.

5.2. Definicija veleprodajnog tržišta

Fizička infrastruktura, shodno ZEK-u, pored ostalog, obuhvata zgrade ili ulaze u zgrade, kablove u zgradama, uključujući i vodove u zgradama, antene, antenske stubove, tornjeve i druge potporne objekte, kablovsku kanalizaciju, cijevi, okna, i ulične ormariće.

U Eksplanatornom dokumentu uz Preporuku Evropske komisije iz 2020. godine u vezi sa pristupom fizičkoj infrastrukturi navodi se da:

"Tržište bi obuhvatalo pružanje usluga veleprodajnog pristupa elektronskoj komunikacionoj infrastrukturi, odnosno specifičnoj fizičkoj infrastrukturi za postavljanje elektronske komunikacione mreže. Opseg bi trebao da bude ograničen na djelove fizičke infrastrukture koje mogu da obezbijede prostor za smještaj elementata fiksne elektronske komunikacione mreže kao što su kablovska kanalizacija, stubovi i okna. Dakle, opseg relevantnog tržišta usluga vjerovatno će biti ograničen na fizičku infrastrukturu specifičnu za elektronske komunikacione usluge u mnogim državama članicama".

Agencija je utvrdila centralnu uslugu (*eng.focal product*) ovog relevantnog tržišta koja obuhvata samo podskup fizičke infrastrukture, imajući u vidu sljedeće okolnosti:

- a) Centralna usluga (*eng.focal product*) ovog relevantnog tržišta se ograničava na telekomunikacionu fizičku infrastrukturu, odnosno fizičku infrastrukturu koja se koristi kao podrška ili "domaćin" elementima elektronske komunikacione mreže.
- b) Centralna usluga (*eng.focal product*) ovog relevantnog tržišta se ograničava na fizičku infrastrukturu koja se koristi za postavljanje ili provlačenje telekomunikacionih kablova (npr. kanali, stubovi i okna). Isključuje se, dakle, fizička infrastruktura koja se koristi za smještaj opreme za radio prijem i radio prenos potrebna za bežične veze u telekomunikacionoj mreži (npr. antene, antenski stubovi i tornjevi).

Centralna usluga, shodno tome, obuhvata svu specifičnu pasivnu elektronsku komunikacionu infrastrukturu koja se koristi za postavljanje ili provlačenje telekomunikacionih kablova, nezavisno od vlasnika fizičke infrastrukture ili rasprostranjenosti njihovih mreža. Međutim, Agencija će uzimati u obzir veličinu i rasprostranjenost mreža prilikom razmatranja geografskog tržišta i prilikom analize, odnosno procjene statusa značajne tržišne snage.

Centralna usluga, takođe, uključuje telekomunikacionu kablovsku kanalizaciju u vlasništvu lokalnih opština (npr. Komunalne usluge Podgorica).

Centralna usluga kod pristupa fizičkoj infrastrukturi je usluga pristup telekomunikacionoj kablovskoj kanalizaciji i pridruženoj infrastrukturi (uključujući okna i pristup zgradama), koji se sastoje od infrastrukture pogodne za smještaj opreme i kablova za elektronske komunikacione mreže (prvobitno kablovi sa upredenim bakarnim paricama a u novije vrijeme optičkih kablova i pripadajuće opreme). Dakle, centralna usluga u ovoj definiciji obuhvata samo podskup fizičke infrastrukture koja je “domaćin“ ili podrška telekomunikacionoj mreži u svrhu pružanja svih vrsta elektronskih komunikacionih usluga, a za koje se u budućnosti može očekivati da će se pretežno koristiti za postavljanje optičkih kablova.

5.2.1. Karakteristike i nivo pružanja centralne usluge relevantnog tržišta

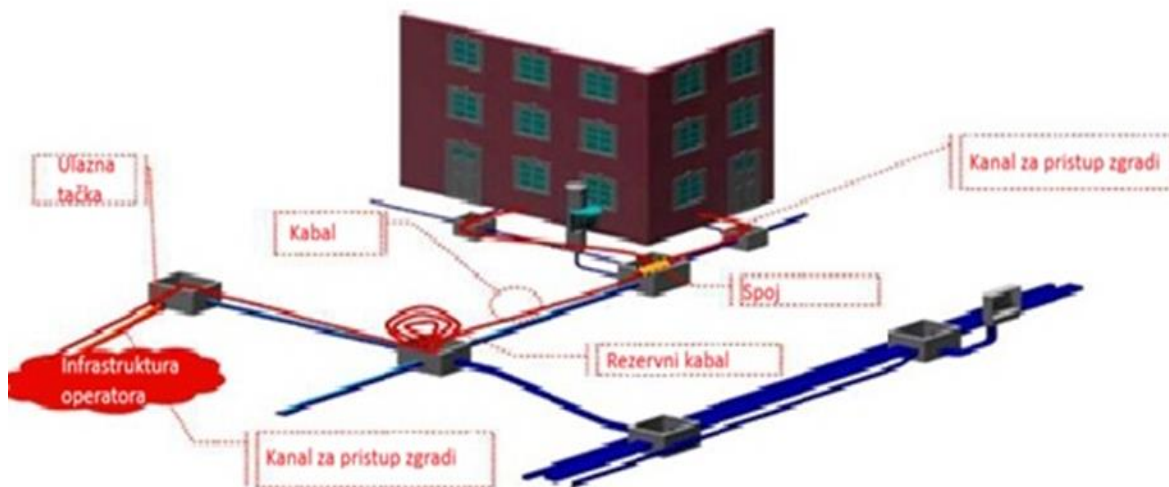
Telekomunikaciona kablovska kanalizacija je vrsta elektronske komunikacione infrastrukture koja se sastoji od mreže podzemnih cijevi od pogodnog materijala, telekomunikacionih kablovskih okana i telekomunikacionih kablovskih galerija, koja služi za postavljanje i zaštitu telekomunikacionih kablova.

Kablovska kanalizacija odnosi se na infrastrukturu, odnosno kanale te kanalizacione cijevi i okna u kojima su položeni kablovi. U kablovskoj kanalizaciji nalazi se više vrsta kanalizacionih cijevi koje se razlikuju prema materijalu od kojeg su izrađene (npr. PVC ili PE) te njihovom prečniku (npr. Ø110 mm, Ø40 mm itd).

Cijevi telekomunikacione kablovske kanalizacije su osnovni konstruktivni element kablovske kanalizacije, a mogu biti u formi mikrocijevi, cijevi malog prečnika i cijevi velikog prečnika.

Telekomunikaciona kablovska okna su podzemne prostorije višestruke namjene koje se postavljaju na mjestima nastavljanja, ukrštanja i promjene smjerova telekomunikacione kablovske kanalizacije, kao i ispred pristupnih čvorova i drugih objekata u kojima je smještena oprema elektronskih komunikacionih mreža.

Planiranje i izgradnja telekomunikacione kablovske kanalizacije vrši se u skladu sa konceptom razvoja elektronske komunikacione mreže, tehnološkim razvojem telekomunikacionih kablova koji će se koristiti, tehnološkim razvojem komponenti telekomunikacione kablovske kanalizacije, kao i propisima kojima je regulisana oblast uređenja prostora i izgradnje objekata.



Slika br.2:Šematski prikaz kablovske kanalizacije

Operatori, koji su vlasnici telekomunikacione kablovske kanalizacije su:

- CRNOGORSKI TELEKOM,
- KOMUNALNE USLUGE PODGORICA,
- ONE,
- MTEL,
- SIOL,
- ŽELJEZNIČKA INFRASTRUKTURA CRNE GORE,
- TELEMACH i
- RADIO DIFUZNI CENTAR.

Usluge zakupa prostora u telekomunikacionoj kablovskoj kanalizaciji pružaju 4 operatora i to:

- CRNOGORSKI TELEKOM,
- KOMUNALNE USLUGE PODGORICA,
- MTEL i
- RADIO DIFUZNI CENTAR.

Pravilnikom o načinu i uslovima pristupa, kolokacije i zajedničkog korišćenja elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme uređuju se, između ostalog, uslovi pod kojim operatori mogu da koriste i dijele postojeću telekomunikacionu kablovsku kanalizaciju (tj. prostor unutar kablovskih cijevi, okana i sličnih objekata) drugih operatora ili infrastrukturnih vlasnika.

Kroz zajedničko korišćenje elektronske komunikacione infrastrukture uređuje se obaveza operatora koji posjeduju infrastrukturu da omogući zajedničko korišćenje te infrastrukture drugim operatorima, pod uslovima koji su tehnički izvedivi, transparentni i nediskriminatorni. U Crnoj Gori, glavni korisnici ove fizičke infrastrukture su operatori elektronskih komunikacionih mreža koji je koriste za instaliranje sopstvenih elemenata mreže za pružanje

jedne ili više maloprodajnih elektronskih komunikacionih usluga na lokalnom ili nacionalnom nivou (npr. širokopojasni pristup internetu, glasovna telefonija, televizija itd).

1) CRNOGORSKI TELEKOM omogućava drugim operatorima pristup elektronskoj komunikacionoj infrastrukturi. Usluge koje Crnogorski Telekom daje u zakup su zakup prostora u kablovskoj kanalizaciji, zakup mikrocijevi, instalacija optičkih kablova, pristup oknima i distributivnim tačkama.

Crnogorski Telekom je, prema podacima iz Upitnika, na kraju analiziranog perioda imao ukupnu dužinu telekomunikacione kablovske kanalizacije od 1.773.543 metara, od čega je više od trećine, odnosno 698.356 metara dato u zakup prostora u kablovskoj kanalizaciji. Među zakupcima su najznačajniji MTEL sa 43,55%, Telemach sa 26,66%, ONE Crna Gora sa 26,33%, dok se ostalo odnosi na sljedeće zakupce: Komunalne usluge Podgorica, IPMONT, Crnogorski elektroprenosni sistem, Radio-difuzni centar, CEDIS, ORION Telekom i NETMONT. Nasuprot tome, Crnogorski Telekom je zakupio na kraju analiziranog perioda 100.570 metara kablovske kanalizacije, od čega od Komunalnih usluga Podgorica 99,77%, a od MTEL-a 0,22%.

Crnogorski Telekom kao operator koji ima značajnu tržišnu snagu na Veleprodajnom tržištu lokalnog pristupa fiksnoj mreži na fiksnoj lokaciji objavljuje Referentnu ponudu koja, između ostalog, sadrži uslove i cijene zakupa prostora u kablovskoj kanalizaciji.

2) KOMUNALNE USLUGE PODGORICA su dostavile podatke putem Geoportala za 237.336 metara telekomunikacione kablovske kanalizacije koje su date u zakup. Među zakupcima su najznačajniji: Crnogorski Telekom sa 42,28 %, MTEL sa 18,41%, Telemach sa 22,35%, ONE Crna Gora sa 14,51%, dok se ostalo odnosi na sljedeće zakupce: IPMONT, Crnogorski elektroprenosni sistem, ORION Telekom i FIBERCOM. Nasuprot tome, Komunalne usluge Podgorica su zakupile 3,284 metara kablovske kanalizacije od Crnogorskog Telekom-a.

Komunalne usluge Podgorica daju u zakup telekomunikacionu kanalizaciju i to: cijevi telekomunikacione kablovske kanalizacije, distributivna okna, kao i pridruženu infrastrukturu.

3) MTEL je dostavio podatke u Upitniku o ukupnoj dužini od 445.330 metara telekomunikacione kablovske kanalizacije, od kojih je 224 metara dato u zakup Crnogorskom Telekom-u a 321 metar Telemach-u. Nasuprot tome, MTEL je zakupio 304,156 m kablovske kanalizacije od Crnogorskog Telekom-a i 43,680 m kablovske kanalizacije od Komunalnih usluga Podgorica.

4) RADIO DIFUZNI CENTAR, prema podacima iz Upitnika, ima ukupno 13.200 m kablovske kanalizacije od čega 4.000 m u opštini Podgorica i 9.200m u opštini Ulcinj. RDC je zaključio ugovor sa Telemach-om o zakupu prostora u telekomunikacionoj kablovskoj kanalizaciji za 4.000 m u opštini Podgorica. Nasuprot tome, RDC je zakupio 2,908 m kablovske kanalizacije od Crnogorskog Telekom-a.

Detaljan pregled zakupljene kanalizacije na dan 30.06.2025. godine po opštinama dat je u Tabeli broj 2:

Opština	Dužina EK kanalizacije f40 mm (m)	Dužina EK kanalizacije f20 mm (m)	Dužina EK kanalizacije 3xf40 mm (m)	Dužina EK kanalizacije 2xf20 mm (m)	Ukupno kanalizacije (m)
Podgorica	156,473	291,119	5,566	413	453,999
Herceg Novi	15,622	78,184	0	0	93,806
Tivat	23,482	45,305	0	0	68,787
Kotor	10,116	50,468	0	0	60,584
Pljevlja	3,924	27,996	0	0	31,920
Bijelo Polje	6,115	46,187	0	0	52,302
Budvu	0	25,396	0	0	25,396
Bar	1,577	65,201	0	0	66,778
Nikšić	168	25,675	0	0	25,843
Cetinje	0	12,936	0	0	12,936
Berane	0	6,121	0	0	6,121
Ulcinj	0	33,061	0	0	33,061
Mojkovac	0	5,370	0	0	5,370
Danilovgrad	0	5,869	0	0	5,869
Žabljak	0	3,371	0	0	3,371
Kolašin	0	3,390	0	0	3,390
Ukupno	217,477	704,915	5,566	413	949,533

Tabela br.2: Pregled zakupljene kanalizacije po opštinama

Komunalne usluge Podgorica, MTEL i Radio-difuzni centar imaju ujednačene cijene zakupa telekomunikacione kanalizacije koje je Crnogorski Telekom imao prije usklađivanja sa troškovnim modelom, tj. 0,0304 eur/m mjesečno za Ø20mm i 0,0811 eur/m mjesečno za Ø40mm.

Cijene zakupa telekomunikacione kanalizacije na dan 30.06.2025.godine su date su u sljedećoj tabeli:

Operator	Ø 40 mm	Ø 20 mm	<Ø 20 mm
Crnogorski Telekom	0,0590 €	0,0265 €	0,0184 €
Radio-difuzni centar	0,0811 €	0,0304 €	
Mtel	0,0811 €	0,0304 €	
Komunalne usluge Podgorica	0,0811 €	0,0304 €	

Tabela br.3: Uporedni pregled cijena zakupa telekomunikacione kanalizacije

Od primjene trećeg koraka glide-patha, odnosno od 01.11. 2025.godine, koja je rezultat primjene rezultata BULRIC troškovnog modela Agencije, cijene Crnogorskog Telekom-a su smanjenje tako da cijena zakupa za cijev do 20mm je 0.0124 €/m/ mjesečno, za cijev 20mm je 0,0265 €/m/mjesečno i za cijev 40mm je 0.0479 €/m/mjesečno.

5.2.2. Analiza stepena supstitucije na strani tražnje – veleprodajni nivo

Agencija je identifikovala najprije centralnu uslugu (*eng.focal product*) ovog relevantnog tržišta a to je pristup telekomunikacionoj kablovskoj kanalizaciji (uključujući okna i pristup zgradama) za koju će se provjeriti ispunjenost preduslova za primjenu regulatornih mjera.

Nakon toga, Agencija je pristupila razmatranju da li se opseg relevantnog tržišta može proširiti uključivanjem dodatnih usluga koje pružaju iste funkcije, bez obzira na korišćene tehnologije, ili se smatraju zamjenom za centralnu uslugu.

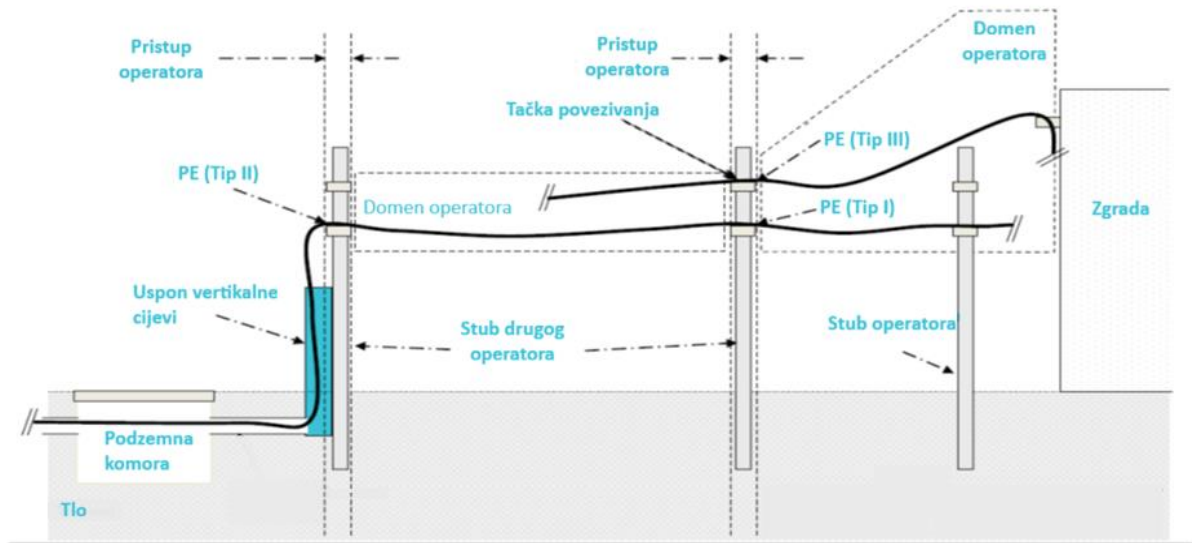
Relevantno tržište usluga čine one usluge koje su, posmatrano sa pozicije operatora korisnika međusobno supstitutivne zbog svojih karakteristika, cijena ili namjene. Drugim riječima, dimenziju relevantnog tržišta usluga čine sve ponuđene usluge koje su po svojim karakteristikama, namjenama i cijenama međusobno supstitutivne, tako da postoje efekti supstitucije na strani tražnje, na strani ponude ili mogućnost ulaska potencijalne konkurencije.

Da bi se definisale i razlikovale specifične usluge koje, uz uslugu pristupa kablovskoj kanalizaciji, treba da budu uključene u Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi, Agencija je razmotrila sljedeća pitanja:

5.2.3. Da li usluga pristupa telekomunikacionim stubovima pripada opsegu usluga ovog relevantnog tržišta?

Evropska komisija ne segmentira ovo relevantno tržište prema vrsti fizičke infrastrukture, na primjer, da li je podzemna ili nadzemna. Prema stavu Komisije, relevantno tržište usluga može da obuhvati fizičku infrastrukturu i druge objekte koji se mogu koristiti za smještaj mrežnih elemenata, tj.pružanje veleprodajnog pristupa određenoj fizičkoj infrastrukturi kao podrške instalaciji elektronskih komunikacionih mreža, pri čemu opseg treba da bude ograničen na onu fizičku infrastrukturu koja se može koristiti za smještaj fiksnih elemenata elektronske komunikacione mreže, kao što su kablovska kanalizacija, stubovi i pripadajuća infrastruktura.

Stubovi se odnose se na infrastrukturu koja nadzemnim samonosivim optičkim ili bakarnim kablovima povezuje mreže odnosno prostorije krajnjih korisnika tamo gdje nema izgrađene kablovske kanalizacije. Stubovi se većinom koriste u rjeđe naseljenim, odnosno u sub–urbanim i ruralnim područjima za povezivanje korisnika putem nadzemnih bakarnih ili optičkih kablova umjesto izgradnje kablovske kanalizacije.



Slika br.3: Šematski prikaz stubova

Zakup stubova zasniva se na odredbama Zakona o elektronskim komunikacijama i propisima o zajedničkom korišćenju infrastrukture uz uvažavanje principa transparentnosti, nediskriminatornosti i proporcionalnosti cijena.

Pristup stubovima u kontekstu analize ovog relevantnog tržišta odnosi se na stubove u vlasništvu operatora elektronskih komunikacija koji su namijenjeni primarno za postavljanje elektronskih komunikacionih mreža. Crnogorski Telekom je, prema podacima iz Upitnika jedini operator elektronskih komunikacija koji ima 370 stubova sa ukupnom dužinom trasa od 14,3km koje pokrivaju i koji su namijenjeni isključivo za postavljanje elektronske komunikacione mreže Crnogorskog Telekoma.

Na drugoj strani, pristup stubovima drugih, konkretno komunalnih i energetske kompanije je regulisan posebnim okvirom i ne ulazi u obuhvat ovog relevantnog tržišta. Naime, Evropska komisija je uvela simetričnu regulaciju Direktivom Evropske komisije o smanjenju troškova¹⁶ (BCRD) iz 2014.godine, koja je sada zamijenjena Aktom o gigabitnoj infrastrukturi¹⁷ (GIA) iz 2024.godine, kojima je nametnula obavezu svim mrežnim operatorima (elektrodistribucija, vodovod, željeznica, javna rasvjeta) da daju pristup svojoj fizičkoj infrastrukturi operatorima elektronskih komunikacija po pravičnim uslovima.

Agencija je prilikom razmatranja da li usluga pristupa kablovskoj kanalizaciji i usluga pristupa telekomunikacionim stubovima čine opseg jedinstvenog relevantnog tržišta, prvenstveno imala u vidu njihovu funkcionalnu zamjenjivost baziranu na njihovoj ulozi u izgradnji elektronskih komunikacionih mreža.

¹⁶ DIRECTIVE 2014/61/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks

¹⁷ REGULATION (EU) 2024/1309 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 April 2024 on measures to reduce the cost of deploying gigabit electronic communications networks, amending Regulation (EU) 2015/2120 and repealing Directive 2014/61/EU (Gigabit Infrastructure Act)

Iako kablovska kanalizacija predstavlja podzemnu infrastrukturu, dok telekomunikacioni stubovi omogućavaju nadzemno postavljanje kablova, u određenim slučajevima operatori elektronskih komunikacija mogu birati između ove dvije opcije prilikom izgradnje mreže. Izbor između podzemne i nadzemne infrastrukture često zavisi od troškova izgradnje, geografskih i terenskih karakteristika, lokalnih urbanističkih i regulatornih ograničenja, kao i dostupnosti postojeće infrastrukture.

Kablovska kanalizacija i telekomunikacioni stubovi obavljaju istu osnovnu funkciju, odnosno omogućavaju postavljanje elektronskih komunikacionih kablova. Sa stanovišta operatora elektronskih komunikacionih mreža, obje vrste infrastrukture predstavljaju pasivnu fizičku infrastrukturu koja služi za postavljanje i zaštitu mrežnih elemenata. Iz tog razloga može se smatrati da predstavljaju alternativne načine realizacije iste namjene, odnosno ograničeno supstitutivne usluge jer u ruralnim i sub-urbanim područjima operatori elektronskih komunikacija mogu odlučiti da koriste nadzemnu infrastrukturu na telekomunikacionim stubovima kao alternativu kablovskoj kanalizaciji, što ukazuje na određeni stepen zamjenjivosti na strani tražnje.

Drugi relevantan argument Agencije ukazuje na komplementarnost između usluge pristupa kablovskoj kanalizaciji i usluge pristupa telekomunikacionim stubovima. U praksi, izgradnja elektronskih komunikacionih mreža često podrazumijeva kombinovano korišćenje različitih vrsta infrastrukture. Na primjer, u urbanim područjima češće se koristi podzemna kablovska kanalizacija, dok se u ruralnim ili rjeđe naseljenim područjima češće koriste telekomunikacioni stubovi za nadzemno postavljanje kablova. Stoga jedna mrežna trasa može sadržati kombinaciju podzemnih i nadzemnih segmenata, što ukazuje da se ove dvije vrste infrastrukture u praksi često koriste zajedno kao dio jedinstvenog sistema za izgradnju mreže.

Na osnovu svega navedenog, Agencija zaključuje da telekomunikaciona kablovska kanalizacija i telekomunikacioni stubovi predstavljaju različite oblike pasivne fizičke infrastrukture koji služe istoj svrsi – omogućavanju postavljanja elektronskih komunikacionih mreža, odnosno imajući u vidu njihovu funkcionalnu povezanost, mogućnost djelimične zamjenjivosti u određenim uslovima i područjima, kao i njihovu komplementarnu ulogu u izgradnji mreže, odnosno da obje usluge pristupa čine dio šireg relevantnog veleprodajnog tržišta pristupa fizičkoj infrastrukturi.

5.2.4. Da li usluga pristupa ne-telekomunikacionoj fizičkoj infrastrukturi pripada opsegu usluga ovog relevantnog tržišta?

Ovo relevantno tržište obuhvata pružanje usluga veleprodajnog pristupa fizičkoj infrastrukturi koja je primarno izgrađena za druge potrebe, u svrhu postavljanja elektronske komunikacione mreže.

Prilikom definisanja relevantnog veleprodajnog tržišta pristupa fizičkoj infrastrukturi za izgradnju elektronskih komunikacionih mreža, Agencija smatra da postoje razlozi da se fizička infrastruktura koja primarno služi za obavljanje drugih djelatnosti i pružanje usluga koje nijesu elektronske komunikacione usluge (npr. elektro-energetska, komunalna ili druga infrastruktura) ne uključi u opseg usluga ovog relevantnog tržišta. Ključni argumenti zasnivaju se na kriterijumima funkcionalne zamjenjivosti, tehničke kompatibilnosti, ekonomske održivosti i pravno-regulatornim specifičnostima.

Agencija je razmatrala stepen (ne)supstitutivnosti između elektroenergetskih stubova operatora CEDIS i stubova javne rasvjete kojima upravljaju Komunalne usluge Podgorica na jednoj strani i telekomunikacionih stubova operatora.

Vlasnici ne-telekomunikacione fizičke infrastrukture, kao što su CEDIS i Komunalne usluge Podgorica omogućavaju zajedničko korišćenje stubova javne rasvjete i elektroenergetskih stubova za telekomunikacione svrhe i to:

KOMUNALNE USLUGE PODGORICA imaju zaključene ugovore sa 4 operatora, i to:

- Ugovor o poslovno tehničkoj saradnji sa MTELOM IRU15 za ukupnu dužinu dionica od 200+ km na kojima će biti postavljeni kablovi sa optičkim vlaknima MTELa.
- Ugovor o poslovno tehničkoj saradnji sa Crnogorskim Telekom-om IRU15 za ukupnu dužinu dionica do 50 km na kojima će biti postavljeni optički vodovi Crnogorskog Telekoma.
- Ugovor o zakupu sa ONE-om IRU5 za ukupnu dužinu dionica od 2.531 m na kojima su postavljeni optički vodovi ONEa;
- Ugovor o poslovno tehničkoj saradnji sa FIBERCOM-om IRU5 za ukupnu dužinu dionica od 100.000 m na kojima će biti postavljeni optički vodovi FIBERCOM -a.

CRNOGORSKI ELEKTRODISTRIBUTIVNI SISTEM (CEDIS) je potpisao Sporazume o poslovno tehničkoj saradnji sa 2 operatora, kojima su regulisani međusobna prava i obaveze po pitanju davanja na korišćenje nadzemne elektrodistributivne infrastrukture CEDIS, i to:

- Sporazum o poslovno tehničkoj saradnji sa MTEL-om kojim se MTEL obavezuje da provuče po 48 optičkih vlakana na ugovorenim dionicama, pri čemu je procentualna razmjena korišćenja između CEDIS-a i MTELa 50%-50%). Predmet ovog sporazuma je zajedničko ulaganje za postavljanje, korišćenje i tekuće održavanje optičkih vlakana na 35kV, 10kV i 0,4kV elektrodistributivnim nadzemnim vodovima;
- Sporazum o poslovno tehničkoj saradnji sa Crnogorskim Telekom-om kojim se obavezuje da provuče po 48 optičkih vlakana na ugovorenim dionicama, pri čemu je procentualna razmjena korišćenja između CEDIS-a i Crnogorskog Telekoma 50%-50%).

Vlasnici ne-telekomunikacione infrastrukture obično nijesu aktivni učesnici na tržištu pružanja infrastrukture za elektronske komunikacije. Njihova osnovna djelatnost nalazi se u drugim sektorima, te pružanje pristupa infrastrukturi za telekomunikacione svrhe može imati sekundarni ili ograničeni značaj. Zbog toga oni ne moraju biti u mogućnosti da brzo i bez značajnih troškova prilagode svoju infrastrukturu kako bi ponudili usluge pristupa u mjeri u kojoj to čine telekomunikacioni operatori.

Ne-telekomunikaciona infrastruktura često nije projektovana niti optimizovana za smještaj elektronskih komunikacionih kablova. Kao rezultat toga, operatori elektronskih komunikacionih mreža ne mogu je uvijek koristiti kao realnu alternativu telekomunikacionoj infrastrukturi. U mnogim slučajevima njena upotreba zahtijeva dodatna tehnička prilagodjavanja ili nije moguća zbog sigurnosnih ili tehničkih ograničenja. Zbog toga operatori, čak i u slučaju povećanja cijena usluga pristupa telekomunikacionoj infrastrukturi, ne bi mogli lako preći na korišćenje ne-telekomunikacione infrastrukture, što ukazuje na ograničen stepen zamjenjivosti.

Nadalje, telekomunikaciona infrastruktura, kao što su telekomunikaciona kablovska kanalizacija i telekomunikacioni stubovi, projektovana je upravo za postavljanje ili polaganje telekomunikacionih kablova. Nasuprot tome, infrastruktura drugih sektora (npr. elektroenergetski stubovi ili stubovi javne rasvjete) ima primarnu funkciju u okviru sopstvenog sektora. Takve razlike mogu značiti da kapacitet infrastrukture za smještaj telekomunikacionih kablova može biti ograničen, da pristup može biti tehnički složeniji, kao i da korišćenje može zavisiti od dodatnih bezbjednosnih ili operativnih pravila.

Na kraju, pristup ne-telekomunikacionoj infrastrukturi često je uređen drugačijim regulatornim okvirom u odnosu na pristup telekomunikacionoj infrastrukturi. Na primjer, pristup infrastrukturi energetske ili komunalne preduzeća može biti predmet posebnih sektorskih propisa, procedura ili administrativnih ograničenja, što može uticati na uslove pristupa, trajanje odobrenja, cijene i tehničke uslove korišćenja.

Uzimajući u obzir ograničenu i nedovoljnu zamjenjivost sa strane tražnje i ponude, kao i primjenu različitih sektorskih regulatornih okvira, Agencija zaključuje da ne-telekomunikaciona infrastruktura ne predstavlja direktnu alternativu telekomunikacionoj infrastrukturi.

Nakon razmatranja argumenata koji se zasnivaju na kriterijumima zamjenjivosti sa strane tražnje i ponude Agencija je razmatrala razlike u tehničkim karakteristikama infrastrukture.

Infrastruktura izgrađena u druge, tj. ne-telekomunikacione svrhe nije uvijek pogodna za smještaj elektronskih komunikacionih mreža iz sljedećih razloga:

- tehničke karakteristike, uključujući nedostatak odgovarajućih lokacija za smještaj tehničkih objekata;
- pristupačnost, uključujući nedostatak dovoljnog broja pristupnih tačaka i/ili problem restriktivnih i specifičnih propisa za pristup (posebno za fizičku infrastrukturu za vodu, gas i električnu energiju);
- neprikladan dizajn ili topologija mreže – mogu biti fragmentiraniji i možda ne odražavaju rute kojima se usmjerava infrastruktura specifična za elektronske komunikacije;
- bezbjednosni zahtjevi i rizici, uključujući nesigurno okruženje za koegzistenciju mreža;
- teška i skupa adaptacija i popravka;
- nedovoljna pokrivenost, odnosno ne-telekomunikacione infrastrukture nemaju potrebnu kapilarnost za raspoređivanje elektronskih komunikacionih mreža.

Sa druge strane, postoje različite okolnosti koje opravdavaju korisnost korišćenja fizičke infrastrukture drugih sektora za instalaciju optičkih mreža. Naime, brojni operatori instaliraju optičke mreže na željezničkim nadzemnim vodovima/nosačima, na zgradama ili drugim nosećim strukturama, u kablovskim kanalima ili direktno položene duž puteva ili železničkih pruga, duž dalekovoda ili distributivnih vodova itd. Međutim, korišćenje ove infrastrukture je limitirano i čini samo segment u postavljanju i implementaciji integralne elektronske komunikacione mreže. Operatori, uglavnom, koriste pristup fizičkoj infrastrukturi drugih sektora za uspostavljanje veza na velike udaljenosti ili, obrnuto, veza na kratke udaljenosti, prevazilazeći na taj način određene prepreke, dakle specifično za određene lokacije i okolnosti. Ipak, takva infrastruktura ne može predstavljati efikasnu alternativu telekomunikacionoj infrastrukturi.

Uzimajući u obzir ograničenu zamjenjivost sa strane tražnje i ponude, tehničke i funkcionalne razlike, kao i različite regulatorne okvire, Agencija zaključuje da ne-telekomunikaciona infrastruktura ne pripada istom relevantnom veleprodajnom tržištu kao infrastruktura koja je primarno namijenjena za elektronske komunikacije.

5.2.5. Da li usluge pristupa antenskim stubovima i tornjevima pripadaju opsegu usluga ovog relevantnog tržišta?

Agencija je razmatrala da li usluge pristupa antenskim stubovima i tornjevima trebaju biti uključene u relevantno veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi.

Antenski stub je struktura koja se koristi za montiranje antena i/ili druge elektronske komunikacione opreme radi prenosa i prijema signala.

Toranj je veća, nezavisna struktura, takođe namijenjena za montiranje antena i druge elektronske komunikacione opreme. Za razliku od antenskih stubova, toranj može imati unutrašnje prostorije u kojima je instalirana elektronska komunikaciona oprema koja se koristi za pružanje usluga ili održavanje javne komunikacione mreže.

I antenski stub i toranj su dio bežične fizičke infrastrukture koji su “podrška“ u prenosu i prijemu bežičnih komunikacionih signala. Ova infrastruktura, inače, obuhvata tornjeve, antenske stubove, antene, bazne stanice i drugu opremu dizajniranu da obezbijede prostiranje radio talasa, pokrivenost komunikacijom i adekvatan kvalitet bežične komunikacije. Ova vrsta infrastrukture je posebno važna kako bi se smanjila područja gde signal može biti slab ili nedostupan, čime se obezbeđuje stabilna radio pokrivenost u različitim oblastima.

Na sljedećoj tabeli je dat uporedni pregled broja antenskih stubova po operatorima i broj antenskih stubova na kojima je zastupljeno zajedničko korišćenje.

Operator-vlasnik antenskih stubova	Broj antenskih stubova na dan 30.06.2025.godine	Broj antenskih stubova na dan 30.06.2025.godine na kojima je zastupljeno zajedničko korišćenje	%
RADIO DIFUZNI CENTAR	144	136	94%
CRNOGORSKI TELEKOM	175	71	41%
ONE	165	90	55%
SKY TOWERS INFRASTRUCTURES	110	106	96%
MTEL	26	0	0%
NETMONT	19	2	11%
Ukupno	639	405	63%

Tabela br.4: Uporedni pregled po operatorima broja antenskih stubova na kojima je zastupljeno zajedničko korišćenje

Značajno je da je na kraju drugog kvartala 2025. godine od ukupno 639 antenskih stubova u vlasništvu telekomunikacionih operatora pristup infrastrukturi omogućen na 405 antenskih stubova, što je približno na nivou od dvije trećine raspoloživih antenskih stubova.

Ekvivalentan odnos je vrijedio tokom čitavog analiziranog perioda, što potvrđuje da su operatori vlasnici antenskih stubova spremni omogućiti pristup svojoj infrastrukturi i imati koristi po osnovu prihoda od pružanja usluge iznajmljivanja prostora na antenskom stubu.

Podaci iz tabele br. 4, takođe, potvrđuju prisustvo efikasne konkurencije u pogledu pružanja usluge pristupa antenskim stubovima. U ukupnom broju antenskih stubova na kojima je omogućeno zajedničko korišćenje Radio difuzni centar učestvuje sa 34%, SKY TOWERS INFRASTRUCTURES sa 26%, ONE Crna Gora sa 22% i Crnogorski Telekom sa 18%.

U skladu sa metodologijom definisanja relevantnih tržišta koju propisuje Evropska komisija u Smjernicama o analizi relevantnog tržišta, osnovni kriterijum za uključivanje određenih usluga u isto tržište predstavlja postojanje dovoljnog stepena zamjenjivosti na strani tražnje i ponude.

U konkretnom slučaju, Agencija smatra da takva zamjenjivost ne postoji. Naime, pristup kablovskoj kanalizaciji i telekomunikacionim stubovima za kablove koristi se za potrebe izgradnje i eksploatacije fiksnih elektronskih komunikacionih mreža, posebno za polaganje optičkih i bakarnih kablova. Nasuprot tome, pristup antenskim stubovima i tornjevima koristi se za implementaciju mobilnih i drugih bežičnih mreža, putem instalacije radio i antenske opreme.

S obzirom na navedeno, predmetne usluge imaju različitu funkcionalnu namjenu i ne predstavljaju međusobno zamjenjive inpute. Operator koji ima potrebu za pristupom kablovskoj kanalizaciji ne može tu potrebu zadovoljiti korišćenjem antenskih stubova ili tornjeva, niti operator koji zahtijeva pristup tornju može koristiti kablovsku kanalizaciju kao alternativu.

Primjenom testa hipotetičkog monopoliste (SSNIP test), Agencija zaključuje da u slučaju malog, ali značajnog i trajnog povećanja cijena jedne od navedenih usluga, ne bi došlo do prelaska operatora korisnika na drugu uslugu, što dodatno potvrđuje odsustvo zamjenjivosti na strani tražnje. U slučaju hipotetičkog, malog ali značajnog i trajnog povećanja cijena (npr. 5–10%) pristupa stubovima za optičke kablove, neophodno je ispitati da li bi operatori prešli na korišćenje antenskih stubova kao alternativu. Takva zamjena nije vjerovatna, jer antenski stubovi ne predstavljaju funkcionalno ekvivalentnu zamjenu za optičku infrastrukturu u pogledu kapaciteta, latencije i pouzdanosti. Prelazak bi zahtijevao promjenu tehnološke platforme, što prevazilazi okvir kratkoročne zamjenjivosti.

Takođe, ne postoji ni zamjenjivost na strani ponude, budući da operatori koji raspolažu kablovskom kanalizacijom ne mogu u kratkom roku i bez značajnih troškova započeti pružanje usluga pristupa antenskim stubovima i tornjevima. Pošto su antenski stubovi i tornjevi projektovani za mobilnu komunikaciju i određene radiokomunikacione usluge, oni ne pružaju potrebnu zaštitu niti propusni opseg potreban za optičke mreže. Stoga, iako je upotreba antenskih stubova i tornjeva za mobilne komunikacije široko rasprostranjena, njihova adaptacija na fiksne mrežne kablove je skupa i zahtijeva značajna dodatna ulaganja, pa su u ovom slučaju mogućnosti supstitucije na strani ponude veoma male. Osim toga, operatori koji upravljaju antenskim stubovima ne bi mogli u kratkom roku prilagoditi infrastrukturu za masovno postavljanje optičkih kablova i replicirati funkcionalnosti koje pružaju stubovi.

Dodatno, usluge pristupa ovim različitim infrastrukturama predstavljaju veleprodajne inpute za različita maloprodajna tržišta, odnosno za fiksne i mobilne elektronske komunikacione usluge, koje karakterišu različiti konkurentski uslovi, poslovni modeli i regulatorni izazovi. Konkretno, infrastruktura za optiku je input za uslugu fiksnog širokopojasnog pristupa internetu, dok su antenski stubovi/tornjevi input za usluge mobilne telefonije i prenosa podataka.

Na kraju, ove infrastrukture karakteriše tehnička i funkcionalna neuporedivost. Kanalizacija i stubovi omogućavaju kontinuirani fizički prenos kablova dok antenski stubovi i tornjevi omogućavaju radio pokrivenost, odnosno pokrivenost signalom u prostoru. Dakle, razlika je i u samoj prirodi infrastrukture.

Agencija se u ovom postupku rukovala i pristupom na koji je ukazano u Smjernicama o analizi relevantnog tržišta da opseg relevantnog tržišta treba definisati dovoljno usko da reflektuje stvarne konkurentske pritiske ali ne preširoko da se "zamagle" razlike. Uključivanje usluga različite konkurentske dinamike bi spojilo nepovezane inpute, dovelo do pogrešne procjene tržišne snage i oslabilo ciljanu regulaciju.

Uzimajući u obzir sve gore navedeno, kao i postojeću konkurenciju u pogledu pružanja usluga pristupa antenskim stubovima, Agencija zaključuje da pristup antenskim stubovima i tornjevima ne mogu biti u opsegu usluga relevantnog veleprodajnog tržišta pristupa fizičkoj infrastrukturi.

5.2.6. Da li usluga pristupa i korišćenja prostora u objektima/zgradama/kontejnerima pripada opsegu usluga ovog relevantnog tržišta?

Usluga zakupa prostora u objektima, zgradama i kontejnerima, iako može predstavljati dio šireg okvira ili definicije pristupa fizičkoj infrastrukturi, nije zamjenjiva usluzi zakupa prostora u kablovskoj kanalizaciji.

Ove dvije usluge imaju različitu funkcionalnu ulogu u mreži, pa samim tim nijesu direktni supstituti. Naime, ove usluge se razlikuju po svojoj funkcionalnoj namjeni i ulozi u elektronskoj komunikacionoj mreži. Zakup prostora u objektima prvenstveno služi za smještaj aktivne telekomunikacione opreme, dok zakup prostora u kablovskoj kanalizaciji omogućava polaganje i vođenje kablova kao dijela pasivne infrastrukture.

Ovi prostori u objektima, zgradama i kontejnerima su vrlo specifični, nalaze se na određenim lokacijama, ne dopiru do krajnjih korisnika i njihovih prostorija i zgrada te nisu namijenjeni za postavljanje optičkih kablova.

Na osnovu podataka koje su operatori dostavili putem web portala, na teritoriji Crne Gore su, prema stanju na kraju analiziranog perioda (30.06.2025.godine), u funkciji ukupno 724 lokacija na kojima se nalaze objekti/zgrade/kontejneri, zajedničko korišćenje istih je zastupljeno je na 220 lokacija, što čini 30% od ukupnog broja objekta, i to:

Operator- vlasnik zgrada/objekata/kontejnera	Broj zgrada/objekata na dan 30.06.2025.godine	Broja zgrada/objekata u kojima je bilo zastupljeno zajedničko korišćenje na dan 30.06.2025.godine	%
RADIO DIFUZIONI CENTAR	124	114	92%
CRNOGORSKI TELEKOM	283	20	7%
ONE	184	48	26%
MTEL	65	2	3%
TELEMACH	10	0	0%
SIOL	2	0	0%
NetMont	20	0	0%
SKY TOWERS INFRASTRUCTURES	36	36	100%
Ukupno	724	220	30%

Tabela br.5:Uporedni pregled po operatorima broja zgrada/objekata u kojima je bilo zastupljeno zajedničko korišćenje

U skladu sa metodologijom definisanja relevantnih tržišta koju Evropska Komisija propisuje u Smernicama o analizi relevantnih tržišta, zamjenjivost se utvrđuje na osnovu mogućnosti korisnika da, u slučaju promjene uslova (npr. cijene), pređu na alternativnu uslugu koja zadovoljava istu potrebu. U konkretnom slučaju, operator koji ima potrebu za pristupom kablovskoj kanalizaciji ne može tu potrebu zadovoljiti zakupom prostora u objektima, niti obrnuto. Stoga se predmetne usluge ne mogu smatrati međusobno zamjenjivim, već se prije mogu okarakterisati kao komplementarne usluge, koje zajedno omogućavaju izgradnju i funkcionisanje elektronskih komunikacionih mreža.

Usluga zakupa prostora u objektima, zgradama i kontejnerima, takođe, nije zamjenjiva usluži pristupa stubovima, jer ne postoji funkcionalna niti ekonomska supstitucija između njih. Ove usluge imaju različitu ulogu u elektronskoj komunikacionoj mreži i mogu se smatrati isključivo komplementarnim, a ne alternativnim rješenjima.

Uzimajući u obzir navedeno, Agencija smatra da usluge pristupa objektima/zgradama/kontejnerima ne mogu biti uključene u opseg usluga ovog relevantnog tržišta.

5.2.7. Analiza stepena supstitucije na strani ponude – veleprodajni nivo

Supstitucija na strani ponude na nivou veleprodaje bi bila moguća u slučaju da operator koji ne pruža usluge pristupa fizičkoj infrastrukturi prilikom povećanja cijena usluga hipotetičkog monopoliste počne pružati navedenu uslugu. Usluge pristupa fizičkoj infrastrukturi na nivou veleprodaje ne bi bilo moguće početi pružati u kratkom vremenskom roku zbog toga što podrazumijeva vlasništvo nad infrastrukturom čija je izgradnja toliko zahtjevnja da je nije

moguće realno završiti u kratkom vremenskom roku kao odgovor na malo, ali stalno povećanje cijena.

5.2.8. Da li usluga samosnadbijevanja (*eng.self supply*) pripada opsegu usluga ovog relevantnog tržišta?

Koncept samosnadbijevanja (*eng.self-supply*) u kontekstu relevantnog Veleprodajnog tržišta pristupa fizičkoj infrastrukturi odnosi se na situaciju u kojoj operator koristi sopstvenu infrastrukturu, konkretno, telekomunikacionu kanalizaciju i stubove, za potrebe izgradnje i pružanja elektronskih komunikacionih usluga, ali i za obezbjeđenje usluge pristupa svojoj infrastrukturi operatorima korisnicima. Dakle, takva infrastruktura može biti korišćena interno, tj. za sopstvene potrebe (u slučaju vertikalno integrisanih operatora) i djelimično stavljena na raspolaganje drugim operatorima u sklopu veleprodajne ponude.

Agencija je razmatrala da li je usluga samosnadbijevanja (*eng.self supply*) potencijalni oblik supstitucije usluzi pristupa fizičkoj infrastrukturi na strani ponude.

U skladu sa pristupom BEREC-a self-supply se može uzeti u obzir u okviru relevantnog tržišta ukoliko predstavlja stvarni ili potencijalni konkurentski pritisak na postojeće pružaoce usluge veleprodajnog pristupa.

Uzimajući u obzir karakteristike tržišta pristupa fizičkoj infrastrukturi, Agencija smatra da usluga pristupa infrastrukturi koja se koristi za sopstvene potrebe (*eng.self supply*) predstavlja funkcionalno identičan proizvod usluzi pristupa infrastrukturi koja se nudi na veleprodajnom tržištu. Osim toga, i Crnogorski Telekom i Mtel, kao vertikalno integrisani operatori, imaju veoma rasprostranjenu mrežu telekomunikacione kablovske kanalizacije (izuzetak opština Petnjica u slučaju Crnogorskog Telekoma i opštine Andrijevića, Gusinje, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Plav, Šavnik i Žabljak u slučaju Mtel-a), što ukazuje da usluga samosnadbijevanja (*eng.self supply*) vrši dovoljan konkurentski pritisak, te predstavlja efektivan supstitut usluzi veleprodajnog pristupa fizičkoj infrastrukturi.

Na osnovu svega navedenog, Agencija zaključuje da self-supply infrastruktura predstavlja dio ukupne ponude fizičke infrastrukture, te se usluga samo-snadbijevanja (*eng.self-supply*) uključuje u opseg usluga ovog relevantnog tržišta. Shodno tome, usluga samosnadbijevanja (*eng.self-supply*) se nadalje uzima u obzir u geografskoj analizi, kao i u postupku analize prilikom procjene tržišne strukture i izračuna tržišnih učešća na ovom relevantnom tržištu.

5.2.8. Zaključak o relevantnom tržištu u dimenziji usluga

Uzimajući u obzir sve navedeno, relevantno Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi obuhvata uslugu pristupa telekomunikacionoj kablovskoj kanalizaciji (uključujući okna i pristup zgradama), uslugu samosnadbijevanja (*eng.self supply*), kao i uslugu pristupa telekomunikacionim stubovima. Sa druge strane, tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi ne obuhvata uslugu pristupa fizičkoj infrastrukturi ne-telekomunikacionih sektora, uslugu pristupa antenskim stubovima i tornjevima i uslugu pristupa objektima/zgradama/kontejnerima.

6. RELEVANTNO TRŽIŠTE U GEOGRAFSKOJ DIMENZIJI

6.1. Uopšteno o geografskoj analizi

Nakon sprovedenog postupka definisanja tržišta u dimenziji usluga, nacionalna regulatorna tijela shodno odredbama evropskog regulatornog okvira određuju granice tržišta u geografskoj dimenziji. Naime, tek kada je geografska dimenzija tržišta proizvoda ili usluga definisana, može se ispravno procijeniti zahtijevaju li konkurentski uslovi na tržištu prethodnu (ex ante) regulaciju. Relevantno geografsko tržište prema definiciji obuhvata područje u kojem su operatori uključeni u ponudu i tražnju relevantnih proizvoda ili usluga, u kojem su uslovi tržišne konkurencije dovoljno homogeni i koji se mogu razlikovati od susjednih područja u kojima su prevladajući uslovi tržišne konkurencije znatno drugačiji. Značajne varijacije konkurentskih uslova između različitih područja iste zemlje mogu zahtijevati definisanje posebnih (geografski užih) relevantnih tržišta ili, alternativno, zadržavanje nacionalnog tržišta uz primjenu geografski diferenciranih obaveza prema operatoru sa značajnom tržišnom snagom.

Na početku regulacije relevantnih tržišta elektronskih komunikacija u državama članicama Evropske unije ona su obično bila definisana nacionalno, tj. njihove granice bile su određene državnim granicama svake države članice, no sada se geografske definicije relevantnih tržišta razlikuju.

Važnost geografske segmentacije i definisanja podržništva raste sa trendom tehnološkog razvoja. Razlozi za to uglavnom se nalaze u razvoju alternativnih pružalaca elektronskih komunikacionih usluga koji vrše konkurentski pritisak na incumbent operatora i konkuriraju mu bilo razvojem sopstvenih kablovskih, optičkih ili bežičnih mreža ili iznajmljivanjem njegove infrastrukture putem koje nude usluge krajnjim korisnicima. Alternativne mreže i ponuda usluga najčešće se razvija u gušće naseljenim područjima države, gdje je skoncentrisana i tražnja za uslugama, a niži su i investicioni troškovi izgradnje.

6.2. Kriterijumi korišćeni za izbor odgovarajuće geografske jedinice

Proces definisanja granica geografskih tržišta sprovodi se ispitivanjem homogenosti konkurentskih uslova relevantnog tržišta. Oni mogu biti dovoljno homogeni na cijeloj teritoriji države ili se mogu razlikovati između pojedinačnih manjih područja unutar nacionalnog tržišta.

U postupcima za definisanje relevantnih tržišta i utvrđivanje potencijalnog postojanja operatora sa značajnom tržišnom snagom, BEREC u svojim Smjernicama za sprovođenje postupka analize relevantnih tržišta pojašnjava kriterijume za izbor prikladnih geografskih jedinica, koje moraju ispunjavati sljedeće uslove:

Što se tiče geografske jedinice koju bi trebalo odabrati kao osnovu za analizu, ta jedinica:

- a) treba biti odgovarajuće veličine, tj. dovoljno mala da izbjegne značajne varijacije konkurentskih uslova unutar svake jedinice, ali dovoljno velika da izbjegne opterećujuću mikroanalizu koja zahtijeva mnogo resursa i koja bi mogla dovesti do fragmentacije tržišta,
- b) može odražavati strukturu mreže svih relevantnih operatora i
- c) ima jasne i stabilne granice tokom vremena.

Geografske jedinice se mogu bazirati ili na geografskoj segmentaciji na bazi topologije mreže postojećeg operatora ili na geografskoj segmentaciji na bazi političko-administrativnih jedinica

Postojeća topologija mreže

U evropskom pregledu primjene geografske segmentacije, konstatovano je da se nekoliko evropskih regulatora odlučilo za geografsku segmentaciju na bazi topologije mreže postojećeg operatora, a mogućnost takve segmentacije navodi se i u dokumentima BEREC-a.

Agencija je utvrdila nedostatke u potencijalnom korišćenju ove vrste segmentacije u Crnoj Gori.

(1) Korišćenje mreže incumbent operatora ne zadovoljava sve kriterijume BEREC-a za izbor odgovarajućih geografskih jedinica. U tom smislu, Agencija ukazuje da granice pokrivanja pojedinih funkcionalnih lokacija nijesu ni jasne ni stabilne. Poligonalni prikaz opsega adresnog pokrivanja u području pristupnih čvorova (kao npr. lokalne centrale, odnosno Glavni razdjelnici – MDF za bakarnu mrežu, ili Optički linijski terminali – OLT za optičku mrežu) pokazuje brojne preklapajuće poligone, budući da su u određenoj blizini određene terminalne lokacije često povezane i sa jednom od susjednih funkcionalnih lokacija. Takođe, ne postoji pravilo da su sve terminalne adrese u određenom uskom području povezane sa najbližom funkcionalnom lokacijom. Što se tiče stabilnosti, treba naglasiti da postoji mogućnost napuštanja pojedinih funkcionalnih lokacija ili izgradnje novih. Iz svih navedenih razloga, kriterijumi međusobnog isključivanja i odgovarajuće veličine jedinica nisu ispunjeni.

(2) Postojanje raznih drugih mreža sa različitim geografskim topologijama mreže. Agencija je utvrdila da infrastruktura drugih operatora nema istu geografsku topologiju kao mreža incumbent operatora, a istovremeno nove mrežne tehnologije obično ne prate geografske topologije postojeće mreže incumbent operatora.

Iz navedenih razloga, Agencija nije dalje ispitivala mogućnost takve segmentacije, već samo mogućnost segmentacije na bazi političko-administrativnih jedinica.

Klasifikacija teritorijalnih jedinica

Klasifikacija teritorijalnih jedinica za statistiku u Evropskoj uniji (NUTS)

NUTS je akronim za klasifikaciju teritorijalnih jedinica za statistiku u Evropskoj uniji, nazvanu Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku. NUTS klasifikacija je hijerarhijska i svaka država članica podijeljena je na teritorijalne jedinice na NUTS nivou 1, od kojih je svaka podijeljena na teritorijalne jedinice na NUTS nivou 2, koje su zatim dalje podijeljene na teritorijalne jedinice na NUTS nivou 3.

Standardna klasifikacija teritorijalnih jedinica u Crnoj Gori

Ustanovljavanje statističkih regiona u skladu sa EU nomenklaturom (Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku - NUTS) je dio EU pravnog okvira koji se zahtijeva od države kandidata da ga prihvati prije ulaska u EU. U skladu sa obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji je važeći između Crne Gore i EU, i potrebama za davanjem uporedivih statističkih podataka na nivou Evropske unije, MONSTAT je pripremio pregled statističkih regiona koji je u skladu sa evropskim statističkim standardima NUTS-a. Dokument je prihvaćen od strane Eurostata.

Na bazi procedura za ustanovljavanje statističke jedinice, određene regulativom i na osnovu iskustva u NUTS podjeli EU država sa malim brojem stanovnika, npr. Luksemburg, Kipar, itd, MONSTAT je u saradnji sa ekspertima u okviru projekta CARDS utvrdio da je Crna Gora u skladu sa kriterijumima statističke raspodjele na sva tri nivoa (NUTS 1-3) u skladu je sa odredbama NUTS regulative, LAU (Lokalne administrativne jedinice), (opštine) i LAU 2 (naselja).

Teritorijalna organizacija Crne Gore zasniva se na podjeli na 25 opština (uključujući Glavni grad i Prijestonicu). Opštine su osnovne jedinice lokalne samouprave. U skladu sa članom 7 Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore ("Službeni list CG", br. 54/2011, 26/2012, 27/2013, 62/2013, 12/2014, 3/2016, 31/2017, 86/2018 - Odluka US CG, 3/2020 i 92/2022) Opštine u Crnoj Gori su: Andrijevica, Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Gusinje, Danilovgrad, Žabljak, Zeta, Kotor, Kolašin, Mojkovac, Nikšić, Petnjica, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Tivat, Tuzi, Ulcinj, Herceg Novi i Šavnik. Važno je naglasiti da još uvijek nije završeno teritorijalno razgraničenje Opštine Zeta i Opštine Tuzi sa Gradskom opštinom Podgorica.

Uzimajući u obzir sve navedeno, Agencija je odlučila odabrati najprikladniju veličinu geografske jedinice, koja odražava dovoljnu homogenost uslova unutar nje. Izborom prikladne geografske jedinice, Agencija ih je namjeravala agregirati u dovoljno homogene jedinice, što bi joj omogućilo efikasno poređenje u budućnosti sa ciljem donošenja ispravne odluke o geografskoj definiciji relevantnog tržišta.

Agencija je identifikovala geografske jedinice veličine opštine kao prikladne, jer takve jedinice ispunjavaju sve uslove koje je BEREC naveo u svojim dokumentima. Takođe, u procesu preliminarnih razmatranja, u slučaju spajanja manjih geografskih jedinica u veće, administrativne jedinice opštine su se pokazale kao najprikladnije sa jasnim i poznatim granicama. Na kraju, odabrana jedinica minimizira mogućnost metodoloških grešaka.

6.3. Kriterijumi korišćeni u procjeni homogenosti uslova unutar geografskih jedinica

Nakon što se utvrdi osnovna geografska jedinica, potrebno je procijeniti postoje li varijacije između geografskih jedinica u tržišnoj konkurenciji. Varijacije mogu postojati u broju operatora čije se usluge zasnivaju na sopstvenoj infrastrukturi, kvalitetu i dostupnim cijenama ili u veleprodajnim tržišnim učešćima, kretanju tržišnih učešća tokom određenog perioda i sl..

U skladu s principima prava konkurencije i na osnovu kriterijuma korišćenih u procjeni homogenosti uslova unutar geografskih jedinica, pristupa se utvrđivanju dimenzije geografskih tržišta agregiranjem odgovarajućih geografskih jedinica. To se radi na osnovu kriterijuma kao što su:

- a) broj konkurentskih mreža,
- b) raspodjela tržišnih učešća,
- c) analiza cijena i razlika u cijenama na regionalnom nivou.

Preliminarna definicija geografskih tržišta se nakon toga provjerava u odnosu na analizu stepena supstitucije sa aspekata ponude i tražnje, s obzirom da se gore navedeni kriterijumi mogu smatrati opredjeljujućim za geografsko razgraničenje tržišta.

Kriterijum a) je važan faktor u analizi, s obzirom na činjenicu da u članu 112 ZEK-a u postupku definisanja relevantnih tržišta Agencija utvrđuje opseg relevantnih usluga i proizvoda u sektoru elektronskih komunikacija i naročito relevantna geografska tržišta uzimajući u obzir, pored ostalog, okolnosti i stepen infrastrukturne konkurencije na tom području, vodeći računa o primjeni preporuka Evropske komisije o relevantnim tržištima i smjernica Evropske komisije o analizi tržišta i ocjeni značajne tržišne snage. U tu svrhu Agencija uzima u obzir rezultate geografskog pregleda dostupnosti, ako ocijeni da su isti od važnosti za utvrđivanje relevantnog tržišta.

Analiza kriterijuma b) i na maloprodajnom i na veleprodajnom nivou može pomoći u procjeni efektivnog nivoa konkurencije sa kojim se suočava operator. Učešća na maloprodajnom tržištu mogu dopuniti podatke o pokrivenosti mreže kako bi se utvrdilo da li se operator sa značajnom tržišnom snagom suočava sa značajnom konkurencijom na maloprodajnom nivou. Međutim, ovo može biti samo djelimično relevantan pokazatelj te treba uzeti u obzir i učešća na veleprodajnom tržištu.

Što se tiče kriterijuma c) razlike u cijenama mogu biti korisne za procjenu da li se konkurentski uslovi razlikuju među područjima. Više cijene u nekom području mogu, na primjer, odražavati veće troškove zbog specifičnih geografskih uslova, što može ukazivati na veće barijere za ulazak. Na osnovu podataka iz Cjenovnika operatora i podataka iz popunjenih upitnika Agencija zaključuje da operatori nude iste cijene za iste usluge na cijelom geografskom području Crne Gore, tj. bez diferencijacije cijena zbog geografskog položaja.

6.4. Analiza podataka za geografsku definiciju relevantnog tržišta

U procesu definisanja i segmentacije relevantnih veleprodajnih tržišta i utvrđivanja potencijalnog prisustva operatora sa značajnom tržišnom snagom, Agencija je uzela u obzir i Zajedničke stavove BEREC-a¹⁸ o geografskim aspektima postupka analize relevantnih tržišta.

Na osnovu prikupljenih podataka, Agencija je željela provjeriti postojanje područja/opština u Crnoj Gori gdje je koncentrisano više pružalaca usluga fizičkog pristupa infrastrukturi, na način da je provjerila stepen konkurentskog pritiska na infrastrukturnog operatora, zatim postojanje ulaznih barijera i dodatnih faktora koji bi mogli uticati na homogenost uslova unutar ovih geografskih jedinica.

¹⁸ BEREC Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies) BoR (14) 73

Agencija je geografsku analizu bazirala na podacima iz Upitnika operatora kao i na podacima o elektronskoj komunikacionoj infrastrukturi koji se dostavljaju putem Geoportala – Sistema za mapiranje elektronske komunikacione infrastrukture.

U georeferenciranoj bazi elektronske komunikacione infrastrukture nalaze se podaci o telekomunikacionoj kablovskoj kanalizaciji, antenskim stubovima, zgradama/objektima/kontejnerima za smještaj elektronske komunikacione opreme, kao i podaci o visokonaponskim energetskim stubovima i antenskim nosačima. Podaci o telekomunikacionoj kablovskoj kanalizaciji sadrže informacije o trasama, kablovskim cijevima i oknima, ali ne i o dužini telekomunikacione kablovske kanalizacije po operatorima i opštinama. Iz tog razloga, Agencija je koristila podatke o dužinama telekomunikacione kablovske kanalizacije iz popunjenih upitnika operatora, a podatke o zajedničkom korišćenju kablovske kanalizacije na osnovu zaključenih ugovora koje operatori dostavljaju Agenciji.

Agencija je najprije pristupila kategorizaciji operatora koji posjeduju telekomunikacionu kablovsku kanalizaciju.

Na ovom relevantnom tržištu postoje:

(I) Infrastrukturni operatori, koji posjeduju i koriste infrastrukturu za sopstvene potrebe (*eng. self-supply*) a mogu nuditi i pristup operatorima korisnicima. Crnogorski Telekom i Mtel kao vertikalno integrisani operatori spadaju u ovu kategoriju.

(II) Operatori prisutni isključivo na veleprodajnom tržištu (*eng. Wholesale-only operators*), koji posjeduju infrastrukturu i nude je drugim operatorima na geografski ograničenom području. Komunalne usluge Podgorica i Radio difuzni centar spadaju u ovu kategoriju.

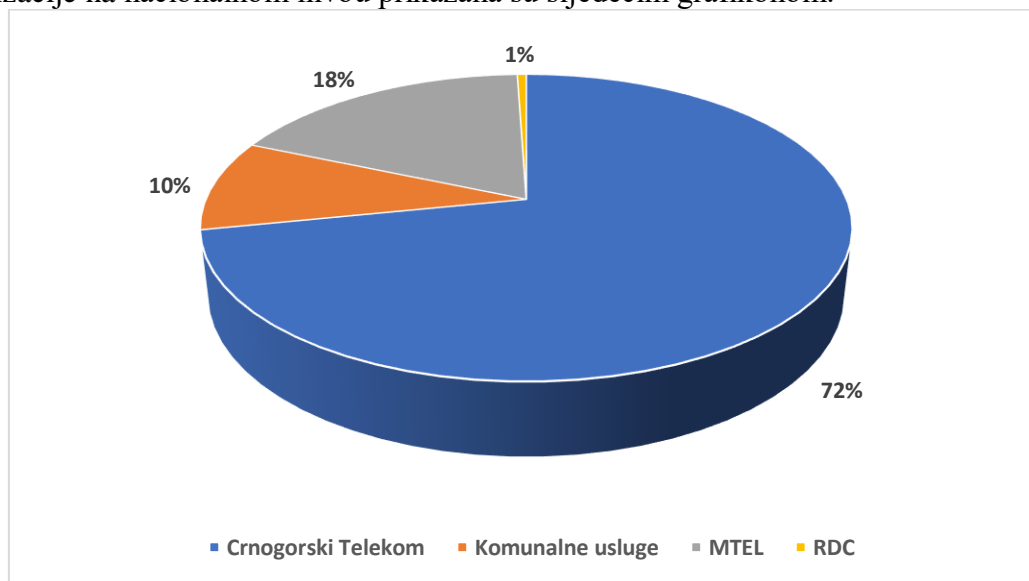
Druga kategorija operatora su, dakle, alternativni infrastrukturni veleprodajni operatori koji nijesu faktička konkurencija ali potencijalno vrše konkurentski pritisak na operatora sa značajnom tržišnom snagom jer usled geografske limitiranosti i ograničenog kapaciteta njihov uticaj je prisutan samo na lokalnom nivou, ali ne i na nacionalnom. U skladu sa BEREC dokumentima prisustvo alternativne infrastrukture mora biti dovoljno rasprostranjeno i skalabilno da bi vršilo efektivan konkurentski pritisak na infrastrukturu incumbent operatora.

Ipak, Agencija je stava da se veleprodajni input, odnosno pristup fizičkoj infrastrukturi, operatora koji su prisutni isključivo na veleprodajnom tržištu (*eng. Wholesale-only operators*) mora uzeti u obzir i u kontekstu geografske analize i kod računanja tržišnih učešća.

Dakle, iako alternativni wholesale-only operatori posjeduju određenu infrastrukturu i formalno učestvuju na relevantnom Veleprodajnom tržištu pristupa fizičkoj infrastrukturi, zbog ograničenog geografskog opsega i nedostatka skalabilnosti infrastrukture, njihov uticaj na tržišnu strukturu i konkurentske uslove je limitiran.

Agencija je najprije analizirala podatke iz popunjenih upitnika operatora o ukupnoj dužini kablovske kanalizacije, što je relevantan indikator rasprostranjenosti infrastrukture i potencijala infrastrukturnih operatora u pružanju usluga pristupa fizičkoj infrastrukturi. Korišćenjem podataka o ukupnoj dužini kablovske kanalizacije svih infrastrukturnih operatora, Agencija postupa u skladu sa zaključkom iz Poglavlja 5.2.8 ovog dokumenta o tretmanu koncepta samosnadbijevanja (*eng. self-supply*) u geografskoj analizi.

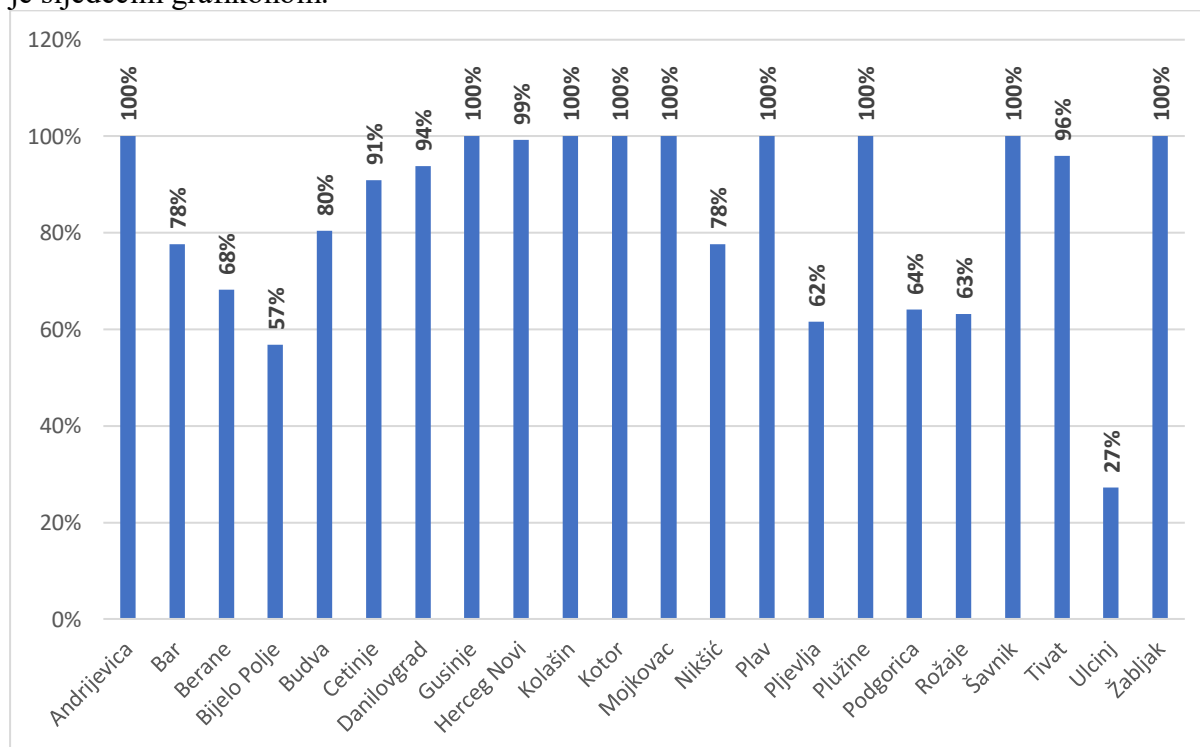
Tržišna učešća operatora posmatrano prema ukupnoj dužini telekomunikacione kablovske kanalizacije na nacionalnom nivou prikazana su sljedećim grafikonom:



Grafikon br.1: Tržišna učešća operatora prema ukupnoj dužini telekomunikacione kablovske kanalizacije

Na osnovu podataka iz Grafikona broj 1 evidentno je da je telekomunikaciona kablovska kanalizacija Crnogorskog Telekoma kao incumbent operatora prisutna u značajnijem obimu (72%) od istog segmenta infrastrukture kod ostalih operatora. Takođe, na osnovu podataka iz Upitnika Agencija je zaključila da Crnogorski Telekom pokriva gotovo čitavu teritoriju Crne Gore i da nema telekomunikacionu kablovsku kanalizaciju jedino u Opštini Petnjica.

Nivo rasprostranjenosti telekomunikacione kablovske kanalizacije po opštinama predstavljen je sljedećim grafikonom:



Grafikon br.2: Pregled tržišnog učešća Crnogorskog Telekoma prema ukupnoj dužini telekomunikacione kablovske kanalizacije po opštinama

kablovske kanalizacije po opštinama

Već je konstatovano da je učešće Crnogorskog Telekomu 72% prema ukupnoj dužini telekomunikacione kablovske kanalizacije na nacionalnom nivou. Na nivou opština tržišno učešće varira od 57% u opštini Bijelo Polje do 100% u opštinama gdje alternativni operator Mtel nema telekomunikacionu kanalizaciju (opštine: Andrijevića, Gusinje, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Plav, Šavnik i Žabljak). Izuzetak je opština Ulcinj, gdje Crnogorski Telekom ima samo 27%. Razlog leži u činjenici da je Mtel u opštini Ulcinj značajno izgradio mrežu, koja je na nivou četvrtine ukupne dužine kablovske kanalizacije koju Mtel ima na nacionalnom nivou. U opštini Podgorica Crnogorski Telekom učestvuje sa 64% u ukupnoj dužini telekomunikacione kablovske kanalizacije.

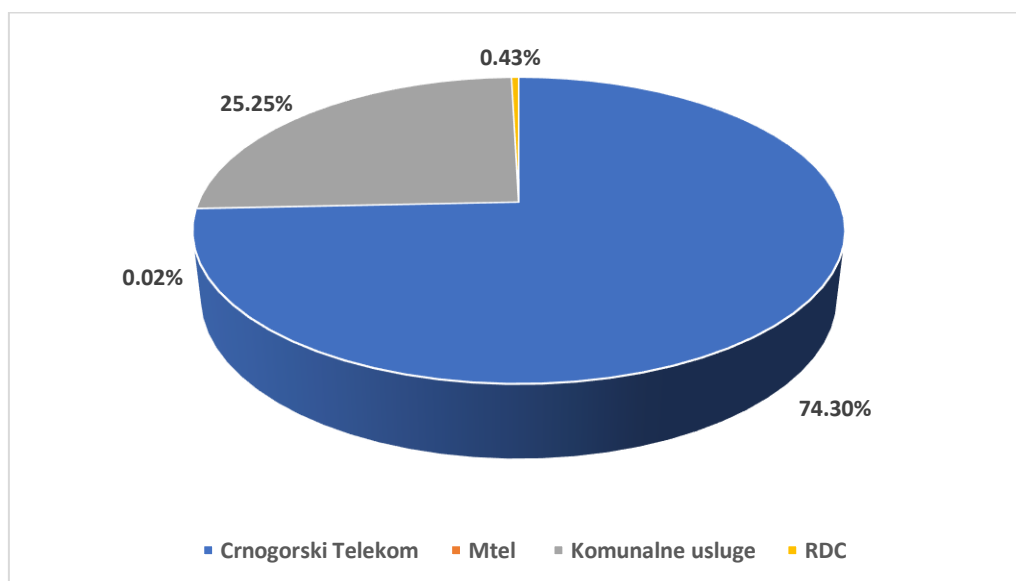
Pored primarnog indikatora (ukupna dužina telekomunikacione kablovske kanalizacije), Agencija je koristila i dužinu iznajmljene telekomunikacione kanalizacije (*eng. leased duct length*) kao dopunski indikator za procjenu stvarnog korišćenja infrastrukture i zavisnosti operatora korisnika od infrastrukture Crnogorskog Telekomu.

Kombinacijom ova dva indikatora dobija se realna slika stepena iskorišćenosti infrastrukture. Stepenn iskorišćenosti telekomunikacione kablovske kanalizacije za potrebe iznajmljivanja, odnosno obezbjeđenja pristupa operatorima korisnicima je kod Crnogorskog Telekomu 37,55%, a kod Mtel-a 0,12%.

Dok ukupna dužina infrastrukture odražava potencijalnu tržišnu snagu, iznajmljena dužina kanalizacije pruža uvid u stvarno korišćenje usluge ovog relevantnog tržišta.

Agencija je sprovela analizu tržišnih učešća operatora u odnosu na ukupnu dužinu iznajmljene telekomunikacione kablovske kanalizacije na nacionalnom nivou.

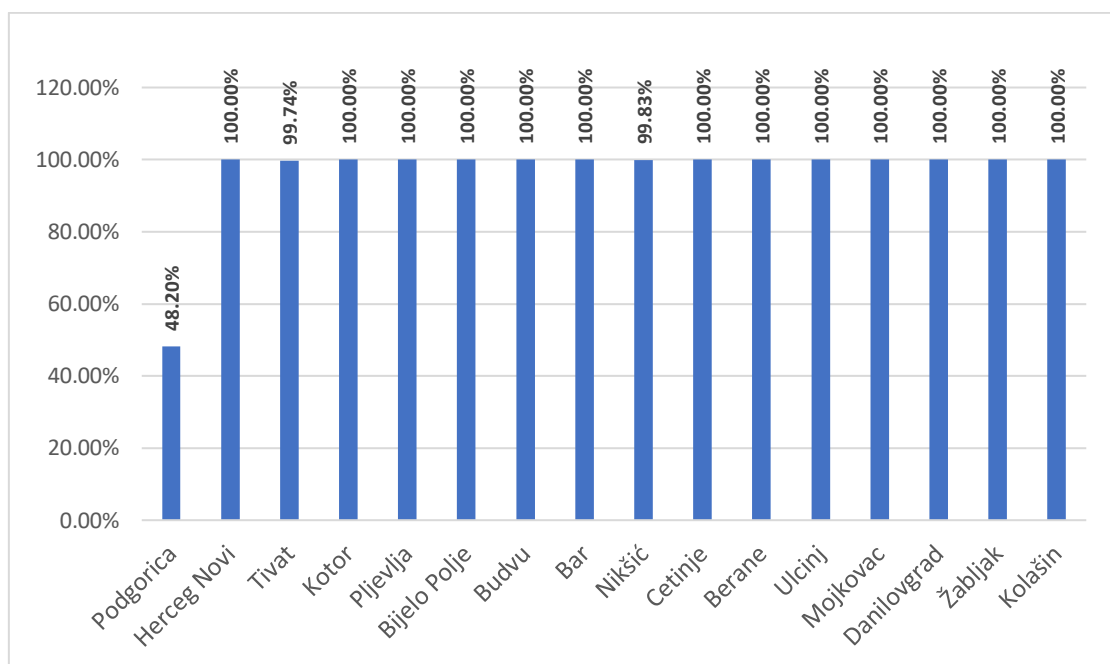
Tržišna učešća operatora posmatrano prema dužini iznajmljene telekomunikacione kablovske kanalizacije na nacionalnom nivou prikazana su sljedećim grafikonom:



Grafikon br.3: Tržišna učešća operatora prema dužini iznajmljene kablovske kanalizacije

Na osnovu grafikona br.3 zaključujemo da Crnogorski Telekom ima dominantnu poziciju (74,30%) u pogledu iznajmljene dužine telekomunikacione kablovske kanalizacije na nacionalnom nivou.

S obzirom da prema podacima iz Upitnika Crnogorski Telekom ne iznajmljuje telekomunikacionu kablovsku kanalizaciju u opštinama: Andrijevica, Gusinje, Petnjica, Plav, Plužine, Rožaje i Šavnik, Agencija je za preostalih 16 opština napravila geografsku analizu stepena konkurencije u zavisnosti od dužine iznajmljivanja telekomunikacione kablovske kanalizacije.



Grafikon br.4: Pregled tržišnog učešća Crnogorskog Telekomu prema dužini iznajmljene kablovske kanalizacije po opštinama

Analiza stepena konkurencije u odnosu na iznajmljene dužine telekomunikacione kablovske kanalizacije pokazuje značajne razlike između opštine Podgorica i ostalih opština. U opštini Podgorica postoji veći stepen tržišne aktivnosti i korišćenja alternativne infrastrukture, dok u ostalim opštinama dominira infrastruktura jednog operatora, što ukazuje na visok stepen zavisnosti i ograničenu konkurenciju.

Na osnovu podataka sa Grafikona broj 4 se zaključuje da Crnogorski Telekom ostvaruje 100% tržišnog učešća u 13 opština, približno 100% tržišnog učešća u opštinama Nikšić i Tivat, dok u opštini Podgorica njegovo tržišno učešće iznosi 48,20%, što ukazuje na izraženu asimetriju konkurentskih uslova između opštine Podgorica i ostatka teritorije države.

Ovako visoko tržišno učešće u većini opština ukazuje na veoma ograničeno teritorijalno prisustvo alternativnih operatora i izraženu zavisnost operatora korisnika od infrastrukture Crnogorskog Telekomu.

Sa druge strane, tržišno učešće Crnogorskog Telekom od 48,20% u Podgorici ukazuje na prisustvo alternativnih operatora, razvijenije optičke infrastrukture konkurenata i veću koncentraciju poslovnih korisnika.

Međutim, činjenica da Crnogorski Telekom i dalje zadržava najveće pojedinačno tržišno učešće u odnosu na ukupnu dužinu iznajmljene telekomunikacione kablovske kanalizacije i dominantnu poziciju prema ukupnoj dužini telekomunikacione kablovske kanalizacije u Podgorici, kao najkonkurentnijoj opštini, dok istovremeno ostvaruje izrazito visoka tržišna učešća u ostatku države, ukazuje na prisustvo određenih razlika u obimu prisustva infrastrukture alternativnih operatora ali te razlike nijesu dovoljne da bi opravdale definisanje užih (sub-nacionalnih) geografskih tržišta.

U skladu sa Preporukom Evropske komisije (EU) 2020/2245 i pratećim Smjernicama Evropske komisije o analizi tržišta i procjeni značajne tržišne snage, geografsko tržište obuhvata područje na kojem su konkurentski uslovi dovoljno homogeni.

Nadalje, prema praksi i dokumentu BEREC-a sa zajedničkim stavovima nacionalnih regulatornih tijela, tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi često se definiše na nacionalnom nivou u slučajevima kada infrastruktura incumbent operatora ima široku geografsku pokrivenost, kada su uslovi pristupa (tehnički i cjenovni) ujednačeni i ne postoje značajne regionalne razlike u konkurentskim uslovima.

U sektoru elektronskih komunikacija, geografski opseg relevantnog tržišta tradicionalno se određuje na osnovu dva glavna kriterijuma:

- (a) područja koje pokriva mreža
- b) postojanja pravnih i drugih regulatornih instrumenata.

U skladu sa ovim kriterijumima, u slučaju usluga ovog relevantnog tržišta, Agencija konstatuje da samo mreža Crnogorskog Telekom ima visok stepen kapilarnosti i sveprisutnosti mreže koji je neophodan za obezbjeđivanje veleprodajne usluge pristupa fizičkoj infrastrukturi.

Regulatorni uslovi su jedinstveni na teritoriji cijele države i ne razlikuju se po regionima ili opštinama. Jedinstveni regulatorni okvir doprinosi formiranju homogenih uslova konkurencije da su uslovi pristupa infrastrukturi (pravni, tehnički i ekonomski) standardizovani na nacionalnom nivou, a telekomunikacioni operatori podložni istim pravilima bez obzira na lokaciju. Cijene iznajmljivanja prostora u telekomunikacionoj kablovske kanalizaciji formiraju se centralizovano i zasnivaju se na referentnim ponudama sa uniformnim uslovima za sve lokacije.

Crnogorski Telekom posjeduje podzemnu kablovske infrastrukturu koja pokriva gotovo cijelu teritoriju države i funkcionalno je integrisana.

S obzirom da ne postoji alternativa sveprisutnoj mreži Crnogorskog Telekom za pružanje usluga ovog relevantnog tržišta, odnosno u slučaju hipotetičkog povećanja cijena u nekom geografskom području, alternativni operatori ne bi mogli obezbijediti u kratkom roku pružanje usluga na tom području, Agencija je zaključila adekvatnim da relevantno geografsko tržište definiše kao nacionalno, jer nije identifikovala područja gdje su uslovi konkurencije drugačiji od ostatka nacionalne teritorije. Takođe, tražnja za relevantnim proizvodima ili uslugama i

uslovi konkurencije su slični ili dovoljno homogeni u odnosu na preovlađujuće uslove konkurencije. Dakle, sa stanovišta tražnje, tržište ima nacionalni karakter.

Relativna sveprisutnost i pogodnost mreže telekomunikacione kablovske kanalizacije Crnogorskog Telekoma predstavlja značajnu prednost za operatore tražioce pristupa u odnosu na korišćenje više operatora lokalnih ili nesveprisutnih mreža i/ili izgradnju sopstvene fizičke infrastrukture je, takođe, relevantna za definiciju nacionalnog tržišta.

Nadalje, treba uzeti u obzir da, s obzirom na visoke i nenadoknadive troškove (*eng. sunk costs*) koji su uključeni u postavljanje fizičke infrastrukture, malo je vjerovatno da će postojati mnogo područja sa širokom dostupnošću dvije ili više paralelnih mreža telekomunikacione kablovske kanalizacije pogodnih za “smještaj” elektronske komunikacione mreže. Uz ne-replikabilnost infrastrukture, značajnu barijeru predstavljaju i administrativna ograničenja.

Na kraju, glavni korisnici pristupa posluju na nacionalnom nivou, planiraju mreže i investicije na nivou države, a njihove potrebe su zasnovane na jedinstvenim poslovnim modelima.

6.5. Zaključak o geografskoj dimenziji tržišta

Relevantno tržište u geografskoj dimenziji obuhvata sva područja u kojima određeni operatori pružaju usluge pod istim uslovima, odnosno, sva područja u kojima postoje istovjetni uslovi tržišne konkurencije. U skladu sa smjernicama i preporukama Evropske komisije, geografska dimenzija relevantnog tržišta prvenstveno se određuje na osnovu pokrivenosti mrežom, homogenosti uslova tržišne konkurencije, kao i postojanja jednakog pravnog i regulatornog okvira na određenom geografskom području.

Na osnovu sprovedene geografske analize, Agencija je zaključila da je geografska dimenzija ovog relevantnog veleprodajnog tržišta nacionalna, odnosno da obuhvata cijelu teritoriju Crne Gore.

Ovakav zaključak se bazira na činjenici da su uslovi konkurentnosti na tržištu pristupa fizičkoj infrastrukturi dovoljno homogeni širom države. Ovu homogenost prvenstveno determiniše sveprisutna telekomunikaciona kablovska kanalizacija Crnogorskog Telekoma, kojoj na nivou države ne postoji funkcionalno uporediva i nezavisna alternativna infrastruktura. Iako na lokalnom nivou (npr. u opštini Podgorica) postoje određene razlike u obimu prisustva infrastrukture alternativnih operatora, Agencija je utvrdila da te razlike nisu dovoljne da bi stvorile izolovan pritisak i opravdale definisanje užih (sub-nacionalnih) geografskih tržišta.

Takođe, pravni i regulatorni okvir koji se odnosi na sektor elektronskih komunikacija, administrativne procedure za izgradnju mreža, kao i jedinstvena cjenovna politika incumbent operatora za iznajmljivanje telekomunikacione kablovske kanalizacije, primjenjuju se uniformno na cijeloj teritoriji Crne Gore, čime se dodatno potvrđuje nacionalni karakter ovog relevantnog tržišta.

7. 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. Test tri kriterijuma je regulatorni pravni standard kojim se utvrđuje da li neko tržište treba da bude podložno prethodnoj (ex ante) regulaciji.

Prema recitalu 18 Preporuke Evropske komisije o relevantnim tržištima iz 2020. godine: “Ako bilo koji od tri kriterijuma nije ispunjen, to bi ukazivalo da tržište ne bi trebalo da bude predmet prethodne regulacije“. Neispunjavanje barem jednog od tri kriterijuma za testiranje podrazumijeva da relevantno tržište ima uslove za efikasnu tržišnu konkurenciju i stoga se ranija regulacija ne može primijeniti na to tržište. U slučaju da se, nakon primjene Testa tri kriterijuma, utvrdi da su sva tri kriterijuma ispunjena, treba zaključiti da konkurencija nije efikasna na takvom relevantnom tržištu i da to tržište može biti predmet prethodne regulacije. Da bi se utvrdilo da li je regulacija neophodna na veleprodajnom tržištu za pristup fizičkoj infrastrukturi, Agencija će, u skladu sa članom 111 stav 3 ZEK-a i Smjernicama za primjenu tri kriterijuma, procijeniti to tržište u odnosu na 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 i
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.

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

U skladu sa Preporukom Evropske komisije, dvije vrste barijera su ključne prilikom određivanja postoje li visoke i trajne barijere ulaska na to tržište:

1. strukturne barijere;
2. pravne ili regulatorne barijere.

Prvi kriterijum je statički kriterijum odnosno kriterijum na osnovu kojeg je Agencija u mogućnosti procijeniti da li u tačno određenom trenutku postoje snažne i trajne barijere za ulazak na tržište strukturne i pravne i regulatorne prirode.

Prvi kriterijum pokazuje da li je tržište u određenom trenutku izloženo visokim i trajnim ulaznim (strukturnim, pravnim ili regulatornim) barijerama, što je prvi pokazatelj da je na njemu potrebna intervencija regulatora u cilju obezbeđivanja konkurencije i u cilju zaštite interesa krajnjih korisnika. Na tržištu na kojem nema ulaznih barijera postoji pritisak od strane potencijalne konkurencije na postojeće operatore i nema potrebe za prethodnom regulacijom. Imajući u vidu dinamičnost sektora elektronskih komunikacija određena tržišta mogu se kretati u pravcu uspostavljanja efikasne konkurencije, uprkos postojanju visokih i trajnih barijera, što je takođe potrebno uzeti u obzir prilikom ocjene ispunjenosti kriterijuma konkretnog relevantnog tržišta.

7.1.1. Strukturne barijere 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. Na primjer, visoke strukturne barijere mogu biti prisutne kada tržište karakterišu apsolutne prednosti u pogledu troškova, značajna ekonomija obima i/ili ekonomija širine, ograničenja kapaciteta i visoki nenadoknadivi troškovi. Povezana strukturna barijera, takođe, može postojati tamo gdje pružanje usluge zahtijeva komponentu mreže koja se ne može tehnički replicirati ili samo po cijeni koja je čini neekonomičnom za konkurente.

Na osnovu dokumenta evropske grupe regulatora iz 2003. godine¹⁹, regulatornim tijelima prilikom utvrđivanja da li na tržištu postoje visoke i trajne barijere ulaska mogu pomoći sljedeći podkriterijumi koji ne moraju biti kumulativno zadovoljeni:

- 1) nadzor infrastrukture koju nije lako replicirati;
- 2) prisustvo nenadoknadivih troškova (eng. sunk costs);
- 3) ekonomija obima;
- 4) ekonomija širine i gustine;
- 5) stepen vertikalne integracije;
- 6) tehnološke prednosti;
- 7) stepen diversifikacije usluga i
- 8) prepreke za krajnje korisnike da pređu na mrežu drugog operatora.

Agencija je u nastavku koristila neka od prethodno navedenih kriterijuma, a sve u svrhu utvrđivanja stvarnog stanja na tržištu elektronskih komunikacija u Crnoj Gori odnosno utvrđivanja postoje li ili ne strukturne barijere ulaska na Velepordajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi.

¹⁹ ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604. Tijelo evropske grupe regulatora promijenilo je ime u BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications).

Nadzor infrastrukture koju nije lako replicirati

Infrastruktura koja se ne može lako replicirati je jasna indikacija za prisustvo statusa operatora sa značajnom tržišnom snagom, a istovremeno ukazuje na prisustvo snažnih barijera za ulazak potencijalne konkurencije na tržište.

Razmatranje ovog podkriterijuma prati procjenu apsolutne veličine operatora, korišćenja prednosti ekonomije obima i širine, kao i postojanje značajnog nivoa nenadoknadivih troškova. Kapitalna ulaganja neophodna za izgradnju infrastrukture mogu biti veoma finansijski zahtjevna i iziskivati dug vremenski period za povraćaj ulaganja.

Infrastruktura koja se karakteriše visokim nenadoknadivim troškovima i dugim vremenskim periodom izgradnje je infrastruktura koja se tradicionalno koristi za obezbjeđivanje usluge pristupa fiksnoj mreži, te predstavlja infrastrukturu koju nije lako replicirati u kraćem vremenskom periodu. Za ostale operatore, koji postoje na tržištu ili planiraju ući na tržište, izgradnja i početak korišćenja sopstvene pristupne infrastrukture zahtijeva visoka kapitalna ulaganja, detaljno razrađene poslovne planove i razumno vrijeme povraćaja ulaganja.

Fizička infrastruktura predstavlja najteži dio elektronske komunikacione mreže za repliciranje i tzv. usko grlo (*eng. bottleneck facility*) jer iziskuje visoke kapitalne troškove izgradnje mreže kablovske kanalizacije, nepovratne troškove (*eng. sunk costs*), građevinske radove, kopanje trasa, rekonstrukcije ulica, pristupa zgradama, pribavljanje dozvola i sl.

Fizička infrastruktura predstavlja značajan udio ulaganja u mreže, jer građevinski radovi na iskopima mogu predstavljati i do 80% ukupnih troškova. Ova činjenica, zajedno sa opsegom i kapilarnošću mreže Crnogorskog Telekoma na čitavoj teritoriji Crne Gore može predstavljati značajnu barijeru ulasku na tržište. Dakle, fizička infrastruktura sa gore pomenutim opsegom i troškovima predstavlja infrastrukturu koju je teško, ako ne i nemoguće, replicirati od strane bilo kog drugog operatora u sektoru elektronskih komunikacionih mreža i usluga.

Ovo tržište fizičke infrastrukture, takođe, pokazuje specifičnosti na strani tražnje, što se pretvara u dodatne barijere ulasku na tržište. Naime, u situaciji kada alternativni operatori već koriste sveprisutnu fizičku infrastrukturu, odnosno mrežu kablovske kanalizacije Crnogorskog Telekoma, svaka preorijentacija na drugog vlasnika infrastrukture bi podrazumijevala visoke troškove i složene procedure. Osim toga, sveprisutna fizička infrastruktura nudi jasnu prednost u odnosu na alternativu kombinovanja nekoliko ne-sveprisutnih infrastrukture ili dopunjavanja korišćenja ne-sveprisutne infrastrukture delimično sopstvenom infrastrukturom.

Takođe, prilikom izgradnje mreže kablovske kanalizacije, posebno njenih magistralnih dionica, obično se polažu cijevi dovoljno velike propusnosti stvarajući uslove za zajedničko korišćenje od strane više operatora. Evropska komisija, podstičući konkurenciju zasnovanu na infrastrukturi i efikasna ulaganja u razvoj mreže, podstiče zajedničko korišćenje već razvijene infrastrukture i sprječavanje neefikasnog repliciranja infrastrukture. Agencija, takođe, promovise zajedničko korišćenje elektronske komunikacione infrastrukture, što je rezultiralo praksom da alternativni operatori na tržištu usluga veleprodajnog pristupa fizičkoj infrastrukturi postavljaju infrastrukturu samo na onim područjima gdje nije izgrađena infrastruktura Crnogorskog Telekoma.

Kod razmatranja ovog podkriterijuma Agencija je razmatrala da li je realan scenario da alternativni operatori izgrade paralelnu sveprisutnu mrežu kablovske kanalizacije u Crnoj Gori. Takav investicioni poduhvat bi se morao bazirati na pokazateljima kao što su: trošak po metru kanalizacije, prosječan trošak priključka po korisniku, vrijeme povraćaja investicije, gustina korisnika po zoni, stopa povraćaja na investicije u urbanim i ruralnim područjima. Takođe, morale bi se imati u vidu i složene administrativne procedure kao i potencijalna građevinska i ekološka ograničenja. Agencija posebno ukazuje da je u urbanim zonama prostor za postavljanje novih cijevi i kablovske kanalizacije često ograničen tehničkim i prostorno-planskim uslovima, što dodatno otežava replikaciju postojeće mreže.

Na osnovu svega navedenog, Agencija zaključuje da iz razloga neisplativosti, kako na strani ponude tako i na strani tražnje, tehničkih ograničenja kao i ograničenog opsega pokrivanja, nije realno očekivati da se u razdoblju koje obuhvata ova analiza pojave veleprodajne usluge pristupa fizičkoj infrastrukturi koje bi vršile konkurentski pritisak na veleprodajne usluge Crnogorskog Telekoma.

Prisustvo nenadoknadnih troškova (eng. sunk costs)

Nenadoknadivi troškovi su inicijalni troškovi koje novi učesnik ima kada investira u usluge pristupa mreži incumbent operatora ili u sopstvenu infrastrukturu kako bi mogao ostvariti ulazak na maloprodajna tržišta usluga. S druge strane, Crnogorski Telekom je već nadoknadio ove troškove svojim dugotrajnim prisustvom na tržištu. Ova asimetrija između investicionih troškova i vremena potrebnog za povraćaj investicije bi bila ograničavajući faktor svakom novom učesniku na tržištu koji pretenduje da se efikasno takmiči sa aktuelnim operatorom na maloprodajnim tržištima usluga.

Crnogorski Telekom je jedini operator koji raspolaže sveprisutnom mrežom kablovske kanalizacije na kojoj postavlja mreže bazirane na bakru i optici i putem kojih pruža javne elektronske komunikacione usluge na cjelokupnoj teritoriji Crne Gore. S druge strane, alternativni operatori se dominantno opredjeljuju da elektronske komunikacione usluge, uz geografska ograničenja, nude krajnjim korisnicima korišćenjem sopstvenih mreža i u manjoj mjeri zakupom prostora u kablovskoj kanalizaciji Crnogorskog Telekoma i drugih infrastrukturnih operatora.

Agencija je već konstatovala da bi izgradnja fizičke infrastrukture, uključujući mrežu kablovske kanalizacije, cijevi, okna i pripadajuće objekte, zahtijevala značajna kapitalna ulaganja, dug period povraćaja investicije i podrazumijevala visok nivo nenadoknadivih troškova. Najznačajniju prepreku predstavljaju visoki i u velikoj mjeri nepovratni troškovi građevinskih radova (*eng. civil works*), koji obuhvataju projektovanje trase, geodetske podloge, iskope, sanaciju kolovoza, izgradnju okana, mikro cijevi i povezane građevinske radove.

Imajući u vidu lokacijsku vezanost infrastrukture, potrebno je vreme za planiranje i instalaciju, visoke troškove građevinskih radova, visoke tekuće troškove i odgovornost za održavanje privatnog i javnog zemljišta, značajne troškove dozvola ili saglasnosti, Agencija smatra da troškovi izgradnje paralelne infrastrukture predstavljaju značajnu prepreku za ulazak novih operatora, posebno u zonama sa manjom gustom korisnika i dužim periodom povraćaja investicije. Jednom nastali troškovi polaganja alternativne kablovske kanalizacije imaju karakter nenadoknadnih troškova (*eng. sunk costs*), jer ih operator ne može povratiti u slučaju neuspješnog tržišnog ulaska ili promjene poslovne strategije.

S obzirom da je operatorima otežano izgraditi novu infrastrukturu sa nacionalnom pokrivenošću za pružanje elektronskih komunikacionih usluga, prvenstveno zbog visokih nenadoknadivih troškova i potrebnog vremena za izgradnju infrastrukture, Agencija smatra da je prisustvo nenadoknadivih troškova strukturna prepreka razvoju konkurencije na ovom tržištu.

Ekonomije obima, širine i gustine

Ekonomija obima se odnosi na smanjenje troškova koje operator može da ostvaruje dok širi svoju pretplatničku bazu i osvaja tržište na kojem posluje. Ekonomija obima se generalno postiže kada se povećava obim pruženih usluga čime troškovi svake dodatne usluge opadaju, pod uslovom da se fiksni troškovi dijele na veći broj usluga.

Raspoređivanje istih fiksnih troškova na povećani broj jedinica proizvoda ili usluga dovodi do pada fiksnih troškova po jedinici, a samim tim i ukupnih prosječnih troškova po jedinici.

Uzimajući u obzir geografsku rasprostranjenost mrežne infrastrukture i činjenicu da je ista izgrađivana tokom dugog vremenskog perioda, Crnogorski Telekom je, kao tradicionalni operator fiksne telefonije, istorijski bio jedini operator koji je pružao elektronske komunikacione usluge na gotovo čitavoj teritoriji Crne Gore, na osnovu čega Agencija zaključuje da ima ogromnu prednost u odnosu na alternativne operatore i da uživa prednosti ekonomije obima.

Vrijednost kablovske kanalizacije raste sa brojem krajnjih korisnika, dok se prosječni trošak po korisniku smanjuje sa većim stepenom iskorišćenosti. Nasuprot tome, alternativni operator koji ulazi na tržište suočava se sa znatno manjom bazom korisnika i nižim stepenom popunjenosti trase, zbog čega su prosječni troškovi replikacije po korisniku značajno viši. Konkretno, kada je riječ o uslugama pristupa fizičkoj infrastrukturi Crnogorski Telekom ima najveći nivo pokrivenosti mreže kablovske kanalizacije po opštinama, najveći obim iznajmljene kablovske kanalizacije i najveći stepen amortizacije postojeće mreže. Sve ove okolnosti, pod pretpostavkom ostalih jednakih uslova, doprinose smanjenju jediničnih troškova, odnosno većem stepenu ekonomije obima.

Ekonomija širine se odnosi na potencijalne prednosti koje operator ima kada koristi istu infrastrukturu za pružanje više različitih proizvoda ili usluga. Kada operator nastupa na više različitih tržišta, zajednički troškovi se raspodjeljuju na više različitih usluga, čime se ostvaruje smanjenje jediničnih troškova. Crnogorski Telekom je, razvio infrastrukturu koja "sprovodi" bakarne i optičke kablove koji, pored govorne usluge, omogućavaju korisnicima pružanje i drugih usluga, kao što su pristup internetu i distribuciju medijskih sadržaja. Dakle, Crnogorski Telekom koristi prednosti ekonomije širine budući da je istovremeno prisutan na više srodnih tržišta i da istu fizičku infrastrukturu može koristiti za pružanje više različitih usluga, pojedinačno ili u paketu.

Ovakve prednosti otežavaju efikasan tržišni ulazak alternativnih operatora koji ne mogu obezbijediti uporedivu pokrivenost svojom infrastrukturom. Dok Crnogorski Telekom ima široku korisničku bazu, već amortizovanu vrijednost infrastrukture i niže marginalne troškove, ulazak alternativnog operatora sa paralelnom infrastrukturom je ekonomski neisplativ.

Posebno izražena strukturna prepreka proizlazi iz ekonomije gustine u urbanim zonama, gdje Crnogorski Telekom već raspolaže oknima, rezervnim cijevima i trasama koje povezuju najveće stambene blokove, poslovne zone i javne institucije. Takva pozicija omogućava efikasno proširenje optičkih pristupnih mreža uz marginalno niže troškove u odnosu na novog operatora koji bi morao da finansira kompletnu paralelnu infrastrukturu.

Važan element predstavljaju i prednosti prvog ulaska (*eng. first-mover advantages*). Operator koji je istorijski izgradio najveći dio kablovske kanalizacije već raspolaže najboljim koridorima, najkraćim trasama i lokacijama sa najvećom komercijalnom vrijednošću. Kasniji ulazak alternativnih operatora često podrazumijeva duže trase, složenije zaobilaženje postojećih instalacija i manje atraktivne koridore, što dodatno povećava investicione troškove i produžava period povraćaja ulaganja.

Na osnovu svega navedenog, Agencija zaključuje da na relevantnom tržištu postoje izražene strukturne prepreke ulasku, uključujući visoke nenadoknadive troškove, ekonomije obima, širine i gustine, i prednosti prvog ulaska, koje značajno ograničavaju mogućnost efikasne i pravovremene infrastrukturne replikacije. Ovi elementi dodatno potvrđuju ispunjenost prvog kriterijuma testa tri kriterijuma, odnosno postojanje visokih i netranzitivnih prepreka ulasku na tržište.

7.1.2. 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 slijedeće:

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

Potreba za administrativnom odlukom, odnosno dozvolom, kako bi se moglo započeti sa komercijalnim radom

Planiranje, izgradnja, održavanje i korišćenje elektronske komunikacione mreže i elektronske komunikacione infrastrukture se sprovodi u skladu sa zakonima i propisima kojima se uređuju oblast elektronskih komunikacija, uređenja prostora i izgradnje objekata.

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.

Pravne i regulatorne prepreke ulasku na relevantno Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi u Crnoj Gori ogledaju se prvenstveno u složenosti postupka samostalne izgradnje alternativne elektronske komunikacione kablovske kanalizacije, kao i u regulatornom okviru koji podstiče zajedničko korišćenje postojeće infrastrukture.

Samostalna izgradnja alternativne kablovske kanalizacije zahtijeva pribavljanje većeg broja saglasnosti i odobrenja, uključujući pravo puta, odobrenje za raskopavanje javnih površina, saglasnosti javnog komunalnog preduzeća, vlasnika elektroenergetske infrastrukture, kao i eventualne saglasnosti vlasnika privatnih parcela. Fragmentisanost ovih nadležnosti između lokalnih samouprava i drugih subjekata stvara značajne transakcione troškove i produžava vrijeme ulaska na tržište. Posljedično, i u situacijama kada operator raspolaže finansijskim sredstvima i tehničkim kapacitetima, regulatorni i administrativni postupci mogu značajno odložiti tržišnu ekspanziju.

Dodatnu prepreku predstavlja potreba za izradom tehničke dokumentacije, usklađivanjem trase sa postojećim urbanističkim i infrastrukturnim koridorima, kao i sprovođenjem građevinskih procedura i tehničkog prijema. U gustim urbanim zonama i područjima sa već rekonstruisanim saobraćajnicama često postoje dodatna ograničenja raskopavanja, sezonske zabrane radova ili nedostatak raspoloživog koridora za nove trase. Takva ograničenja imaju karakter strukturno-pravne prepreke, jer čak i uz postojanje formalnog prava gradnje praktična mogućnost efikasne replikacije ostaje ograničena.

Posebno je značajno da regulatorni okvir u Crnoj Gori eksplicitno favorizuje zajedničko korišćenje postojeće elektronske komunikacione infrastrukture, što potvrđuju i podaci Agencije o visokom i rastućem nivou zakupa prostora u kablovskoj kanalizaciji među operatorima. Zajedničko korišćenje telekomunikacione kablovske kanalizacije već je široko zastupljeno u većini opština, pri čemu je zakupljena dužina infrastrukture nastavila da raste i tokom analiziranog perioda.

Ovakav regulatorni pristup predstavlja implicitnu potvrdu da je izgradnja paralelne kanalizacije u značajnom dijelu teritorije ekonomski i administrativno manje efikasna od pristupa postojećoj infrastrukturi. Istovremeno, alternativni operatori se suočavaju sa informacijskom asimetrijom u pogledu tačne trase, raspoloživih slobodnih cijevi, zauzetosti okana i rezervnih kapaciteta postojećih mreža, što dodatno otežava donošenje odluke o samostalnoj gradnji naspram zakupa.

Na osnovu navedenog, Agencija može zaključiti da su pravne i regulatorne prepreke ulasku visoke i postojane, te da značajno ograničavaju mogućnost pravovremene i ekonomski opravdane replikacije fizičke infrastrukture operatora sa značajnom tržišnom snagom. Ove prepreke stoga predstavljaju snažan indikator ispunjenosti prvog kriterijuma iz Testa tri kriterijuma, odnosno postojanja visokih i netranzitivnih prepreka ulasku na relevantno tržište.

Ograničenja i uslovi povezani sa korišćenjem radio-frekvencijskog spektra

Navedeni tip prepreke se ne odnosi na Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi koje je obrađeno u ovom dokumentu.

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 Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi. 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, 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 očigledno sa 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.

7.1.3. Zaključak o prvom kriterijumu

Na osnovu svih činjenica tokom provjere uslova iz prvog kriterijuma, Agencija zaključuje da na Veleprodajnom tržištu pristupa fizičkoj infrastrukturi su i dalje prisutne visoke i trajne strukturne prepreke i visoke prepreke pravne i regulatorne prirode za ulazak na tržište. Agencija, dakle, zaključuje da na ovom relevantnom tržištu su ispunjeni svi uslovi prvog kriterijuma.

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

7.2. 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 narednom periodu efikasnoj tržišnoj konkurenciji. Iz navedenog je očigledno da se prva dva kriterijuma međusobno dopunjuju, 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 ispunjenost statičkog i dinamičkog kriterijuma, odnosno mora dokazati da tržište u tačno određenom trenutku i određenom budućem periodu 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 ispunjenosti uslova iz drugog kriterijuma, Agencija je analizirala sljedeće podkriterijume:

- 1) trend infrastrukturne replikacije;
- 2) stepen zavisnosti od postojeće infrastrukture;
- 3) ograničen domet potencijalne konkurencije;
- 4) uticaj tehnoloških promjena i
- 5) održivost maloprodajne konkurencije.

7.2.1 Trend infrastrukturne replikacije

U okviru ocjene drugog kriterijuma, Agencija je analizirala da li na relevantnom Veleprodajnom tržištu pristupa fizičkoj infrastrukturi postoji jasan i održiv trend samostalne izgradnje paralelne kablovske kanalizacije od strane alternativnih operatora, koji bi u relevantnom vremenskom horizontu mogao dovesti do razvoja efektivne infrastrukturne konkurencije.

Analiza raspoloživih podataka pokazuje da alternativni operatori i dalje dominantno koriste zakup postojeće telekomunikacione kablovske kanalizacije, dok je izgradnja paralelnih trasa ograničena pretežno na manji broj komercijalno atraktivnih mikrolokacija, kao što su nove stambeno-poslovne cjeline, poslovne zone i pojedinačne trase prema velikim korisnicima.

Ključni indikator takvog zaključka predstavlja činjenica da alternativni operatori u praksi u značajnoj mjeri zavise od zakupa postojeće telekomunikacione kablovske kanalizacije, umjesto od samostalne izgradnje paralelne infrastrukture. Podaci Agencije potvrđuju da je zajedničko korišćenje elektronske komunikacione infrastrukture u Crnoj Gori široko zastupljeno i da je u stalnom porastu, pri čemu operatori zajedno koriste oko 940 km telekomunikacione kablovske kanalizacije.

Kontinuirani rast zajedničkog korišćenja elektronske komunikacione infrastrukture ukazuje da tržišni učesnici i u srednjoročnom periodu procjenjuju zakup postojećih kapaciteta kao komercijalno racionalniji i operativno manje rizičan model ulaska u odnosu na samostalnu izgradnju alternativne pasivne infrastrukture.

Agencija, stoga, ocjenjuje da ne postoje dovoljno jasni i uvjerljivi pokazatelji koji bi upućivali na to da će u relevantnom regulatornom horizontu doći do značajnije infrastrukturne replikacije koja bi mogla izvršiti održiv konkurentski pritisak na operatora postojeće fizičke infrastrukture.

7.2.2 Stepen zavisnosti od postojeće infrastrukture

Agencija je razmatrala da li razvoj tržišnih odnosa pokazuje smanjenje zavisnosti alternativnih operatora od postojeće pasivne infrastrukture operatora sa značajnom tržišnom snagom.

Kontinuirani rast zajedničkog korišćenja postojećih kapaciteta predstavlja snažan empirijski indikator da tržišni učesnici, čak i u srednjoročnom periodu, ne smatraju samostalnu infrastrukturnu replikaciju komercijalno racionalnom strategijom u značajnom dijelu teritorije Crne Gore. Naprotiv, ponašanje operatora ukazuje da je veleprodajni pristup postojećoj fizičkoj infrastrukturi osnovni i trajni mehanizam tržišnog ulaska i širenja maloprodajnih mreža velikih brzina.

U tom smislu, rast obima zakupa kablovske kanalizacije i drugih oblika zajedničkog korišćenja pasivne infrastrukture ukazuje da se konkurencija na povezanom maloprodajnom nivou razvija dominantno kroz korišćenje postojećeg *upstream bottleneck* resursa, a ne kroz razvoj infrastrukturno nezavisnih mreža.

Iako ovakav model omogućava razvoj maloprodajne konkurencije i širenje mreža velikih brzina, on sam po sebi ne ukazuje na smanjenje tržišne snage na nivou fizičke infrastrukture, već potvrđuje trajnu zavisnost alternativnih operatora od pristupa postojećoj kablovskoj kanalizaciji.

7.2.3 Ograničen domet potencijalne konkurencije

Agencija je posebno analizirala vjerovatnoću ulaska novih ili postojećih operatora kroz samostalnu izgradnju alternativne fizičke infrastrukture u relevantnom vremenskom horizontu.

Jednom izgrađena kablovska kanalizacija, naročito u gustim urbanim jezgrima i duž ključnih saobraćajnih pravaca, predstavlja infrastrukturu čije paralelno dupliranje nema ekonomsku logiku osim eventualno na ograničenom broju visoko profitabilnih mikrolokacija.

Imajući u vidu visoke nepovratne troškove (*eng. sunk costs*) građevinskih radova, potrebu za pribavljanjem prava puta, ograničenu dostupnost infrastrukturnih koridora, kao i izražene ekonomije gustine i prednosti prvog ulaska, Agencija ocjenjuje da potencijalna konkurencija ostaje ograničenog geografskog dometa i pretežno usmjerena na mali broj visokoprofitabilnih lokacija.

Takav parcijalni i lokalni potencijalni ulazak nije dovoljan da bi u relevantnom vremenskom horizontu izvršio širi i održiv konkurentski pritisak na tržištu Vveleprodajnog pristupa fizičkoj infrastrukturi na nacionalnom nivou.

7.2.4 Uticaj tehnoloških promjena

Agencija je dalje razmatrala da li bi tehnološki razvoj elektronskih komunikacionih mreža mogao samostalno dovesti do slabljenja tržišne snage na nivou fizičke infrastrukture.

U tom smislu, razvoj FTTH mreža, 5G backhaul povezivanja, densifikacije mobilnih mreža i rast potreba poslovnih korisnika za kapacitetima velikih brzina ne smanjuju značaj kablovske kanalizacije, već dodatno povećavaju potrebu za pristupom postojećim cijevima, oknima i optičkim koridorima.

Agencija, stoga, ocjenjuje da tehnološke promjene u relevantnom vremenskom horizontu ne dovode do spontanog nestanka tržišne snage na nivou pasivne infrastrukture, već dodatno potvrđuju njen karakter trajnog i teško replikativnog *bottleneck* resursa.

7.2.5 Održivost maloprodajne konkurencije

U okviru forward-looking ocjene, Agencija je analizirala i održivost postojeće maloprodajne konkurencije u hipotetičkom scenariju odsustva regulisanog veleprodajnog pristupa fizičkoj infrastrukturi.

Analiza pokazuje da bi bez mogućnosti zakupa postojećih cijevi, okana i druge pasivne infrastrukture alternativni operatori imali znatno više troškove proširenja FTTH mreža, povezivanja poslovnih korisnika i realizacije 5G transportnih veza, što bi negativno uticalo na stepen konkurencije na povezanim maloprodajnim tržištima.

Dosadašnja tržišna praksa pokazuje da se održiva konkurencija na maloprodajnim tržištima širokopojasnog pristupa internetu u značajnoj mjeri oslanja upravo na mogućnost zakupa

postojećih cijevi, okana i druge pasivne infrastrukture po transparentnim i nediskriminatornim uslovima.

Navedeno potvrđuje da postojeća maloprodajna konkurencija ne predstavlja dokaz spontanog razvoja efektivne konkurencije na nivou fizičke infrastrukture, već je u značajnoj mjeri rezultat postojećeg ili očekivanog veleprodajnog pristupa tom *bottleneck* resursu.

7.2.6 Zaključak o drugom kriterijumu

Na osnovu svega navedenog, Agencija zaključuje da relevantno Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi u Crnoj Gori ne pokazuje tendenciju ka efektivnoj konkurenciji u relevantnom vremenskom horizontu bez primjene ex ante regulatornih mjera, te da su ispunjeni svi uslovi drugog kriterijuma.

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

7.3. 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:

7.3.1. 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.

7.3.2 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, a 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 replicirati.

Zakon o zaštiti konkurencije i relevantni propisi omogućavaju pokretanje postupaka pred Agencijom za zaštitu konkurencije i nadležnim sudovima. Međutim, praktična iskustva i analize ukazuju da ovakve procedure često traju više mjeseci do nekoliko godina.

S obzirom na prirodu fizičke infrastrukture (dugotrajna izgradnja i visoki nepovratni troškovi) kašnjenje u otklanjanju diskriminacije ili blokade pristupa značajno utiče na tržište i onemogućava efektivnu konkurenciju u relevantnom regulatornom horizontu.

Standardni mehanizmi prava konkurencije nisu dizajnirani da obezbijede: pravovremeni pristup cijevima i oknima, transparentnu alokaciju kapaciteta, nediskriminatorne cijene zakupa i efikasan rollout mreža FTTH/FTTB u cijeloj zemlji.

Kao rezultat, ex post mjere ne mogu spriječiti dugotrajnu zavisnost alternativnih operatora od SMP infrastrukture niti efikasno obezbijediti tržišno-neutralan pristup u realnom vremenskom okviru.

7.3.3. 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 replicirati 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, 13/18 i 145/2021) 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, shodno članu 59 Zakona, utvrđuje povrede konkurencije te može da naloži mjere za otklanjanje utvrđene povrede konkurencije,

odnosno sprječavanje njenog nastanka ili slične povrede i preduzimanje određene radnje ili zabranu preduzimanja određene radnje (mjere ponašanja).

Mjere moraju biti srazmjerne težini utvrđene povrede konkurencije i u neposrednoj vezi sa aktima ili radnjama koje su izazvale povredu.

Ako se utvrdi postojanje povrede konkurencije i značajne opasnosti od ponavljanja iste ili slične povrede kao neposredne posljedice strukture učesnika na tržištu, Agencija može da odredi mjeru koja ima za cilj promjenu u strukturi učesnika na tržištu radi otklanjanja te opasnosti (strukturne mjere), odnosno vraćanja na strukturu koja je postojala prije nastupanja utvrđene povrede.

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 Veleprodajnom tržištu pristupa fizičkoj infrastrukturi ne bi omogućili dovoljno brzo rješavanje problema.

Na osnovu navedenog, Agencija zaključuje da postojeći pravni i regulatorni mehanizmi konkurencije nisu adekvatni za otklanjanje tržišnih nedostataka na relevantnom tržištu, posebno u smislu pravovremenog pristupa pasivnoj infrastrukturi, nediskriminatornog zakupa infrastrukture i podrške održivoj maloprodajnoj konkurenciji.

7.3.4. 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 Veleprodajnom tržištu pristupa fizičkoj infrastrukturi, ali takođe smatra da isti u ovom trenutku nijesu 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.

7.4. Mišljenje Agencije nakon postupka utvrđivanja da li je relevantno tržište podložno prethodnoj regulaciji

Prema mišljenju Agencije, Veleprodajno tržište pristupa fizičkoj infrastrukturi je podložno prethodnoj (ex–ante) regulaciji i to iz razloga što su istovremeno zadovoljeni svi uslovi iz Testa tri kriterijuma.