2025/1754

21.8.2025.

ODLUKA NADZORNOG TIJELA EFTA-e br. 061/25/COL

od 9. travnja 2025.

Preporuka Nadzornog tijela EFTA-e o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (*ex ante*) regulaciji u skladu s aktom iz točke 5.czs Priloga XI. Sporazumu o EGP-u (*Direktiva (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija*), kako je prilagođena Protokolom 1. uz Sporazum o EGP-u i sektorskim prilagodbama iz Priloga XI. tom sporazumu [2025/1754]

NADZORNO TIJELO EFTA-e („TIJELO”),

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru („Sporazum o EGP-u”) ([1]) i Sporazum među državama EFTA-e o osnivanju Nadzornog tijela i Suda („Sporazum o nadzoru i sudu”) ([2]), a posebno članak 5. stavak 2. točku (b) dijela II. Sporazuma o nadzoru i sudu,

uzimajući u obzir akt iz točke 5.czs Priloga XI. Sporazumu o EGP-u, *Direktivu (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija* („Zakonik”) ([3]), kako je prilagođena Protokolom 1. uz Sporazum o EGP-u i sektorskim prilagodbama iz Priloga XI. tom sporazumu, a posebno članak 64. stavak 1. Zakonika,

uzimajući u obzir Preporuku Tijela od 11. svibnja 2016. o mjerodavnim tržištima u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (*ex ante*) regulaciji („Preporuka Tijela iz 2016.”) ([4]),

BUDUĆI DA:

(1) Dana 18. prosinca 2020. Europska komisija („Komisija”) izdala je Preporuku (EU) 2020/2245 ([5]) o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (*ex ante*) regulaciji u skladu sa Zakonikom („Preporuka (EU) 2020/2245”). Komisija je provela savjetovanje s Tijelom europskih regulatora za elektroničke komunikacije u skladu s člankom 64. stavkom 1. Zakonika, koje je dostavilo mišljenje 16. listopada 2020.

(2) Cilj je Sporazuma o EGP-u uspostaviti dinamičan i homogen Europski gospodarski prostor („EGP”) na temelju zajedničkih pravila i jednakih uvjeta tržišnog natjecanja ([6]). S obzirom na taj cilj i prethodno navedene razloge Tijelo donosi ovu Preporuku („ova Preporuka”) usklađenu s Preporukom (EU) 2020/2245 kako bi osiguralo jedinstvenu primjenu zajedničkog regulatornog okvira i pravnu sigurnost dionicima unutar tržištâ elektroničkih komunikacija u EGP-u.

(3) Zakonikom se nastoji, uz tri glavna cilja promicanja tržišnog natjecanja, unutarnjeg tržišta i interesa krajnjih korisnika, promicati povezivost i pristup mrežama vrlo velikog kapaciteta, uključujući nepokretne, pokretne i bežične mreže, te njihova upotreba u korist svih građana i poslovnih subjekata u EGP-u.

([1]) SL L 1, 3.1.1994., str. 3.
([2]) SL L 344, 31.12.1994., str. 1. i Dodatak o EGP-u br. 59, 31.12.1994., str. 1.
([3]) SL L 321, 17.12.2018., str. 36.
([4]) Preporuka Nadzornog tijela EFTA-e od 11. svibnja 2016. o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (*ex ante*) regulaciji u skladu s aktom iz točke 5 cl Priloga XI. Sporazumu o EGP-u (*Direktiva 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge*), kako je donesena njegovim Protokolom 1. i sektorskim prilagodbama iz Priloga XI. tom Sporazumu (SL L 84, 30.3.2017., str. 7. i Dodatak o EGP- u br. 20, 30.3.2017., str. 1.).
([5]) Preporuka Komisije (EU) 2020/2245 od 18. prosinca 2020. o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (*ex ante*) regulaciji u skladu s Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL L 439, 29.12.2020., str. 23.).
([6]) Četvrta uvodna izjava preambule Sporazuma o EGP-u.

(4) Odgovarajućim poticajima za ulaganja u nove mreže vrlo velikog kapaciteta, kojima se podržava inovativnost u internetskim uslugama bogatog sadržaja, osnažit će se međunarodna konkurentnost EGP-a, a ujedno ostvariti prednosti za njezine potrošače i poslovne subjekte. Stoga je ključno promicati održiva ulaganja u razvoj mreža vrlo velikog kapaciteta s pomoću odgovarajuće prilagođenog i predvidljivog regulatornog okvira.

(5) Jedan je od ciljeva novog regulatornog okvira postupno smanjivati *ex ante* pravila specifična za taj sektor u skladu s razvojem natjecanja na tržištu i, naposljetku, osigurati da se tržišta elektroničkih komunikacija reguliraju samo pravom tržišnog natjecanja. U skladu s tim ciljem svrha je ove Preporuke utvrditi tržišta proizvoda i usluga na kojima *ex ante* regulacija može biti opravdana.

(6) Definicija mjerodavnog tržišta može se s vremenom promijeniti zbog razvoja značajki proizvoda i usluga dostupnih na takvim tržištima te zbog promjene mogućnosti zamjenjivosti na strani ponude i potražnje uvjetovane tehnološkim, tržišnim i regulatornim kretanjima. Stoga bi ova Preporuka trebala zamijeniti Preporuku Tijela iz 2016.

(7) Člankom 64. stavkom 1. Zakonika od Komisije se zahtijeva da odredi ona tržišta proizvoda i usluga u okviru sektora elektroničkih komunikacija čije značajke mogu biti takve prirode da opravdaju uvođenje regulatornih obveza u skladu s načelima prava tržišnog natjecanja. Načela prava tržišnog natjecanja stoga se u ovoj Preporuci primjenjuju za definiciju mjerodavnih tržišta proizvoda u sektoru elektroničkih komunikacija. Ova se Preporuka temelji na članku 5. stavku 2. točki (b) dijela II. Sporazuma o nadzoru i sudu, prema kojem Nadzorno tijelo „izrađuje preporuke, daje mišljenja i izdaje obavijesti ili smjernice o pitanjima obuhvaćenima Sporazumom o EGP-u, ako je to izričito predviđeno tim sporazumom ili ovim Sporazumom ili ako Nadzorno tijelo EFTA-e to smatra potrebnim”.

(8) Krajnji je cilj regulatorne intervencije krajnjim korisnicima omogućiti koristi u smislu cijene, kvalitete i izbora postizanjem održivog tržišnog natjecanja na maloprodajnoj razini. U ovoj bi Preporuci početna točka za određivanje mjerodavnih tržišta trebala biti definicija maloprodajnih tržišta iz perspektive dogledne budućnosti, vođena pravom tržišnog natjecanja. Naime, ako na maloprodajnim tržištima postoji efikasno tržišno natjecanje uz izostanak regulacije na veleprodajnoj razini, nacionalna regulatorna tijela trebala bi zaključiti da regulacija na veleprodajnim tržištima više nije potrebna.

(9) U skladu s člankom 67. stavkom 1. Zakonika uvođenje *ex ante* regulatornih obveza može biti opravdano samo na tržištima na kojima su kumulativno ispunjena tri kriterija iz članka 67. stavka 1. točaka (a), (b) i (c) Zakonika. Ova se Preporuka odnosi na tržišta proizvoda i usluga za koje je Tijelo utvrdilo, na temelju općih trendova u EGP-u, da ispunjavaju ta tri kriterija. Tijelo stoga smatra da ta tržišta imaju značajke na temelju kojih bi se moglo opravdati uvođenje regulatornih obveza barem u nekim geografskim područjima i u doglednom razdoblju. Nacionalna regulatorna tijela trebala bi u analizama tih tržišta razmotriti jesu li ispunjeni daljnji zahtjevi utvrđeni u članku 67. stavku 2. Zakonika.

(10) Prvi se kriterij odnosi na prisutnost velikih i trajnih prepreka ulasku na tržište. Njime se nastoji odrediti je li ulazak na tržište vjerojatan, kada bi se i u kojoj mjeri on mogao dogoditi te koji su bitni čimbenici za uspješan ulazak na tržište elektroničkih komunikacija. Iz perspektive stanja, za potrebe ove Preporuke osobito su važne dvije vrste prepreka: strukturne prepreke i pravne ili regulatorne prepreke.

(11) Strukturne prepreke ulasku proizlaze iz različitih troškova ili uvjeta potražnje kojima se stvaraju asimetrični uvjeti među postojećim pružateljima usluga i novim operatorima, što može ugroziti ili spriječiti ulazak novih operatora na tržište. Primjerice, velike strukturne prepreke mogu postojati ako je tržište obilježeno apsolutnim troškovnim pogodnostima, znatnom ekonomijom razmjera i/ili mrežnim učincima, ograničenjima kapaciteta i/ili visokim nepovratnim troškovima. Mogu postojati i ako je za pružanje usluga potrebna mrežna sastavnica koju tehnički nije moguće udvostručiti ili ako takvo udvostručenje nije ekonomski izvedivo.

(12) Pravne ili regulatorne prepreke mogu izravno utjecati na uvjete ulaska i/ili položaj operatora na mjerodavnom tržištu. U reguliranim sektorima postupci dobivanja odobrenja, teritorijalna ograničenja, standardi sigurnosti i zaštite te drugi pravni zahtjevi mogu odvratiti od ulaska ili ga odgoditi. Međutim, pravne i regulatorne prepreke na tržištima elektroničkih komunikacija sve su manje važne. Pravne ili regulatorne prepreke koje će vjerojatno biti uklonjene u relevantnom petogodišnjem razdoblju obično ne bi trebale biti prepreka ulasku koja ispunjava prvi kriterij.

(13) Na tržištima koja pokreću inovacije i karakterizira ih stalan tehnološki napredak, kao što su tržišta elektroničkih komunikacija, prepreke ulasku mogu postupno gubiti na važnosti. Na takvim su tržištima ograničenja tržišnog natjecanja često posljedica opasnosti od mogućih inovativnih konkurenata koji trenutačno nisu na tržištu. Stoga je pri utvrđivanju mjerodavnih tržišta za moguću *ex ante* regulaciju potrebno uzeti u obzir i mogućnosti za prevladavanje prepreka ulasku u relevantnom vremenskom okviru. U ovoj se Preporuci utvrđuju tržišta na kojima se očekuje da će prepreke ulasku i dalje postojati u sljedećih pet do deset godina.

(14) Različite prepreke ulasku ne bi se trebale razmatrati pojedinačno nego kumulativno. Iako određena prepreka ulasku sama po sebi možda ne bi bila velika, zajedno s drugim preprekama mogla bi imati učinke kojima bi se kumulativno spriječio ili otežao ulazak na tržište.

(15) Drugi se kriterij odnosi na to teži li struktura tržišta učinkovitom tržišnom natjecanju unutar relevantnog vremenskog okvira, uzimajući u obzir stanje i buduće izglede tržišnog natjecanja koje se temelji na infrastrukturi te ostalih izvora tržišnog natjecanja koji su u pozadini prepreka ulasku. Analiza učinkovitog tržišnog natjecanja upućuje na to da će se u razmatranom razdoblju na tržištu razviti stvarno tržišno natjecanje bez *ex ante* regulacije ili da će se ono ostvariti nakon tog razdoblja, pod uvjetom da se u razmatranom razdoblju već vide jasne potvrde pozitivne dinamike tržišta. Primjerice, konvergencija proizvoda, koji se pružaju različitim mrežnim tehnologijama, može uzrokovati ograničenja tržišnog natjecanja koja primjenjuju operatori aktivni na zasebnim tržištima proizvoda i dovesti do konvergencije tržišta.

(16) Čak i kad određeno tržište karakteriziraju velike prepreke ulasku, drugi strukturni čimbenici na njemu mogu ukazivati na to da se na tržištu i dalje teži razvoju učinkovitog tržišnog natjecanja u relevantnom razdoblju. Na tržištima na kojima se u perspektivi može očekivati veći broj mreža primjena tog kriterija prvenstveno podrazumijeva razmatranje stanja i vjerojatnog budućeg razvoja tržišnog natjecanja koje se temelji na infrastrukturi.

(17) Pri procjeni primjerenosti tržišnog natjecanja i potrebe za regulatornom intervencijom nacionalna regulatorna tijela trebala bi uzeti u obzir i to je li veleprodajni pristup dostupan svakom zainteresiranom poduzetniku pod razumnim komercijalnim uvjetima kojima se omogućuju održivi konkurentni ishodi za krajnje korisnike na maloprodajnom tržištu. Komercijalnim sporazumima, među ostalim sporazumima o veleprodajnom pristupu, sporazumima o zajedničkom ulaganju i sporazumima o uzajamnom pristupu među operatorima, koji su održivi i sklopljeni na trajnoj osnovi mogla bi se poboljšati dinamika tržišnog natjecanja, a naposljetku i riješiti problemi tržišnog natjecanja na povezanom maloprodajnom tržištu, što bi dovelo do deregulacije veleprodajnih tržišta. Trebalo bi ih stoga, pod uvjetom da su u skladu s načelima prava tržišnog natjecanja, uzeti u obzir pri procjeni očekuje li se od tržišta da će u perspektivi postati konkurentno.

(18) Tehnološki razvoj ili pak konvergencija proizvoda i tržišta mogu uzrokovati ograničenja tržišnog natjecanja koja primjenjuju operatori na zasebnim tržištima proizvoda. S obzirom na to, dodatne (over-the-top, OTT) usluge, koje se danas općenito ne smatraju izravnom zamjenom za standardne usluge pružatelja elektroničkih komunikacijskih usluga i koje u svakom slučaju ne pružaju ni fizičku ni podatkovnu povezivost, mogle bi u nadolazećim godinama ipak imati važniju ulogu na određenim maloprodajnim tržištima zbog tehnoloških promjena i njihova neprekidnog širenja te tako neizravno ograničiti veleprodajna tržišta.

(19) Odluka o definiranju određenog tržišta kao podložnog *ex ante* regulaciji trebala bi ovisiti i o procjeni je li pravo tržišnog natjecanja dovoljno da bi se na odgovarajući način uklonili utvrđeni nedostaci na tržištu. Cilj je trećeg kriterija procijeniti primjerenost prava tržišnog natjecanja za uklanjanje uočenih dugotrajnih nedostataka na tržištu, posebno s obzirom na to da se *ex ante* regulatornim obvezama mogu djelotvorno spriječiti kršenja prava tržišnog natjecanja. Intervencije koje se temelje na pravu tržišnog natjecanja vjerojatno neće biti dovoljne ako su česte i/ili pravovremene intervencije nužne za uklanjanje dugotrajnih nedostataka na tržištu. U takvim bi se okolnostima *ex ante* regulacija trebala smatrati odgovarajućom dopunom pravu tržišnog natjecanja. Općenito govoreći, primjena općih pravila tržišnog natjecanja trebala bi biti dovoljna na tržištima s održivim i djelotvornim tržišnim natjecanjem koje se temelji na infrastrukturi.

(20) Primjena tih triju kumulativnih kriterija trebala bi ograničiti broj reguliranih tržišta u sektoru elektroničkih komunikacija i tako pridonijeti postupnom smanjivanju sektorske *ex ante* regulacije s razvojem natjecanja na tim tržištima. Ako bilo koji od triju kriterija nije zadovoljen, to znači da tržište nije podložno *ex ante* regulaciji. Iznimno je važno da se *ex ante* regulatorne obveze uvode za veleprodajno tržište radi osiguranja održivog tržišnog natjecanja samo ako postoji jedno ili više poduzeća sa značajnom tržišnom snagom te ako mjere u okviru prava tržišnog natjecanja nisu dovoljna za rješenje problema.

(21) Smatra se da novonastala tržišta obuhvaćaju proizvode ili usluge za koje je, zato što su novi, teško predvidjeti uvjete potražnje ili uvjete ulaska na tržište i opskrbe pa je teško primijeniti test trostrukog kriterija. Za takva tržišta ne bi trebalo nametati neprimjerene *ex ante* regulatorne obveze u svrhu promicanja inovacija, a istodobno treba spriječiti vodeća poduzeća u zatvaranju takvih tržišta ([7]). Postupna nadogradnja postojeće mrežne infrastrukture rijetko omogućuje stvaranje novih ili perspektivnih tržišta. Prije nego što se može zaključiti da tržište nije dio postojećeg tržišta, potrebno je utvrditi nepostojanje zamjenjivosti proizvoda na strani ponude i na strani potražnje. Zbog novih maloprodajnih usluga može nastati novo veleprodajno tržište u takvom opsegu da se takve maloprodajne usluge ne mogu pružati s pomoću postojećih veleprodajnih proizvoda.

(22) S obzirom na razvoj tržišnog natjecanja, uključujući tržišno natjecanje koje se temelji na infrastrukturi, u ovoj se Preporuci utvrđuju samo mjerodavna tržišta na veleprodajnoj razini, kao što je to bio slučaj u Preporuci Tijela iz 2016. *Ex ante* regulaciju uvedenu na veleprodajnoj razini trebalo bi smatrati dovoljnom za uklanjanje mogućih problema tržišnog natjecanja na povezanim maloprodajnim tržištima.

(23) U skladu s uvodnom izjavom 165. Zakonika nacionalna regulatorna tijela trebala bi barem analizirati tržišta obuhvaćena ovom Preporukom, uključujući ona tržišta koja unatoč tome što su navedena nisu više uređena u konkretnom nacionalnom ili lokalnom kontekstu. Nacionalna regulatorna tijela mogu svejedno smatrati da bi za tržišta navedena u Prilogu ovoj Preporuci trebalo, na temelju specifičnih nacionalnih okolnosti, provesti test trostrukog kriterija. Nacionalna regulatorna tijela mogu zaključiti da tri kriterija nisu zadovoljena u konkretnim nacionalnim okolnostima. Ako za određeno tržište iz ove Preporuke tri kriterija nisu zadovoljena, nacionalna regulatorna tijela ne bi mu trebala uvesti regulatorne obveze.

(24) Nacionalna regulatorna tijela trebala bi analizirati i tržišta koja nisu obuhvaćena ovom Preporukom, ali su regulirana unutar područja njihove nadležnosti na temelju prethodnih analiza tržišta, ili druga tržišta ako imaju dovoljno razloga smatrati da su tri kriterija zadovoljena. Stoga nacionalna regulatorna tijela mogu definirati i druga mjerodavna tržišta proizvoda i usluga koja nisu navedena u ovoj Preporuci ako mogu dokazati da u njihovu nacionalnom kontekstu ta tržišta zadovoljavaju tri kriterija.

(25) Pri provedbi analize tržišta na temelju članka 67. Zakonika, i nacionalna regulatorna tijela i Tijelo analizu bi trebali početi od maloprodajnih tržišta. Tržišta treba ocijeniti iz perspektive budućnosti bez regulacije na temelju utvrđivanja značajne tržišne snage i počevši od postojećih tržišnih uvjeta. Uzimajući u obzir očekivane ili predvidljive promjene na tržištu, analizom bi trebalo ocijeniti razvija li se tržište u smjeru tržišnog natjecanja, odnosno je li izostanak učinkovitog natjecanja trajan. U analizi bi trebalo uzeti u obzir i učinke drugih vrsta regulacije koje se primjenjuju na mjerodavna maloprodajna i povezana veleprodajna tržišta u relevantnom regulatornom razdoblju.

(26) Ako se iz perspektive budućnosti maloprodajno tržište bez *ex ante* regulacije ne razvija u smjeru stvarnog tržišnog natjecanja, trebalo bi definirati i analizirati odgovarajuća veleprodajna tržišta podložna *ex ante* regulaciji u skladu s člankom 67. Zakonika. Uz to, pri analizi granica i tržišne snage na odgovarajućim mjerodavnim veleprodajnim tržištima kako bi se utvrdilo postoji li na tim tržištima stvarno tržišno natjecanje, trebalo bi uzeti u obzir postojanje izravnih i neizravnih prepreka tržišnom natjecanju, bez obzira na to jesu li im uzrok elektroničke komunikacijske mreže, elektroničke komunikacijske usluge ili druge vrste usluga ili aplikacija koje su jednakovrijedne iz perspektive krajnjih korisnika.

([7]) Vidjeti uvodnu izjavu 23. Smjernica Tijela od 16. studenoga 2022. za analizu tržišta i procjenu znatne tržišne snage unutar regulatornog okvira za elektroničke komunikacijske mreže i usluge iz Priloga XI. Sporazumu o Europskom gospodarskom prostoru („Smjernice Tijela za analizu tržišta i procjenu ZTS-a”), objavljenu ovdje, i uvodnu izjavu 163. Zakonika.

(27) Pri definiranju mjerodavnih veleprodajnih tržišta koja bi mogla biti podložna *ex ante* regulaciji nacionalna regulatorna tijela trebala bi početi od analize tržišta koje je u proizvodnom lancu najudaljenije od maloprodajnog tržišta za koje su utvrđeni problemi povezani s tržišnim natjecanjem. Nacionalna regulatorna tijela trebala bi provesti analizu tržišta niže u lancu od reguliranog veleprodajnog ulaznog tržišta kako bi utvrdila hoće li na njima postojati stvarno tržišno natjecanje u slučaju regulacije veleprodajnog tržišta dok ne dosegne maloprodajno tržište.

(28) Tržište koje je najviše u proizvodnom lancu može se, ovisno o nacionalnim okolnostima, sastojati od generičkih veleprodajnih proizvoda za više tržišta ili može uključivati takve proizvode, kao što su pristup fizičkoj infrastrukturi (npr. pristup vodovima) ili proizvodi pasivnog pristupa. Konkretno, ako postoji građevinska infrastruktura koja se može ponovno upotrijebiti, učinkovit pristup takvoj infrastrukturi mogao bi znatno olakšati postavljanje mreža vrlo velikog kapaciteta i potaknuti razvoj tržišnog natjecanja koje se temelji na infrastrukturi u korist krajnjih korisnika.

(29) Zbog toga je Tijelo razmatralo prikladnost uključivanja posebnog tržišta za pristup fizičkoj infrastrukturi u ovu Preporuku. Međutim, budući da postoje znatne razlike u mrežnim topologijama, dostupnosti sveprisutnih kanala i razini potražnje za pristupom kanalima i stupovima u cijelom EGP-u, što je u skladu s procjenom Komisije iz Preporuke (EU) 2020/2245, Tijelo je zaključilo da se u ovom trenutku posebno tržište za pristup fizičkoj infrastrukturi ne može utvrditi na razini EGP-a i da ga stoga ne bi trebalo uvrstiti na popis tržišta podložnih *ex ante* regulaciji.

(30) Nadalje, člankom 72. Zakonika nacionalnim regulatornim tijelima omogućuje se propisivanje pristupa građevinskoj infrastrukturi kao samostalne regulatorne mjere na bilo kojem mjerodavnom veleprodajnom tržištu. Takva obveza pružanja pristupa građevinskoj infrastrukturi može biti opravdana bez obzira na to je li fizička infrastruktura kojoj se omogućuje pristup dio reguliranog mjerodavnog tržišta te bi je nacionalna regulatorna tijela trebala razmotriti prije uvođenja drugih obveza povezanih s pristupom na maloprodajnoj razini ako je to razmjerno i dovoljno za promicanje tržišnog natjecanja u korist krajnjih korisnika.

(31) Kad su u pitanju veleprodajna tržišta za širokopojasni pristup, proizvodi za virtualni pristup mogli bi se osmisliti tako da imaju slične ili jednake značajke, neovisno o lokaciji primopredajne pristupne točke. Stoga bi moglo biti tehnički moguće pružati veleprodajni širokopojasni pristup na središnjoj ili lokalnoj razini uz sličnu razinu kvalitete usluge i iz perspektive tražitelja pristupa i iz perspektive krajnjih korisnika. U tom kontekstu i značajke proizvoda i spremnost tražitelja pristupa da migriraju između pristupnih točaka ili da koriste razne točke primopredaje unutar mrežne arhitekture treba analizirati u okviru analize zamjenjivosti.

(32) Mnogi alternativni operatori uspeli su se na „ljestvici ulaganja” i razvili vlastite mreže do lokalne pristupne točke. Oni proizvode za središnji pristup vjerojatno ne bi smatrali zamjenom za lokalni pristup jer bi im tako propala ulaganja u vlastitu mrežnu infrastrukturu. Istodobno bi trebalo uzeti u obzir da je pristupna mreža dio mreže koji je najteže replicirati zbog visokih nenadoknadivih troškova postavljanja u odnosu na broj korisnika koji mogu imati koristi od postavljanja.

(33) Unatoč opaženom povećanju tržišnog natjecanja koje se temelji na infrastrukturi, za lokalni pristup i dalje su karakteristične velike prepreke ulasku, a reguliran je u većini država EGP-a. Budući da je pristupna mreža dio mreže koji je najteže replicirati, tržište veleprodajnog lokalnog pristupa i dalje zadovoljava na testu trostrukog kriterija. Međutim, iz perspektive budućnosti prepreke ulasku na tržište središnjeg pristupa više se ne mogu smatrati velikima i trajnima na razini EGP-a jer tržište teži učinkovitom tržišnom natjecanju zbog prisutnosti alternativnih platformi, široke komercijalne dostupnosti prijenosnog kapaciteta i mogućnosti da lokalno povezani operatori pružaju središnji pristup. Ako se utvrdi da su pristupni proizvodi, koji se pružaju u raznim točkama primopredaje, zamjene u konkretnim nacionalnim okolnostima, trebalo bi ustanoviti da tržište obuhvaća sve takve proizvode. Za svaki pojedinačni slučaj trebalo bi utvrditi zadovoljava li takvo široko tržište tri testna kriterija.

(34) Povećani kapaciteti elektroničkih komunikacijskih mreža za proizvode za masovno tržište mogli bi čak zadovoljiti potrebe za povezivost određenih poslovnih korisnika. Međutim, za važan segment poslovnog tržišta, kao i za novu potražnju prouzročenu digitalizacijom industrije i socioekonomskim pokretačima kao što su javne usluge, primjerice bolnice i škole, bit će potrebne zajamčene veze. Dakle, određenim su poduzećima i dalje potrebni proizvodi koji se razlikuju od proizvoda za masovno tržište.

(35) Kako bi se definirale granice tržišta za zajamčeni kapacitet i druge pristupne proizvode za poduzeća, nacionalna regulatorna tijela trebala bi uzeti u obzir nekoliko čimbenika, kao što su različite funkcije i namjene proizvoda, promjene cijene tijekom vremena i unakrsna cjenovna elastičnost, te pritom voditi računa da mjerodavni veleprodajni proizvodi odgovaraju utvrđenom problemu maloprodajnog tržišta. Proizvodi zajamčenog kapaciteta specifični su po sposobnosti pružanja namjenskih i isključivih veza i simetričnih brzina pa bi ih trebalo procjenjivati na temelju analize zamjenjivosti, kao i proizvode na drugim tržištima.

(36) Postavljanje alternativne infrastrukture kojom se poduzećima pruža zajamčena povezivost putem optičkih vlakana znatno je poraslo u gušće naseljenijim područjima, komercijalnim središtima i poslovnim četvrtima. Međutim, mogu postojati područja u kojima bi, unatoč mogućoj ekonomskoj održivosti alternativne infrastrukture za povezivost za masovno tržište, umnožavanje mreža za zajamčene veze moglo biti manje ekonomski održivo zbog veličine potencijalnog tržišta. U tim slabije naseljenim područjima zbog nedostatka tržišnog natjecanja koje se temelji na infrastrukturi postoji opasnost da potražnja za zajamčenim kapacitetom u nedostatku regulacije neće biti zadovoljena konkurentnom ponudom.

(37) Na oba navedena tržišta veleprodajnog pristupa problemi povezani s tržišnim natjecanjem vjerojatno neće biti jednako prisutni u cijeloj državi EFTA-e pa bi takva tržišta trebalo temeljito geografski analizirati. Dakle, pri definiranju mjerodavnih tržišta u skladu s člankom 64. stavkom 3. Zakonika nacionalna regulatorna tijela trebala bi utvrditi geografska područja koja imaju dovoljno homogene uvjete tržišnog natjecanja i koja se mogu razlikovati od susjednih područja s očito drukčijim prevladavajućim uvjetima tržišnog natjecanja, posebno uzimajući u obzir pitanje djeluje li potencijalni operator sa značajnom tržišnom snagom ujednačeno u cijelom svojem mrežnom području ili se suočava s toliko drukčijim uvjetima tržišnog natjecanja da su mu aktivnosti u određenim područjima ograničene, a u drugima nisu.

(38) Dosad su nacionalna regulatorna tijela ustanovila da je većina tržišta nacionalna zato što je bakrena mreža postojećeg pružatelja usluga imala nacionalnu pokrivenost. Međutim, kako postavljanje alternativnih mreža napreduje, uvjeti tržišnog natjecanja mogu se znatno i dugotrajno razlikovati među različitim područjima iste države EFTA-e (primjerice između urbanih i ruralnih područja), zbog čega je potrebno definirati zasebna geografska tržišta.

(39) Za potrebe definiranja geografskih tržišta nacionalna regulatorna tijela trebala bi definirati osnovnu geografsku jedinicu kao polaznu točku za procjenu uvjeta tržišnog natjecanja. Takve bi jedinice mogle, ovisno o nacionalnim okolnostima, pratiti mrežnu topologiju ili administrativne granice. U svakom slučaju, u skladu s praksom Tijela ([8]) geografska jedinica trebala bi biti (a) odgovarajuće veličine, tj. dovoljno malena da se u svakoj jedinici izbjegnu znatne varijacije uvjeta tržišnog natjecanja, no dovoljno velika da se izbjegne zahtjevna mikroanaliza koja bi iziskivala mnogo resursa i koja bi mogla dovesti do rascjepkanosti tržišta, (b) takva da odražava mrežnu strukturu svih relevantnih operatora i (c) određena vremenski jasnim i stabilnim granicama. Kad je u pitanju uvjet (b), nacionalna regulatorna tijela trebala bi se, prema potrebi, oslanjati na geografski pregled mreža proveden u skladu s člankom 22. Zakonika.

(40) U skladu s načelima prava tržišnog natjecanja i na temelju analize prethodno opisanih geografskih jedinica, nacionalna regulatorna tijela trebala bi zatim utvrditi prvu definiciju opsega geografskih tržišta tako da objedine jedinice sa sličnim uvjetima tržišnog natjecanja. Nacionalna regulatorna tijela trebala bi ocijeniti uvjete tržišnog natjecanja iz perspektive budućnosti, razmatranjem strukturnih pokazatelja i pokazatelja koji se odnose na ponašanje, uzimajući osobito u obzir važnost tržišnog natjecanja koje se temelji na infrastrukturi u skladu s člankom 64. stavkom 3. Zakonika. Takvi pokazatelji mogu biti, među ostalim, mrežna pokrivenost, broj konkurentnih mreža, njihovi pojedinačni tržišni udjeli, kretanja tržišnih udjela, ponašanje u smislu lokaliziranog ili ujednačenog određivanja cijena, obilježja potražnje, prelazak korisnika drugom pružatelju usluga ili gubitak korisnika. Dobivenu definiciju geografskih tržišta trebalo bi provjeriti s obzirom na analizu zamjenjivosti na strani ponude i potražnje. Geografska tržišta koja nisu susjedna, no imaju slične uvjete tržišnog natjecanja mogu se u toj fazi skupno analizirati.

([8]) Konkretno, Smjernice Tijela za analizu tržišta i procjenu značajne tržišne snage.

(41) Znatne razlike u uvjetima tržišnog natjecanja trebale bi se iz perspektive budućnosti uzeti u obzir u fazi definiranja tržišta. Za otklanjanje manje važnih ili manje stabilnih razlika u uvjetima tržišnog natjecanja može se upotrijebiti segmentacija mjera, među ostalim i periodičnom ili pravodobnom prilagodbom tih mjera, a da se time ne narušava regulatorna predvidljivost.

(42) Člankom 75. Zakonika Komisiju se ovlašćuje za donošenje delegiranog akta ([9]) kojim bi se utvrdila jedinstvena maksimalna cijena završavanja glasovnih poziva u pokretnim mrežama u cijelom EGP-u i jedinstvena maksimalna cijena završavanja glasovnih poziva u nepokretnim mrežama u cijelom EGP-u (zajedno „cijene završavanja glasovnih poziva u cijelom EGP-u"). Cijene završavanja glasovnih poziva u cijelom EGP-u izravno će se primjenjivati na sve pružatelje usluga završavanja poziva u nepokretnim i pokretnim mrežama u EGP-u. Jedinstvene cijene završavanja glasovnih poziva u cijelom EGP-u temelje se na učinkovitim troškovima pružanja usluga završavanja poziva. Primjenom cijena završavanja glasovnih poziva u cijelom EGP-u ograničit će se mogućnost da operateri pokretnih i nepokretnih mreža odrede prekomjerne cijene završavanja poziva. Time bi nestala opasnost od prekomjernih cijena završavanja poziva, što je bila najozbiljnija prijetnja tržišnom natjecanju na tim tržištima. Zbog stroge usmjerenosti na troškove pri određivanju cijena završavanja glasovnih poziva u cijelom EGP-u, kako je utvrđeno u Zakoniku, cijene završavanja poziva trebale bi biti slične očekivanima u slučaju konkurentnih tržišta. Stoga tržišta usluga završavanja poziva više ne bi zadovoljavala na testu trostrukog kriterija na razini EGP-a.

(43) Ipak, u pojedinim državama EFTA-e posebne okolnosti mogu opravdati regulaciju određenih aspekata tržišta usluga završavanja poziva. Posebne nacionalne okolnosti mogu ukazivati na to da ta tržišta ne teže dugoročnom tržišnom natjecanju ili da su i dalje prisutni problemi povezani s tržišnim natjecanjem. To može biti slučaj ako se operatorima uskrati međupovezivanje ili ako imaju probleme sa završavanjem poziva iz svoje mreže u mrežama drugih operatora. Nacionalna regulatorna tijela trebala bi reagirati na takve probleme, bilo uvođenjem obveza na temelju značajne tržišne snage, osim nadzora cijena, ako su ispunjena tri testna kriterija, ili tako da primijene druge prikladne regulatorne alate, tj. članak 61. stavak 2. Zakonika ako su ispunjeni uvjeti koji su u njemu navedeni.

(44) U Prilogu ovoj Preporuci više nisu navedena tri tržišta iz Preporuke Tijela iz 2016. jer više ne zadovoljavaju na testu trostrukog kriterija: tržišta za veleprodajno završavanje poziva u vlastitoj javnoj telefonskoj mreži koja se pruža na fiksnoj lokaciji (tržište 1), veleprodajno završavanje glasovnih poziva u vlastitoj mobilnoj mreži (tržište 2) i veleprodajni središnji pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište (tržište 3b).

(45) Za preostala tržišta u Preporuci Tijela iz 2016., točnije tržišta 3a (veleprodajni lokalni pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji) i tržišta 4 (veleprodajni visokokvalitetni pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji), kojem je definicija djelomično promijenjena, i dalje postoji potreba za *ex ante* regulacijom jer i dalje zadovoljavaju na testu trostrukog kriterija na razini EGP-a. Pri određivanju tih tržišta nacionalna regulatorna tijela trebala bi uzeti u obzir svoje nacionalne okolnosti, osobito u pogledu njihove geografske dimenzije.

(46) Kako bi se učinak regulacije povezanih tržišta uzeo u obzir na odgovarajući način pri utvrđivanju potrebe za *ex ante* regulacijom na određenom tržištu, nacionalna regulatorna tijela trebala bi osigurati da se povezana tržišta analiziraju dosljedno te, ako je moguće, istodobno ili uz najmanji mogući razmak.

(47) Pri razmatranju izmjene ili zadržavanja postojećih regulatornih obveza, nacionalna regulatorna tijela trebala bi primjenjivati test trostrukog kriterija i na tržišta navedena u prilozima Preporuci Tijela od 14. srpnja 2004. ([10]), Preporuci Tijela od 5. studenog 2008. ([11]) i Preporuci Tijela iz 2016., ali koja više nisu navedena u Prilogu ovoj Preporuci.

([9]) Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/654 od 18. prosinca 2020. o dopuni Direktive (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća utvrđivanjem jedinstvene maksimalne cijene završavanja glasovnih poziva u pokretnim mrežama u cijeloj Uniji i jedinstvene maksimalne cijene završavanja glasovnih poziva u nepokretnim mrežama u cijeloj Uniji (SL L 137, 22.4.2021., str. 1.) (iz točke 5.czsc Priloga XI. Sporazumu o EGP-u).

([10]) Preporuka Nadzornog tijela EFTA-e br. 194/04/COL od 14. srpnja 2004. o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija koja podliježu prethodnoj (*ex ante*) regulaciji u skladu s Direktivom 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge, kako je uključena u Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru (SL L 113, 27.4.2006., str. 18. i Dodatak o EGP-u br. 21, 27.4.2006., str. 33.)

([11]) Preporuka Nadzornog tijela EFTA-e od 5. studenoga 2008. o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (*ex ante*) regulaciji u skladu s aktom iz točke 5 cl Priloga XI. Sporazumu o EGP-u (Direktiva 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge), kako je donesena njegovim Protokolom 1. i sektorskim prilagodbama iz Priloga XI. tom Sporazumu (SL C 156, 9.7.2009., str. 18. i Dodatak o EGP- u br. 36, 9.7.2009., str. 1.).

(48) O ovoj je Preporuci provedeno savjetovanje s nacionalnim regulatornim tijelima u državama EFTA-e i s Komisijom ([12]),

PREPORUČUJE:

1. Prilikom definiranja mjerodavnih tržišta s obzirom na nacionalne okolnosti u skladu s člankom 64. stavkom 3. Zakonika, nacionalna regulatorna tijela trebala bi analizirati tržišta proizvoda i usluga utvrđena u Prilogu.

2. Ako se razmatra mogućnost da se za neko od tržišta navedenih u Prilogu utvrdi da zbog posebnih nacionalnih okolnosti nije podložno *ex ante* regulaciji, nacionalna regulatorna tijela trebala bi provesti test trostrukog kriterija i dokazati da nije zadovoljen barem jedan od tri kriterija iz članka 67. stavka 1. Zakonika, a Tijelo će to provjeriti.

3. Pri utvrđivanju relevantnih geografskih tržišta u svojem državnom području u skladu s člankom 64. stavkom 3. Zakonika nacionalna regulatorna tijela trebala bi provesti detaljnu analizu zamjenjivosti na strani ponude i potražnje, počevši od odgovarajuće geografske jedinice i objedinjujući jedinice sa sličnim uvjetima tržišnog natjecanja. Ocjena uvjeta tržišnog natjecanja trebala bi biti usmjerena na budućnost i temeljiti se, među ostalim, na broju i obilježjima konkurentnih mreža, raspodjeli i kretanjima tržišnih udjela, cijenama te obrascima ponašanja.

4. Ovom se Preporukom ne dovode u pitanje definicije tržišta, rezultati analiza tržišta i regulatorne obveze koje su nacionalna regulatorna tijela donijela u skladu regulatornim okvirom koji je bio na snazi prije datuma donošenja ove Preporuke.

5. Ova je Preporuka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu 9. travnja 2025.

Za Nadzorno tijelo EFTA-e,
Arne RØKSUND
Predsjednik

Stefan BARRIGA
Član kolegija

Árni Páll ÁRNASON
Nadležni član kolegija

Melpo-Menie JOSÉPHIDÈS
Potpisuje kao direktorica
za pravne i izvršne poslove

([12]) Savjetovanje je održano od 12. veljače 2025. do 5. ožujka 2025.

PRILOG

Tržište 1: Veleprodajni lokalni pristup koji se pruža na fiksnoj lokaciji

Tržište 2: Veleprodajni zajamčeni kapacitet