

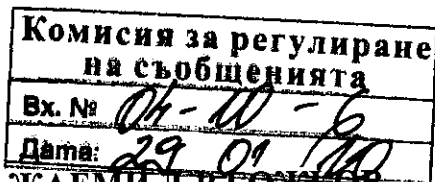


КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

София 1000, бул. "Витоша" № 18, Тел.: 02/ 935 6113; Факс: 02/ 980 7315

Изх. № *СТ-1.2009/КЗК/125*

Дата *27.01.2010*



УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

ДО
Д-Р ВЕСЕЛИН БОЖКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА
СЪОБЩЕНИЯТА
ул. "Гурко" 6
София 1000

Уведомявам Ви, че Решение № 69/26.01.2010 г. по прѣписка КЗК-1125/28.12.2009 г. на Комисия за защита на конкуренцията е изготвено заедно с мотивите към него. С решението, в изпълнение на своите правомощия и в рамките на срока по чл. 151, ал. 2 от ЗЕС, КЗК прие становище по проект на решение на Комисия за регулиране на съобщенията (КРС) относно определяне, анализ и оценка на пазара на транзитни услуги в обществени фиксирани телефонни мрежи.

Решението заедно с мотивите към него е публикувано в електронния регистър на Комисия за защита на конкуренцията на адрес: <http://reg.cpc.bg/>.

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:

СИЛВИЯ БЕРКОВА



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

РЕШЕНИЕ
№ 69
гр. София, 26.01.2010 г.

Комисията за защита на конкуренцията в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Петко Николов

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Александър Александров

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Реджеб Мустафа

ЧЛЕНОВЕ:
Весела Антонова
Диана Хитова
Евгений Иванов

при секретар – протоколист Милена Чуманова, разгледа в закрито заседание на 26.01.2010 г. преписка № КЗК-1125/2009 г., докладвана от члена на Комисията г-жа Весела Антонова.

В Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е образувано производство по преписка № КЗК-1125/28.12.2009 г. за съгласуване на проект на решение на Комисия за регулиране на съобщенията (КРС) относно определяне, анализ и оценка на пазара на транзитни услуги в обществени фиксирани телефонни мрежи.

Проектът на решение на КРС е публикуван за обществено обсъждане и представен пред КЗК за становище в изпълнение на чл. 151, ал. 2 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС), който транспонира Директива 2002/21/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. за обща регулаторна рамка за електронни съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива)¹. След приключване на процедурата по обществено обсъждане и съгласуване с КЗК, КРС следва да изпрати на ЕК и на останалите секторни регулаторни органи на държавите-членки на ЕС проекта на своето решение, заедно с представеното от КЗК становище по него. В случай, че постъпят предложения от ЕК и секторните регулатори на други държави-членки на ЕС, КРС следва да ги отрази в проекта на решение преди окончателното му приемане, като уведомява за това ЕК.

¹ Директива 2002/21/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. за обща регулаторна рамка за електронни съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива)

В изпълнение на своите правомощия и в рамките на срока по чл. 151, ал. 2 от ЗЕС КЗК приема следното

С Т А Н О В И Щ Е

Съгласно Европейска регулаторна рамка 2002 г. в областта на електронните съобщения² КРС е длъжна периодично на всеки две години да анализира доколко е ефективна конкуренцията на пазарите на електронни съобщения, с което да осигурява подходяща регулация в условията на променяща се пазарна среда. При това КРС следва да определя, анализира и оценява съответните пазари на електронни съобщителни мрежи или услуги, да определя предприятия със значително въздействие върху пазара и, при необходимост, да налага, продължава, променя или отменя специфични задължения на предприятията с оглед постигане на целите на Европейската регулаторна рамка. За постигане на целите на Европейската регулаторна рамка 2002 г. определянето, анализът и оценката на пазарите на електронни съобщителни мрежи или услуги относно наличието на ефективна конкуренция следва да се осъществява от КРС в съответствие с принципите на конкурентното право, приложимо в страната.

Във връзка с горното, чл. 16 от Рамковата директива и чл. 151 от ЗЕС изискват определянето, анализът и оценката на пазарите на електронни съобщителни мрежи или услуги да бъде извършвано от КРС в тясно сътрудничество с КЗК, в качеството ѝ на национален орган, отговорен за прилагането на правото на конкуренцията в страната. В изпълнение на това изискване, през февруари 2008 г. КЗК и КРС приеха правила за взаимодействие и координация. Според КЗК, тези правила дадоха възможност на двата органа да приложат на практика всички необходими форми на сътрудничество (консултации; обмен на информация; предоставяне на становища; съвместни работни групи) при изпълнение на своите правомощия.

КЗК счита, че нейната намеса в процедурата по съгласуване на изготвените от КРС пазарни анализи следва да бъде съсредоточена в тази част от работата на секторния регулатор, която изисква съобразяване с принципите на правото на конкуренцията.

Европейската правна рамка и ЗЕС (чл. 150, ал.1 и чл. 154, ал.1) изискват от КРС да прилага принципите и методите на конкурентното право, когато тя (1) определя, (2) анализира и (3) оценява съответните пазари на електронни съобщителни мрежи или услуги относно наличието на ефективна конкуренция. В тази част от своята дейност КРС следва да прилага както специалните актове на общностното право³, така и Методиката за условията и реда за определяне,

² Европейска регулаторна рамка 2002г. се състои от: Рамковата директива 2002/21/ЕО, Директива 2002/19/ЕО за достъпа; Директива 2002/20/ЕО за лицензирането; Директива 2002/22/ЕО за универсалната услуга и Директива 2002/58/ЕО за неприкосновеността.

³ Препоръка на ЕК 2007/879/ЕО от 17 декември 2007 г. за съответните продуктови пазари в сектора на електронните съобщения, подлежащи на ex-ante регулиране (Препоръката за съответните пазари); Разяснителна бележка към Препоръката на ЕК; Насоки на ЕК от 11 юли 2002 г. за извършване на пазарни анализи и определяне на предприятия със значително въздействие на пазарите на електронни

анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара (Методиката)⁴, която е разработена съгласувано с КЗК. Именно тази част от дейността на секторния регулатор следва да бъде консултирана с КЗК относно правилното прилагане на принципите на правото на конкуренцията.

По отношение на налагането, продължаването, промяната или отмяната на специфични задължения на предприятията, секторният регулатор действа в условията на оперативна самостоятелност, тъй като приложимото право му дава възможност на преценка дали, кога и как да действа. Съгласно чл. 156, ал. 1 от ЗЕС, КРС може да наложи специфични задължения на предприятията, когато въз основа на анализа на съответния пазар се прецени, че не е налице ефективна конкуренция, а е установено наличие на предприятие/ия със значително въздействие върху този пазар. В тези случаи КРС е оправомощена да упражнява специфичните си правомощия да налага регулаторни мерки, като крайната цел е да се създадат необходимите условия за развитие на конкуренцията на далекосъобщителните пазари (чл. 4, ал. 1, т. 1 от ЗЕС). Тази специфична цел на ЗЕС следва да бъде осъществена от секторния регулатор, поради което на него законът предоставя специална компетентност да упражнява ex-ante регулиране в сектора.

В същото време КЗК е на мнение, че доколкото в страната се наблюдава развитие на правото на конкуренцията⁵, в следващия двугодишен период може да се очаква много по-ефективно въздействие на ex-post контрола върху пазарите на електронните съобщения, което, от своя страна, може да обуслови нуждата от постепенно стесняване на мащабите на ex-ante регулирането в сектора. Упражняването от КРС ex-ante регулиране следва да бъде балансирано и пропорционално, като осигурява гъвкав и диференциран подход при предприемането на секторни регулаторни мерки с оглед постигане на ефективна превенция на антиконкурентно поведение на предприятията от телекомуникационния сектор.

Принципното положение, подкрепяно от КЗК, е, че ex-ante регулирането, упражнявано от секторния регулатор, следва да се прилага тогава, когато ex-post контролът би бил значително по-неефективен, и дотолкова, доколкото този вид регулиране е действително необходимо за създаването на условия за разгръщане на ефективна конкуренция на пазара на електронни съобщения.

Следва също така да се отбележи, че налагането на имуществени санкции от КЗК за вече извършени нарушения не е единственият механизъм за предотвратяване ограничаването на конкуренцията. Винаги когато е необходимо, при установяване на нарушение на Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) КЗК постановява прекратяване на нарушението. Новият ЗЗК (обн. ДВ. бр. 102 от 28 ноември 2008 г.) дава възможност за налагане на временни мерки и за поемане на ангажименти от страна на предприятията. Следва да се отбележи, че за обезпечаване на ефективното прилагане на ЗЗК е

съобщителни мрежи или услуги.

⁴ Методиката е приета с ПМС № 40 от 28 февруари 2008 г. (Обн., ДВ, бр. 27 от 11.03.2008 г.)

⁵ Новият Закон за защита на конкуренцията /обн. ДВ. бр. 102 от 28 ноември 2008 г./, в съответствие с достиженията на правото на ЕС, предвижда нов механизъм за определяне на санкциите, възможност за налагане на временни мерки и за поемане на ангажименти от страна на предприятията, както и усъвършенстван процесуален ред за събиране и проверка на доказателства в производствата по конкуренция

предвидено, че евентуалното обжалване на наложените временни мерки не спира изпълнението им (чл. 56, ал.2 от ЗЗК). По същия начин и решенията на КЗК, с които се постановява прекратяване на нарушението, включително чрез налагане на поведенчески и/или структурни мерки за възстановяване на конкуренцията, подлежат на незабавно изпълнение (чл. 66, ал.1 от ЗЗК.). И все пак, доколкото твърде често решенията на КЗК биват обжалвани от засегнатите предприятия, а това отлага влизането им в сила до приключване на съдебното обжалване и по този начин се отлага във времето реалното налагане на имуществени санкции за извършените нарушения, това от своя страна води до известна неефективност на правото на защита на конкуренцията за бързо и ефикасно преодоляване на пречките за развитието на конкуренцията. Ето защо КЗК е на мнение, че чрез прилагането на ex-ante регулиране секторният регулатор би могъл да се справи по-ефективно с премахването на съществуващите бариери пред свободната конкуренция в сектора на електронните съобщения и да даде възможност за нейното развитие и стимулиране.

С Решение № 1963/2008 г. КРС откри процедура по обществено обсъждане на проект на решение за определяне на пазарите на национални и международни транзитни услуги в обществени фиксирани телефонни мрежи в Република България. В проекта на решение КРС прави заключение, че тези пазари не подлежат на ex-ante регулиране.

С решение № 916/2008 г. КЗК изрази становище по проекта на решение на КРС. Според КЗК е необходим допълнителен задълбочен анализ и оценка на пазара на транзитни услуги, за да се установи дали има нужда от регулаторна намеса на този пазар.

В резултат на постъпилите становища по време на проведеното обществено обсъждане на проекта на решение на КРС с Решение № 2430 от 19 декември 2008 г., КРС приема, че е нужно да бъде извършен нов анализ на съответния пазар и да представи резултатите от него на ново обществено обсъждане. С Решение № 1440/10.12.2009 г. КРС приема нов проект на решение за определяне, анализ и оценка на този пазар.

В проекта на решение КРС определя, че съответният продуктов пазар е този на национални транзитни услуги в обществени фиксирани телефонни мрежи, а продуктовият пазар е с географски обхват територията на Република България.

Пазарът на транзитни услуги в обществени телефонни мрежи включва услугите по пренос на трафик между две точки на взаимно свързване на собствената мрежа на едно предприятие с мрежите на други предприятия, като трафикът се генерира и терминира в мрежите на другите предприятия. Предоставените от предприятията в България транзитни услуги могат условно да бъдат разделени в две групи: транзит на национални повиквания и транзит на международни повиквания. Въз основа на анализ на взаимозаменяемостта от гледна точка на търсенето и предлагането, КРС стига да извода, че транзитът на национални и този на международни повиквания не са част от един продуктов пазар.

В резултат на анализа, КРС установява, че на този пазар в момента не са налице високи бариери както за навлизане, така и за разширяване, и не може да се отбележи тенденция за възникване на такива за периода напред.

По данни на КРС национални транзитни услуги в обществени фиксирани телефонни мрежи в България се предлагат от историческото предприятие „БТК” АД съгласно наложено задължение по реда на ЗД (отм.) и Наредба № 10 за условията и реда за взаимно свързване на далекосъобщителни мрежи (отм.). Също така, услугата се предоставя и от няколко алтернативни предприятия, съгласно сключени индивидуални договори – „Интеруут България” ЕАД, „Орбител” ЕАД и „Спектър Нет” АД.

По данни, представени от предприятията, за разглеждания период 2006-2008 г. нито едно алтернативно предприятие не е закупило услуги за пренос на повиквания през мрежата на историческото предприятие „БТК” АД. Трафикът, реализиран чрез предоставянето на национални транзитни услуги, е силно ограничен като обем и пренебрежимо малък спрямо обема на общия трафик на генерираните от алтернативните предприятия национални повиквания. В анализа на КРС се посочва, че предоставяната от „БТК” АД услуга реално не се използва, въпреки че към края на 2008 г. всички активни алтернативни предприятия в Република България имат сключени договори за взаимно свързване с мрежата на „БТК” АД. Съществува тенденция за взаимно свързване между мрежите на повечето алтернативни предприятия и инвестиране в изграждане и поддържане на собствени мрежи.

Според КРС липсват предпоставки за възпрепятстване развитието на конкуренцията на пазара на национални транзитни услуги. Обемът на пазара на национални транзитни услуги също е намалял, както на база приходи (от около 25 000 лв. през 2006 г. до под 5 000 лева през 2008 г.), така и на база на реализиран транзитен трафик (от около 500 хил. минути през 2006 г. до 94 хил. минути през 2008 г.). Същевременно няма предприятие, което да поддържа висок пазарен дял за продължителен период от време. През 2006 г. пазарният дял на „Орбител” ЕАД е почти 100%, през 2007 г. „Интеруут България” ЕАД има 100% пазарен дял. През 2008 г. пазарът е разпределен между „Интеруут България” ЕАД и „Спектър Нет” АД, които са с почти равни пазарни дялове. Следва да се отбележи и че цените на национални транзитни услуги, предлагани от алтернативните предприятия са по-ниски от тези на историческото предприятие и следват тенденция за намаляване. Така например, средните цени на „Интеруут България” ЕАД през 2008 г. спрямо 2006 г. са намалели повече от 5 пъти.

На следващо място КРС прави преценка дали евентуални конкурентни проблеми на пазара на национални транзитни услуги биха могли да бъдат преодолені с методите на ex-post регулиране, упражнявано от КЗК, единствено с методите и средствата на конкурентното право. Предвид слабия интерес при търсенето на национални транзитни услуги и предвид пазарната ситуация, КРС приема, че в случая средствата на конкурентното право са достатъчни за преодоляване на евентуални нарушения на конкуренцията. Следва да се отбележи, че до момента в КЗК не са получени искания за установяване на нарушения на правото на конкуренция на този пазар.

КРС установява, че на пазара на национални транзитни услуги в обществени телефонни мрежи не съществуват високи и непреходни структурни,

правни или регулаторни бариери за навлизане на пазара; липсват предпоставки за възпрепятстване развитието на конкуренцията на този пазар и методите на конкурентното право са достатъчни за преодоляване на евентуални конкурентни проблеми. Въз основа на гореизложеното, КРС стига до заключението, че пазарът на национални транзитни услуги в обществена фиксирана телефонна мрежа в Република България не подлежи на ex-ante регулиране, и на основание чл. 155, ал. 2 от ЗЕС, действащите с оглед разпоредбата на § 7 от ЗЕС специфични задължения, наложени на „БТК” АД по реда на ЗД (отм.) следва да бъдат отменени.

Въз основа на изложеното КЗК възприема извършения от КРС анализ на посочения пазар, като счита, че КРС правилно е определила пазара в съответствие с критериите и принципите на правото на конкуренцията.

Изразеното от КЗК становище е изготвено в контекста на специфичните разпоредби, свързани с критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара и за дефиниране на пазари за целите на ex ante регулацията. Общият регулатор си запазва правото да преразгледа, който и да е от обсъдените по-горе въпроси в цялостния контекст на установените факти и доказателства, събрани по конкретно производство, образувано пред него в бъдеще.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....
Петко Николов

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....
Александър Александров

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....
Реджеб Мустафа

ЧЛЕНОВЕ:

.....
Весела Антонова

.....
Диана Хитова

.....
Евгений Иванов