



КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

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

Изх. № КЗК-807/08

Дата	<u>26.01.09</u>
Комисия за регулиране на съобщенията	
Вх. №	<u>04-10-2</u>
Дата:	<u>26.01.09</u>

ДО

Д-Р ВЕСЕЛИН БОЖКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА
СЪОБЩЕНИЯТА

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Комисията за защита на конкуренцията с Решение № 14/20.01.2009 г. по преписка № КЗК-807/09.12.2008 г., прие следното становище:

В Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е образувано производство по преписка № КЗК-807/09.12.2008 г. за съгласуване на проекти на решения на Комисия за регулиране на съобщенията (КРС) относно:

1. Определяне, анализ и оценка на пазара на дребно на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение, който включва:

- достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение за домашни потребители;
- достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение за бизнес потребители;

2. Определяне, анализ и оценка на пазара на дребно на обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение, който включва:

- обществено достъпни национални телефонни услуги, предоставяни на домашни потребители в определено местоположение;
- обществено достъпни международни услуги, предоставяни на домашни потребители в определено местоположение;
- обществено достъпни национални телефонни услуги, предоставяни на бизнес потребители в определено местоположение;
- обществено достъпни международни услуги, предоставяни на бизнес потребители в определено местоположение.

Проектите на решения на КРС са публикувани за обществено обсъждане и представени 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,

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)

от КЗК становище по тях. В случай, че постъпят предложения от ЕК и секторните регулатори на други държави членки на ЕС, КРС следва да ги отрази в проектите на решения преди окончателното им приемане, като уведомява за това ЕК.

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

СТАНОВИЩЕ

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.

Определянето, анализът и оценката на пазарите на електронни съобщителни мрежи или услуги са инструмент, чрез който се доразвива започналата през 1998 г. политика на Европейската общност за либерализация на пазара на електронните съобщения. Европейската регулаторна рамка 2002 г. въвежда хармонизирани правила, приложими за цялата общност, които имат за цел премахване на бариерите за развитието на ефективна конкуренция и предоставяне на качествени и разнообразни услуги в полза на потребителите.

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.

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

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, 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.

Европейската регулаторна рамка 2002 г. поставя акцент на ролята на ex-ante регулирането на сектора с цел осигуряване на условия за развитие на конкуренцията на пазарите на електронни съобщения. Без да се подценяват възможностите на упражнявания от органите по конкуренцията ex-post контрол, изразяващ се преди всичко в предприемане на санкционни мерки спрямо предприятията за извършени нарушения на правото на конкуренцията, следва да се приеме, че към настоящия момент за ефективното развитие на пазарите на електронни съобщения е необходимо предприемането на специфични секторни мерки, които да доведат до предотвратяване на поведение на предприятията, което уврежда ефективната конкуренция.

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 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.)

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. Принципно положение, подкрепяно от КЗК, е, че ex-ante регулирането, упражнявано от секторния регулатор, следва да се прилага тогава, когато ex-post контролът би бил невъзможен или 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.

По отношение на конкретно предложението за съгласуване проект на решение КЗК констатира, че КРС е определила пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране, в съответствие с критериите и принципите на правото на конкуренцията. В съответствие с Препоръката на ЕК за съответните пазари и Насоките на ЕК за пазарните анализи, КРС е извършила анализ на всички правни критерии за определяне на съответните продуктови пазари, съгласно чл. 152, ал. 4 от ЗЕС, като е разгледала конкретно наличието на вазимозаменяемост при търсенето и предлагането на съответните електронни съобщителни мрежи или услуги. Секторният регулатор е приложил точно и критериите за дефиниране на съответния географски пазар, съгласно чл. 14 от Методиката. КРС правилно е посочила, че целта на анализа и оценката на съответния пазар е да се установи наличието или липсата на ефективна конкуренция, което съгласно чл. 154, ал. 2 от ЗЕС означава да се установи дали е налице предприятие със значително въздействие върху съответния пазар. Като цяло, изводите на секторния регулатор относно необходимостта от регулаторна намеса са коректно изведени от КРС след дефиниране на конкурентните проблеми на съответния пазар и обосноваване на конкретните специфични задължения, които да бъдат наложени в съответствие с принципите, посочени в чл. 157 от ЗЕС.

Първият пазар, за който КРС е преценила, че предполага ex-ante регулиране, е **пазарът на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение**. В Разяснителната бележка към Препоръката на комисията за съответните пазари от 11 февруари 2003 г. са разграничени пазарите на достъп за домашни и бизнес потребители. Разграничението е направено с оглед на обстоятелството, че обикновено съществуват различия при договаряне на условията за предоставяне на услугите на двата вида потребители. С оглед развитието на съответните пазари на ниво ЕС и практиката на

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 ангажменти от страна на предприятията, както и усъвършенстван процесуален ред за събиране и проверка на доказателства в производствата по конкуренция

националните регулаторни органи на държавите-членки, Комисията ревизира списъка, в следствие на което в Препоръката на ЕК за съответните пазари от 17 декември 2007 г., двата пазара на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение за домашни и бизнес потребители са групирани в един общ пазар. Анализирайки взаимозаменяемостта при търсене и предлагане на услугите за достъп до обществена телефонна мрежа за домашни и бизнес потребители КРС прави заключение, че съществуват отделни пазари на достъп за домашни и бизнес потребители.

Съобразявайки се с Препоръката на ЕК за съответните пазари, КРС стига до заключение, че от гледна точка на търсенето и предлагането не са налице услуги, които могат да бъдат разглеждани като взаимозаменяеми с предоставянето на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение. Според КРС съответният продуктов пазар включва следните видове достъп до обществени телефонни мрежи, чрез които се предоставят услуги в определено местоположение на домашни и бизнес потребители – аналогов, ISDN, чрез кабелна мрежа за пренос и/или разпространение на радиотелевизионни програми, безжичен. Географският обхват на разглежданите пазари е територията на Република България.

Така определеният съответен пазар включва мрежите на историческото предприятие „БТК“ АД и на петнадесет алтернативни предприятия: „Ай Ти Ди Нетуърк“ АД, „Вестител БГ“ АД, „Евроком Кабел Мениджмънт България“ ЕАД, „Източна телекомуникационна компания“ АД, „Интеруут България“ ЕАД, „Кейбълтел“ АД, „Космо България Мобайл“ ЕАД, „Мобилтел“ ЕАД, „Нексом България“ ЕАД, „Нет Ис Сат“ ООД, „Ново“ ЕООД, „Орбител“ ЕАД, „Спектър Нет“ АД, „Телеком 1“ ООД и „Транс Телеком“ ЕАД.

КЗК споделя направения от КРС извод, че на така определения пазар „БТК“ АД следва да се определи като предприятие със значително въздействие, тъй като пазарният дял на историческото предприятие, изчислен на база приходи има стойност 99,6 %. Същевременно алтернативните предприятия имат ограничено влияние на пазара, тъй като са изправени пред високи и непреходни бариери за навлизане и разширяване на разглеждания пазар (инфраструктура, която не може лесно да се дублира – мрежата на „БТК“ АД; икономии от мащаба и обхвата, от които се възползва „БТК“ АД; вертикалната интеграция, наблюдавана при осъществяването на дейността на „БТК“ АД).

КЗК счита, че необходимостта от ex-ante регулиране произтича от обстоятелството, че дублирането на мрежата на „БТК“ АД представлява висока бариера за навлизане на пазара, тъй като би изисквало високи разходи, което, от своя страна, създава предпоставки за потенциално антиконкурентно поведение от страна на историческия оператор, насочено към изтласкване на конкуренцията и затваряне на свързаните пазари на дребно. Предвид обстоятелството, че липсват обективни предпоставки, които в краткосрочен аспект биха обусловили съществени промени на конкурентните условия на пазара, КЗК споделя извода на КРС, че е необходимо да бъдат наложени или да бъде продължено действието на вече наложените на „БТК“ АД специфични задължения.

Определяне, анализ и оценка са извършени и на пазарите на обществено достъпни национални и международни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение за домашни и бизнес потребители. Посочените пазари отпадат от списъка с пазари, подлежащи на ex- ante регулиране, тъй като практиката на ЕК показва, че регулирането на съответния пазар на едро (пазар на генериране на повиквания в определено местоположение на обществени телефонни мрежи) оказва значително влияние върху бариерите за навлизане на пазарите на дребно на обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение. Отчитайки специфичните особености в България КРС извърша анализ и оценка и на пазарите на обществено достъпни национални и международни телефонни услуги в определено местоположение за домашни и бизнес потребители.

Съответните продуктови пазари включват услугите по селищни и междуселищни повиквания от географски номер на домашни и бизнес потребители към друг географски номер; повиквания от географски номер на домашни и бизнес потребители към негеографски номер; повиквания от географски номер на домашни и бизнес потребители към номера, принадлежащи към националните номерационни планове на други страни. Географският обхват на разглежданите пазари е територията на Република България.

Така определените съответни продуктови пазари включват мрежите на „Българска телекомуникационна компания“ АД и на седемнадесет алтернативни предприятия – „Ай Ти Ди Нетуърк“ АД, „БТК- НЕТ“ ЕООД, „Вестител БГ“, „Голд Телеком България“ АД, „Евроком Кабел Мениджмънт България“ ЕАД, „Източна телекомуникационна компания“ АД, „Интеруут България“ ЕАД, „Кейбълтел“ АД, „Космо България Мобайл“ ЕАД, „Мобелтел“ ЕАД, „Нексом България“ ЕАД, „Нет Ис Сат“ ООД, „Ново“ ЕООД, „Орбител“ ЕАД, „Спектър Нет“ АД, „Телеком 1“ ООД и „Транс Телеком“ ЕАД.

КЗК подкрепя изводът на КРС, че на посочените пазари „БТК“ АД следва да се определи като предприятие със значително въздействие. За разглеждания период пазарният дял на историческото предприятие, изчислен на база приходи от домашни и бизнес абонати за проведени национални разговори достига 97 %, а за проведени международни разговори 86,2 %. Алтернативните предприятия имат ограничено влияние на пазара, тъй като са изправени пред високи и непреходни бариери за навлизане и разширяване на разглеждания пазар (инфраструктура, която не може лесно да се дублира – мрежата на „БТК“ АД; икономии от мащаба и обхвата, от които се възползва „БТК“ АД; вертикалната интеграция, наблюдавана при осъществяването на дейността на „БТК“ АД

КЗК е на мнение, че пазарите на обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение подлежат на ex- ante регулиране, поради наличието на високи бариери за навлизане на съответния пазар, създаващи предпоставки за антиконкурентни практики с цел изтласкване на съществуващи конкуренти и/ или възпиране навлизането на нови участници. Предвид обстоятелството, че липсват обективни предпоставки, които в краткосрочен аспект биха обусловили съществени промени на конкурентните условия на пазара, КЗК споделя извода на КРС, че е необходимо да бъдат

наложени или да бъде продължено действието на вече наложените на „БТК“ АД специфични задължения.

В заключение КЗК е на мнение, че КРС е определила пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране, в съответствие с критериите и принципите на правото на конкуренцията. Комисията счита, че предвидените от КРС секторни регулаторни мерки, съответстват на наложените в държавите – членки на ЕС и според ЕК са средството, което най-резултатно би могло да установи ефективна конкуренция на съответния пазар и да преустанови наблюдаваното увреждане на интересите на потребителите.

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 цялостният контекст на установените факти и доказателства, събрани по конкретно производство, образувано пред него в бъдеще.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КЗК:

