

ДО
ИВАН ДИМИТРОВ,
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ
НА СЪОБЩЕНИЯТА
ул. „Гурко“ №6,
гр. София 1000

СТ А Н О В И Щ Е

НА ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ ЕАД
по Проект на решение за определяне, анализ и
оценка на пазара на едро на локален достъп в
определено местоположение (пазар 3а от
Препоръка 2014/710/ЕС), приет с Решение № 542
от 13.12.2018г. на КРС

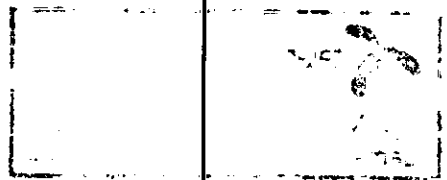
**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ДИМИТРОВ,
УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА,**

Със свое Решение № 542 от 13.12.2018г., Комисията за регулиране на съобщенията (КРС, Комисията) е приела Проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение (Проект/а). Съгласно проекта КРС е определила пазара на едро на локален достъп в определено местоположение като конкурентен и е отменила наложените специфични задължения на предприятието със значително въздействие върху пазара – „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД.

Във връзка с провежданото обществено обсъждане на горепосочения Проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение, представяме на Вашето внимание и молим да вземете предвид позицията на „Теленор България“ ЕАД (Теленор/Дружеството). Теленор отчита стремежа на КРС да изготви анализите на съответните пазари в най-пълно съответствие с Препоръка на ЕК от 9 октомври 2014 г. относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, подлежащи на регулиране ex-ante и придружаващата я Разяснителна бележка, независимо от това Дружеството има известни съображения, които би искало да изрази.

С извършения пазарен анализ КРС определя, че на пазара на дребно на широколентов достъп до интернет във фиксирано местоположение е налице ефективна конкуренция, и поради това няма основания да се приеме, че „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД (БТК) е предприятие със значително въздействие върху вертикално свързания пазар на едро на локален достъп в определено местоположение, и поради това сменя наложените на БТК с предния кръг анализ специфични задължения за достъп, прозрачност, равнопоставеност, публикуване на типови предложения за необвързан достъп и достъп до пасивна инфраструктура, водене на разделно счетоводство, както и ценови задължения.

Считаме, че в пазарния анализ следва да бъде направен по-задълбочен обзор за изпълнението от страна на историческото предприятие на регулаторните мерки, наложени с предния анализ на пазара на едро, въздействието от приложените мерки върху развитието на



пазара, степента, до която е достигнала конкуренцията, както и технологичното и продуктово развитие на анализирания свързани пазари. Следва да бъде разгледана ефективността на наложените мерки, степента на постигане на целите, заложените с въвеждането на мерките и основни изводи за следващия регулаторен период.

Основен извод, до който Комисията достига след извършване на пазарно проучване, е че регулацията върху подземната канална мрежа трябва отпадне, тъй като е налице силна мрежова конкуренция. Този извод на Комисията считаме за необоснован, тъй като установеното ниво на конкуренция на пазара на дребно не е достатъчен за да обоснове премахването на регулацията от пазара на едро.

Приветстваме усилията на КРС за либерализация на пазара на достъп до пасивна инфраструктура за развитието на телеком индустрията, както и темповете, с които се развива, считаме, че е необходимо Комисията да вземе предвид и да изследва и потенциалното бъдещо развитие на свързаните пазари.

Необходимостта от достъп до каналната мрежа на историческото предприятие е важно условие за осигуряване на конкуренцията на свързания пазар на дребно. Това се споделя и от КРС в пазарния анализ. Правилно комисията е отчела, че *„конкурентните предприятия продължават да предлагат различен от xDSL достъп на крайните потребители. Те нямат интерес да закупуват базираните на xDSL технология продукти и услуги на едро от историческото предприятие, а изграждат собствена инфраструктура с нови технологии, които позволяват предоставянето на много услуги с по-добро качество, като се възползват единствено от възможността за съвместно ползване на пасивната инфраструктура (каналната мрежа) на БТК. В тази връзка, КРС поддържа позицията си от предходния кръг на пазарен анализ, че достъпът до пасивна инфраструктура (канална мрежа) е значим фактор за технологичното развитие на мрежите на конкурентните предприятия и е от ключово значение за осигуряването на ефективна конкуренция на пазара на ширококолов достъп на дребно.“* Според информацията от пазарния анализ *„Към края на разглеждания период 41,4% от общия брой активни предприятия, участници на пазара на ширококолов достъп до интернет на дребно, ползват каналната мрежа на БТК (227 активни предприятия)“* При направеното сравнение *„към 31.12.2013 г. броят предприятия, които ползват каналната мрежа на БТК са общо 217 (40,4% от активните предприятия).“* Това води до извода, че достъпът до каналната мрежа на БТК е от съществено значение за развитие на конкуренцията на пазара на дребно на ширококолов достъп до интернет. В допълнение, както е посочила Комисията, повече от половината от каналната мрежа е собственост на историческото предприятие, т.е. независим от факта, че и други предприятия изграждат собствена канална мрежа, инфраструктурата на БТК е с най-голям дял. Действително показаните резултати на пазара на дребно отразяват високи нива на конкуренция, но Теленор счита, че достъпът до пасивната инфраструктура е задължително условие за продължаване на развитието на конкуренцията на този пазар, особено в обстановка, в която търсенето и предлагането на ширококолов достъп се развива с такива скорости. Извършването на задълбочен и прецизен анализ на пазара на достъп до пасивна инфраструктура (в светлината на незаменимата му роля за по-нататъшното развитие на ширококоловия достъп в страната), което ще гарантира възможността пасивната инфраструктура на БТК да се използва по начин, който да продължи да стимулира развитието на инфраструктурната конкуренция, като по този начин ще се създадат подходящи условия за разгръщането и на мрежи за достъп от следващо поколение (NGA). Считаме това за необходимо и в контекста на факта, че *„Следващият основен конкурент – Булсатком1, не притежава собствена канална мрежа, а ползва предимно каналната мрежа на БТК.“* В този смисъл отпадането на специфичното задължение за достъп до каналната мрежа може да се отрази негативно на един от основните конкуренти на БТК, още повече че КРС е определила преходен период от само три месеца, в който да продължи да се прилага това задължение. КРС е посочила, че *80% от конкурентните на БТК предприятия с дял над 1% на дефинирания пазар на*

дребно на широколентов достъп също притежават собствени канални мрежи, чийто размер и обхват нарастват значително в изследвания период, което им позволява да упражняват конкурентен натиск върху поведението на БТК на пазара на широколентов достъп на дребно.“ Теленор не споделя направения извод, тъй като независимо от факта, че има и други предприятия, които инвестират в канална мрежа, същата е със значително по-малък териториален обхват, освен това техният брой не предполага възможност за оказване на конкурентен натиск върху поведението на БТК. На следващо място самата Комисия е посочила, че *„от 71 града с население над 10 000 души, само в 14 няма изградена от конкурентните предприятия инфраструктура за нуждите на електронните съобщителни мрежи.“*, което по безспорен начин означава, че има дори големи населени места, в които единствено БТК има изградена канална мрежа, което отново подчертава необходимостта от анализ на пазара на достъп до пасивна инфраструктура.

Предвид изложеното дотук, считаме, че е необходимо КРС да преразгледа и анализира самостоятелно и обстойно пазара на достъп до пасивна инфраструктура, отчитайки националните особености на пазара и взимайки предвид факта, че на този пазар се изискват значителни инвестиции и финансови ресурси, както и преодоляването на немалко административни бариери. Считаме, че достъпът до подземна канална мрежа е ключов елемент за развитието на вертикално свързаният пазар на дребно на широколентов достъп, тъй като той позволява на предприятията, предоставящи услуги за широколентов достъп до интернет и други електронни съобщителни услуги безпроблемно да достигат до крайните потребители, използвайки срещу заплащане услугата на едро от историческото предприятие. Развитието на пазара на широколентов достъп на дребно зависи и от готовността на участниците на този пазар да инвестират в мрежи и технологии, в резултат на което да генерират повече приходи или да намалят разходите от предоставяне на услугите. В тази връзка, вложените от предприятията инвестиции в мрежи за достъп от следващо поколение могат да допринесат за определяне посоката на развитие на пазара в перспектива. Поради това, достъпът до пасивна инфраструктура следва да се разглежда и като фактор от изключителна значимост за технологичното развитие на мрежите на конкурентните предприятия и ключов за ефективна конкуренция на пазара на широколентов достъп на дребно..

Ето защо, задължително условие за наличието на стабилна във времето конкуренция на пазара на широколентов достъп на дребно е осигуряването на регулиран достъп до пасивната инфраструктура на историческото предприятие.

Относно обосновката на Комисията, че Законът за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура (ЗЕСМФИ) съществено разширява кръга на физическите инфраструктури, до които операторите на електронни съобщителни мрежи имат право на достъп до и/или съвместно ползване, а именно - и до инфраструктурата на други оператори на електронни съобщителни мрежи, различни от БТК. ЗЕСМФИ също така ще осигури право на достъп до и/или съвместно ползване от мрежови оператори на други видове физически инфраструктури, различни от електронните съобщителни такива, като: комунални (електроразпределителна, газопреносна, ВиК инфраструктура), транспортни (железопътни линии, пътища, пристанища, летища, метрополитен) и други инфраструктури. Считаме, че тъй като ЗЕСМФИ е сравнително нов закон, който предвижда приемане голям набор подзаконови нормативни актове, както и отлагане във времето на основни функции на единната информационна точка, не може да бъде отчетен ефекта от неговото прилагане, така както е възприето от КРС, тъй като той все още не може да се приложи изцяло, по изложените обективни причини.

Въпреки че новоприетият закон предвижда регулация на този пазар, както и разходоориентирани цени, и контрол от страна на Комисията при възникнали проблеми на пазара, считаме, че мерките по този закон няма да могат да се справят с евентуални конкурентни проблеми, свързани с достъпа до пасивната инфраструктура на БТК.

КРС е приела, че задължението по ЗЕСМФИ за публикуване на общи условия от страна на БТК със съответното минимално съдържание „се припокрива в значителна степен със задължението на предприятието по т. IV.4.3 от Решение № 372/2015 г. на КРС да публикува типово предложение за достъп до пасивна инфраструктура (подземна канална мрежа)“. Следва да се има предвид, че задълженията за публикуване на типово предложение е свързано с предварително одобрение от страна на регулаторния орган, т.е. ограничена е възможността на въвеждане на клаузи, които биха увредили или ограничили конкуренцията чрез въвеждане на ex ant контрол върху съдържанието на типовото предложение, нещо което не е постигнато с общите условия.

КРС е приела, че „съгласно чл. 3, ал. 4 от ЗЕСМФИ, цените, които мрежовите оператори могат да определят за предоставяне на достъп до и за съвместно ползване, право на преминаване, за координиране, съгласуване или за други дейности по закона, отразяват всички разходи, които са свързани със съответната дейност. **Последното на практика представлява задължение за разходоориентираност, което дори и при липса на наложено с пазарен анализ задължение, не би позволило прилагане на прекомерно високи цени.** Мрежовите оператори на физическа инфраструктура определят цени за предоставяне на достъп до и за съвместно ползване и на право на преминаване съгласно методика, определена с наредба, издадена от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Методиката определя начина за разпределянето на разходите към определената услуга, като разпределението трябва да е представено по начин, който гарантира спазването на принципите на прозрачност, равнопоставеност и липса на антиконкурентно крос-субсидиране (чл. 3, ал. 5 и 6 от ЗЕСМФИ). С Наредба № 34/24.10.2018 г. Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията прие посочената Методика, която беше обнародвана в ДВ, бр. 92, 06.11.2018 г. и влезе в сила три дни след обнародването ѝ. **С Методиката се очертават принципите, които мрежовите оператори следва да спазват при определяне на цените си. Посочени са както видовете цени на мрежовите оператори, така основните категории разходи, които се отчитат, включително начините за определянето и разпределянето им от гледна точка на свързаността им с конкретната услуга.**“ Комисията счита, че по този начин, едва ли не се запазва, наложеното на БТК задължение за разходоориентираност, нещо което Теленор не споделя. Аргументът ни в тази посока е, че с Решение № 372/2015 г. на КРС в т. 5.4.5.2.2. за подземната канална мрежа от Приложенията към него КРС приема самия модела, в който са заложили разходните параметри, по които се изчислява цената за месечен абонамент на линеен метър канална тръба, докато в методиката са заложили принципни положения, в която освен всичко останало се включва и процент на напълно амортизираната канална мрежа не по-малък от 48%, нещо което не се съдържа в Методиката. В тази връзка считаме, че прилагане от страна на БТК на подход, различен от възприетия с Решение № 372/2015 г. на КРС би могло да доведе до повишаване на цените от страна на БТК за достъп до изградената от дружеството канална и оттам до негативни последици за вертикално свързания пазара на дребно за широкополосен достъп.

По отношение на III. от проекта на Решение „В срок до три месеца от приемане на настоящото решение „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД няма право да прекратява сключените договори за ползване на пасивна инфраструктура (подземна канална мрежа), сключени при условията на специфични задължения, действали преди приемане на настоящото решение, както и да изменя условията на тези договори без изрично съгласие на другата страна по договора“

Както правилно КРС е посочила в Глава осма „Решаване на спорове“ на ЗЕСМФИ КРС е определена да изпълнява ролята на орган за решаване на спорове по смисъла на чл. 10, пар. 1 от Директива 2014/61/ЕС. **Предметът на посочените спорове е посочен в чл. 81, ал. 1 от закона, като споровете могат да се отнасят до: предоставяне на достъп до и/или**

съвместно ползване на физическа инфраструктура, прилагане на условия и цени за достъп, разполагане на електронни съобщителни мрежи, координиране на дейности, предоставяне на информация относно съществуваща физическа инфраструктура и планирани строежи, огледи на място на конкретно определена част от физическа инфраструктура и предоставяне на достъп до физическа инфраструктура в сграда.Посочените спорове могат да имат за предмет и достъп до и/или съвместно ползване на пасивната инфраструктура (подземна канална мрежа) на БТК, включително условия и цени за достъп до същата.“ Като напълно споделяме виждането на Комисията, считаме че то следва да намери отражение по отношение на съдържанието на задължението по т. 3, а именно в случай на спор пред регулатора БТК да няма право да изменя едностранно условията по договора, което изцяло с припокрива с философията и на ЗЕСМФИ.

На следващо място, съгласно § 3 от ПЗР на ЗЕСМФИ са предвидени значително по-дълги срокове за публично оповестяване на условията за достъп и съвместно ползване на физическа инфраструктура и съответно привеждане на договорите на предприятията в съответствие с тях. В тази връзка считаме, че срокът, преходният период, в който се запазват задълженията на БТК трябва да следва законовите срокове. В тази връзка считаме за е удачно задълженията на БТК да се запазят за период от 7 (седем) месеца след публично оповестяване на условията за достъп и съвместно ползване на физическа инфраструктура, за да се осигури равнопоставено третиране на всички мрежови оператори по смисъла на ЗЕСМФИ. Освен това, считаме че с административен акт не би следвало да се предоставят права за едностранни промени в договорите, както се предвижда в Проекта на решение. В случая отново следва да е приложи ЗЕСМФИ, съгласно който не се допуска едностранна промяна в договорните отношения между страните. Нещо повече, предвижда Мрежовият оператор може да прекрати достъпа до и съвместното ползване на физическата си инфраструктура въз основа на обективни и прозрачни критерии, определени с наредбата по чл.63,ал.5. Предоставянето на възможност за едностранна промяна в договорните отношения от страна на БТК по същество би могло да означава възможност за предприятието да прекрати достъпа едностранно при несъгласие на другата страна по договора, без да са изпълнени условията на ЗЕСМФИ. Поради това предлагаме да отпадне възможността за едностранна промяна в договорните отношения от страна на БТК.

Актуалните данни на Cullen International S.A.¹ показват ясна тенденция в посока запазване на регулацията на пазара за достъп до канална мрежа в европейските държави, дори в онези, в които директивата вече е транспонирана и регулацията на достъпа попада в приложеното поле на тази директива, и на приетите национални разпоредби.

С новия кръг на наблюдение на пазари и изготвения, въз основа на това, пазарен анализ КРС отчита, че е налице силна мрежова конкуренция, което е следствие на това, че предприятията, които предоставят достъп до интернет на дребно не са се възползвали от наложените на БТК задължения за достъп до каналната мрежа досега, а са предпочели да изграждат собствени мрежи. Това нееднозначно показва, че както по отношение на разходоориентирани цени, така и по отношение на равнопоставеност, специфичните задължения не са довели до целения резултат.

Ето защо, на още по-голямо основание задължението за достъп ведно с произтичащите от това последици за историческото предприятие следва да бъдат запазени, за да не възникнат конкурентни проблеми. Предвид същественото значение на пасивната инфраструктура на БТК за разгръщането на собствените мрежи за достъп от следващо поколение за конкурентните предприятия, при евентуална липса на регулаторна намеса за вертикално интегрираното

¹ Duct sharing - regulation (Version CTTEU20180137 by Cullen International)

историческо предприятие съществуват възможности и интерес то да прилага антиконкурентните практики, свързани с прехвърляне на вертикални предимства чрез ценови модели на поведение. Всички ценови модели на поведение за прехвърляне на вертикални предимства на практика водят до увеличаване на разходите на конкурентите, като по този начин предприятието със значително въздействие ограничава възможностите им да предлагат атрактивни оферти на крайните потребители и/или намалява размера на печалбата им.

Така например БТК в досегашния регулиран период имаше възможност да прилага по-ниски цени за услугите за собствени нужди или за свързани с предприятието лица (вътрешни доставки), в сравнение с цените за същите услуги, предлагани на конкурентните предприятия (външни доставки). По този начин съществуваше реална възможност БТК да постави конкурентите си в неблагоприятно положение. В изтеклия досега период в резултат от по-високите цени за ползване на каналната мрежа конкурентите на БТК бяха принудени или да намалят размера на печалбата си или да повишат цените на услугите, предоставяни на крайните потребители. В крайна сметка подобно поведение води до изтласкване на конкурентните предприятия от свързания пазар на дребно и до възможности необозпокоявано разгръщане на влакнесто-оптичната мрежа на БТК, предвид потенциален отказ от ползване на каналната мрежа на предприятието.

При липса на регулация по отношение на достъпа до и ползването на пасивната инфраструктура на БТК ще възникнат конкурентни проблеми, тъй като ползването на подземната канална мрежа има ключово значение за разгръщането на високоскоростни мрежи за достъп от следващо поколение на конкурентите и за по-нататъшно развитие на инфраструктурната конкуренция.

С уважение,



Милена Тодорова
Пълномощник на Изпълнителния директор на
„Теленор България“ ЕАД

