

ДО
Г-Н ИВАН ДИМИТРОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА

ЧЛЕНОВЕТЕ НА
КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА
УЛ. „Й. В. ГУРКО“ № 6
1000, ГР. СОФИЯ

Относно: Процедура на обществено обсъждане на проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на резервиран капацитет (dedicated capacity) – пазар 2 от Препоръка (ЕС) 2020/2245, открита с Решение № 413 от 09.12.2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА ЧЛЕНОВЕ НА КРС,

С Решение № 413 от 09.12.2021 г. Комисията за регулиране на съобщенията (КРС/Комисията) откри процедура на обществено обсъждане на проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на резервиран капацитет (dedicated capacity) – пазар 2 от Препоръка (ЕС) 2020/2245. Съгласно решението, заинтересованите страни следва да предоставят своето становище в срок до 14 януари 2022 г.

В резултат от получени писма, с Решение № 8 от 06.01.2022 г. КРС удължи срока на общественото обсъждане с 14 дни до 28 януари 2022 г.

Във връзка с провежданата процедура и в рамките на определените срокове, „Теленор България“ ЕАД изразява своето становище по проекта, представено в приложение към настоящото писмо.

Приложение: Съгласно текста

С уважение,

X

Заличено съгласно чл. 5 от от Регламент (ЕС) 2016/679
...
пълномощник на изпълнителния директор

Заличено съгласно чл. 5 от Регламент (ЕС) 2016/679

Пълномощник на
Изпълнителния директор на
„Теленор България“ ЕАД

Становище на „Теленор България“ ЕАД по Проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на резервиран капацитет (*dedicated capacity*) – пазар 2 от Препоръка (ЕС) 2020/2245

Проектът на решение и приложението към него (пазарен анализ) представлява трети преглед на анализ на пазара на едро на резервиран капацитет. Пазарът на едро на резервиран капацитет е посочен като съответен пазар под номер 2 в приложението към актуалната Препоръка (ЕС) 2020/2245 на Комисията от 18 декември 2020 г. относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, подлежащи на регулиране *ex ante* (Препоръка за съответните пазари от 2020 г.).

В настоящия документ КРС определя продуктивния и географски обхват на пазара на едро на резервиран капацитет и прилага теста на трите критерия, за да определи, дали с оглед националните особености, разглежданият пазар подлежи на *ex ante* регулиране. Регулаторът стига до заключението, че разглежданият пазар не изпълнява теста на трите критерия и свързаният пазар на дребно се характеризира с устойчива във времето конкуренция при липса на регулация на съответния пазар на едро.

Теленор е на мнение, че в представения на обществено обсъждане анализ на пазар 2, Комисията не е отчела в пълнота технологичното развитие на пазара, не е изследвала детайлно, в съответствие с Разяснителната бележка към Препоръката от 2020 г. и Насоките за извършване на пазарни анализи, географския обхват на пазара на дребно, определен за целите на дефиниране на вертикално свързания пазар на едро. Налице са и пропуски при изследването на пазарните дялове на участниците, както на пазара на дребно, така и на пазара на едро. Мотивите ни към гореизложеното са представени в конкретните бележки по-долу.

Конкретни бележки:

I. По проекта на решение:

Обръщаме внимание, че е налице некоректно цитиране на приложимата Методика за условията и реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара (SMP Методика). Видно от приложението към проекта на решение, КРС е използвала актуалната към момента на изготвяне на анализа версия на SMP Методиката, което е публикувана в бр. 101 от 7.12.2018 г. на ДВ, а не както е посочено в бр. 89 от 13.11.2012 г. на ДВ. Този недостатък се проявява и в приложението към проекта на решение, в което се цитират остарели текстове от SMP Методиката, като подробните ни мотиви са представени в коментарите по-долу.

Считаме твърдението, че анализираният пазар 2 от Препоръката за съответните пазари от 2020 г. отговаря на пазар 4 (пазар на висококачествен достъп на едро) от Препоръката от 2014 г., за некоректно. В Разяснителната бележка към Препоръката за съответните пазари от 2020 г. изрично е посочено¹, че **пазар 2 съответства на пазар 4 от Препоръката от 2014 г. единствено за да се прецени изтичането на 5-годишният срок**, посочен в чл. 67(5)(а) от Директива (ЕС) 2018/1972 за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ЕКЕС) за следващ преглед на съответния пазар. Подробните ни мотиви са представени в коментарите по приложението към проекта на решение.

II. По Приложението към проекта на решение (пазарен анализ):

1. Регулаторна рамка

Както е посочено по-горе, необходимо е актуализиране на т. 1 от Раздел I. Въведение, предвид наличието на некоректно цитиране на текстове от SMP Методиката (чл. 4, ал. 4) и предвид

¹ Стр. 81 в Разяснителната бележка към Препоръката за съответните пазари от 2020 г.

измененията в текстовете от ЗЕС, относими към извършването на пазарните анализи (напр. процесът по определяне на географският обхват на пазара е допълнен с отчитане степента на инфраструктурна конкуренция, както и, когато е приложимо, резултатите от географското проучване по чл.181а от ЗЕС).

2. Определяне, анализ и оценка на пазара на дребно на резервиран капацитет

2.1. По отношение на продуктивния обхват на пазара на дребно

В съответствие с разпоредбите на регулаторната рамка КРС коректно започва пазарния анализ с определянето на пазара на дребно на резервиран капацитет. Комисията правилно посочва и че определянето на пазара на дребно трябва да се извърши *„от перспективна гледна точка за определен времеви хоризонт, като то се основава на правото на конкуренцията“*. Считаме обаче, че Комисията не е отчела в пълнота технологичните изменения след втория кръг на пазарен анализ, както и очакваните изменения в периода до следващия преглед на пазара. Комисията се ограничава единствено до преглед на *„всички предлагани услуги за висококачествен достъп на дребно, дефинирани в приложението към Решение № 412/11.08.2016 г.“*². В Разяснителната бележка към Препоръката от 2020 г. ЕК е разгледала детайлно очакваните изменения в технологиите, които биха оказали значително влияние върху разглеждания пазар – дигитализацията на работно място и индустрията, необходимостта от терабитова дедикирана свързаност, не само за големия бизнес, но и при обществените услуги, увеличаването на свързаните машини и използването на интернет на нещата, все по-голямото разгръщане на мрежите от типа FTTH/FTTB, навлизането на 5G и засилване на конвергенцията между технологиите. Във връзка с посоченото намираме за необходимо КРС да разгледа не само предлаганите към края на периода (2015 г.), обхванат от предходния пазарен анализ, услуги, но и задълбочено да изследва услугите, които притежават сходни характеристики към момента на извършване на настоящия пазарен анализ, както и влиянието, което биха оказали върху дефиницията на пазара очакваните технологични изменения в страната за периода до 2026 г. За пример за такива услуги може да се посочат услугите, предлагани от цитираните на стр. 19 от проекта на анализ предприятия – това са IP VPN услуги, които се характеризират с прозрачен и симетричен капацитет, осигуряващи дедикирана линия за пренос на данни, свързаност „точка-точка“, „точка-много точки“ и SLA и предоставяни върху собствена мрежа, каквато е практиката при предоставянето на тези услуги. Обръщаме внимание и че при анализа на взаимозаменяемостта от гледна точка на цените, е изследвана единствено ценовата взаимозаменяемост на услугите на дребно за MAN достъп с традиционните и алтернативните линии под наем, но не и тази на IP VPN.

По отношение на разгледаната в т. 4 национална инфраструктура отбелязваме, че са налице някои неясноти, които е редно да бъдат отстранени. При анализа на данните, представени в таблица 2 КРС прави извод, че се наблюдава динамика в разгръщането на мрежите на предприятията, участници на пазара на резервиран капацитет (на едро), като посочва, че всички конкуренти на БТК, с изключение на едно предприятие, са разширили обхвата на изградените мрежи по отношение на областите, които обхващат. Такова несъответствие се наблюдава и по отношение на посоченото за присъствието по населени места на БТК – *„запазва присъствие във всички административни области в страната, като броят на населените места нараства в две области (.....(Търговска тайна) и (Търговска тайна)), докато във всички останали области този брой остава непроменен или намалява“*³. За Теленор е неясно на каква база са направени посочените изводи – на база покритие (при което е нелогично предприятие, което е сред основните участници на пазара, да закрие точката си на присъствие в определена област/населено място) или на база реалното предоставяне на услугата в определен период. Некоректно е представянето и на броя активни предприятия (таблица 3 от проекта на анализ) като съвкупен брой на предприятията на пазара на едро и/или на пазара на дребно, като

² Стр. 13 от проекта на пазарен анализ

³ Стр. 20 от проекта на пазарен анализ

се има предвид, че част от участниците на пазара на дребно предоставят услуги чрез ползване на услугите на едро. Считаме, че така представената информация не дава реална представа за покритието на мрежите и за националната инфраструктура като цяло.

2.2 Географски обхват на пазара на дребно

2.2.1. По отношение на избора на географска единица

Съгласно Разяснителната бележка към Препоръката за съответните пазари от 2020 г. и националното законодателство, географският пазар обхваща територията, в която съответните предприятия участват в предлагането и търсенето на съответните взаимозаменяеми обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, в която условията на конкуренция са достатъчно еднородни и която може да бъдат разграничена от съседните географски райони, в които преобладаващите условия на конкуренция са значително различни. Отправната точка за извършване на анализа относно географския обхват на определения продукт пазар е изборът на географската единица, която следва да бъде с подходящ размер, т.е. а) достатъчно малка, за да се избегнат значителни вариации на условията за конкуренция в рамките на всяка единица, но и достатъчно голяма, за да се избегне обременяващ и изискващ много ресурси микроанализ, който би могъл да доведе до разпокъсаност на пазара, б) да отразява мрежовата инфраструктура на участниците на пазара и в) да има ясни и стабилни граници във времето.

В поставеният на обществено обсъждане проект на анализ, за да обоснове избора си на географска единица – област, КРС се позовава на Националната стратегия за регионално развитие 2012-2022 г., приета с Решение № 696 на Министерския съвет от 24.08.2012 г.⁴, цитирайки, че *„По-благоприятно е общото социално-икономическо състояние в общините на средно големите градове, предимно областни центрове, и прилежащите към тях урбанистични ареали, благодарение на по-добрите условия за предприемачество и бизнес и по-добрите условия в социалната сфера. В малките градове и техните общини, които не разполагат с по-значителен финансов и човешки потенциал, икономическите дейности са силно ограничени и се изчерпват със сферата на услугите и търговията.“*. Следва се посочи обаче, че в цитираната стратегия е направен подробен анализ на социално-икономическото и териториално развитие на шестте района на планиране в страната, като по отношение на телекомуникационната инфраструктура се посочва, че *„Степента на изграденост на телекомуникационните мрежи и системи е ниска“* и *„Необходимо е да се осигурят условия за разширяване на проникването на ИКТ и в по-слабо населените места и селски райони, което ще създаде възможности за по-широк достъп до услуги и информация за населението и бизнеса от периферните територии“*, както и че се наблюдават **различия в степента на развитие в различните области и общини**. Констатирано е също така и че *„Мрежата от големи градове, които са ключови центрове и генератори на растеж и развитие, е неравномерно развита в територията на страната. Това поражда и акумулира проблеми от типа “център-периферия” и обуславя възникването на междурегионални и вътрешнорегионални неравенства“*. В Стратегията също така се посочва и че *„По-сериозни и по-ясно са изразени констатираните отпреди различия/ неравенства вътре в районите (различията между областите и общините) и те са едни от основните проблеми за постигането на устойчиво регионално развитие“*. Точно тези констатации (за наличието на различни условия между областите и общините) са довели до изводите, че *„е необходимо да се обърне сериозно внимание на проблема и той да попадне във фокуса на целите на НСРР с оглед да бъде търсено смекчаване на тези неравенства“* и че *„Всичко това е в подкрепа на необходимостта от прилагане на диференциран териториален подход при водене на регионалната политика в отделните райони и от прилагане на специална политика за подпомагане на тези изоставащи общини (райони за целенасочена подкрепа)“*. Посочва се също така, че за постигане на визията на Стратегията е необходимо усилията да са насочени в

⁴ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=772>, Национална стратегия за регионално развитие (НСРР) за периода 2012 – 2022 г.

един общ фокус – сближаване, като едно от нивата му е вътрешнорегионално – **между общините** в отделните райони. Очевидно държавата е възприела действия не само на ниво райони (NUTS 2), но и предвижда конкретни мерки на ниво области и общини, дори и отделни населени места. Въз основа на гореизложеното Теленор счита, че **изборът на географска единица – област, не отговаря на първата част от първото условие – да е достатъчно малка, за да се избегнат значителни вариации на условията за конкуренция в рамките на всяка единица и че е целесъобразно географската единица, използвана за определяне на географския обхват на пазара, да бъде сведена до по-ниско ниво – община.**

Считаме, че предвид установените в НСРР 2012-2022 г. вътрешнорегионални различия и предвидените мерки за смекчаване на неравенствата на ниво община, предложението ни за **избор на географска единица – община отговаря на втората част от първото условие - достатъчно голяма, за да се избегне обременяващ и изискващ много ресурси микроанализ, който би могъл да доведе до разпокъсаност на пазара.**

Не е изпълнено и другото условие, на което следва да бъде подчинен изборът на географска единица – тя да има ясни и стабилни граници във времето. В Междинния доклад за изпълнение на националната стратегия за регионално развитие за периода 2012-2022 г.⁵ е посочено че „демографските промени определят необходимостта от извършване на промени в обхвата на районите от ниво 2 (райони на планиране) и **районите от ниво 3 (области)**, с оглед осигуряване на съответствие с изискванията на Регламент (ЕО) № 1059/2003 г. В този контекст е препоръчително усилията да бъдат съсредоточени върху устойчиво **определяне на обхвата на районите от ниво 1, 2 и 3 – най-малко за целия следващ програмен период...**“ Видно от изложеното, районите от ниво 3 (област) ще претърпят промяна, което води до извода, че в рамките на настоящия анализ, който следва да обхваща периода до 5 години напред, избраната географска единица (област) няма да се характеризира със стабилни граници.

Допълнителната обосновка в проекта на анализ, че определянето на географската единица на ниво област е в съответствие с пар. 97 от Общата позиция на ОЕРЕС относно географските аспекти на пазарните анализи, където е посочено, че съответната географска единица следва да е съвместима и с дефиницията на продуктовия пазар, по-специално по отношение на различията в предоставянето на електронни съобщителни услуги, свързани с определени сегменти на клиентите, е неотнормима. Този параграф от позицията на ОЕРЕС има за цел да уточни, че при разглеждането на географския обхват на пазара, не следва да се излиза извън продуктовия обхват, т.е. не трябва да се включват други сегменти – като например за конкретния пазар – не следва да се разглеждат заедно услугите, предназначени за масовия пазар и услугите за големи бизнес клиенти, предоставяни в избраната географска единица.

В заключение, считаме че определената в проекта на анализ географска единица (област) не отговаря на два от критериите, посочени в Насоките за извършване на пазарни анализи – да е с подходящ размер и да има ясни и стабилни граници във времето и в тази връзка КРС е необходимо да изследва по-детайлно и на по-ниско ниво състоянието на конкуренцията на пазара на дребно на резервиран капацитет, а именно, на ниво община.

Теленор е на мнение, че изборът на географска единица община, които в България са 265 на брой, няма да доведе до свръхтежест за регулатора, предвид практиката и на националните регулаторни органи (НРО), осъществили детайлен географски анализ на разглеждания пазар – Австрия, Финландия, Франция, Италия, Испания и в които броят на общините е значително по-голям от този в България (на база брой общини на единица площ).

⁵ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?id=772>), Междинен доклад за изпълнение Националната стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2012 – 2022 г., одобрен с Решение № 425 на Министерския съвет от 19 юли 2019 г.

В последния кръг на анализ на пазар 2/2020, Португалия, за разлика от предходния кръг, определя географската единица, като обхващаща една енория (parish – общо 4240), която представлява подразделение на една община. Ирландският НРО приема за географска единица WPZ (workplace zone), дефинирани от статистическия институт на Ирландия и които към момента на извършване на анализа са 7219. В своите коментари по преписка HR/2020/2247 ЕК приканва хърватския регулатор да извърши по-детайлен географски анализ, по-конкретно на база на общини.

Видно от доклада на ОЕРЕС за прилагането на Общата позиция на ОЕРЕС относно географските аспекти на пазарните анализи⁶, НРО събират и анализират информация от няколко стотици до хиляди географски единици.

2.2.2. По отношение на географския анализ

В своя анализ на характеристиките на търсенето и предлагането на пазара на дребно регулаторът стига до извода, че най-голям брой нефинансови предприятия са концентрирани в административните области с големите градове в България и че като цяло броят на доставчиците по административни области отразява териториалното разпределение на потенциалните ползватели на услугата. Посоченото не изключва наличието на нефинансови предприятия и в по-малките населени места и търсенето на услуги за резервиран капацитет, което е неясно дали може да бъде удовлетворено, поради избраният прекалено голям обхват на географската единица. Предпоставки за това търсене са дигитализацията на индустрията и услугите от обществен интерес, които могат да окуражат увеличаващ се брой бизнеси, болници и училища също да се нуждаят от резервирана свързаност⁷.

Като цяло в анализа относно наличието на сходни конкурентни условия, под наименованието „характеристики на търсенето и предлагането“, е изследван само един от критериите, който всъщност показва броя на предприятията с изградени мрежи по области, т.е. покрива само показателя „брой на конкуриращи се мрежи“, посочен в Разяснителната бележка към Препоръка 2020 като един от всички, които да послужат за определяне на предварителния географски обхват на пазара⁸. Въпреки че е разгледан обаче, този показател не отразява размера на тези предприятия и дали биха били в състояние да се конкурират с водещите оператори на този пазар. Както подчертава ЕК в Разяснителната бележка към Препоръката за съответните пазари от 2020 г., броят на конкуриращите се мрежи е важен индикатор за оценка на конкурентните условия, но НРО следва да анализира и други критерии и да не прави заключение единствено на базата на броя мрежи. В допълнение в бележката се посочва, че мрежите следва да се отчитат, ако те позволяват достъп до крайните ползватели независимо (т.е. тези мрежи не трябва да разчитат, дори частично, на мрежата на друг оператор). Предвид факта, че се използва съвкупният брой на предприятията на пазара на едро и/или на пазара на дребно (данните в таблица 4 относно броя на активните предприятия по области, които имат изградени мрежи съответстват на данните в таблица 3 относно броя активни предприятия през 2020 г.), считаме, че това условие не е отчетено при изследвания критерий и следователно анализът на данните е нерелевантен. В Разяснителната бележка се посочва също така, и че трябва да се обърне внимание и на идентичността на основните доставчици, т.е. ако броят на доставчиците е еднакъв в географските зони, но идентичността им се различава – особено за основните доставчици – НРО трябва да определи тези зони като различни пазари. Важни критерии, относими към разглеждания пазар са и пазарните дялове на тези предприятия в разглежданата географска единица, както и поведенческите модели, напр. различия в търсенето по отношение на скорости.

Важността на географския анализ и необходимостта от хармонизиран подход по този въпрос с оглед осигуряване на последователност сред държавите-членки, е изтъкната в доклада на ОЕРЕС

⁶ VoR (18) 213, стр. 17

⁷ Стр. 38 от Разяснителната бележка към Препоръката за съответните пазари от 2020 г.

⁸ Стр. 19 от Разяснителната бележка към Препоръката за съответните пазари от 2020 г.

по прилагането на Общата позиция за географските аспекти. **Значимостта на географския анализ на пазара на дребно в държави, при които Директивата за намаляване на разходите в широколентови мрежи е счетена за достатъчна, за да не се регулира предварително достъпа до каналната мрежа и стълбовете**, е подчертана и в изследването⁹ на консултантската компания WIK-Consult, послужило за основа на актуализираната Препоръка за съответните пазари от 2020 г. (Изследването на WIK).

Въз основа на гореизложеното, Теленор призовава КРС да извърши детайлен географски анализ на условията на конкуренцията на дребно на база община, като вземе предвид посочените по-горе аргументи.

2.3. Анализ и оценка на конкурентните условия на пазара на дребно

Въпреки представените положителни тенденции в броя и развитието на предприятията, предоставящи услуги на определения от КРС пазар на дребно на резервиран капацитет, при анализа на пазарните дялове и тяхната динамика впечатление правят следните факти:

- Увеличаване на концентрацията на пазара, като коефициентът на концентрация (CR3) нараства с 3 единици за разглеждания период и за 2020 г. достига стойност 95;
- Намаляване на дела на останалите конкурентни предприятия – с 3 п.п. на база брой линии и със 7 п.п. на база приходи.

Високото ниво на концентрация на разглеждания пазар на дребно, намаляващите пазарни дялове на останалите конкуренти, изкупуването от страна на БТК на участници на пазара, водят до затвърждаване на лидерските позиции на двете основни предприятия на пазара на дребно. Сама по себе си, тази тенденция на пазара засилва негативните за конкурентната среда последици, произтичащи от пазар с висока степен на концентрация, а оттук води и до намаляване на алтернативите за упражняване на достатъчен конкурентен натиск, който да е в състояние ефективно да въздейства върху поведението на водещите участници. Недостатъчната пазарна мощ на останалите конкуренти, която да е в състояние да упражни натиск върху поведението на водещите предприятия се потвърждава и от посоченото на стр. 51 от проекта на пазарен анализ: *„По отношение на останалите участници на пазара темпът на изменение в дяловете на база брой линии остава относително стабилен без съществени флуктуации, а при дяловете на база приходи се наблюдава темп на ръст с по-малко от 1 процентен пункт на годишна база до 2018 г., и рязък спад от 9 процентни пункта през последните три години от разглеждания период.“*

Считаме, че няма и клиенти със силни позиции при водене на преговори, които да ограничават способността на двете предприятия да следват поведение, независимо от своите потребители – тези предприятия са вертикално интегрирани, предоставят услуги чрез мрежите си с национален обхват, възползват се от предимствата, които им осигурява участието и на редица свързани хоризонтално и вертикално пазари (напр. на пазара на дребно на фиксиран широколентов достъп, където двете предприятия притежават близки пазарни дялове) и произтичащите съответно от това икономии от мащаба и от обхвата. Дори и да са налице такива клиенти (напр. банки с множество клонове на територията на страната), то те не биха преминали лесно и без значителни разходи към услуги за резервиран капацитет, предоставяни от други предприятия, поради всеобхватността на мрежите на двата водещи оператора и поради допълнителните услуги, които могат да предложат в пакет, предвид участието им на свързани пазари.

⁹ Future electronic communications product and service markets subject to ex-ante regulation, Recommendation on relevant markets, [Future relevant markets \(wik.org\)](http://www.wik.org) – „A geographic analysis of the retail market absent any SMP regulation, may also be a useful exercise in countries in which there is extensive self-deployment of ducts and poles and/or where the Broadband Cost Reduction Directive is considered to be sufficient to avoid the need for SMP regulation of duct and pole access.“

В допълнение, предвид придобиването от страна на БТК на шест¹⁰ (от общо 37 през 2020 г.) от участниците на пазара на дребно, което не само би довело до увеличаване на клиентската база, но и до намаляване на конкуренцията и до увеличаване на пазарния дял, КРС също така трябва, освен представената динамика в пазарните дялове, да извърши оценка в перспектива на вероятното развитие на пазарните дялове в периода до следващия пазарен анализ¹¹.

Въз основа на гореизложеното, Теленор изразява известни опасения относно извода на КРС, че *„отчетеният положителен баланс в изменението на броя отдадени линии и реализираните приходи от большинството от предприятията, осъществяващи дейност на пазара на дребно на резервиран капацитет от една страна, и наблюдаваният спад в същите индикатори по отношение на историческото предприятие от друга, са признаци за наличие на устойчива конкуренция на изследвания пазар.“*

В този смисъл, Теленор не споделя изцяло и заключението, че изменението в пазарните дялове на водещите предприятия само по себе си е показателно за устойчивост на конкурентната среда на разглеждания пазар. КРС следва да обърне внимание на данните, представени на фигура 6 и фигура 7 и изчисленият въз основа на тях коефициент на концентрация, които водят до извода, че пазарът на дребно на резервиран капацитет следва да се определи като слабо конкурентен пазар с високо ниво на концентрация. Би следвало да се оцени и възможността на водещите участници да увеличат над конкурентното ниво цените на предлаганите на разглеждания пазар на дребно на резервиран капацитет услуги.

Не споделяме извода на КРС *„за отслабване на бариерите за навлизане и разширяване на пазара“*. Конкурентните предимства, изразяващи се в икономии от обхвата и мащаба, лесен и привилегирован достъп до финансови ресурси, добре развита дистрибуторска и пласментна мрежа, изграден имидж и разпознаваемост на марката, от които се възползват водещите спрямо останалите участници на пазара на дребно на резервиран капацитет, водят до повишаване на бариерите за навлизане и разширяване, което от своя страна, заедно с недостатъчната покупателна сила на купувача, води до извода, че конкурентната среда не е достатъчно устойчива и ефективна.

Следователно, при липса на регулация на свързания нагоре по веригата пазар на едро на резервиран капацитет, на пазара на дребно на резервиран капацитет, особено в определени райони в резултат от изкупуването на основни участници на пазара, са налице предпоставки от увреждане на конкуренцията, изразяващи се в налагане на прекалено високи цени, например.

3. Определяне на пазара на едро на резервиран капацитет и теста на трите критерия

3.1. По отношение на дефиницията на пазара на едро

3.1.1. Продуктов обхват

Както беше посочено по-горе, Теленор не приема твърдението на Комисията, че анализираният пазар 2 от Препоръката за съответните пазари от 2020 г. отговаря на пазар 4 (пазар на висококачествен достъп на едро) от Препоръката от 2014 г. – направеното отъждествяване е единствено за целите на преценка относно изтичането на 5-годишният срок, посочен в чл. 67(5)(а) от ЕКЕС за следващ преглед на съответния пазар. Обръщаме внимание, че в списъка към Препоръката за съответните пазари от 2020 г. не просто е направена промяна в наименованието на пазара, която автоматично да бъде отразена в проекта на анализ. В Препоръката изрично е посочено, че този пазар е частично предефиниран, като той може да включва по-широк кръг продукти за достъп, необходими да удовлетворят нуждите на доставчиците на бизнес услуги

¹⁰ Нетуоркс-България“ ЕООД, „Онлайн Директ“ ЕООД; „Нет 1“ ЕООД, „Нет ис сат“ ЕООД, „КомНет София“ ЕАД, вкл. и обявеното намерение на БТК за придобиване на „Телнет“ ООД, публикувано на 03.12.2021 г. ([Новини - VIVACOM](#))

¹¹ Стр. 24 от документа, придружаващ Насоките на ЕК за извършване на пазарни анализи

(терминиращи сегменти на линии под наем, битстрийм бизнес продукти, както и тъмно влакно). Водещото при определяне на продуктовия обхват на пазара са не техническите детайли, а характеристиките на услугите.

В Разяснителната бележка към Препоръката от 2020 г. е посочено, че въз основа на подходящ анализ на взаимозаменяемостта при определени условия и в определени географски райони, тъмното влакно може да бъде включено в продуктовия обхват на пазара на резервиран капацитет, предвид гъвкавостта по отношение на техническите характеристики, цена и скорост. Посочва се също така, че тъмното влакно може да бъде включено в обхвата на пазара в случаи, когато не е наличен достъп до физическа инфраструктура или в области, където няма достатъчно стимули за разгръщане.

Считаме, че Комисията не е изследвала задълбочено наличието на **взаимозаменяемост при търсенето между линиите под наем и МАН достъпа от една страна и тъмното влакно от друга**, като изцяло стъпва върху отговорите по общественото обсъждане на **първия кръг** на пазарен анализ, приет преди 10 години. В Разяснителната бележка към Препоръката от 2020 г., както и в Изследването на WIK, са представени достатъчно аргументи в полза на наличието на взаимозаменяемост между тези услуги от гледна точка на характеристики, цени и предназначение, които Комисията не е анализираща. КРС е използвала теоретични аргументи, без да представи данни и доказателства в подкрепа. Неясно е на каква основа е направено и заключението, че „... КРС счита, че не може да се очаква в случай на малко, но трайно повишаване на цената на терминиращите сегменти на линии под наем, да настъпят промени в търсенето на тъмно влакно с цел предоставянето на резервиран капацитет на дребно“ при положение, че Комисията не е изследвала и дали тъмното влакно оказва съществен конкурентен натиск върху цените на линиите под наем/МАН достъпа.

Теленор счита направеният анализ на взаимозаменяемостта от гледна точка на предлагането също за непълен и некоректен. Например, неясно е защо за да се докаже липсата на интерес към предлагане на тъмно влакно, за база се използват единствено предприятията, предоставящи терминиращи сегменти с гигабитови скорости. Според Теленор би следвало да се разглежда пасивната инфраструктура на предприятията в цялост, а не само на тези, които предлагат гигабитови скорости, тъй като например БТК най-вероятно не попада в обхвата на тези пет предприятия с най-голям дял от избраната съвкупност, но разполага с най-голямата пасивна мрежа в страната. В допълнение, некоректно е да се правят заключения относно намерения за предоставяне на каквато и да било услуга (в случая тъмно влакно) единствено въз основа на отчетени приходи от предоставянето ѝ. Фактът, че в определен период тази услуга не е предоставяна, не означава че предприятията няма да бъдат в състояние да започнат да я предоставят в краткосрочен план, до 1 (една) година, както е посочено на стр. 25 от проекта на пазарен анализ.

В Разяснителната бележка към Препоръката от 2020 г. се обръща внимание, че от гледна точка на предлагането съществуват относително ниски бариери пред доставчик на тъмно влакно да започне да предоставя активна свързаност и обратното и че много доставчици на резервиран капацитет предоставят и двете възможности в областите, в които присъстват. Това заключение в бележката се потвърждава и от информацията в цитираните от КРС на стр. 19 от проекта на анализ сайтове на предприятия, участващи на пазара на резервиран капацитет – тъмно влакно предлагат „Телехаус“ АД, „Нетера“ ЕООД, „Булгартел“ АД, „Глобъл Комюникейшън Нет“ АД. Тази възможност на предприятията, предоставящи тъмно влакно, да започнат в кратки срокове предоставяне на висококачествен достъп, е припозната и отчетена от КРС във втория кръг на анализ на пазара за висококачествен достъп, приет с Решение № 412/11.08.2016 г. – „В допълнение, основните конкуренти на БТК предоставят и тъмно влакно, като през 2015 г. генерират 65% от приходите от предоставянето на тази услуга, което повишава потенциалните им възможности за предоставяне на услуги за висококачествен достъп.“

Изграждането на LTE и въвеждането на 5G доведоха до по-високи изисквания за мрежите за пренос на данни, както и до нарастваща употреба на оптични мрежи и за свързване на приемно-предавателните станции. Транспортната мрежа (backhaul) (особено тази за фиксиран достъп и в

нарастваща степен, за мобилен достъп) изисква много високи и симетрични скорости и висока степен на надеждност. В тази връзка, считаме, че КРС трябва да изследва и нуждата от обезпечаване със сигурна и с висок капацитет свързаност на приемно-предавателните станции с оглед предоставяне на 5G.

При изготвяне на анализа НРО следва да отчете и въздействието на други видове (специфично секторно) регулиране, решения или законодателство, което е приложимо към съответния пазар на дребно и вертикално свързания с него пазар на едро в перспектива (т. 17 от Насоките за пазарни анализи). Доколкото ефектът на ЗЕСМФИ е отчетен в рамките на трети кръг на анализ на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение¹², като „предвидените в закона разпоредби припокриват в значителна степен наложеното задължение на БТК за предоставяне на достъп до пасивна инфраструктура (подземна канална мрежа), като разширяват обхвата на физическите инфраструктури, до които операторите на електронни съобщителни мрежи имат право на достъп до и/или съвместно ползване“, то на разглеждания пазар на едро на резервиран капацитет не са налице други видове регулиране, които да окажат въздействие при възникване на конкурентен проблем на свързания пазар на дребно, още повече, че тъмното влакно е изрично изключено от обхвата на ЗЕСМФИ.

Във връзка с гореизложеното, Теленор счита, че включването на достъпа до тъмно влакно, както и линии за транспортната мрежа (backhaul) в дефиницията на пазара на едро на резервиран капацитет е реална възможност, която не е анализирана от КРС детайлно в процеса по определяне на разглеждания пазар.

3.1.2. Географски обхват на пазара на едро на резервиран капацитет

Аргументите на Теленор относно по-задълбочено изследване на по-ниско ниво – община на пазара на дребно са относими и към пазара на едро, като тук е необходимо да се изследва детайлно покритието на мрежите на участниците на дефинирания пазар на едро, характеристиките на търсенето и предлагането на услугите, броя и размера на предприятията, цени и ценови различия. Обръщаме внимание, че при изследването на пазарните дялове по области¹³, за разлика от други части на пазарния анализ, в които е изрично посочено (фигури 6 и 7, таблица 11), в данните на БТК за 2020 г. не са включени придобитите предприятия¹⁴. В този смисъл, изводът, че няма зони, които да се характеризират с устойчиви хомогенни условия на конкуренция, значително по-различни от останалите, което да предполага формирането на отделни географски пазари, би могъл да не е коректен, особено като се има предвид придобиванията на водещи регионални предприятия с оптични мрежи („Нетуоркс-България“ ЕООД – в Североизточна България“ и „Цифрова кабелна телевизия“ ЕООД – в Пловдив и региона).

3.2. По отношение на теста на трите критерия

3.2.1. Теленор счита, че на пазара на едро на резервиран капацитет в гъсто населените области, търговски центрове и бизнес райони дори и да не са налице високи и непреодолими структурни бариери за навлизане на пазара, то такива се наблюдават в по-малко привлекателните зони, в които обаче също има, макар и ограничено, търсене на резервиран капацитет. В Разяснителната бележка също се обръща внимание, че е възможно да има отдалечени географски райони с ограничено конкурентно предлагане, в които не са разгърнати оптични мрежи, но в които търсенето на резервиран капацитет да е налице или да се появи в близко бъдеще. В тази връзка, както е посочено и в становището ни по отношение на географския обхват на пазарите на дребно

¹² приет с Решение № 235/18.06.2019 г. на КРС

¹³ на стр. 73-74 от проекта на пазарен анализ

¹⁴ „Нет 1“ ЕООД, „Нетуоркс-България“ ЕООД, „Цифрова кабелна телевизия“ ООД, вкл. и обявеното намерение на БТК за придобиване на „Телнет“ ООД

и на едро, по-детайлното изследване на по-ниско ниво – напр. общини, би помогнало за реалната преценка на конкурентната среда.

3.2.2. Считаме също така, че структурата на пазара не предполага постигане на ефективна конкуренция в рамките на съответния времеви хоризонт, особено що се отнася до слабо населените райони. До това заключение, освен чрез детайлното географско изследване на ниво община, би могло да се стигне и ако Комисията изследва пазарните дялове на предприятията, участници на разглеждания пазар на едро с **включени вътрешни доставки**. В Разяснителната бележка към Препоръката за съответните пазари от 2020 г. се набляга на важността на коректното третиране на вътрешните доставки „self-supply” в пазарния анализ с оглед правилно идентифициране на конкурентните проблеми на пазара. Такъв подход е следван и от голяма част от НРО¹⁵ в последните им нотификации за анализ и оценка на пазар 2 (пазар 4 от Препоръката от 2014 г.).

И тук следва да се отчете придобиването от страна на БТК на 4 от участниците на пазара на едро и произтичащото от това ограничаване на натиска от страна на конкурентите, както и липсата на алтернативи за получаване на достъп на едро с резервиран капацитет, особено в районите, в които тези конкуренти, както е посочено по-горе, бяха водещите регионални доставчици с оптични мрежи.

В допълнение, обръщаме внимание, че водещите участници с национално разгърнатите си оптични мрежи, имат ограничени стимули за предлагане на услуги за достъп на едро на търговска основа. Въз основа на това, тези двете предприятия притежават конкурентно предимство пред Теленор в скоростта на разгръщане на 5G мрежите си и възможността да поставят в положение Теленор да не може да изпълни изискванията за покритие, залегнали в разрешението за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в обхват 3.6 GHz, които дружеството следва да покрие точно в периода, обхванат от настоящия анализ. **Това има допълнителна важност в светлината на поеманите от държавата ангажименти относно разгръщането на 5G мрежи въз основа на Инструмента за възстановяване и устойчивост.** Предвид това, считаме за необходимо КРС да анализира потенциалните конкурентни проблеми, изразяващи се в отказ за предоставяне на услуги за достъп с резервиран капацитет и умишлено забавяне или отлагане предоставянето на услуги на едро.

4. Необходимост от разглеждане на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение и пазара на едро на резервиран капацитет съвместно

Теленор счита, че е налице необходимост от разглеждане на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение и пазара на едро на резервиран капацитет едновременно, поради следните причини:

- Съгласно т. 170 от преамбюла на ЕКЕС „националните регулаторни органи трябва да гарантират, че пазарите се регулират по последователен начин и където е възможно, по едно и също време или възможно най-близо един до друг във времето“.
- Както е посочено и в проекта на анализ, КРС следва да анализира най-малко пазарите, включени в списъка в Препоръката, включително тези, които са включени в списъка, но вече не се регулират в специфичния национален или местен контекст. Прегледът на пазарите, включени в Препоръката, следва да се извърши в рамките на 5 години от предходния преглед на пазара.

В Разяснителната бележка към Препоръката от 2020 г. се посочва, че ако динамиката в конкурентните условия го изисква, НРО следва да извърши преглед на пазара по-рано от

¹⁵ 11, въз основа на публично достъпната информация от коментарите на ЕК по съответните преписки

максималния 5-годишен срок, предвиден в ЕКЕС, но не по-рано от 3 години след предходния анализ, освен ако не е налице значително развитие на пазара.

- Видно от информацията, представена в проекта на анализ, *„предприятията продължават да увеличават покритието на своите оптични опорни мрежи и мрежите за достъп“*¹⁶, като в резултат от наличието на разгърнати оптични мрежи, *„развитието на алтернативните технологии за предоставяне на резервиран капацитет продължава да се задълбочава“*¹⁷. Очевидно, предвид технологичните тенденции за развитие на този пазар, описани и в Разяснителната бележка към Препоръката от 2020 г., както бизнес, така и домашните ползватели, в близко бъдеще ще имат нужда от свързване с много голям капацитет, за да посрещнат нуждите си от използване на подобрени видео продукти, облачни услуги, приложения за виртуална и разширена реалност, изкуствен интелект, автоматично шофиране, логистични и производствени процеси. Интернет на нещата ще създаде нови крайни ползватели, които ще изискват резервирана свързаност с голям капацитет на места, където преди това не е била налична. С разгръщането на оптичните мрежи, все повече услуги, предоставяни за масовия пазар, ще могат да покрият специфичните нужди от свързаност на бизнес ползвателите.
- Последният преглед на пазар на едро на локален достъп в определено местоположение беше завършен през 2019 г., като с Решение № 235/18.06.2019 г. КРС прие, че пазарът не подлежи на ex ante регулиране и всички предходни задължения, наложени на БТК, следва да бъдат отменени. Както Комисията е посочила, в периода след предходния кръг на анализа на пазар 2 от Препоръка 2020 г. (който обхваща и периода след анализа на пазар 3а от Препоръка 2014 г.), бяха осъществени редица промени на пазара на електронни съобщения, които доведоха до сливания, придобивания и реструктуриране на отделни предприятия. Основните промени, относими към пазар 2 (2020 г.) и пазар 3а (2014 г.), са свързани с придобиването на контрол от страна на БТК върху ключови участници¹⁸ – както на пазара на дребно на ширококолов достъп, така и на пазара на дребно на резервиран капацитет. В края на 2021 г. БТК обяви намерение за придобиване и на „Телнет“ ООД, водещ регионален доставчик с присъствие на територията в над 110 населени места в областите Велико Търново, Русе и Габрово, участник и на двата гореспоменати пазара на дребно¹⁹. Независимо от факта, че това са регионални доставчици, те притежават изградени оптични мрежи, като чрез придобиването им БТК ще ограничи натиска от останалите конкуренти. Видно от изложеното, **на пазара на ширококолов достъп на дребно се наблюдават значителни изменения в динамиката, което е предпоставка за предсрочно (преди 2024 г.) извършване на анализ на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение (пазар 1 от Препоръка 2020 г./ Пазар 3а от Препоръка 2014 г.)**.
- Възможността за поява/засилване на конкурентни проблеми е констатирана и от КРС в становището до Комисия за защита на конкуренцията относно ефекта върху конкурентната среда на засегнатите съответни пазари в резултат от придобиването от страна на БТК на пряк едноличен контрол върху „Нет 1“ ЕООД и косвен върху неговото дъщерно дружество „И ТИ ВИ“ ЕООД, както и пряк контрол върху „КомНет София“ ЕАД.
- В Изследването на WIK е посочено, че **поради наличието на връзки и взаимозависимости между пазарите на резервиран капацитет и на свързване на едро на базата на**

¹⁶ Стр. 19 от проекта на пазарен анализ

¹⁷ Стр. 52 от проекта на пазарен анализ

¹⁸ „Нетуоркс-България“ ЕООД и непряк контрол върху „Онлайн Директ“ ЕООД; „Нет 1“ ЕООД, „Нет ис сат“ ЕООД, „КомНет София“ ЕАД, „Цифрова кабелна телевизия“ ЕООД

¹⁹ „Телнет“ ООД предоставя интернет и телевизия за домашни потребители, редица услуги за бизнес клиенти, сред които MAN услуги хостинг, колокация, както и на индивидуални проекти за изграждане на кабелни системи.

широколентова инфраструктура за масовия пазар (от гледна точка на предлагането, както и чрез използването на резервирани връзки като бекхол за фиксирания и безжичния широколентов достъп за масови потребители), тези пазари следва да се разглеждат от НРО заедно. Съвместен анализ ще позволи на НРО да прецизира границите между масовия пазар (споделен) и специализирания (резервиран) достъп, за да отразяват развитието на пазара и всяко развитие на конкуренцията²⁰.

Заклучение:

В заключение, Теленор счита, че е от изключителна важност Комисията обстойно и задълбочено, въз основа на данни, събрани по надлежния ред, да преразгледа географския обхват на пазара на дребно, да извърши оценка на конкурентните условия на предефинирания пазар и в случай, че установи липса на конкуренция, да наложи съответни специфични задължения на предприятието/предприятията със значително въздействие върху пазара на едро, при детайлно изследване наличието на взаимозаменяемост при търсенето и предлагането между традиционните линии под наем и МАН достъп от една страна и предоставянето на тъмно влакно от друга.

В допълнение, извършването на съвместен преглед на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение и на пазара на едро на резервиран капацитет ще осигури коректно определяне на границите между двата пазара и своевременно ще отрази развитието на конкуренцията върху тях.

²⁰ Стр. 164 от Изследването на WIK