

Йеттел Изх. № RD-262
Дата: 15.09.2025 г.

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

ОТ
„ЙЕТТЕЛ БЪЛГАРИЯ“ ЕАД,
гр. София, ж.к. Младост 4,
Бизнес Парк София, сграда 6

Относно: процедура на обществено обсъждане на проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение - пазар № 1 от Препоръка (ЕС) 2020/2245

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

С решение № 258/14.08.2025 г. КРС откри процедура по обществено обсъждане на проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение. Съгласно решението, заинтересованите страни следва да предоставят своите становища в срок до 15.09.2025 г. В рамките на определения срок предоставяме нашето становище.

С настоящото писмо бихме искали да изразим нашата подкрепа за изборния от регулатора подход, който според нас е напълно съобразен със спецификите на българския пазар. Убедени сме, че предвидената от КРС регулация на пазара на едро за локален достъп ще създаде условия за навлизане на повече участници на свързания пазар на дребно за предоставяне на фиксирани интернет услуги. Това от своя страна ще засили конкуренцията и ще разшири възможностите на потребителите да избират подходящия за тях доставчик на надеждни и висококачествени услуги.

Очакваме този подход да допринесе за постигането на целите, заложи в Директива (ЕС) 2018/1972 и в чл. 4 от Закона за електронните съобщения, а именно:

- създаване на необходимите условия за развитие на конкуренцията при предоставянето на обществени електронни съобщителни услуги;
- развитие на свързаността и осигуряване на достъп до мрежи с много голям капацитет;

- гарантиране на максимални ползи за потребителите по отношение на избор, цена и качество на услугите, основаващи се на ефективна конкуренция.

Също така считаме, че предвидените задължения са пропорционални на поставените цели и ще окажат положително въздействие върху продължаването на инвестициите в нови мрежи с много голям капацитет.

В процеса по изготвяне на становището по проекта на пазарен анализ, „Йеттел България“ ЕАД работи в сътрудничество с консултантската компания NERA UK Ltd. NERA е водеща международна консултантска компания с дългогодишен опит в предоставянето на икономически анализи и консултации в областта на регулирането на електронносъобщителния сектор.

Проф. Марк Ивалди е водещият автор на становището на NERA. Той има дългогодишен опит в областта на регулирането в телекомуникационния сектор и е участвал в анализи на пазарни структури, договори за споделяне на мрежи и инвестиции в мобилни технологии (4G/5G), както и в изготвяне на експертни становища за регулаторни и конкурентни органи в Европа.

Прилагаме и тяхното становище – в оригинал на английски език и преведено на български. Изрично отбелязваме, че **становищата на Йеттел и на NERA съдържат търговска тайна на Йеттел**, като всяка информация, представляваща търговска тайна, е надлежно отбелязана в самото становище.

Приложения:

1. Становище на „Йеттел България“ ЕАД(вариант с търговска тайна);
2. Становище на NERA (вариант с търговска тайна) – на английски и на български език;

С уважение,

Пълномощник на „Йеттел България“ ЕАД

Date: 2025.09.15

Резюме

Документът разглежда подробно състоянието на пазара на едро за локален достъп до мрежи в България и обосновава необходимостта от възстановяване на регулацията (Раздел I Въведение). В него се подчертава, че в страната липсва ефективна конкуренция, защото историческият оператор – Виваком – е придобил ключови конкуренти и е затвърдил господстващо положение. Това развитие е довело и до повишаване на цените на инфраструктурния достъп и до намаляване на маржовете за останалите оператори, като Виваком е настоявал за увеличение на цените с до 25%. Виваком допълнително отдели физическата си инфраструктура в свързано дружество (Юнайтед Файбър), за да избегне бъдеща регулация и да затрудни достъпа на конкурентите. Именно заради тези процеси приветстваме извършването на пазарен анализ и налагане на специфични задължения от страна на регулатора КРС.

Отбелязваме, че според европейската рамка националните регулатори са длъжни да анализират състоянието на пазарите на всеки пет години (Раздел II КРС е задължена да анализира пазарите, включени в Препоръката на всеки пет години). В България обаче този анализ вече е закъснял, което поставя под риск конкуренцията и потребителите. Държавите в Европейския съюз постепенно се стремят да намалят нуждата от ех ante регулиране, но само в случаите, когато пазарът сам осигурява достатъчно конкурентна среда. България не е сред тях – консолидацията в полза на Виваком показва обратното.

В Раздел III. Пазарна дефиниция на пазара на дребно, т. 1 и т. 2 Йеттел подкрепя пазарната дефиниция на пазара на дребно и включването на xDSL, CaTV, LAN и оптика в един пазар, като особено внимание в документа е отделено на въпроса дали фиксираният безжичен достъп (FWA, през 4G/5G мрежи) може да бъде заместител на традиционната жична свързаност. Аргументите са категорични, че FWA не може да замени оптиката – този достъп има ограничен капацитет, подложен е на смущения, а скоростите му са значително по-ниски и нестабилни. Посочени са техническите ограничения на FWA (по-ниска надеждност, споделен капацитет, включително неговата ограниченост за в бъдеще, зависимост от радиочестотния спектър). Така FWA следва да се разглежда по-скоро като допълваща технология, подходяща за отдалечени райони, но не и като конкурентна алтернатива на фиксираната мрежа.

КРС правилно дефинира географския обхват на разглеждания пазар, предвид различните конкурентни условия (разгледан в Раздел IV. Географски обхват на пазара на дребно). В най-големите населени места, включително София, Виваком държи господстващо положение благодарение на придобиванията си. Вторият основен оператор, А1, остава сериозен играч, но до голяма степен е зависим от инфраструктура, контролирана от Виваком, което отслабва способността му да оказва реален конкурентен натиск. Достъпът до физическа инфраструктура се посочва като една от основните бариери за навлизане на нови играчи.

В анализа на определения от КРС пазар на едро подчертаваме (Раздел V. Пазар на едро, т. 1), че медните и оптичните мрежи трябва да бъдат разглеждани като взаимозаменяеми, но регулаторът е пропуснал да включи и PON мрежите, както и активното оборудване, въпреки широкото им използване. Делът на Виваком в неконкурентната зона е над 52%, което недвусмислено доказва неговото господстващо положение. Като допълнителни бариери се изтъкват вертикалната интеграция, контрола върху пасивната инфраструктура, възможностите за крос-субсидиране и използването на широката му дистрибуторска мрежа (Раздел V. Пазар на едро, т. 2).

В настоящия документ предлагаме и набор от регулаторни мерки, които КРС да наложи (Раздел V. Пазар на едро, т. 3). Сред тях са достъп до мрежовите елементи и

инфраструктурата, включително сгради, кабелопроводи и стълбове; разширяване на типовото предложение с повече детайли за стандарти и процедури.

Не на последно място обръщаме внимание, че съществуват несъответствия между самия пазарен анализ и проекта на решение на КРС (Раздел VII. Несъответствия между текстовете на проекта на решение за приемане на пазарен анализ и пазарния анализ. Предварително изпълнение, т. 1). На места сроковете са различни, в други случаи показателите или формулировките не съвпадат напълно. Това създава риск от неясноти и затруднения при практическото прилагане на мерките. Затова се подчертава, че е необходимо текстовете да бъдат уеднаквени и прецизирани, за да може решението да се прилага ефективно и без противоречия.

Особено важно е, че настояваме за добре мотивирано предварително изпълнение на решението на КРС (Раздел VII. Несъответствия между текстовете на проекта на решение за приемане на пазарен анализ и пазарния анализ. Предварително изпълнение, т. 2), тъй като дори и най-добре изготвената регулация може да бъде обезсмислена, ако дългите съдебни обжалвания я блокират за години. Европейското право и съдебната практика подкрепят възможността за такова предварително изпълнение именно в случаи, когато пазарът е силно изкривен и потребителите са изложени на риск.

При подготовката на настоящото становище са използвани аргументи от прегледа на пазара на локален достъп, изготвен от НЕРА по поръчка на Йеттел.

I. Въведение

Пазарът на едро на локален достъп в определено местоположение е един от двата пазара, които Европейската комисия в Препоръка 2020/2245 все още счита за подходящи за *ex ante* регулиране. Самият факт, че този пазар е включен в Препоръката, представлява силен индикатор, че са изпълнени трите критерия по чл. 67, параграф 1 от Директива (ЕС) 2018/1972 за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (Кодекса, ЕКЕС). Макар една от целите на европейското законодателство в областта на електронните съобщения е *ex ante* отрасловите правила постепенно да намаляват и пазарът да се регулира изцяло от конкурентното право, характеристиките на този пазар са показват, че конкуренцията все още не е достатъчно добре развита. Затова налагането на регулаторни задължения се счита за оправдано, разбира се, след извършване на детайлен пазарен анализ.

Това с още по-голяма сила важи за българския пазар на едро, където въпреки направените изводи в първите два кръга пазарни анализи и наложените специфични задължения така и не се появи работещ продукт за достъп до мрежата на историческото предприятие, който да позволи изграждането на жизнеспособен бизнес модел от страна на конкурентни предприятия, базиран на такъв продукт за достъп. Появилите се на пазара на достъп до интернет и телевизия предприятия макар да успяха да изградят собствени мрежи и в даден момент (по време на третия кръг пазарни анализи) да даваха индикация за способност да упражняват конкурентен натиск и разширяване на пазарното си присъствие се оказаха до голяма степен неспособни да се противопоставят на историческото предприятие. Само за няколко години (от 2021 до 2024 г.) след отпадане на регулацията на пазара на локален достъп в определено местоположение Булсатком (един от двамата конкуренти на национално ниво) и най-големите регионални доставчици на интернет ("Цифрова кабелна телевизия"; "НЕТ 1"; "КомНет София"; "Телнет"; "Нетуоркс-България"; "Онлайн Дайрект"; "Интернет Груп"; "Пауърнет") бяха придобити от историческото предприятие в поредица от сделки, които бяха одобрени от конкурентния регулатор при доста спорни обстоятелства с поредица от решения, които само демонстрираха колко недостатъчна е *ex post* регулацията, за да гарантира запазване на конкуренцията на пазара.

Нещо повече, липсата на регулация позволи на историческото предприятие да отдели през лятото на 2024 г. физическата си инфраструктура и огромната част от активите (оптични кабели, муфи, сплитери и т.н.) формиращи електронната му съобщителна мрежа в ново юридическо лице, в опит да избяга от регулацията на пазара на достъп до физическа инфраструктура и да затрудни регулацията на пазара на достъп.

Всичко това, на фона на направения през 2023 г. опит за рязко и необосновано 25% увеличение на иначе „съобразените с разходите“ цени на достъп до физическата инфраструктура (отхвърлено от регулатора), последвано от 18% увеличение на същите (одобрено от КРС). Тази промяна пряко засяга маржовете на всички други предприятия, в това число и начело с единствения останал конкурент на национално ниво – А1 и водещите регионални доставчици на интернет, чиито мрежи в преобладаващата си част са положени в подземната канална мрежа на историческото предприятие.

Очевидно е, че пазарната мощ на историческото предприятие, произлизаща от притежаваната от свързаното с него Юнайтед Файбър на национално ниво и единствена по рода и обхвата си физическа инфраструктура, вертикалната интеграция, пазарна мощ на пазара на мобилни услуги и едната от двете частни национални телевизионни компании, му позволява постоянно да засилва пазарните си позиции. Тези преимущества позволяват на Виваком да се държи независимо от своите

клиенти и конкуренти като Йеттел, който въпреки множеството отправени искания за достъп на едро до мрежата на историческото предприятие, получава единствено бездействие и безкрайно протакане.

На тази основа считаме, че определянето на съответния пазар в проекта на решение и приложението към него (наричано по-нататък „пазарният анализ“), определянето на предприятие със значително въздействие върху него и налагането на специфични задължения от Комисията за регулиране на съобщенията (КРС, комисията), е крайно належащо и необходимо за да се предотврати допълнително влошаване на конкуренцията на свързаните пазари на дребно. В тази връзка **приветстваме проекта на пазарен анализ, който според нас е изготвен правилно и в съответствие с приложимото право на национално и европейско ниво**, като в настоящото изложение предоставяме допълнителни аргументи и предложения за неговото подобряване.

II. КРС е задължена да анализира пазарите, включени в Препоръката на всеки пет години

Отчитайки всичко посочено по-горе, изпълнението на правомощието на КРС по чл. 151 от ЗЕС периодично да анализира, определя и оценява пазарите на обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги и да установява липсата или наличието на ефективна конкуренция се явява ключово за постигане на целите на чл. 4 от ЗЕС, а именно – създаване на условия за развитие на конкуренцията и за развитие на свързаността и достъпа до мрежи с много голям капацитет.

Не можем обаче да подминем факта, че изпълнението на това правомощие от страна на КРС е закъсняло. В съответствие с регулаторната рамка, **комисията е длъжна да анализира пазарите, които са включени в актуалната Препоръка на ЕК за съответните пазари на всеки пет години, дори и тези, които са в Препоръката, но са дерегулирани на национално ниво**. Това задължение произтича от **Съображение 165 на Кодекса, съгласно което националните регулаторни органи следва да изследват най-малко пазарите, включени в относимата Препоръка за съответните пазари на Европейската комисия, дори когато регулацията на тези пазари на национално ниво вече е отпаднала**. Същото задължение за регулатора се съдържа и в **Съображение 21 от Препоръката на ЕК за съответните пазари**. Пазарът на локален достъп на едро беше дерегулиран от КРС през 2019 г. поради което новият пазарен анализ беше необходимо да бъде извършен през 2024 г., в рамките на 5-годишния период на преразглеждане на пазарите, предвиден в ЗЕС и Директива (ЕС) 2018/1972.

Въпреки, че ситуацията в България е безпрецедентна, тя следва да бъде разглеждана и в по-широк европейски контекст, където институциите на ЕС поставят акцент върху нуждата от балансирано премахване на ех ante регулацията. Една от целите на европейското законодателство в областта на електронните съобщения е ех ante отрасловите правила постепенно да намаляват и пазарът да се регулира изцяло от конкурентното право. Тази цел е допълнително развита в публикуваната от ЕК на 21.02.2024 г. Бяла книга „How to master Europe’s digital infrastructure needs“ (която ще послужи за изготвянето на Акта за цифровите мрежи), а именно, премахване на ех ante регулирането, запазвайки в същото време мерките за виртуален достъп, както и прилагането на специфични задължения на пан-европейско ниво. ЕК подчертава, че *„... , докато се премахва ех ante регулирането, за да се насърчат инвестиционните стимули за разгръщане на физически оптични мрежи в целия ЕС, конкуренцията може да се запази чрез осигуряване на виртуален достъп и в нови форми, разрешени от протичащите технологични промени, като например „network slicing“. Такъв вид достъп би могъл също да намали бариерите пред разгръщането на паневропейски мрежи на виртуална основа.“* Ако обаче пазарните

провали продължат, националните регулатори ще могат чрез „теста на трите критерия“ да приложат локална (в определени географски подпазари) SMP-регулация, за да предотвратят повторно монополизиране. Според ЕК, така се осигурява баланс между стимулиране на инвестициите, ефективното използване на инфраструктурата и защитата на конкуренцията.

В тази връзка, **регулаторите на европейско ниво потвърждават, че практическото прилагане на принципите на ех ante регулирането е ключово за запазване на ефективна конкуренция.** В своето становище по Бялата книга ОЕПЕС¹ оценява, че настоящата европейска регулаторна рамка е успешна – тя е довела до по-голяма конкуренция, достъпни цени и ускорено разгръщане на мрежи с много висока пропускателна способност. Въпреки това резултатите не са еднакви навсякъде – в някои региони пазарът сам не може да осигури адекватна свързаност, което изисква продължаваща ех ante регулация или държавна намеса. Според ОЕПЕС **прекалено ранното премахване на регулацията крие риск от повишаване на цените и загуба на постигнатите резултати в полза на потребителите.** Органът подчертава, че ех ante мерките остават нужни, особено там, където няма икономическа жизнеспособност за изграждане на повече от една мрежа. Понастоящем повечето държави членки все още прилагат ех ante регулации. Затова ОЕПЕС настоява за запазване на гъвкава регулаторна рамка, позволяваща националните органи да реагират на местни пазарни провали и да гарантират устойчива конкуренция.

Тези изводи намират пряко отражение в българския контекст, където липсата на ефективна конкуренция ясно показва необходимостта от продължаваща регулация. Отчитайки факта, че характеристиките на пазара на достъп до интернет в България са такива, че конкуренцията не е достатъчно добре развита, налагането на регулаторни задължения все още се счита за оправдано, след извършване на детайлен пазарен анализ.

Във връзка с всичко изложено по-горе, приветстваме изготвения пазарен анализ, който, макар и закъснял, би могъл да предотврати антиконкурентното поведение на Вивакон и на свързаното с него Юнайтед Файбър в периода за пет години напред и да отстрани натрупаните дефекти на пазара в резултат от едногодишното закъснение в извършването на задължителния преглед на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение (пазар 1 от Препоръката за съответните пазари).

III. Пазарна дефиниция на пазара на дребно

1. Аргументи за изключването на фиксиран достъп през мобилна мрежа от дефиницията на пазара

Йеттел подкрепя дефиницията на пазара на дребно на фиксиран достъп в определено местоположение. Счита че към настоящия момент и в периода до следващия пазарен анализ, **фиксираният достъп през мобилна мрежа не следва да се счита за взаимозаменяем с останалите видове жичен достъп, както от гледна точка на търсенето, така и от гледна точка на предлагането.** Аргументите, изложени по-долу, допълват обосновката на комисията и доказват, че тази услуга не следва да е част от пазара на фиксиран достъп в определено местоположение в България.

Услугата фиксиран достъп през мобилна мрежа (наричана за краткост в настоящото становище FWA) се предоставя от предприятията на територията на страната в

¹ BoR (24) 100_1, Становище на ОЕПЕС по общественото обсъждане на ЕК по Бялата книга “How to master Europe’s digital infrastructure needs?”

съответствие с технологичните възможности на мобилната мрежа, въз основа на предоставения ограничен радиочестотен ресурс. Поради това, FWA използва достъп до мобилния спектър, така че всички потребители на FWA се конкурират помежду си и с потребителите на мобилен широколентов достъп за същия спектър. Това означава, че в случай на едновременно търсене от много потребители, скоростта на връзката може да намалее и клетката може да се претовари.

FWA използва радиомрежата за крайната връзка (често наричана „последната миля“) между дома/бизнеса и основната мрежа. 4G мобилната мрежа, обикновено използва макроклетки, които обслужват едновременно много на брой потребители. Всяка клетка обикновено може да изпраща сигнали на максимално разстояние, например 500 метра в гъсто населена градска среда и до 10-15 км в селските райони. По-ниските честотни ленти се разпространяват най-далеч, но компромисът е по-ниски скорости, тъй като има по-малко наличен спектър. На теория, 4G може да осигури пикови скорости от 100 Mbps и това е само при идеални условия. Радиосигналите се споделят между множество потребители и те се влошават с разстоянието, така че действителните устойчиви скорости са средно много по-ниски. 5G в средночестотния спектър (2 GHz – 6 GHz) се счита за особено подходящ за FWA – той има до 100 MHz честотна лента на канала и по-добра спектрална ефективност. Това се изразява в по-голям обем пренесени данни и по-високи скорости на връзката. Като такъв, средночестотният спектър е идеален за FWA, предлагайки 10 пъти по-голям капацитет от 4G. Операторите по целия свят надграждат мрежите си до 5G за мобилни услуги и също така се възползват от увеличения капацитет за FWA услуги. Съществува и друг вариант на 5G, който използва милиметров вълнов (mmWave) спектър, например от 24 GHz до 39 GHz. Високите честоти му придават изключителен капацитет, което се превръща в многогигабитови широколентови скорости. Сигналите в тези честоти обаче са по-податливи на загуба по пътя от обекти като дървета и сгради, и дори стъкло.² В допълнение към установените проблеми със загубата на сигнали с този спектър, следва да се отбележи и ограничаваната наличност на крайни устройства и съответно липсата на търсене при ползването на услуги в този обхват, посочени в анализа на КРС.

Оптичният кабел е екраниран от външни смущения и предоставя стабилна връзка с минимални загуби и прекъсвания. От своя страна, FWA е податлива на влиянието на средата – ОЕРЕС отбелязва, че непредвидими външни фактори (например метеорологични условия, препятствия по видимост) могат да повлияят на предоставянето на FWA услугата³. ОЕРЕС посочва, че FWA в лицензиран спектър (напр. чрез 4G/5G), за разлика от FWA в нелицензиран спектър (напр. Wi-Fi базирани решения), където се наблюдават по-високи нива на смущения и по-ниско качество, осигурява по-добро качество благодарение на контролираната среда на радиочестотите. Дори при лицензираните FWA обаче е налице споделен ресурс – капацитетът на клетката се разделя между множество потребители. Това означава, че при натоварване в пикови часове действителните скорости и латентност при FWA могат да се влошат значително, за разлика от оптиката, която гарантира стабилна пропускателна способност до всеки дом.

В актуализираните Насоки на ОЕРЕС за въвеждане на Регламента за отворен интернет, ОЕРЕС посочва кога счита определени видове достъпи, предоставяни чрез безжични мрежи (вкл. мобилни) като достъп, предоставян чрез фиксирана мрежа – необходимо е да има специфично оборудване и да е с резервиран капацитет или чрез използване на определен честотен спектър, заделен за целта. Понастоящем в България не е заделен резервиран капацитет, както и не се използва определен честотен спектър за

² <https://www.nokia.com/fixed-networks/fastmile-fwa/fixed-wireless-access-explained/>

³ https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2022/6/BoR_%2822%29_81_Update_to_the_BEREC_Guidelines_on_the_Implementation_of_the_Open_Internet_Regulation.pdf, стр. 41

предоставянето на фиксиран достъп през мобилна мрежа. Поради тази причина, за този вид достъп не са приложими и изискванията за минимална и обичайно налична скорост на сваляне и качване, характерни за достъпа през фиксирани мрежи, а той се характеризира с очаквана максимална и рекламирана скорост на сваляне и качване.

Въз основа на гореописаните технически ограничения, е видно, че максималните скорости се определят от покритието на мобилната мрежа за конкретен адрес, но не са гарантирани и зависят от натовареността на мрежата в даден момент. **Фактори като качеството на сигнала, едновременното свързване на много на брой потребители и тяхната отдалеченост от клетката, типа на ползваното устройство и неговата съвместимост със съответната технология, могат да се отразят на скоростта.** Услугата се предоставя на база съществуващ мрежови капацитет, с прецизно планиране за запазване на устойчивата работа на всички клиенти на мобилната мрежа, споделящи общия честотен ресурс в даден момент. В зависимост от технологията (4G или 5G) се залагат определени параметри за брой абонати на сектор във всяка клетка, които могат да бъдат обслужвани с необходимото качество. **Промените в мрежата, допълнително застрояване в района или промяна в позицията на клиентското оборудване, могат да повлияят на качеството на услугата.**

1.1. Капацитет и скорост

Оптичните мрежи (напр. FTTN) осигуряват гарантирани симетрични гигабитови скорости и практически неограничен капацитет чрез надграждане на оборудването, без да се сменя самата физическа среда. За разлика от оптичния достъп, FWA не може да бъде надграден да предоставя симетрични връзки, което ограничава предоставянето на високи скорости за качване. За сравнение, предоставяните в България FWA решения обикновено предоставят максимални скорости на сваляне до 300 Mbps и 50 Mbps за качване.

FWA се характеризира с по-ниски (надеждни) максимални скорости. Този вид достъп е способен на много високи максимални скорости, въпреки че само скорости до 200-300 Mbps могат да бъдат осигурени надеждно, като се има предвид, че капацитетът се споделя в дадена област и между множество типове употреба (т.е. също и с мобилен достъп).

Въпреки че съществуват договори за FWA с до 300 Mbps, на практика FWA се използва от клиенти с много по-малка необходимост от данни, което е видно от данните в проекта на пазарен анализ. Докато фигура 10 от проекта на анализ на KPC показва, че 68% от абонатите използват FWA продукти със скорости над 100 Mbps, представените на фигура 11 средни скорости на FWA са по-ниски от 100 Mbps (за разлика от FTTx и CATV, където средните скорости са над 100 Mbps). Средната скорост при FWA в България към края на 2024 г. е 84 Mbps и отчита увеличение спрямо предходния период с 22%, като в същото време средната скорост на оптичния достъп е почти три пъти по-висока от тази на FWA, като увеличението в скоростта спрямо данните от 2017 г. се изразява в пъти (4,4 пъти), а не проценти.

Данните на Йеттел за периода 2021-2024 г. показват следните тенденции по отношение на скоростта на предоставяния FWA достъп **[Търговска тайна]**:

- Близко от абонатите на дружеството през 2024 г. са на скорости в диапазона 30-100 Mbps – %;
- Увеличаване на дела на абонатите на скорости в групата 100-999,99 Mbps – п.п., дължащо се на придобития след 2021 г. спектър за 5G (тук следва да посочим, че този скоростен интервал, използван от KPC в анализа е изключително разширен и не дава пълна представа за реалното разпределение на абонатите; в този скоростен интервал Йеттел предоставя услуги с максимална рекламирана

скорост до 300 Mbps, като % от абонатите в края на 2024 г. ползват такива планове).]

Това показва, че FWA обикновено предоставя на клиентите много по-ниски скорости в сравнение с оптичните влакна, като клиентите вероятно го възприемат като по-малко подходящ за надеждно осигуряване на по-високи скорости (което е свързано с техническата зависимост на FWA от споделен клетъчен достъп). В резултат, използването на FWA е по-вероятно за клиенти с по-ограничени нужди от ползване (напр. самотни хора, в сравнение със семейни домове).

Най-голямата част от новите инвестиции в ЕС за фиксирана свързаност са насочени към оптични мрежи FTTH⁴, което подчертава превъзходството на оптиката по капацитет и дългосрочна мащабност.

1.2. Надеждност и качество на услугата

При оптичния интернет коефициентът на споделяне е много нисък, което гарантира стабилна и надеждна връзка за потребителите. При фиксирания достъп през мобилна мрежа обаче този коефициент е значително по-висок – между 1:8 и 1:32 – и това води до по-често претоварване и по-непредвидимо качество.

Сигналят при оптичните мрежи е устойчив и практически не подлежи на затихване, докато при FWA той е силно зависим от външни фактори и лесно се влошава. Това прави фиксирания достъп през мобилна мрежа по-чувствителен към пречки и условията на средата.

Оптичният интернет се отличава и с изключително ниска латентност, често под 1 милисекунда, както и със симетрични скорости на качване и сваляне. Тези характеристики са особено важни за модерни приложения в реално време като облачни услуги, виртуална реалност или дори дистанционна хирургия. При FWA, дори с 5G, латентността остава по-висока и силно варира, особено при слаб сигнал или при претоварване на мрежата.

Разликите се виждат и в новото строителство: докато сградите вече се изграждат с вътрешноградна оптика, за разгръщането на FWA инфраструктура е необходимо поставяне на клетка, което изисква учредяване на сервитут или сключване на договор за наем. Това допълнително ограничава навлизането на технологията.

1.3. Бъдещо търсене и нарастващи изисквания към интернет достъпа, които само оптичният достъп може да осигури

Все повече домашни потребители се нуждаят от **по-високи скорости**, за да осигурят увеличено потребление на данни (това е илюстрирано с непрекъснатия растеж на потреблението на фиксирани/мобилни данни през последните години). Освен това, все повече домашни клиенти се нуждаят от много по-високи скорости на качване за ежедневните си нужди (т.е. видеоконферентни разговори, видео игри, качване на видео потоци на живо). В резултат на това е вероятно FWA да стане все по-неподходяща за повечето потребители (особено с увеличаване на потреблението).

По отношение на предлагането следва да се посочи, че понастоящем голяма част от FWA плановите предлагат неограничен достъп до интернет. Но този **неограничен достъп до интернет подлежи на политики за ползване, като при установен риск от злоупотреба,**

⁴ Connect Europe, State of Digital communications 2025, [https://connecteurope.org/sites/default/files/2025-01/State%20of%20Digital%20Communications%20\(2025\).pdf](https://connecteurope.org/sites/default/files/2025-01/State%20of%20Digital%20Communications%20(2025).pdf), стр. 19: “Доколкото някои варианти на 5G фиксиран-безжичен достъп (FWA) притежават потенциал за гигабитова свързаност, малко съществуващи FWA услуги предоставят такива високи скорости на изтегляне. Най-големият дял от новите инвестиции обаче е в FTTH.”

нетипичен трафик и/или неправомерно ползване на услугите, операторите да прилагат ограничения на скоростта (при Йеттел до 2/1 mbps на дневна база). В този смисъл, FWA достъпът не може да бъде сравняван с достъпа през фиксирана мрежа, при която не съществуват ограничения в обема на ползваните данни.

1.4. FWA е за тези с ограничени възможности

FWA вероятно ще бъде привлекателен за потребители с ограничени алтернативи (напр. в райони с ниско покритие на оптични влакна; с практически ограничения при инсталиране на оптични влакна/кабел) - илюстрирано в рекламите на Виваком и А1 като „интернет за отдалечени райони“ и „интернет извън зоните на покритие“. Като се има предвид, че проектът на анализ на КРС показва, че малка част от населението живее в населени места с мобилен, но без кабелен достъп (около 5%), би могло да обясни част от растежа на FWA с увеличаване на 5G покритието. Считаме обаче, че това не е ситуация, в която FWA ограничава цените на оптичния достъп и в този смисъл не представлява заместваща услуга, а допълваща такава.

1.5. Бъдещи ограничения на капацитета (предвид техническите характеристики на FWA)

Като се има предвид, че FWA в България разчита на мобилната мрежа, която се споделя с потребителите на мобилен интернет или че мобилните оператори по-скоро използват наличния в момента честотен капацитет за предоставянето на тази допълнителна услуга, мобилните оператори, предоставящи FWA, се сблъскват с ограничения на капацитета с увеличаването на общото потребление на мобилни данни. Прогнозите на Йеттел, базирани на действителните данни за трафика, показват, че търсенето на мобилни данни в България ще се увеличи с [Търговска тайна:]% за периода 2025-2030 г., докато разпределеният спектър за 5G ще остане същият. В същото време, към настоящия момент делът на FWA трафика в общия трафик през мобилната мрежа представлява [Търговска тайна:], докато делът на абонатите на този вид достъп в общия брой клиенти на услуги, предоставяни през мобилната мрежа е [Търговска тайна:]. Прогнозите за периода занапред са за запазване на тенденциите, което неминуемо ще доведе до невъзможност за добавяне на нови FWA абонати, защото капацитетът на мрежата ще бъде запълнен от мобилните такива.

Всичко гореизложено ясно подчертава, че FWA на базата на 5G вече се доближава до своите технологични лимити – ограничения в капацитета, интерференция и намалена устойчивост при масово използване очертават пределите на тази технология.

Макар че би могъл да се изтъкне аргумента, че обещанията за 6G потенциално биха донесли нов качествен скок в скоростта и капацитета, факт е, че 6G (каквото и да се окаже то в действителност) остава твърде далечна перспектива – извън времевия хоризонт на настоящия анализ – и следователно не може да бъде използвано като аргумент за вземане на днешни инвестиционни и регулаторни решения. Вместо това, вниманието следва да бъде насочено към реалистичните граници и възможности на съществуващата инфраструктура, които определят рамката на рационалното планиране. Следователно FWA може да има само допълваща роля за предоставяне на фиксирани услуги на клиенти, които не могат да бъдат достигнати чрез оптика, която остава единственото устойчиво и бъдещоустойчиво решение за задоволяване на растящите нужди на потребителите в рамките на изследвания период.

1.6. Бъдещи промени в потреблението и покритието на оптичните мрежи

Увеличението на дела на FWA, отчетено в проекта на пазарен анализ, е очевидно временно явление. С нарастване на потреблението, нуждите на типичния потребител ще изискват по-високи скорости, по-ниска латентност и по-голяма надеждност - характеристики, които

могат да бъдат гарантирани единствено от фиксираните мрежи. Затова привлекателността на FWA неизбежно ще намалява в средносрочен план.

1.7. Практика на мобилните оператори

В България и Европа, водещите **мобилни оператори предлагат FWA като допълваща услуга наред с FTTP**. Практиката показва, че FWA не „канибализира“ FTTP, когато е налична оптична мрежа – двете технологии обслужват различни сегменти и потребности. Допълнително, мобилните оператори (А1 и Виваком) инвестират паралелно както в разширяване на покритието както на FTTx, така и на 5G през последните години, което показва, че двата продукта се допълват, а не се заместват.

За разлика от конкурентите си, Йеттел не разполага със собствена жична/оптична мрежа и до момента не е получило оферта за достъп на едро до оптична инфраструктура. Това поставя компанията в различна позиция – **докато А1 и Виваком предлагат FWA и FTTP като взаимно допълващи се продукти, Йеттел е принудено да използва FWA в рамките на мобилната си мрежа като ограничен вариант за навлизане на пазара за фиксиран интернет достъп. Това не е въпрос на бизнес стратегия, а резултат от липсата на достъп до оптични мрежи на едро, което ограничава възможността Йеттел да следва модела на своите конкуренти.**

В заключение, в рамките на следващите 5 години търсенето на високоскоростен интернет ще продължи да расте експоненциално – както по скорост, така и по капацитет. Потребителите използват все повече приложения с големи изисквания – 4K/8K видео, cloud gaming, дистанционна работа, дигитални бизнес услуги – и тази тенденция ще се засилва.

FWA върху 5G вече е близо до технологичния си максимум. Ограниченията на спектъра, споделеният капацитет и интерференцията означават, че качеството на услугата неминуемо пада, когато броят на потребителите се увеличава. В гъстонаселени райони операторите скоро ще стигнат до момент, в който няма да могат да осигуряват надеждни скорости чрез FWA. Това предполага, че в рамките на следващите 5 години FWA може да има само временна или допълваща роля, но не и да бъде основа на дългосрочната политика за свързаност.

За разлика от това, оптичните мрежи са бъдещоустойчиви – с практически неограничен капацитет и способност да поемат растящия трафик на дигиталната икономика. Само регулация, която гарантира ефективен достъп на едро до оптична инфраструктура, може да осигури устойчива конкуренция, иновации в интерес на потребителите. В противен случай операторите, които разчитат единствено на FWA, скоро ще бъдат принудени да ограничат или дори да прекратят предлагането му поради капацитетни ограничения, оставяйки потребителите без адекватна свързаност.

Гореизложените факти показват недвусмислено, че от **гледна точка както на търсенето, така и на предлагането, между двата вида достъп – фиксираният достъп през мобилна мрежа и достъпът, предоставян през фиксирани мрежи, са налице различия, които са достатъчно съществени, че тези два достъпа да не бъдат възприемани като взаимозаменяеми и принадлежащи на един продуктов пазар.**

От регулаторна и политическа гледна точка също са налице различия в третирането на фиксирания достъп през мобилна мрежа и достъпа през фиксирани мрежи.

1.8. Европейска практика

Националните регулаторни органи разглеждат фиксирания широколентов достъп и мобилните/безжични решения обикновено като отделни пазари. Европейската комисия приема, че пазарът на фиксиран широколентов достъп е отделен от пазара на мобилен (включително FWA) широколентов достъп, освен ако в национален контекст не се докаже

обратното. В препоръката си за съответните пазари, подлежащи на ex ante регулация (2020) и придружаващите я анализи, Комисията и ОЕРЕС отбелязват, че в повечето държави членки няма достатъчна взаимозаменяемост между фиксираната инфраструктура и FWA. ОЕРЕС изрично счита за *преждевременно* третирането на FWA като заместител на фиксирания достъп в масовия случай⁵. Също така, в насоките си за отворения интернет ОЕРЕС класифицира някои видове FWA като “фиксираните услуги” (ако са предназначени за стационарно ползване), но едновременно посочва, че безжичната им природа внася неопределеност в качеството⁶. Всичко това подчертава, че регулаторите правят разлика между фиксирания достъп и FWA при налагане на задължения и планиране на политики.

Фиксираният достъп през мобилна мрежа, предлаган в България, е подобен на достъпа в държавите, които изключват от обхвата на пазара FWA (напр. публикуваният през м. Март 2025 г. на обществено обсъждане нов преглед на пазара на локален достъп, извършен от Ofcom⁷).

Дори и в дългосрочен план европейските органи възприемат фиксираните и мобилни мрежи като допълващи се, а не взаимозаменяеми.

2. Аргументи в подкрепа на продуктовата дефиниция на пазара

KPC потвърждава изводите си от предходния анализ за наличие на взаимозаменяемост между xDSL, LAN, CATV и оптика, въз основа на сходните характеристики, предназначение и цени. Считаме, че заключението на комисията по отношение на продуктовата дефиниция на пазара на дребно е в съответствие с тези на останалите регулатори. Когато се въвеждат последователни поколения услуги (например преминаване от ADSL към VDSL, към FTTH), Насоките за пазарни анализи на ЕК препоръчват НРО да възприемат по-широка пазарна дефиниция (т.е. обхващаща всички последователни поколения на технологията), освен ако няма силни доказателства за ясно и съществено прекъсване във веригата на взаимозаменяемост между продуктите. Като се има предвид взаимозаменяемостта на xDSL с други фиксирани услуги, xDSL продължава да бъде част от веригата на взаимозаменяемост. Това е валидно дори при продължаващия спад на абонатите на медната мрежа на Виваком за сметка на увеличаването на абонатите на оптични мрежи. Следователно, въз основа на тази едностранна взаимозаменяемост, при която абонати на технологии с по-ниско качество се прехвърлят към ползване на технологии с по-високо, може да се заключи, че е необходимо разширяване на дефиницията на пазара и включването им в един общ пазар на жичен достъп до интернет в определено местоположение.⁸ В допълнение, въпреки че средните скорости за xDSL и LAN са по-ниски

⁵ SWD accompanying the Commission Recommendation on relevant markets, SWD(2020) 337 final, стр. 87: “Освен това [BEREC] е на мнение, че въздействието на фиксирания безжичен достъп, базиран на 5G, не е достатъчно сигурно на този етап.”

⁶ https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2022/6/BoR_%2822%29_81_Update_to_the_BEREC_Guidelines_on_the_Implementation_of_the_Open_Internet_Regulation.pdf, стр. 41

⁷ <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/consultations/category-1-10-weeks/consultation-telecoms-access-review-2026-31/main-documents/volume-2-market-definition-and-smp-assessment.pdf?v=392945>

⁸ SWD(2018) 124 final, стр. 17: “Свързана и подобна концепция на принципа на веригата на заместване, често срещана на пазарите на електронни съобщения, е тази за „едностранно“ или „асиметрично“ заместване. Такова заместване е уместно, когато продукт А може да бъде заместител на продукт Б, дори ако продукт Б може да не е заместител на продукт А, което предполага широко определение на пазара, което обхваща и двата продукта. Това е особено уместно, ако технологичното развитие води до продуктови иновации, при които новият

от средните за оптичен достъп, не следва да се пропуска факта, че тези видове достъп осигуряват свързаност с висока надеждност и предвидимо качество, тъй като предоставят директна свързаност между абоната и доставчика, не зависят от външни фактори, като радиочестотен спектър или външни смущения и позволяват на оператора да контролира и поддържа стабилни параметри на връзката.

IV. Географски обхват на пазара на дребно

По отношение на географския обхват на пазара на дребно следва да отбележим, че в конкурентните условия на територията на страната са настъпили промени спрямо ситуацията в предходния кръг на анализ, които, както правилно установява регулатора, водят до необходимостта от по-детайлно изследване и до определянето на подгеографски пазари. Правилно, и в съответствие с Насоките за пазарните анализи, е определена и съответната географска единица, въз основа на която населените места са агрегирани съобразно конкурентните условия в тях.

КРС определя 4 подгеографски пазара, въз основа на критерии, подробно аргументирани, ясни и недвусмислени, и съответстващи на насоките в Общата позиция относно географските аспекти на пазарните анализи на ОЕПЕС. Напълно в съответствие с Насоките за извършване на пазарни анализи⁹, оценката на конкурентните условия в определените зони е концентрирана основно около възможността основните конкуренти на Виваком (тези с над 1% пазарен дял на национално ниво) да оказват съществен натиск. Така, в зона А попадат населените места, в които услуги от обхвата на пазара предоставя предприятието с най-голямата разгърната мрежа на територията на страната (видно от данните в Таблица 13 от проекта на анализ), а в зона Б – останалите населени места, в които Виваком няма изградена мрежа от обхвата на пазара. Допълнително, в зона А регулаторът установява различни условия, поради което зоната допълнително е разделена на неконкурентна (1А) и конкурентна (2А). Зона Б също е разделена на две подзони (1Б и 2Б), за които КРС стига до заключението, че са конкурентни.

В резултат, в определената за неконкурентна зона 1А попадат различни по големина населени места – както областни центрове, включително и столицата, така и малки населени места – села, но в които условията на конкуренцията са достатъчно хомогенни и се различават от останалите зони с различни условия на конкуренция¹⁰. В тази зона попадат 263 от населените места в България, в които живеят 43,5% от населението на страната. Петнадесет населени места имат жители над 10 хил. души и в тях е концентрирано 97% от населението, обхванато от зоната, като близо половината от това население е в София.

1. Виваком – пазарен лидер на оптика в София

продукт включва всички характеристики на предишния, но добавя допълнителни характеристики.”

⁹ Придружителната бележка към Насоките на ЕК за пазарни анализи: , стр. 20: “...географско разграничаване, основано единствено на броя оператори, присъстващи в дадена географска единица (например район на местна централа), само по себе си не е достатъчно детайлно или надеждно, за да идентифицира реални различия в конкурентните условия за целите на определянето на пазара.”

¹⁰ Придружителната бележка към Насоките на ЕК за пазарни анализи, стр. 21: „За да се групират географски единици, не е необходимо конкурентните условия да бъдат напълно хомогенни във всички географски области, включени в един пазар (Параграф 128 от Общата позиция на BEREC относно географските аспекти на пазарния анализ (определяне и регулаторни мерки)) от 5 юни 2014 г. ; BoR (14)73“

Последните актуални данни за състоянието на конкуренцията в гр. София могат да бъдат намерени в Решение № 402/2021 г., с което КЗК разреши придобиването от страна на Виваком на пряк контрол върху Нет 1 (един от основните конкуренти на Виваком на национално ниво и водещ участник на пазара на фиксиран достъп до интернет и телевизия на територията на гр. София) и „КомНет-София“ ЕАД (предоставящ достъп до интернет в София). На територията на гр. София Виваком предоставя достъп до интернет чрез медни кабели без използване на честотна модулация (Active Ethernet), чрез коаксиални кабели и чрез оптични кабели (Active Ethernet / GPON / XGS PON)¹¹ и не предоставя ADSL/VDSL в столицата, а „НЕТ 1“ и „КомНет София“ – интернет достъп чрез оптичен кабел и LAN.

Основните конкуренти на Виваком по време на сделката, предоставят фиксиран достъп до интернет на дребно чрез FTTH и FTTP технологии - Булсатком и чрез оптична мрежа (GPON, FTTB) и коаксиална мрежа (DOCSIS) - А1. През 2019 г. (последните данни, използвани в решението на КЗК) 78% от абонатите в столицата са ползвали оптичен интернет, а тези на кабелен достъп са представлявали 19% от общия брой абонати.

С придобиването на един от основните си конкуренти, който предоставяше достъп до интернет, с широко FTTH покритие на голяма част от територията на столицата (Нет 1) Виваком елиминира последния независим инфраструктурен конкурент с пазарно значение, увеличи пазарния си дял на 30-40% и се нареди на второ място след лидера в София по това време – А1.

В една от следващите си сделки по придобиване на конкуренти, Виваком придоби и непряк контрол върху Онлайн Директ¹², предприятие, също осъществяващо дейност на територията на София. Към края на 2021 г. Онлайн Директ притежава 0-5% пазарен дял. След сделката съвкупният дял на Виваком в София се увеличава на 40-50%.

През 2024 г. Виваком придоби и единия от двата основни национални конкуренти – Булсатком.

Въз основа на цялата изложена по-горе информация, може да се очаква че Виваком вече е изпреварило по пазарен дял А1 на пазара на фиксиран достъп в определено местоположение на територията на гр. София. **Отчитайки факта, че в столицата преобладаващо мрежите са оптични, с голяма вероятност може да се предположи, че разликата между двата основни конкурента на оптичен достъп вече е значително по-голяма и то в полза на историческото предприятие.**

От останалите действащи предприятия на територията на града, няма такива, които да са сред основните конкуренти на Виваком на национално ниво, а както беше посочено по-горе, **притежаването на пазарен дял под 5 на сто от участник на съответния пазар следва да се оценява като случай с незначителен ефект върху конкуренцията.** В Общата си позиция относно географските аспекти на пазарните анализи ОЕРЕС разяснява, че важен фактор при анализа на конкурентите в определените географски единици е не само броят им, но и техният размер и че е подходящ начин за това е да се разглеждат тези оператори, които имат определен пазарен дял на национално ниво¹³. В Разяснителната бележка към Препоръката за съответните пазари от 2020 г. ЕК също посочва, че при анализа на критерия „брой конкуриращи се мрежи“ регулаторите следва да отчитат тези

¹¹ Решение № 402/15.04.2021 г. на КЗК, стр. 33

¹² Решение № 633/29.06.2023 г. на КЗК

¹³ BoR (14) 73, р. 26, position 110: “Важно е също така НРО да имат предвид, че конкурентните условия може да се различават не само според броя на операторите, но и според техния мащаб. Един от начините това да бъде отчетено е да се разглеждат само оператори, които имат определен пазарен дял или покритие на националния пазар. Този критерий е лесен за прилагане и също така ще изключи оператори, които могат да оказват само ограничен конкурентен натиск върху останалите оператори..”

мрежи, които покриват значителен брой крайни ползватели в определената географска единица – условие, което в София изпълняват само Виваком и А1. Следователно, не може да се счита, че освен А1, на територията на София съществува предприятие, което да може да оказва значим конкурентен натиск върху поведението на историческото предприятие.

2. Достъпът да физическа инфраструктура е основна структурна бариера за навлизане на пазара¹⁴

Макар формално да съществува втори силен участник – **А1, той не представлява ефективен регулатор на поведението на Виваком.**

- На територията на гр. София А1 използва хетерогенна инфраструктура, включително DOCSIS и оптика, като за голяма част достъпа разчита на физическата инфраструктура на Юнайтед Файбър, свързано с Виваком дружество. Това поражда структурна зависимост, която не позволява пълна инфраструктурна автономност.
- Виваком обслужва значително повече абонати на оптичен достъп от А1 в София.
- Няма индикации, че А1 планира или реализира надграждане на DOCSIS до по-висок стандарт, нито ускорена миграция към FTTH. Прехвърлянето на клиенти изисква съществени капиталови инвестиции – не само в оптична мрежа, но и в крайно клиентско оборудване.
- В същото време, историческото предприятие може бързо и със сравнително ниски разходи да надгради своята медна мрежа в оптична в местата, където има разположени MSAN.

Всичко това показва, че А1 не е в състояние да окаже в дългосрочен план, до следващия пазарен анализ, достатъчно конкурентен натиск върху поведението на Виваком.

В допълнение, в определената неконкурентна зона А1 не представлява реален конкурент – дружеството предлага услуги едва в 20 населени места от общо 263, попадащи в нея.

Зона 1Б, определена като конкурентна, също не представлява интерес за търсещите достъп – „средният брой жители за едно населено място в определената зона „1Б“ е 821 души“, като в тази зона А1 обслужва 0,7% от населението на страната – което само по себе си я прави слабо атрактивна за мащабни инвестиции. Така излиза, че в зона 1А покритието на А1 е изключително ограничено, а в зона 1Б става дума за малки населени места, които са определени като конкурентни.

Съгласно документа, придружаващ Насоките на ЕК за пазарен анализ, НРО трябва да идентифицират конкурентите на потенциалното предприятие със значително въздействие върху пазара, като под конкуренти се разбират не само тези, които понастоящем осъществяват дейност на съответния пазар, но и предприятията, които биха навлезли в кратки срокове в случай на малко, но трайно повишаване на цените от страна на историческото предприятие.¹⁵

За да може да предоставя услуги за широколентов достъп от обхвата на пазара, потенциален нов конкурент би следвало:

- Или да изгради собствена канална мрежа – процес, при който изграждането на нова, паралелна на каналната мрежа на историческото предприятие, дори и да е възможен, изисква дългосрочно планиране и инвестиции със високи необратими разходи.

¹⁴ Темата е развита в пълнота в т. VI, 1.2.

¹⁵ Стр. 20

- Или да получи достъп до физическата инфраструктура на Юнайтед Файбър. Каналната мрежа с най-голям капацитет в гр. София, е тази на историческото предприятие. Получаването на достъп до нея обаче бил трудно осъществим за потенциални конкуренти, тъй като според КРС в гр. София и в гр. Пловдив е налице проблем със заетостта¹⁶.
- Или да получи достъп на едро до мрежата на някой от установените участници на пазара – съгласно информацията в проекта на анализ в България не се предоставя достъп на едро.

Следователно, достъпът до мрежата (физическа инфраструктура и абонатна мрежа) – ключов входен ресурс – е фактически затворен, което затруднява навлизането на нови участници, дори при наличие на икономическа мотивация. По този начин, достъпът до мрежата представлява значителна бариера за навлизане и разгръщане – на фиксираните пазари като цяло, и за изграждането на оптични мрежи в частност, са необходими значителни инвестиции, които няма да бъдат възстановени при неговото напускане, както правилно посочва и КРС в своя анализ¹⁷. Предприятие, което тепърва планира да предоставя широколентов достъп до интернет от обхвата на пазара в гр. София, няма да е в състояние в краткосрочен план да навлезе на този пазар без значителни допълнителни разходи за материални и нематериални дълготрайни активи, допълнителни инвестиции, стратегически решения и др.

Следователно, дори и на територията на гр. София, не е налице предприятие, което да може да оказва съществен конкурентен натиск върху Виваком и то може да следва поведение до съществена степен независимо от своите конкуренти, ползватели и крайни ползватели.

V. Пазар на едро

1. По отношение на определянето на продуктивния обхват на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение

Комисията е извършила определянето на продуктивния обхват на разглеждания пазар изцяло при спазване на националната и европейска регулаторна рамка, в съответствие с актуалната Препоръка на ЕК за определяне на съответните пазари. Напълно подкрепяме извода, че като цяло продуктите, които на ниво на едро могат да се считат за взаимозаменяеми от гледна точка на търсенето и предлагането, са достъпът през медна мрежа и достъпът през оптична мрежа, както физически, така и виртуален.

Тук следва да отправим една принципна забележка по отношение на конкретните видове свързаности, чрез които се осъществява оптичният достъп и които са включени в обхвата на продуктивния пазар на едро. Считаме, че КРС е пропуснала да добави в обхвата на пазара свързаността чрез PON и чрез активно оборудване, въпреки че тези две свързаности се използват преобладаващо от операторите в България: 68% от доставчиците на FTTN достъп използват PON архитектура в своята мрежа за достъп, а реализация на база на активни съоръжения в мрежата за достъп се ползва от 6,8% от операторите с FTTN мрежи. При FTTB достъп, вариант за реализация чрез активни съоръжения се ползва от 56,3% от доставчиците, а реализация чрез PON архитектура – от 38,9% от тях.

¹⁶ Приложение към Решение № 222/30.07.2024 г., стр. 125

¹⁷ Приложение към Решение № 258/14.08.2025 г., стр. 112: „Част от структурните бариери за навлизане и разширяване на пазара са наличието на високи първоначални разходи, необходими за навлизане на пазара, които не могат да бъдат възстановени при неговото напускане.“

Видно от данните, свързаностите чрез PON архитектура и на база активни съоръжения са преобладаващо използваните в страната при оптичните мрежи, като предприятието със значително въздействие върху пазара също използва PON в своята мрежа (стр. 139 от проекта на анализ). **Добавянето и на останалите видове свързаност ще допринесе за пълнотата на пазарната дефиниция, като в същото време няма да повлияе върху специфичните задължения, които се налагат.**

2. Определяне на предприятие със значителна пазарна сила

Пазарният анализ води до извод, че **Виваком притежава 52,4% пазарен дял в определената неконкурентна зона от географския пазар към края на 2024 г.** В тази връзка т. 55 от Насоките посочва, че колкото по-голям е пазарният дял и колкото по-дълъг е периодът, в който той е задържан, толкова по-вероятно е това да съставлява важен предварителен признак за наличието на ЗПС, а установената съдебна практика гласи, че особено големият и устойчив във времето пазарен дял – над 50% – сам по себе си представлява доказателство за наличието на господстващо положение, освен при извънредни обстоятелства.

На следващо място, в Раздел III, т. 2.2 **КРС правилно е изследвала основните критерии по чл. 31 от Методиката, включително:** наличие на бариери за навлизане и разширяване на съответния пазар (включително контрол върху инфраструктура, която не може лесно да бъде дублирана); наличие на икономии от мащаба и обхвата; вертикална интеграция; липса на или недостатъчна пазарна сила на купувача; липса на потенциална конкуренция. Считаме обаче, че анализът на критерия „бариери за навлизане“ следва да бъде доразвит, тъй като в конкретния случай са налице редица елементи, които потвърждават, че тези бариери са изключително високи и устойчиви:

- **Стратегически бариери** – стратегическото поведение на Виваком на дребно също действа като бариера. Налице са възможности за крос-субсидиране между различните пазарни сегменти, които трудно могат да бъдат възпроизведени от нов навлизащ оператор. Това води до ценови и неценови ограничения за навлизането на пазара, които сами по себе си обуславят необходимостта от ex ante регулиране. Доказателство за това е ценовата политика на предприятието, честите промоции, включващи множество допълнителни услуги като например ТВ програми, друго съдържание, предлагането на услуги в комбинация на по-ниска цена, включително мобилни такива и т.н.
- **Привилегирован достъп до ключови активи** – Виваком, като исторически оператор и в резултат от вертикалната си интеграция със свързаното с него Юнайтед Файбър, разполага с гарантиран достъп до ресурси, които не са достъпни за конкурентите – обширна мрежа от шахти, канали и вече положено тъмно влакно.

Наред с вече анализирани от КРС критерии, **в съответствие с т. 63 от Насоките следва да се подчертае, че пазарната среда се характеризира и с преки и непреки мрежови ефекти.** При Виваком, колкото повече крайни клиенти са обхванати от мрежата, толкова по-голяма е нейната привлекателност и за нови потребители, и за бизнес партньори. Това увеличава индивидуалната полезност за съществуващите абонати и създава „самоподдържащ се“ ефект, който затруднява навлизането на нови конкуренти. Така се проявява класически пряк мрежов ефект. От своя страна, непреките мрежови ефекти се наблюдават чрез пакетните услуги – при нарастване на базата от клиенти на интернет услуги, нараства и потреблението на съпътстващи услуги (телевизия, мобилни услуги, стрийминг), което увеличава зависимостта на крайния потребител от един оператор.

На следващо място, **считаме, че е уместно да се включи и критерият за наличие на продуктово разнообразие и добре развита дистрибуторска и пласментна мрежа.** Виваком предлага комплексно портфолио от услуги (фиксирани, мобилни, телевизия, пакетни оферти), което не може да бъде възпроизведено от нови участници на пазара. Нещо повече, дистрибуторската ѝ мрежа е една от най-развитите в страната – с национално покритие, физически магазини във всички областни и множество общински центрове и силно онлайн присъствие. Развиването на аналогична мрежа изисква значителни инвестиции и време, което действа като входна бариера. По този начин Виваком не само контролира достъпа до мрежата, но и достъпа до потребителите, което допълнително укрепва пазарната му позиция.

Не на последно място, при определянето на предприятие със значително пазарно влияние, следва да се отчетат и изискванията на чл. 157а, ал. 3 ЗЕС, според който КРС следи развитието на съответния пазар, като взема предвид въздействието на новопоявили се фактори, които влияят на конкурентната динамика, включително търговски споразумения и съвместни инвестиции. В настоящия случай, доколкото ни е известно, липсват действащи споразумения за достъп, които да осигуряват реална възможност за навлизане или разширяване на конкурентите на Виваком. **Най-ярък пример за това е броят регистрирани доставчици на интернет на дребно в страна, който е един от най-големите, ако не и най-големия в света на глава от населението, но в същото време от всички 578 предприятия, тези с пазарен дял на национално ниво под 1% са 571.** Това показва само и единствено практически непреодолимите бариери за жизнеспособно навлизане на пазара в дългосрочен порядък. Често соченият от историческото предприятие брой конкуренти предприятия като доказателство за липса на бариери за навлизане на пазара, доказва точно обратно. Макар всички тези предприятия да са преодолели административната бариера за навлизане на пазара като са подали уведомление по чл. 66 от ЗЕС, нито едно от тях не е преодолело структурните бариери за навлизане на пазара, свързани с високата цена и тежките административни процедури за разгръщане на собствени мрежи с национален обхват. От останалите предприятия единствено А1, което е и водещия мобилен оператор, е успяло да преодолее тези бариери и то не навсякъде в страната, но и А1 е изградило мрежата си предимно във физическата инфраструктура на историческото предприятие. Останалите 5 регионални играча с пазарен дял над 1% все още продължават да се борят да преодолеят гореописаните бариери, но при условие, че **от 2021 г. досега броят на регионалните играчи е намалял с около 30% е налице ясно очертана тенденция за засилване на господстващото положение на историческото предприятие.**

В допълнение следва да се отчете и констатираното от КРС в Пазарния анализ (стр. 116), че в рамките на 2025 г. е постъпило искане от Йетел за задължителни указания към Виваком/Юнайтед Файбър за предоставяне на оферта за виртуален достъп, довело до издаването на Решение № 226/10.07.2025 г. Последното е обжалвано от двете дружества, което ясно индикира липсата на кооперативност от страна на Виваком и Юнайтед Файбър по отношение на конкурентните оператори.

3. Налагане на задължения само върху оптичната мрежа

Отчитайки развитието на пазара в посока по-високи скорости, поставените цели в политическата програма „Цифрово десетилетие 2030“, специфичните задължения, които може да наложи комисията следва да са обосновани от гледна точка на целите, посочени в чл. 4 от ЗЕС и по-конкретно да се създават необходимите условия за **развитие на свързаността и достъпа до мрежи с много голям капацитет**, както и тяхното използване от страна на всички граждани и стопански субекти. В тази връзка, **налагането на задължения върху остарялата медна мрежа (xDSL) на Виваком няма да е оправдано.**

Както беше посочено по-горе в нашето становище, европейският регулаторен подход е технологично неутрален на теория, но изисква обективно еквивалентно качество на услугата, в резултат на това само оптичните (или сравними по качество) мрежи изпълняват критериите за “много висок капацитет” и за удовлетворяване на бъдещите нужди¹⁸. Европейските цели за цифровизация, иновации и устойчиво развитие предполагат продължаващ фокус върху изграждането на надеждна, висококапацитетна оптична инфраструктура.

VI. Регулаторни задължения

1. Задължение за достъп до и ползване на необходими мрежови средства и съоръжения

По отношение на задължението за предоставяне на достъп до и ползване на необходими мрежови средства и съоръжения, наложено от КРС, бихме искали да отбележим, че при изследване пропорционалността на мярката трябва да са спазени законовите изисквания за отчитане дали други форми на достъп, регулиран или чрез търговски предложения, до услуги на едро на същия или на свързан пазар за продажби на едро биха били достатъчни за преодоляване на идентифицирания в анализа проблем в интерес на крайните ползватели. Следователно, в раздел IV, т. 4.3.1 трябва да бъде разширен анализът на пропорционалността, като бъдат взети предвид критериите по чл. 175, ал. 1 и 2 от ЗЕС. По-конкретно предлагаме да се включат следните аргументи:

1.1. Липса на алтернативни форми на достъп:

На практика в България отсъстват търговски споразумения за достъп на едро. Изолирани опити за договаряне (напр. с Йеттел през 2025 г. и преди това) показват, че Виваком/Юнайтед Файбър не проявяват достатъчна готовност да финализират споразумения, поради което тези търговски инициативи не могат да се приемат за ефективна алтернатива на регулаторния достъп. От друга страна, и регулирани форми на достъп, различни от чл. 173 ЗЕС, не са достатъчни за гарантиране на ефективна конкуренция – например задължението за достъп до физическа инфраструктура (чл. 169а ЗЕС) само по себе си не осигурява на алтернативните оператори възможност за навлизане на пазара на дребно, тъй като изисква допълнителни значителни инвестиции и време за изграждане на мрежа. В резултат, само налагането на задължения по чл. 173 ЗЕС относно достъпа до и ползването на мрежови елементи може да осигури в обозрим хоризонт условия за устойчива конкуренция и защита на крайните ползватели.

1.2. Недостатъчност на достъпа по чл. 169а ЗЕС:

Достъпът до каналната мрежа и други ресурси на Виваком не е достатъчен, за да гарантира ефективна конкуренция. Изграждането на паралелна инфраструктура е икономически непропорционално и води до невъзстановими разходи, което представлява структурна бариера. В условия на вертикална интеграция и господстващ пазарен дял липсата на регулаторна намеса би довела до ограничен избор за крайните потребители и риск от повишаване на цените. Подкрепяме становището на регулатора, че задължението за предоставяне на регулиран достъп само до пасивната инфраструктура е недостатъчно за гарантиране на ефективна конкуренция на пазара на дребно.

¹⁸ Определени в Насоките на ОЕПЕС относно мрежите с много висок капацитет, BoR (23) 164, https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-10/BoR%20%2823%29%20164%20FNE%20WG_Draft%20BEREC%20Guidelines%20on%20VHCNs.pdf

Конкретно за българския пазар следва да се посочи изключително нарасналата, в годините след третия кръг на пазарен анализ, роля на оптичните мрежи. За да може ефективно да се конкурира с наложените на пазара оператори, едно новонавлизащо предприятие има необходимост от изграждане на висококачествена оптична мрежа, която предполага по-големи разходи. Нещо повече, операторите, които предоставят друг достъп, различен от оптичния и към момента имат достъп до канална мрежа, също биха имали нужда от подмяна на активната си мрежа, за да могат да се конкурират ефективно с историческото предприятие. Тук следва да се отчете, че изграждането на такава мрежа, заедно с полагането ѝ в канална мрежа, до която трябва да бъде получен достъп, също би отнело значителен период от време и би било съществен разход. Инвестирането на този разход би се сблъскало с необходимостта да се конкурира с изцяло интегриран исторически оператор, разполагащ с широка клиентска база и предоставящ свързани услуги.

Налице е и високо насищане на пазара, т.е. всяко новонавлизащо предприятие, независимо дали получи достъп до изградените канални мрежи, ще трябва да преодолява както други бариери за навлизане, така и установените позиции на лидера на пазара. Следва да се обърне внимание и на обстоятелството, че изграждане на оптична мрежа на територията на цялата страна е практически невъзможно за нов участник на пазара, още повече при положение, че Виваком не само разполага с най-широко разгърнатата мрежа (предприятието е посочило на интернет страницата си, че е осигурило покритие на 1,6 млн. домакинства), но в периода на анализа придоби и друг голям национален оператор – Булсатком.

Това практически означава, че всяко новонавлизащо предприятие трябва да прецени къде да изгражда своята скъпа оптична мрежа. Регулираният достъп до канална мрежа намалява разходите за нови участници, но сам по себе си не премахва бариерите за навлизане. Изграждането на активна мрежа чрез пасивен достъп изисква значителни инвестиции и дълъг период (10–15 години), докато достъпът на едро позволява навлизане за съществено по-кратък период **[Търговска тайна:]**. Това показва, че за стимулиране на реална конкуренция е необходима регулация и на двете нива – пасивна инфраструктура и достъп на едро.

Опитът на други европейски държави потвърждава, че комбинираната регулация е най-успешна. Достъпът само до пасивна инфраструктура води до селективно изграждане на мрежи в най-печелившите райони, като по-малките и по-слабо населени региони остават без конкуренция. В резултат доминиращият оператор запазва контрол върху пазара, а по-малките доставчици са изтласквани.

В заключение, ефективната конкуренция на пазара на широколентов достъп може да бъде гарантирана само чрез регулиране както на пасивния, така и на активния достъп. Този комбиниран подход създава баланс – позволява на новите участници да навлизат по-бързо и с по-нисък риск, а на потребителите осигурява избор, по-добро качество и конкурентни цени.

В заключение, **регулирането както на пасивния, така и на активния (на едро) достъп до мрежата на предприятието със значително въздействие е икономически обосновано, защото двете форми подпомагат различни аспекти на конкуренцията и се допълват взаимно.** Основните аргументи са:

- Конкуренция чрез инфраструктура: Достъпът до пасивна инфраструктура намалява разходите за нови оператори да изградят своя собствена мрежа (оптични кабели, шкафове и др.), стимулирайки паралелно изграждане на мрежи.

- Конкуренция на ниво услуги: Достъпът на едро позволява множество доставчици да предлагат услуги върху една и съща физическа мрежа, което насърчава конкуренция в цените и качеството на услугата.
- Балансирана конкурентна среда: Комбинираният подход осигурява устойчив модел, при който нито доминиращото предприятие, нито новите играчи са обезкуражени да инвестират.
- Регулираният достъп до пасивна мрежа премахва бариерите за изграждане на нова инфраструктура, докато достъпът на едро превръща съществуващата мрежа в платформа за конкуренция.

В допълнение отбелязваме, че на стр. 144 от Пазарния анализ КРС изрично е посочила, че е определила срок, в който задълженото предприятие следва да осигури предоставянето на необвързан и виртуален достъп след одобряване на Типово предложение. Въпреки това, такъв срок липсва както в текста на анализа, така и в проекта на решение. Отчитаме, че въвеждането на конкретен срок е необходимо, за да се гарантира предвидимост, правна сигурност и ефективно прилагане на наложеното задължение за достъп до и ползване на необходими мрежови средства и съоръжения. При липса на срок би възникнал риск от неоправдано забавяне на изпълнението от страна на задълженото предприятие, което би компрометирало постигането на целите на чл. 4 от ЗЕС. В този смисъл молим КРС да предвиди изрично срок за осигуряване на достъпа, съобразен с принципите на необходимост и пропорционалност, така че да позволи на предприятието със значителна пазарна сила да обезпечи финансово, технически и експлоатационно предоставянето на услугата, без това да застрашава нормалното функциониране на мрежата и икономическата му стабилност. Считаме, че е разумно този срок да бъде не по-късно от 6 месеца от датата на уведомяване на Виваком за Решението за приемане на окончателния пазарен анализ, определянето му като предприятие със значително въздействие и налагането на специфични задължения.

Обвързването на влизането в сила на задължението за предоставяне на достъп от последващи действия като представяне или одобрение на Типово предложение и или други бъдещи действия на Виваком, Юнайтед файбър и/или КРС само ще създаде допълнителни рискове от забавяне докато се чакат: било действия на предприятието със значително въздействие върху пазара, било провеждане на допълнителни административни производства (за одобряване на Типовото предложение), били за обжалването на актове на регулатора (например за одобряване на Типовото предложение).

1.3. Задължение за достъп до физическа инфраструктура, сгради и физическа инфраструктура в сгради, за нуждите на осъществяване на достъпа

Наред с предвидените мерки в проекта на решение на КРС считаме, че трябва да се включи и **задължение за достъп до физическа инфраструктура, доколкото без физическа възможност за свързване (достъп до сгради, подстъпи, стълбове, канали или други поддържащи конструкции) би се затруднило ефективното изпълнение на останалите задължения, наложени на Виваком и Юнайтед Файбър.**

Задължението за изпълнение на обосновани искания за достъп и ползване на физическа инфраструктура за нуждите на осъществяване на достъпа е законно и допустимо съгласно чл. 169а, ал. 1 и ал. 2 от ЗЕС, като налагането му се допуска дори когато активите не са част от съответния пазар, при условие че е необходимо и пропорционално с оглед на целите по чл. 4 ЗЕС. Мярката е пропорционална, тъй като се прилага единствено върху географския пазар, определен чрез извършения пазарен анализ, и доколкото е необходима за ефективното изпълнение на другите наложени на оператора със значителна пазарна сила специфични задължения и мерки. Освен това, мярката е подходяща и оправдана, тъй като

без осигуряването на достъп до физическата инфраструктура реализацията на услугите на едро и спазването на задълженията за недопускане на дискриминация биха били затруднени или невъзможни, което би застрашило постигането на целите на законодателя, свързани с ефективната конкуренция и интереса на крайните ползватели.

Препоръката за гигабитова свързаност допълва регулаторната рамка, като изисква от националните регулаторни органи да наложат мярка за осигуряване на достъп до инженерна инфраструктура съгласно чл. 72 от Кодекса, когато това е необходимо и пропорционално за разрешаване на установените проблеми с конкуренцията и когато съществува капацитет в инженерната инфраструктура на оператора със ЗПС.

В съответствие с изискването, предвидено в т. 34 от Препоръката НРО да гарантират, че достъпът до съществуващата инженерна инфраструктура се предоставя в съответствие с принципите, изложени в приложение II от същата, предлагаме в раздел IV от проекта на решение на КРС (и на съответното място в проекта на пазарен анализ) да бъде добавена т. 1.4., както следва:

“1.4. Налага на „Виваком България“ ЕАД и свързаното с него „Юнайтед Файбър България“ ЕООД задължение за предоставяне на достъп до физическа инфраструктура, включително сгради и физическа инфраструктура в сгради за нуждите на изпълнението на задължението за предоставяне на достъп съгласно настоящото Решение, както следва:

1.4.1. Да предоставят на други предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, достъп до всички елементи на тяхната инженерна инфраструктура, включително сгради или подстъпи към сгради, окабеляване на сгради, включително електрически инсталации, антени, кули и други поддържащи конструкции, стълбове, мачти, тръби, кабелопроводи, помещения за контрол, шахти и шкафове, при прозрачни, справедливи и недискриминационни условия.

1.4.2. Да осигурява на търсещите достъп трети страни същото ниво на информация относно инженерната инфраструктура и разпределителните точки, каквото е налично и на вътрешните звена на дружествата, включително: техническите характеристики на елементите, тяхното географско местоположение и наличното пространство в тръбите или върху стълбовете. Информацията следва да бъде достъпна чрез ефективни информационни инструменти (директории, бази данни, уеб портали), които се актуализират редовно.

1.4.3. Да въведе процедури и инструменти за ефикасно управление на заявките, предоставянето и отстраняването на неизправности, които са идентични с процедурите, прилагани към вътрешните ползватели на инфраструктурата. Исканията на трети страни следва да бъдат обработвани в същите срокове и при същото ниво на видимост, като отказите да бъдат обективно обосновани.

1.4.4. Да предоставя на КРС достъп до архив на всички искания за информация и достъп до инженерната инфраструктура и разпределителните точки, с цел мониторинг на спазването на задължението за недопускане на дискриминация.

1.4.5. Да спазва специфични ключови показатели за ефективност (КПЕ), включително срокове за отговор на искания за информация, срокове за оценка на целесъобразността на използването на инфраструктурата, скорост на реакция при обработката на искания и срокове за отстраняване на неизправности.”

2. Задължение за равнопоставеност

При анализа на пропорционалността на наложените мерки, задължението за равнопоставеност, наричано още „недопускане на дискриминация“ в европейското

законодателство, следва да бъде допълнително аргументирано през призмата на Препоръката за гигабитовата свързаност, като се отчетат критериите по т. 14, по-конкретно:

Както е посочено в Пазарния анализ, структурата на българския пазар се характеризира с отделянето на електронната съобщителна мрежа от електронната съобщителна услуга между две юридически лица с един и същ собственик, като отношенията между тях се уреждат чрез договор за наем, а не чрез стандартни услуги на едро. Доминиращият дял на Виваком в комбинация с интегрираното дружество Юнайтед Файбър създава значителни рискове от дискриминация, особено предвид факта, че инфраструктурата произлиза от историческото предприятие, което е било държавна собственост към момента на изграждането ѝ. Други значими фактори са липсата на регулирани цени при мрежите с много голям капацитет (ММГК), отсъствието на доброволни ангажменти от страна на Виваком и Юнайтед Файбър, както и на практика по доброволно прилагане на еквивалентност на входа (ЕВ) и еквивалентност на изхода (ЕИ), което още повече налага регулаторна гаранция за прозрачност и равнопоставеност.

Съгласно т. 14, б. а) от Препоръката за гигабитовата свързаност задължението за равнопоставеност следва да отчита реалистичната тежест за оператора със значително пазарно влияние. В настоящия случай историческото предприятие разполага със значителни ресурси и техническа възможност за внедряване на системи за мониторинг и предотвратяване на дискриминация, така че прилагането на задължението не води до непропорционални разходи или административна тежест. В този контекст прилагането на принципа на ЕИ, правилно е определен като пропорционална мярка от КРС, носеща ясни положителни ефекти върху инвестиционния климат и развитието на пазара. Гарантираната недискриминация увеличава предвидимостта за алтернативните доставчици и стимулира тяхното навлизане, без да възпира инвеститорите в разширяване и модернизиране на мрежите, още повече че в комбинация със задължението за достъп това води до създаването на нов източник на приходи за историческото предприятие въз основа на иначе неизползвания капацитет на мрежата му, без значителна допълнителна инвестиция.

С оглед на горното считаме, че **КРС следва да допълни обосновката, като изрично отчете тези фактори, в съответствие с актуалната европейска рамка за насърчаване на конкуренцията в мрежи с много голям капацитет.**

Допълнително, считаме, че в задължението за равнопоставеност, и по-конкретно в т. 4 Стандарти за качество на услугите и съответно ниво на обслужване, следва да се направи посоченото по-долу изменение:

- В буква а) наличност на услугата „availability“ – 99.5% от времето на годишна база, стойността „99,5%“ да се замени с „99,95%“ и да се допълни със следното изречение „Този показател се изчислява без включване на планирани прекъсвания (профилактика), с изключение на случаи на форсмажор.“

Аргументите ни в подкрепа на това предложение са свързани с факта, че използването на предложената от КРС стойност би могло да доведе до липса на услуга в два дни на година, което е неприемливо. Доколкото достъпът до мрежата на задълженото предприятие е в основата на всяка услуга на дребно, фактическото наличие на услугата във всеки един момент е ключовият параметър за качество, който наред с цената е определящ от гледна точка на избора на крайния потребител. В тази връзка определянето на високи изисквания от гледна точка на наличието на услугата е единственият начин, по-който може да се гарантира, че търсещите достъп предприятия ще могат да се конкурират със задълженото.

3. Задължение за прозрачност, в т.ч. задължение за изготвяне и публикуване на типово предложение

Наложено на Виваком и Юнайтед Файбър задължение за прозрачност, включително изготвяне и публикуване на типово предложение е в съответствие с приложимите нормативни разпоредби. Считаме обаче, че обосновката му се нуждае от доразвиване в светлината на изискванията на чл. 166, ал. 1 ЗЕС. Пропорционалността предполага да се подчертае от страна на регулатора, че:

- **Задължението е необходимо** – без ясно и публично достъпно типово предложение конкурентите на историческия оператор нямат предвидимост и сигурност относно условията за достъп, което създава риск от дискриминация и забавяне в преговорите. КРС на практика има задължение да наложи публикуване на типово предложение – съгласно чл. 69, параграф 4 от ЕКЕС, когато на предприятие със значително въздействие върху пазара бъдат наложени задължения относно достъпа на едро до мрежова инфраструктура, националните регулаторни органи следва да осигурят публикуването на типовото предложение. Допълнително, общото задължение за прозрачност (предоставяне на данни за ключови показатели на качеството на услугата) е необходимо за ефективното наблюдение на спазването на тези условия;
- **Мярката е подходяща** – типово предложение дава стандартизиран и прозрачен механизъм за договаряне, като ограничава възможностите за субективна преценка и едностранни условия от страна на предприятието със ЗПС;
- **Мярката е пропорционална** – изискването за типово предложение не е ограничително, тъй като не възпрепятства оператора да води индивидуални преговори или да предлага допълнителни условия, а само създава минимални стандарти за равнопоставеност и недискриминация. На пазара е констатирано господстващо положение и липса на алтернативни източници на достъп, рискът от злоупотреба е съществен, а типово предложение заедно със задължение за прозрачност представлява балансирано средство за превенция, без да натоварва оператора с прекомерни изисквания и разходи.

Пазарният анализ следва да се допълни в тази част, за да бъде осигурена законността на наложеното регулаторно задължение.

Допълнително, установява се разминаване във формулировката на срока за внасяне на Типовото предложение между текста на решението и този в Пазарния анализ. В анализа е предвидено, че „е необходимо проектът за Типово предложение да бъде изготвен и предоставен на регулатора не по-късно от три месеца от датата на уведомяването на решението или в случай че разпореждането за предварително изпълнение бъде отменено, от влизането в сила на настоящото решение“. Считаме, че текстът *“или в случай че разпореждането за предварително изпълнение бъде отменено, от влизането в сила на настоящото решение”* следва да отпадне, тъй като той само внася неяснота и съмнения в законосъобразността на разпореждането на предварителното изпълнение.

Този текст може да се разглежда и като пробив в концепцията за предварителното изпълнение, защото дава основание да се приеме, че докато тече евентуалното обжалване на предварителното изпълнение, едва ли не актът няма такова и не подлежи на изпълнение, а това не е вярно и не отговаря на правилата на чл. 60 от АПК.

Докато евентуална отмяна на предварителното изпълнение не влезе в сила (т.е. след пълното провеждане на двуинстанционния контрол пред административния и Върховния административен съд) административното задължение за публикуване на Типово предложение действа и подлежи на принудително изпълнение.

Текстът внася неясното и може да се тълкува превратно и в случай на частична отмяна на решението. Нима в хипотезата на частична отмяна, понеже Решението няма да влезе в сила в неговата цялост, ще се окаже, че задължението за Типово предложение също няма да подлежи на принудително изпълнение, въпреки че то не е засефнато от отмяната на друга негова част.

Считаме, че какво се случва при отмяна на предварителното изпълнение казва АПК и регулаторът не следва да изменя тези правила с подобни добавки.

3.1. Минимално съдържание на типовото предложение:

Що се отнася до минималното съдържание на типовото предложение, както е посочено и в Пазарния анализ, съгласно чл. 167, ал. 5 от ЗЕС (съотв. чл. 69, параграф 4 от ЕКЕС), при определянето му, НРО следва да вземат предвид във възможно най-голяма степен Насоките на ОЕПЕС за минималните критерии за типовото предложение (Насоките на ОЕПЕС), както и да гарантират, че, когато е уместно, са определени ключови показатели за изпълнението, както и съответните нива на обслужване. В тази връзка отбелязваме следните изменения, които смятаме за необходими по отношение на раздел IV, т. 4 от проекта на решение на КРС:

3.1.1. На основание т. 3.2 от Насоките на ОЕПЕС, в т. 4.1., т. 3 „Условия и параметри на оперативните процеси при предоставяне на необвързан достъп до абонатна линия и виртуален достъп до абонатна линия, както и за свързаните с тях услуги за съвместно разполагане и пренос (backhaul)“ **следва да се добавят подробности за оперативните процеси** относно:

- миграция от стари продукти и инфраструктура (напр. FTTb-FTTH, GPON-XGSPON), включително премествания и прекратявания; и
- спецификации на оборудването, което ще се използва в мрежата.

3.1.2. На основание т. 3.3 от Насоките на ОЕПЕС, в т. 4.1., т. 4 „Стандарти за качество на услугите и съответно ниво на обслужване“ **следва да се добавят следните допълнителни условия за доставка и качество на услугите:**

- конкретни срокове, тестване и предаване или доставка на услуги и съоръжения, за предоставяне на услуги за поддръжка;
- стандартите за качество, които всяка страна трябва да спазва при изпълнението на договорните си задължения,
- процедури в случай на предложени изменения в предлаганите услуги, които могат да включват изискване за уведомяване на КРС за такива изменения, например стартиране на нови услуги, промени в съществуващи услуги или промени в цените.

4. Задължение за спазване на ценови ограничения

Йеттел приема заключенията на КРС, че не е оправдано и пропорционално да налага строго задължение за определяне на разходоориентирани цени за достъп на едро чрез прилагане на BU LRIC модел. В същото време, за да се гарантира възможността за възпроизвеждане на офертите на предприятието със значително въздействие върху пазара, налагането на тест за икономическа възпроизводимост на всички оферти, включително и промоционалните, представлява мярка, която би решила конкурентния проблем, свързан с прилагането на необосновано високи цени.

Отчитайки, че за изготвянето на методологията за провеждането на теста за икономическа възпроизводимост са необходими както финансови, така и времеви ресурси, подкрепяме използването на подхода „retail minus” за определяне на цените на едро въз основа на цените на дребно. Определеният от регулатора марж от 41,23% за физически достъп е съпоставим с разликите между цените на едро и цените на дребно сред европейски телекоми (виж приложението към настоящото становище), като сред изследваните държави тези разлики са в рамките на 28-45%. Допълнително предвидените 20 п.п. при определяне на цените на виртуален достъп могат да се считат за достатъчни да покрият разходите на търсещото достъп предприятие, като се има предвид че то следва да изгражда свързаността във вътрешноградната инсталация до крайния потребител.

Решението на КРС да наложи на Виваком и Юнайтед Файбър задължението за спазване на ценови ограничения е законосъобразно. Мярката е правилно мотивирана в Пазарния анализ като пропорционална, тъй като не води до административно фиксиране на цените, а ги обвързва с пазарното поведение на самия оператор със значително въздействие върху пазара. Налагането ѝ е необходимо, защото, както е установено в хода на анализа, на пазара няма достатъчно конкурентен натиск, а Виваком може да приложи ценова преса чрез цените си на дребно и по този начин да ограничи конкуренцията. Същото може да направи Юнайтед файбър с нерегулираните си цени на едро за услугите (независимо как са наречени - достъп, наем или по друг начин), които предоставя на Виваком. Както е посочено в чл. 74, параграф 1 от ЕКЕС при определяне целесъобразността на задълженията за контрол върху цените националните регулаторни органи вземат предвид необходимостта да се насърчава конкуренцията и дългосрочните интереси на крайните ползватели във връзка с разгръщането и използването на мрежи от следващо поколение, и по-специално на мрежи с много голям капацитет.

Правилно КРС е предвидила каскадно действие на задълженията по т. 5.2 и 5.1. от решението: до въвеждането на методология за тест за икономическа възпроизводимост цените за физически и виртуален достъп до абонатна линия FTTH/FTTB да се ограничават чрез retail-minus механизъм. Въпреки това, за да се гарантира правна сигурност и яснота при прилагането на мярката, задълженията следва да бъде прецизирани.

Считаме, че текстът *“или в случай че разпореждането за предварително изпълнение бъде отменено, от влизането в сила на настоящото решение”* следва да отпадне от т. 5.2., тъй като той само внася неясното и съмнения в законосъобразността на разпореждането на предварителното изпълнение. Този текст може да се разглежда и като пробив в концепцията за предварителното изпълнение, защото дава основание да се приеме, че докато тече евентуалното обжалване на предварителното изпълнение, едва ли не актът няма такова и не подлежи на изпълнение, а това не е вярно и не отговаря на правилата на чл. 60 от АПК.

Докато евентуална отмяна на предварителното изпълнение не влезе в сила (т.е. след пълното провеждане на двуинстанционния контрол пред административния и Върховния административен съд) административното задължения за публикуване на Типово предложение действа и подлежи на принудително изпълнение.

Текстът внася неяснота и може да се тълкува превратно и в случай на частична отмяна на решението. Нима при частична отмяна, понеже Решението няма да влезе в сила в своята цялост, ще се окаже, че ценовите задължения също няма да подлежат на принудително изпълнение, въпреки че те не са отменени.

Какво се случва при отмяна на предварителното изпълнение казва АПК и регулаторът не следва да изменя тези правила с подобни добавки.

Предлагаме в раздел IV, т. 5.1 и 5.2 текстът в проекта на решение да бъде формулиран по следния начин:

„5.1. Налага на „Виваком България“ ЕАД и свързаното с него „Юнайтед Файбър България“ ЕООД задължение всички оферти на дребно в т.ч. промоционални такива, предлагани от подразделението за търговия на дребно да бъдат подложени на тест за икономическа възпроизводимост **от страна на КРС** при предложените от предприятието със значително въздействие цени на едро, като условие за пускането им на пазара.

5.2. До разработването на тест за икономическа възпроизводимост по т. 5.1 от страна на КРС, налага на „Виваком България“ ЕАД и свързаното с него „Юнайтед Файбър България“ ЕООД ценово ограничение по отношение на цените за физически и виртуален достъп до абонатна линия въз основа на ФТТН/ФТТВ, в съответствие с чл. 220, ал. 2, т. 4 от ЗЕС, като „Виваком България“ ЕАД и свързаното с него „Юнайтед Файбър България“ ЕООД следва да определят цените на едро въз основа на цените на услуги, предоставяни на вертикално свързания пазар на дребно, намалени с разходите, присъщи за реализиране на услугите на пазара на дребно.

КРС определя обхвата на задължението за ценово ограничение като механизъм на ценообразуване, при който цената на едро се определя от съответната цена на дребно (*retail-minus*), както следва:

$$Ц_e = Ц_d - P_{пзв},$$

Където:

$Ц_e$ – цена на услугата на едро,

$Ц_d$ – цена на дребно,

$P_{пзв}$ – разходи надолу по веригата на предприятието със значително въздействие за предоставяне на услугата на дребно.“

Що се отнася до задължението, предвидено в т. 5.3. от проекта на решение („Цените, определени съгласно ценовото ограничение по т. 5.2., следва да бъдат внесени заедно с Типовото предложение по т. 4.2.“) – в Пазарния анализ следва да се развият мотиви относно включването на това задължение. По-конкретно следва да се посочи, че изискването цените, определени съгласно механизма *retail-minus*, да се представят заедно с Типовото предложение до КРС е необходимо и пропорционално, тъй като гарантира последователност и съгласуваност между различните наложени регулаторни задължения – за прозрачност, достъп и ценови контрол.

VII. Несъответствия между текстовете на проекта на решение за приемане на пазарен анализ и пазарния анализ. Предварително изпълнение.

1. Установени несъответствия между текста на проекта на решение за приемане на пазарен анализ и текста на пазарния анализ.

При прегледа на документите, поставени на обществено обсъждане, установихме някои разминавания в текстовете на специфичните задължения. Същите са описани подробно по-долу, като за всяко от тях предлагаме и действия за тяхното отстраняване.

- 1.1. Открива се разлика между формулировката на задълженията за предоставяне на достъп до и ползване на необходими мрежови средства и съоръжения в решението на КРС и текста в Пазарния анализ.** Докато в Пазарния анализ – стр. 141, раздел IV, т. 4.4.1.2., буква д) относно задължението за предоставяне на физически (необвързан) достъп до абонатната линия; и стр. 142, раздел IV, т. 4.4.1.3., буква г) относно задължението за предоставяне на виртуален достъп до абонатна линия – се посочва общо задължение за „осигуряване на достъп до операционни поддържащи системи или подобни

софтуерни системи, както и до информационни системи или бази данни“, в проекта на решение на КРС, т. IV.1.1.5 и т. IV.1.2.4. е добавено уточнението „за предварителна проверка за наличие на покритие на мрежата на съответен адрес“. Тази разлика е функционално съществена, тъй като конкретизира целта на достъпа – не просто общо ползване на системите, а осигуряване на възможност за проверка дали даден адрес е обхванат от мрежата. С цел яснота и практическо изпълнение на задължението, предлагаме формулировката в Пазарния анализ да бъде уеднаквена с тази в решението.

1.2. При формулирането на задължението за прозрачност, в Пазарния анализ – стр. 147, раздел IV, т. 4.4.3 буква В) относно качество на обслужване, включително нередности – е посочено, че Виваком и Юнайтед Файбър следва да предоставят в КРС информация за „общ брой прекъсвания на услугата на дребно на собствени абонати на Виваком“, докато в проекта на решение текстът гласи „общ брой прекъсвания на услугата на дребно за подадени сигнали от трети страни и за вътрешни доставки за определения период“. Тази разлика е значима от практическа гледна точка, тъй като променя обхвата на отчетените прекъсвания. Докато Пазарният анализ се фокусира само върху прекъсванията, настъпили при собствени абонати на оператора със значителна пазарна сила, формулировката в проекта на решение включва както сигналите от абонати на предприятия, ползващи услуги чрез достъп, така и вътрешните доставки за определения период. Това разширява обхвата на задължението и гарантира, че информацията, предоставяна по мярката за прозрачност, отразява реалната експлоатационна картина на мрежата, включително въздействието върху търсещите достъп предприятия. Предлагаме формулировката в Пазарния анализ да бъде съобразена с тази в проекта на решение на КРС, за да се осигури последователност и яснота при изпълнението на задължението, както и пълнота на данните, които са необходими за оценка на качеството на услугите на дребно.

Това уточнение не изменя принципа на прозрачността, а само конкретизира вида на данните, които трябва да се отчитат и осигурява възможността за мониторинг на задължението за равнопоставеност като дава възможност да се сравнява един от ключовите качествени параметри на услугата, чрез съпоставка на един и същ показател на вътрешните услуги и услугите към трети лица.

1.3. При задължението за изготвяне и публикуване на Типово предложение, се открива разминаване между посочените стойности в проекта на решение и тези в Пазарния анализ по отношение на стандартите за качество на услугите. В т. IV.4.1, подточка 4 от проекта на решение стандартите за качество на услугите като част от минималното съдържание на Типовото предложение включват:

- а) наличност на услугата „availability“ – 99.95% от времето на годишна база;
- б) наличност на достъп до ИТ системи за заявяване на достъп – 99.9% от времето на годишна база;

Същевременно, в Пазарния анализ (стр. 150, т. 4.4.4, т. 4) тези показатели са формулирани с по-ниски стойности:

- а) наличност на услугата „availability“ – 99.5% от времето на годишна база;

б) наличност на достъп до ИТ системи за заявяване на достъп – 99.5% от времето на годишна база;

Тази разлика засяга равнището на гарантирано качество на услугата, което влияе върху сигурността и предвидимостта за търсещите достъп предприятия. Определените в проекта на Решение стойности (99.95% и 99.9%) осигуряват по-строги стандарти, съответстващи на целите на ЗЕС и Кодекса за електронни съобщения за гарантиране на ефективна конкуренция и високо качество на услугите за крайните ползватели. С оглед на това предлагаме текстът на Пазарния анализ да бъде приведен в съответствие с проекта на решение, така че да се постигне последователност, недвусмисленост и яснота при формулирането на задълженията.

1.4. Налице е съществено разминаване в сроковете за прилагане на задължението за ценово ограничение, формулирани в Пазарния анализ (стр. 154, раздел IV, т. 4.4.5) и в проекта на решение на КРС (т. IV.5.2). В Пазарния анализ мярката, състояща се в прилагане на цени за физически (необвързан) и виртуален достъп до абонатна линия въз основа на FTTN/FTTB, определени въз основа на цените на услуги, предоставяни на вертикално свързания пазар на дребно, намалени с разходите, присъщи за реализиране на услугите на пазара на дребно, е предвидена за срок от 12 месеца от влизането в сила на задълженията. В Решението крайният срок за нейното прилагане е обвързан с изпълнението на задължението за прилагане на тест за икономическа възпроизводимост, а началото на прилагането на мярката е поставено в зависимост от това дали предварителното изпълнение бъде потвърдено или отменено.

Смятаме, че подходът, възприет в Решението, е по-гъвкав и по-целесъобразен, тъй като избягва риска от създаване на регулаторна празнина, в която ценовото ограничение може да отпадне, без тестът за икономическа възпроизводимост да е приложен. Поради тази причина предлагаме текстът на пазарния анализ да бъде уеднаквен с този на Решението, за да се избегне поставяне на конкурентите в уязвима позиция и създаване на предпоставки за ценова дискриминация.

Също така, следва да се отбележи, че в решението липсват част от елементите на задължението, формулирани в Пазарния анализ (стр. 155 и 156), а именно:

- не е посочен размера на определения от КРС марж между цената на дребно и цената на едро при прилагане на retail-minus за предоставяне на физически достъп до абонатна линия, който е в размер на 41,23%;
- не е посочен размера на определения от КРС марж между цената на дребно и цената на едро при прилагане на retail-minus за предоставяне на виртуален достъп до абонатна линия, който е в размер на 61,23%;
- в решението липсва описание, че задължението за ценови ограничения върху цените на едро е относимо както за съществуващите профили на услугите, така и за нови услуги;
- в решението липсва описание на изискването при предлагане на промоции и отстъпки на собствените си крайни ползватели Виваком да отразява тези условия и върху цените на едро;
- в решението липсва изискване ценовото ограничение да се прилага към всяка оферта на едро спрямо еквивалентен профил на услугата на дребно;
- в решението не е описано и въвеждането на изискване за справедливи и разумни цени по отношение на услуги, за които няма относима услуга на дребно (например

съвместно разполагане, пренос и др.), при спазване на принципите на разходна обусловеност, прозрачност, проследимост и пропорционалност.

Липсата на тези уточнения в решението създава риск от непълно и неефективно прилагане на мярката. Поради това е необходимо съдържанието на решението да бъде допълнено, така че да отразява всички задължения, предвидени в Пазарния анализ.

1.5. Налице е разминаване между текста на пазарния анализ и проекта на решение по отношение на срока за предоставяне на физически (необвързан) и на виртуален достъп до абонатна линия. На стр. 143 от пазарния анализ КРС е посочила, че „горепосочените задължения в [раздел IV] т. 4.4.1.2. и т. 4.4.1.3. следва да се изпълняват при условия и срокове, определени в Типовото предложение за необвързан достъп, одобрено от КРС в съответствие с предвидените в ЗЕС процедури, както и в съответствие с наложените от КРС специфични задължения.“ Тези срокове не са определени от КРС нито в пазарния анализ, нито в решението, като КРС не е определила тези срокове да бъдат и реквизити на Типовото предложение за необвързан и виртуален достъп.

В тази връзка с оглед гарантирането на спазването на наложените задължения, смятаме за необходимо КРС да определи срокове за изпълнение на задълженията т.4.4.1.2 и т. 4.4.1.3 от раздел IV на пазарния анализ, като тези срокове бъдат включени и в решението на КРС за приемане на пазарен анализ.

1.6. Съгласно т. IV.1.3.3. от проекта на решение, „в случай на настъпване на предпоставките по чл. 172д, ал. 1 от ЗЕС, „Виваком България“ ЕАД и свързаното с него „Юнайтед Файбър България“ ЕООД следва да изпълняват задълженията си по чл. 172д от ЗЕС.“ Нито в проекта на решение, нито в пазарния анализ са включени мотиви по отношение на това задължение.

С оглед особеностите и взаимоотношенията между Виваком България и свързаното с него Юнайтед Файбър и обстоятелството, че всяко от тях разполага с активи, които само в своята съвкупност позволяват предоставянето на услуги за достъп до интернет и на основание чл. 172д и чл. 172е от ЗЕС, следва на Виваком България и свързаното с него Юнайтед Файбър да се укаже, че при намерение от страна на което и да е от тях да прехвърли всички или част от активите от мрежата си за абонатен достъп на несвързано юридическо лице или да създаде отделно юридическо лице за предоставяне на достъп при равностойни условия на всички предприятия, предоставящи услуги на дребно, включително на своите подразделения за продажба на дребно, следва да уведомят КРС поне три месеца предварително. Доколкото двете дружества Виваком България и Юнайтед Файбър действат като едно предприятие и притежават различни активи, които са необходими за изпълнение на задължението за достъп по настоящото решение, това задължение за уведомяване на КРС обхваща и хипотезата при която предмет на прехвърляне или разпореждане формално ще бъдат акции или дялове на самите Виваком България и/или Юнайтед Файбър или други юридически лица нагоре по веригата на собствеността върху всяко от тези дружества, доколкото такова едно прехвърляне на акции или дялове би имало същия или сходен ефект върху конкуренцията на пазара като прехвърлянето на самите активи. В същото време съществуващите към момента отношения между Виваком България и Юнайтед Файбър, включително финансови, неминуемо ще бъдат променени и тези промени следва да бъдат оценени с оглед ефекта им върху пазара на достъп и наложените с Решението специфични задължения, необходимостта от тяхното изменение, отмяна или доразвиване с допълнителни регулаторни мерки.

1.7. Налице е вътрешно противоречие по отношение на задължението за публикуване на Типово предложение в пазарния анализ. По-конкретно, на стр. 150 от пазарния анализ, в раздел IV, т. 4.4.4, подточка 4, буква „ж“ е посочено, че гаранциите за нивото на обслужване са в размер на 10% от месечната такса за всяка засегната услуга. Същият размер на обезщетение е посочен и в проекта на решение – т. IV.4.1., подточка 4, б. „ж“. Същевременно, на стр. 151 от пазарния анализ е посочено, че „обезщетението е посочено в проценти, като така се осигурява възможността абсолютната стойност на обезщетението да нараства, в случай на нарастване тежестта на неизпълнението и съответно нарастващия размер на вредите за предприятието сключило договор за достъп. По този начин от една страна се взема под внимание тежестта на всяко конкретно неизпълнение, доколкото то касае само реално засегнатите услуги, а в също време се запазва съотношението между размера на приходите на задълженото предприятие и размера на обезщетението, което то ще дължи в случай на неизпълнение.“ Предвидената мярка от 10% от месечната такса за всяка засегната услуга представлява различен подход, който не позволява да бъде постигната посочената цел, доколкото КРС не описва какво представлява засягането на всяка услуга, колко време трябва да продължило, какъв процент от услугата трябва да не се предоставя с уговореното качество и т.н., т.е. липсва градация на неизпълнението.

В тази връзка, предлагаме текстът да бъде прецизиран, с цел осигуряване на ясно и недвусмислено задължение, което не подлежи на различни тълкувания от задължената страна и от търсещите достъп предприятия.

1.8. По отношение на срока за внасяне за одобрение на Типово предложение за необвързан и виртуален достъп се забелязва следната разлика в проекта на решение и в пазарния анализ:

В т. IV.4.2. от проекта на решение е посочено, че „Виваком България“ ЕАД и свързаното с него „Юнайтед Файбър България“ ЕООД се задължават в срок до три месеца от уведомяване за настоящото решение да внесат в Комисията Типово предложение за необвързан и виртуален достъп до абонатна линия, съобразено със задълженията, определени в настоящото решение.

В същото време, в пазарния анализ, на стр. 152 от пазарния анализ, в раздел IV, т. 4.4.4 е посочено, че „с оглед необходимостта от провеждане на процедурата по чл. 169, ал. 7 от ЗЕС, чието провеждане ще отнеме приблизително три месеца, е необходимо проектът за Типово предложение да бъде изготвен и предоставен на регулатора не по-късно от три месеца от датата на уведомяването на решението или в случай че разпореждането за предварително изпълнение бъде отменено, от влизането в сила на настоящото решение.“

Считаме, че текстът на пазарния анализ по-правилно и по-пълно описва различните срокове за предоставяне за одобрение на Типово предложение, в зависимост от това дали бъде потвърдено или отменено предварителното изпълнение на решението. В тази връзка, предлагаме текстът на проекта на решение да бъде допълнен така, че да съответства на текста на пазарния анализ.

1.9. Съгласно т. IV.5.3. от проекта на решение, „цените, определени съгласно ценовото ограничение по т. 5.2., следва да бъдат внесени заедно с Типовото предложение по т. 4.2.“. В пазарния анализ липсват мотиви за това задължение.

В тази връзка, предлагаме в пазарния анализ, в последния абзац на раздел IV, т. 4.4.4. да бъде добавено следното изречение:

„Виваком и свързаното с него Юнайтед Файбър следва да внесат Типовото предложение за необвързан и виртуален достъп заедно с приложимите цени за предоставяне на необвързан и виртуален достъп. Посочените цени са част от определените от КРС задължителни реквизити на Типовото предложение, поради което следва, да се представят заедно с Типовото предложение до КРС. Това е необходимо и пропорционално, тъй като гарантира последователност и съгласуваност между различните наложени регулаторни задължения – за прозрачност, достъп и ценови контрол. Так ще се постигне и процесуална икономия, защото те ще бъдат одобрени в рамките на същото административно производство.“

1.10. Последното несъответствие, което бихме искали да посочим, се отнася до задължението по т. IV.1.3.2 от проекта на решение. Съгласно посочената точка, „Виваком България“ ЕАД и свързаното с него „Юнайтед Файбър България“ ЕООД се задължават да предоставят информация за местата, в които предоставят необвързан и виртуален достъп.“

Предлагаме прецизиране на текста, като горепосочените предприятия бъдат задължени да „предоставят информация за местата, в които предоставят необвързан и/или виртуален достъп“. Предложената формулировка ще направи задължението недвусмислено и ще предотврати възможността същото да бъде тълкувано в смисъл, че е необходимо да бъде предоставена информация само за местата, в които се предоставят и двата вида достъп едновременно.

Предлагаме същата промяна да бъде направена и в относимия текст на стр. 143 от пазарния анализ.

2. Предварително изпълнение на решението.

На първо място, на основание чл. 31, пар. 1, последно изречение от Директива 2018/1972/ЕО, който гласи, че: *„До приключване на обжалването решението на компетентния орган остава в сила, освен ако са приложени временни мерки в съответствие с националното право.“*, молим КРС да осигури предварително изпълнение на Решението в неговата цялост. Считаме, че тази норма е пределно ясна и означава само едно единствено нещо, а именно че всички решения на КРС се ползват с изпълнителна сила докато тече евентуално им обжалване, т.е. това е правилото. Единственото изключение от това правило, т.е. решението на регулатора да не подлежи на предварително изпълнение е, когато след издаването му бъдат допуснати временни мерки като например тези по чл. 166 от АПК. Въз основа на горното нормата на чл. 31, пар. 1 от Директива (ЕС) 2018/1972 има вертикален директен ефект и Йеттел може и се позовава на нея, за да черпи правото да се възползва от наложените с Решението специфични задължения и съответстващите им права на достъп до мрежата на Виваком и свързаното с него Юнайтед Файбър.

От тук насетне, с оглед неточното транспониране на чл. 31, пар. 1 от Директива (ЕС) 2018/1972 в българския закон и по-конкретно в чл. 35, ал. 6 от ЗЕС, е отговорност на българската държава в лицето на КРС, а след това и при евентуално обжалване – на съдилищата, да осигурят точното изпълнение на европейската норма.

В тази връзка приветстваме предвиденото от КРС разпореждане за предварително изпълнение по чл. 60 от АПК като възможен (съгласно българското законодателство и чл. 35, ал. 6 от ЗЕС) начин за осигуряване на предвидения в чл. 31, пар. 1 от Директива

2018/1972/ЕО резултат – а именно изпълнителна сила на решението на Регулатора докато трае евентуалното му обжалване и **молим мотивите му да бъдат разширени допълнително в посока защита на особено важния обществен интерес от засилване на конкуренцията на съответните географски пазари и осигуряване по-голям избор на потребителите на тях.**

Във връзка с мотивите към основанието за защита на особено важни държавни или обществени интереси КРС се позовава на съдебната практика на Върховния административен съд (ВАС), която приема, че чл. 4 (l) от Директива 2002/21/ЕО изисква предварително изпълнение по силата на закона на всички решения на КРС: Определения №№ 12813/2011 г.; 16004/2011 г.; 5759/2013 г.; 5886/2013 г.; 6260/2013 г.; 6673/2013 г.; 6696/2013 г.; 6751/2013 г.; 7550/2013 г.; 8387/2013 г.; 8465/2013 г.; 8945/2013 г.; 10644/2014 г. и др. Тук следва да се направи важно разграничение, тъй като макар на пръв поглед да се достига до същия резултат – предварително изпълнение на постановения акт, двата правни способа са различни с оглед на правомощието на органа и на материалноправните предпоставки. Когато предварителното изпълнение е допуснато по силата на закон органът няма компетентността да преценява налице ли са предпоставките по чл. 60, ал. 1 АПК за допускане на предварителното изпълнение. Законодателят а priori е приел, че по отношение на визираните в чл. 35, ал. 6 ЗЕС актове винаги е налице някое от обстоятелствата по чл. 60, ал. 1 АПК и регулаторът има право само да избере само кое от тях е приложимо в конкретния случай, без да има възможност да се отклони от нормативното предписание. Поради това, подходящ подход би бил, на първо място, **в самото разпореждане за предварително изпълнение да се застъпи презумпцията за наличие на предпоставките по чл. 60 от АПК.** В този смисъл е ориентирана и преобладаващата част от практиката на ВАС относно прилагането на чл. 60, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 35, ал. 6 от ЗЕС. Тя показва устойчиво и последователно утвърждаване на необходимостта от прилагане на института на предварителното изпълнение спрямо административните актове, издавани от КРС^[1]:

„Основание за тълкуване на разпоредбата на чл. 35, ал. 6 ЗЕС в смисъл, че органът е свободен да прецени дали да наложи или не предварително изпълнение, а не само да избере основанието, на което да го направи, не може да се намери в разпоредбата. Ако законодателят искаше да предостави на регулатора дискрецията да прецени дали да наложи или не предварително изпълнение той не би формулирал разпоредбата на чл. 35, ал. 6 ЗЕС по този начин. Първо, въобще не би посочвал чл. 60 АПК, тъй като и без да е посочена тази разпоредба, доколкото специалния Закон за електронните съобщения не е изключил приложението ѝ по аргумент от чл. 11, ал. 2 ЗАН тя е приложима за регулатора. Т. е. законодателят едва ли би повторил нещо, което вече съществува като компетентност. И второ, макар да е използвал изявително наклонение на глагола "включва", синтактичното тълкуване на нормата не оставя каквото и да било място за съмнение, че действието, което органа трябва да извърши не е обвързано от каквото и да било условие, а е задължително.“ ^[2]

^[1] Определение № 7919 от 21.06.2017 г. на ВАС по адм. д. № 2966/2017 г.; Определение № 14179 от 22.12.2015 г. на ВАС по адм. д. № 13663/2015 г.; Определение № 4105 от 14.04.2015 г. на ВАС по адм. д. № 2273/2015 г.; Определение № 4969 от 9.04.2014 г. на ВАС по адм. д. № 3749/2014 г.; Определение № 7545 от 4.06.2013 г. на ВАС по адм. д. № 6967/2013 г.; Определение № 10344 от 9.07.2013 г. на ВАС по адм. д. № 8531/2013 г.; Определение № 10922 от 18.07.2013 г. на ВАС по адм. д. № 8781/2013 г.

^[2] В този смисъл Определение № 8387 от 12.06.2013 г. на ВАС по адм. д. № 7045/2013 г., потвърдено с Определение № 13937 от 24.10.2013 г. на ВАС по адм. д. № 11926/2013 г., 5-членен с-в; Определение № 6751 от 17.05.2013 г. на ВАС по адм. д. № 5179/2013 г. потвърдено с Определение № 10922 от 18.07.2013 г. на ВАС по адм. д. № 8781/2013 г., 5-членен с-в

Предвид наличието на съдебна практика и в обратен смисъл обаче, с цел да се подсили изпълнението на задълженията, произтичащи от чл. 35, ал. 6 от ЗЕС и чл. 31, параграф 1 от Кодекса, както и като гаранция за осигуряване стабилността на разпореждането е **задължително да се включат мотивите към разпореждането за предварително изпълнение**. Този подход, е възприела и КРС, като е изложила подробна аргументация за наличието на няколко от предпоставките на чл. 60, ал. 1 от АПК. Важно е да отбележим обаче, че **част от посочените от КРС определения (5759/2013; 6260/2013) са в противоречие с търсената аргументация**, защото застъпват тезата, че неточното транспониране на европейската директива в българското законодателство само по себе си не е достатъчно основание за допускане на предварително изпълнение, последната няма директен ефект и не може да замести приложението на чл. 60 от АПК в хода на административното производство. Въпреки че тази практика е по-скоро изолирана и неправилна, считаме, че въпросните определения следва да отпаднат от аргументацията. **В същото време, предлагаме аргументацията за определянето на предварително изпълнение да, а същата да бъде доразвита в следните посоки:**

- защита на особено важен обществен интерес от засилване на конкуренцията на съответните географски пазари и осигуряване на по-голям избор за потребителите на тях;
- предотвратяване на сериозно затрудняване на изпълнението на решението. С оглед разпоредбите на чл. 61 и 67 от Кодекса предвиждащи хоризонт на действие на решението до около 5 години, евентуалното му обжалване, което обикновено отнема 2-3 години поради натовареността на съдилищата, липсата на предварително изпълнение на решението би осуетила изпълнението му през повече от 50% от времеви му хоризонт, което безспорно е съществено с оглед същността на обществените отношения регулирани с него и очакваното времетраене на действието му;
- особено важен интерес на всички предприятия, които биха получили достъп до мрежата на Виваком и свързаното с него Юнайтед Файбър, а от там и възможността да навлязат на пазара на оптичен достъп до интернет на дребно, където да предлагат своите услуги. В това число влиза и Йеттел, което неколккратно е искало достъп и което чрез настоящото становище се включва в административното производство по издаване на Решението;

Ето защо, в контекста на специалната регулаторна рамка, уредена в ЗЕС, в съответствие с европейските норми, предварителното изпълнение следва да се възприема като необходимо и правно оправдано средство, гарантиращо ефективното налагане на задължения, предвид и че регулацията на пазарите на електронни съобщителни услуги има превантивен (ex ante) характер и всяко неизпълнение на регулаторен акт в установения срок оказва пряко и непосредствено въздействие върху конкурентната среда, тъй като не се създават необходимите условия за нормалното осъществяване на дейността на участниците на пазара.

