



# КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

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

Изх. № *УВР-228.КЗК/162/2024*  
Дата *28.03.2024*

ДО  
Г-Н ИВАН ДИМИТРОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА  
СЪОБЩЕНИЯТА  
ул. „Гурко“ № 6  
София 1000

Комисия за регулиране на съобщенията
Вх. № <i>07-10-3-1</i>
Дата: <i>01.07.2024</i>

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

Бих искала да Ви информирам, че с Решение № 308/21.03.2024 г. по преписка № КЗК-162/29.02.2024 г., в изпълнение на своите правомощия по чл. 151, ал. 2 от ЗЕС, КЗК прие становище относно Проект на решение на КРС за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на достъп до пасивна (физическа) инфраструктура.

Приложено Ви изпращам гореспоменатото решение.

Приложение: съгласно текста

С уважение/

**ЮЛИЯ НЕНКОВА**

Председател на Комисия за защита на конкуренцията

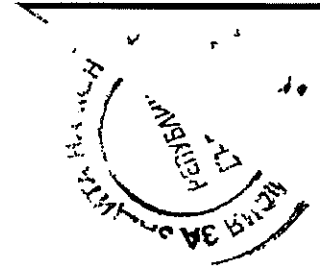




## СТАНОВИЩЕ

относно

Проект на решение на КРС за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на достъп до пасивна (физическа) инфраструктура



### 1. Правомощия на секторния регулатор и на КЗК

В качеството си на регулатор в сектора на електронните съобщения, КРС съгласно чл. 150-151 от ЗЕС и Европейската регулаторна рамка, кодифицирана с Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения, е задължена периодично да извършва определяне, анализ и оценка на съответните пазари на електронни съобщителни мрежи или услуги с цел установяването на наличието на ефективна конкуренция. Секторният регулатор е оправомощен и да налага, продължава, променя и/или отменя специфични задължения на предприятията с оглед постигане на целите на Европейската регулаторна рамка.

При осъществяване на тази дейност КРС следва да прилага принципите на действащото в страната право на конкуренцията. Едновременно с това, чл. 67 от Директива (ЕС) 2018/1972 и чл. 151 от ЗЕС изискват при необходимост определянето и анализът на съответните пазари на електронни съобщителни мрежи или услуги да бъде извършвано от регулаторния орган в сътрудничество с КЗК, в качеството ѝ на национален орган, отговорен за прилагане на правото на конкуренцията в страната. Важно значение за целта имат приетите от двете ведомства през февруари 2008 г. и актуализирани през октомври 2022 г. правила за взаимодействие и координация, които дават възможност на КРС и КЗК да прилагат на практика всички необходими форми на сътрудничество.

КЗК счита, че нейната намеса в процедурата по съгласуване на изготвените от регулаторния орган анализи следва да бъде съсредоточена в тази част от дейността, която изисква съобразяване с принципите на правото на конкуренцията, а именно – определяне, анализ и оценка на съответните пазари на електронни съобщителни мрежи и услуги относно наличието на ефективна конкуренция. Когато се установи, че на съответния пазар не е налице ефективна конкуренция, а е установено наличието на предприятие/я със значително въздействие, КРС е компетентна да налага, продължава или изменя специфични задължения на тези предприятия.<sup>2</sup> При осъществяване на тези свои правомощия по *ex ante* регулиране секторният регулатор действа в условията на оперативна самостоятелност. Крайната цел е да се създадат необходимите условия за развитие на конкуренцията на пазарите на електронни съобщения.

<sup>2</sup> Чл. 156 от ЗЕС

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА**

**РЕШЕНИЕ**  
**№ 308**  
**гр. София, 21.03.2024 г.**

Комисията за защита на конкуренцията в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**  
Юлия Ненкова

**ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**  
Димитър Кюмюрджиев

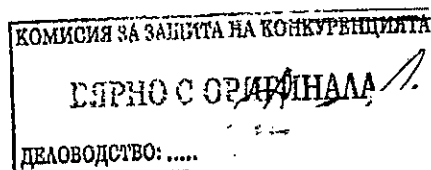
**ЧЛЕНОВЕ:**  
Анна Янева  
Георгица Стоянова  
Красимир Витанов  
Красимир Зафиров  
Пламен Киров

при секретар – протоколист Захари Сръндев, разгледа в закрито заседание на 21.03.2024 г. преписка № КЗК-162/2024 г., докладвана от зам.-председателя на Комисията г-н Димитър Кюмюрджиев.

В Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е образувано производство по преписка № КЗК-162/29.02.2024 г. на основание чл. 38, ал. 1, т. 8 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), във връзка с чл. 151, ал. 2 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) по искане на Комисия за регулиране на съобщенията (КРС) за съгласуване на Проект на решение на КРС за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на достъп до пасивна (физическа) инфраструктура.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> Приет с Решение на КРС № 41 от 22.02.2024 г.



не може да противодейства ефективно на прекомерно високи цени за достъп до пасивна инфраструктура, на откази за достъп поради прилагане на необосновано тежки технически изисквания за достъп, както и на неравнопоставено третиране на искащите достъп. В тази връзка трябва да се отбележи, че съгласно чл. 60, ал. 1, т. 12 от ЗЗК КЗК може да приеме решение, с което не само постановява прекратяване на нарушението, но и налага подходящи поведенчески и/или структурни мерки за възстановяване на конкуренцията. Това обаче изисква относително по-дълъг период за провеждане на административна процедура и събиране на доказателства за наличието на нарушение.

Налагането на необосновано високи цени от страна на предприятия с монополно или господстващо положение попада в забраната на чл. 21, т. 1 от ЗЗК, където аналогично на чл. 102 а) от ДФЕС се забранява поведение на предприятие с монополно или господстващо положение, изразяващо се в „пряко или косвено налагане на цени за покупка или продажба или други нелоялни търговски условия“. От гледна точка на правото на конкуренцията при анализа, дали дадена цена е необосновано висока трябва да се има предвид, че съгласно основополагащите решения на Съда на Европейския съюз (СЕС) по отношение на налагането на необосновано високи цени – *General Motors*<sup>3</sup> и *United Brands*<sup>4</sup>, за да не е необосновано висока, цената трябва да има връзка с икономическата стойност на продукта или услугата<sup>5</sup>. СЕС предлага сравнение между продажната цена и разходите за производство, като определя и въпросите, на които трябва да се намери отговор в подобни случаи – „дали разликата между разходите, които са реално направени и цената, която е реално определена, е необосновано висока и ако отговорът на този въпрос е положителен, дали е наложена цена, която е или несправедлива сама по себе си, или когато е сравнена с конкурентни продукти“<sup>6</sup>. Въпреки предложения подход в решението си по случая *United Brands*, СЕС оставя отворена възможността за прилагане на други начини, чрез които да се определи дали дадена цена е необосновано висока<sup>7</sup>.

Отказът за доставка от страна на предприятия с монополно или господстващо положение попада в забраната на чл. 21, т. 5 от ЗЗК. Отказ за предоставяне на достъп до съществено съоръжение или мрежа може да представлява злоупотреба с господстващо положение, а съществено съоръжение представлява всякакъв вид инфраструктура, без използването на която се предотвратява възможността за достъп до определен свързан пазар и следователно се препятства възможността за участие на този пазар и за извършване на определен вид стопанска дейност. В тази връзка трябва да се отбележи, че правото на конкуренцията разграничава два вида отказ за доставка – формален и реален. При формалния отказ предприятието с господстващо положение формално изразява безусловния си отказ да достави определена стока

<sup>3</sup> Решение на СЕС от 13 ноември 1975 г. по казус 26/75 *General Motors Continental NV v Commission of the European Communities*.

<sup>4</sup> Решение на СЕС от 14 февруари 1978 г. по казус 27/76 *United Brands Company and United Brands Continentaal BV v Commission of the European Communities. - Chiquita Bananas*.

<sup>5</sup> Вж. Решение на СЕС по казус 27/76 *United Brands*, параграф 250 и Решение на СЕС по казус 26/75 *General Motors*, параграфи 12 и 16.

<sup>6</sup> Вж. Решение на СЕС по казус 27/76 *United Brands*, параграф 252.

<sup>7</sup> Вж. Решение на СЕС по казус 27/76 *United Brands*, параграф 253.



## 2. Проект на пазарен анализ

Достъпът на едро до пасивна (физическа) инфраструктура се използва за изграждане на фиксирани електронни съобщителни мрежи за предоставяне на телекомуникационни услуги на дребно. След изследване на продуктовата взаимозаменяемост КРС достига до извод, че този пазар се състои само от пасивната инфраструктура, която е изградена за разполагане на електронни съобщителни мрежи. Географският обхват на пазара е територията на България.

Подземната канална мрежа на „Виваком България“ ЕАД (Виваком) е най-голяма и най-добре разгърнатата, като е изградена основно по времето, когато историческото предприятие е имало монопол в предоставянето на телекомуникационни услуги в България. Собствена канална мрежа имат и 103 конкурентни предприятия, при които обаче, тази мрежа често е допълваща към използваната под наем в участъци, където Виваком няма изградена канална мрежа. Повечето от конкурентните предприятия използват каналната си мрежа само за собствени нужди, като само 34 от тях я отдават под наем. Това намира отражение и в пазарните дялове. Към края на 2022 г. историческото предприятие притежава 48,5% от общата дължина на собствена кабелна мрежа, която покрива 83% от населените места, докато останалите 103 конкурентни предприятия притежават общо 51,5% от общата дължина и достигат до 49% от населените места. Второто предприятие по този показател, „А1 България“ ЕАД притежава 6,7% от общата дължина, като достига до 8,4% от населените места. По отношение само на отдаваната под наем канална мрежа историческото предприятие е още по-изразен с лидер с 90,4% от-общата-дължина, а на база на приходи от предоставяне на достъп дялът му е 90%.

КРС отчита, че исторически изградената канална мрежа на Виваком е с най-голямо покритие на територията на страната и не може лесно да бъде дублирана. В тази връзка, Законът за електронните съобщителни мрежи и физическата инфраструктура, с който се транспонира Директива 2014/61/ЕС, изисква мрежовите оператори да предоставят достъп до и/или съвместно ползване на физическата си инфраструктура при предварително оповестени прозрачни, пропорционални и справедливи общи условия, включително цена, която се определя с методика. Въпреки това, възникват спорове по отношение на приложимите цени на достъп, поради което КРС счита, че действащата регулация създава несигурност на пазара, а достъпът до пасивната (физическа) инфраструктура на Виваком е от критично значение за разполагането на електронните съобщителни мрежи, необходими за предоставянето на услуги на дребно като интернет и телевизия.

След прилагането на теста на трите критерия КРС достига до заключение, че пазарът подлежи на *ex ante* регулиране, предвид високите бариери за навлизане на него и структурата на самия пазар. В хода на анализа КРС отчита също, че конкурентното право не изисква прилагане на система за определяне на разходите, вследствие на което има значителна асиметрия на информацията за ценообразуването на цените за достъп до пасивна инфраструктура. Освен това, според КРС, забраната за господстващо положение, предвидена в чл. 21 от ЗЗК и чл. 102 от ДФЕС обхваща необосновани откази за достъп и прекомерни цени, но

значително въздействие върху пазара и за дефиниране на пазари за целите на *ex ante* регулацията. Органът за защита на конкуренцията си запазва правото да преразгледа който и да е от обсъдените по-горе въпроси в цялостния контекст на установените факти и доказателства, събрани по конкретно производство, образувано пред него в бъдеще.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

.....  
Юлия Ненкова

**ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

.....  
Димитър Кюмюрджиев

**ЧЛЕНОВЕ:**

.....  
Анна Янева

.....  
Георгица Стоянова

.....  
Красимир Витанов

.....  
Красимир ~~Зидирев~~

.....  
Пламен Киров

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА  
БЛАЗЕВО С ОРИГИНАЛА  
ДЕЛОВОДСТВО: .....

или услуга. При реалния отказ за доставка господстващото предприятие не отказва формално исканата стока или услуга, но я предлага при крайно неблагоприятни условия.

Прилагането на различни условия за един и същ вид договори по отношение на различните оператори би попаднало в забраната на чл. 21, т. 3 от ЗЗК.

Освен горепосочените уточнения е необходимо да бъде направено още едно важно разграничение относно възможностите на правоприлагането. Правото на конкуренцията може да бъде приложено по отношение на евентуална злоупотреба с господстващо положение, свързана с предоставяне на достъп до пасивна (физическа) инфраструктура. Това обаче представлява по своята същност упражняване на последващ (*ex post*) контрол, тъй като за целите на Закона за защита на конкуренцията е необходимо да бъде налице поведение на предприятие с господстващо поведение, водещо до предотвратяване, ограничаване или нарушаване конкуренцията на съответния пазар. Като се има предвид значението на достъпа до тази инфраструктура за предоставяне на телекомуникационни услуги на дребно, последващият контрол по ЗЗК може да се окаже недостатъчно навременен за разлика от предварителното (*ex ante*) регулиране, при което могат да бъдат наложени конкретни технически и експлоатационни условия на този достъп. КРС е оправомощена да упражнява *ex ante* регулиране в сектора и да налага регулаторни мерки, чиято крайна цел съгласно чл. 4, ал. 1, т. 1 от Закона за електронните съобщения е създаване на необходимите условия за развитие на конкуренцията на пазарите на електронни съобщителни услуги. Ето защо на базата на извършен пазарен анализ КРС приема, че пазарът на едро на достъп до пасивна (физическа) инфраструктура като съответен пазар е необходимо да подлежи на предварително (*ex-ante*) регулиране.

### 3. Заключение

Определящо за развитието на конкуренцията на пазара на едро на достъп до пасивна (физическа) инфраструктура е, че историческото предприятие притежава значителна част от тази инфраструктура, която при това не е икономически обосновано да бъде дублирана, а в същото време е необходима за предоставянето на телекомуникационни услуги от страна на конкурентните предприятия. Поради това, въпреки възможностите на правото на конкуренцията да установи и санкционира евентуална злоупотреба с господстващо положение, включително като наложи подходящи поведенчески и/или структурни мерки за възстановяване на конкуренцията, в случая *ex ante* регулиране би трябвало да бъде по-ефективно поради предварителния си характер.

В заключение КЗК е на мнение, че КРС е определила пазара, за който се оценява, дали подлежи на *ex ante* регулиране, в съответствие с критериите и принципите на правото на конкуренцията.

Настоящото становище на КЗК е изготвено в контекста на специфичните разпоредби, свързани с критериите за определяне на предприятия със