



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.10.2014 г.
SWD(2014) 298

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РАЗЯСНИТЕЛНА БЕЛЕЖКА

Придружаващ документ

Препоръка на Комисията

относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните комуникации, подлежащи на ex-ante регулиране в съответствие с Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РАЗЯСНИТЕЛНА БЕЛЕЖКА

Придружаващ документ

Препоръка на Комисията

относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните комуникации, подлежащи на ex-ante¹ предварително регулиране в съответствие с Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги

¹ Ex-ante – предварително регулиране на сектора с цел осигуряване на условия за развитие на конкуренцията на пазарите на електронни съобщения

Съдържание

1.	Въведение	4
1.1.	Контекст	4
1.2.	Препоръка на Комисията относно съответните пазари.....	5
1.3.	Разяснителна бележка към Препоръката относно съответните пазари	6
2.	Определяне на пазара и идентифициране на пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране.....	7
2.1.	Определяне на пазара	7
2.2.	Идентификация на пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране от страна на Комисията	9
2.3.	Идентификация на пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране от страна на НРО.....	13
2.4.	Връзка между проверката на трите критерия и оценката на значителната пазарна сила.....	13
2.5.	Определение за съответни географски пазари	14
2.6.	Анализ на пазарите, определени като подлежащи на ex-ante регулиране.....	17
3.	ХОРИЗОНТАЛНИ ВЪПРОСИ	18
3.1.	Технологични нововъведения.....	18
3.2.	Тенденции	20
3.3.	Самостоятелно предлагане.....	21
4.	ПРОУЧВАНЕ НА ПАЗАРИТЕ ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СЪОТВЕТНИТЕ ПАЗАРИ ЗА ЦЕЛИТЕ НА ПРЕПОРЪКАТА	22
4.1.	Достъп до гласови повиквания и гласови услуги	23
4.1.1.	Пазар на дребно за достъп до обществената телефонна мрежа от фиксирано местоположение за живеещи или неживеещи в дадения район клиенти.	23
4.1.2.	Генериране на повиквания в обществената телефонна мрежа от фиксирано местоположение	28
4.1.3.	Пазари на едро за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания.....	32
4.2.	Достъп до данни и свързаните с това услуги във фиксирано местоположение..	40
4.2.1.	Пазари на дребно.....	40
4.2.2.	Ресурси на едро за фиксирания ширококолов достъп	45
5.	ПРЕХОД КЪМ НОВА ПРЕПОРЪКА	62
6.	ПУБЛИКУВАНЕ НА ПРЕПОРЪКАТА И ПОСЛЕДВАЩА ПРЕРАБОТКА.....	64

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Контекст

Още през 2000 г. Европейският съвет изтъкна потенциала за растеж, за конкурентоспособност и трудова заетост на прехода към цифрова икономика основаваща се на знанието. Той подчертава важноста от достъп до комуникационна инфраструктура и услуги от световна класа, както и необходимостта от насърчаване на иновациите и достъп на гражданите на Съюза до информационното общество. Призовава се за по-добро регулиране, намалена административна тежест за предприемачите и завършване изграждането на вътрешния пазар. През март 2013 г. Европейският съвет призовава Комисията да докладва за актуалното състояние и оставащите пречки пред изграждането на напълно функциониращ цифров единен пазар до 2015 г. и отбелязва намерението на Комисията да предприеме конкретни мерки за създаване на единния пазар в областта на информационните и комуникационни технологии във възможно най-кратък срок. През октомври 2013 г. Европейският съвет припомни, че има спешна нужда от интегриран единен цифров и телекомуникационен пазар в полза на потребителите и фирми.

През май 2010 г. беше стартирана Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (DAE), която има за цел да засили икономиката на Европа и да помогне на европейските граждани и бизнеса за използване в максимална степен потенциала на цифровите технологии. Програмата в областта на цифровите технологии за Европа е една от седемте водещи инициативи в рамките на стратегията Европа 2020, стратегия на Съюза за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Прегледът на DAE, публикуван през декември 2012 г. определя седем ключови области за полагане на по-нататъшни усилия за стимулиране на условията за създаване на растеж и работни места в Европа, като едно от тях е създаването на нова и устойчива регулаторна среда в областта на широколентовия достъп.

Регулаторната рамка на ЕС за електронните съобщения беше въведена през 2002 г. Тя има за цел създаването на хармонизирана законодателна рамка за мрежи и услуги в рамките на Съюза и се стреми да отговори на тенденциите за сближаване, като обхваща всички електронни съобщителни мрежи и услуги. Рамката е преработена през 2009 г. за гарантиране на по-ефективна конкуренция и повече права за потребителите. Освен това тя създава и консултативен Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и засилва надзора на Комисията в полза на съгласуваното регулиране на пазара. Рамката се състои от пет директиви:

Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги², (наричана по-нататък Рамкова директива);

Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги³ (наричана по-нататък Директива за разрешението);

² ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 33.

³ ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 21.

Директива 2002/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимната свързаност между тях⁴ (наричана по-нататък Директива за достъпа);

Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги⁵ (наричана по-нататък Директива за универсалната услуга)

Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации⁶;

1.2. Препоръка на Комисията относно съответните пазари

Член 15, параграф 1 от Рамковата директива изисква приемането и редовното преразглеждане на Препоръката относно съответните пазари на продукти и услуги. Комисията прие първата препоръка на 11 февруари 2003 г., а втората, преразгледана препоръка, на 17 декември 2007 г.⁷ Препоръката определя тези продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, чиито характеристики могат да бъдат такива, че да оправдаят налагането на регулаторните задължения, определени в специалните директиви.

На първо място, тя има за цел да гарантира, че в общи линии едни и същи пазари на продукти и услуги ще бъдат обект на пазарен анализ във всички държави членки, както и че участниците на пазара ще бъдат предварително наясно с пазарите, които ще бъдат анализирани в съответствие с принципите на регулаторна предвидимост и правна сигурност. В тази връзка препоръката предвижда, че националните регулаторни органи следва да регулират пазарите, които се различават от тези, определени в настоящата препоръка, само когато това е оправдано от националните обстоятелства, в смисъл, че са изпълнени трите кумулативни критерия, посочени в точка 2 от нея. От НРО се изисква, като задължително отчитат настоящата препоръка и насоките за пазарен анализ и оценката на значителната пазарна сила, посочени в член 15, параграф 2 от Рамковата директива (наричани по-нататък, „Насоки за ЗПС“)⁸, да определят съответните пазари съобразно националните условия, и по-специално съответните географски пазари в рамките на територията им, в съответствие с принципите на конкурентното право и да анализират тези пазари на продукти и услуги. Въз основа на такъв пазарен анализ, НРО ще определи дали тези пазари са ефективно конкурентни или не и съобразно това може да наложи, измени или отмени съответни регулаторни задължения.

На второ място, препоръката има за цел да осигури устойчива конкуренция при мрежовите инфраструктури и услуги. Когато съществува ефективна конкуренция, регулаторната рамка на ЕС изисква ex-ante регулаторните задължения да бъдат отменени. Когато конкуренцията все още не е ефективна на пазари, които отговарят на трите кумулативни критерия, предоставянето на други оператори на достъп до

⁴ ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 7.

⁵ ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 51.

⁶ ОВ L 201, 31.7.2000 г., стр. 37.

⁷ ОВ L 344, 28.12.2007 г., стр. 65.

⁸ ОВ C 165, 11.7.2002 г., стр. 6.

съоръженията в условията на равнопоставеност, без да се премахват стимулите за нови инвестиции в инфраструктура гарантира, че гражданите на Европа могат да се възползват от избор и конкуренция по време на прехода към напълно конкурентен пазар. Инвестирането в и изграждането на нова и конкурентна инфраструктура вероятно ще позволи временните задължения за достъп да бъдат допълнително облекчени. В крайна сметка, целта на намесата по отношение ex-ante регулацията е да бъдат постигнати ползи за крайните потребители, чрез превръщането на пазарите на дребно в устойчиво конкурентни.

1.3. Разяснителна бележка към Препоръката относно съответните пазари

В сектора на електронните съобщения продуктите и услугите непрекъснато се развиват в резултат на технологичния прогрес. Пример за това може да бъде явлението конвергенция, при което подобни услуги могат да бъдат доставени през различни видове мрежи. Поради това настоящата разяснителна бележка определя по-подробно мотивите относно промените в третата препоръка, които се обуславят от обществена консултация, която се проведе в периода между октомври 2012 г. и януари 2013 г.⁹, експертно проучване, представено на Комисията през септември 2013 г.¹⁰ и обсъжданията между Комисията и експертната работна група на ОЕРЕС.

Шестдесет и шест заинтересовани страни са отговорили на обществената консултация, включително и ОЕРЕС, 13 исторически оператора, 23 алтернативни оператора, 4 отделни НРО, както и 18 европейски или национални асоциации. Основните резултати от общественото допитване се отнасят до въздействието на пакетните оферти и конвергенцията в съчетание с нарастващата роля на алтернативни платформи. Що се отнася до появяващите се и нерегулираните т.нар. "тесни места", най-често срещаният проблем, посочен от заинтересованите страни, е въпросът за достъп до премиум телевизионно съдържание на ниво пазар на дребно.

По-голямата част от заинтересованите страни са на мнение, че тестът на трите критерия, заложен в препоръката, служещ за идентифициране на пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране, трябва да се запази, макар че ще бъде приветствано също така по-нататъшно изясняване на прилагането му, заедно с оценка на значителната пазарна сила. При по-конкретно обсъждане относно кои пазари трябва да продължат да бъдат включвани в Препоръката, заинтересовани страни изглежда като цяло да считат, че мобилните и фиксирания пазари за терминиране (т.е. пазарите 3 и 7 в Препоръката от 2007 г.) и най-вероятно пазарите за фиксиран (физически) достъп на едро до мрежова инфраструктура, широколентов достъп и наети линии (т.е. пазари 4, 5 и 6 в препоръката от 2007 г.) подлежат на ex-ante регулиране. Заинтересованите страни посочват обаче необходимостта да се вземат предвид текущите технологични и пазарните промени при определянето на тези пазари. По същия начин, заинтересованите страни като цяло не виждат належаща нужда да се включат допълнителни пазари в препоръката, въпреки че някои заинтересовани страни посочват нов конкретен пазар за физически достъп до инфраструктура (канална мрежа, тъмно влакно), както и възможността за регулиране на кабелните връзки.

⁹ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-public-consultation-revision-recommendation-relevant-markets>

¹⁰ Ecorys, Idate, Icri: Бъдещи пазари на електронни съобщения при спазване на предварително регулиране, Окончателен доклад, 18.9.2013 г.

Експертното проучване също заключава, че двата пазара за терминиране, както и точното определение на пазарите за мрежов достъп, широколентов достъп и наети линии, отразяващи пазарните и технологичните промени, трябва да се включат в третото преработено издание на препоръката. Вместо това, изследването заключава, че достъпът на пазарите на дребно и на едро (т.е. пазари 1 и 2 в препоръката от 2007 г.) вече не преминават теста на трите критерия.

Може да се предвиди, че националните регулаторни органи постепенно ще бъдат в състояние да установят пазари за търговия на дребно, които да са конкурентни, дори при липсата на регулиране на едро, особено като се вземат предвид по-нататъшните засилени иновации и конкуренция, наред с другото, произтичащи от по-нататъшното интегриране на вътрешния пазар в хода до 2020 г., както и от гледна точка на поставените амбициозни цели в Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (DAE). Поради това също така целта на настоящата разяснителна бележка е да разкрие в по-големи подробности отделните пазарни секции по-долу, чиито развития могат да накарат НРО да установят, че регулирането на идентифицираните съответни пазари на едро не е необходимо дори преди следващото преразглеждане на настоящата препоръка.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПАЗАРА И ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ПАЗАРИТЕ, ПОДЛЕЖАЩИ НА EX-ANTE РЕГУЛИРАНЕ

2.1. Определяне на пазара

В препоръката пазарите на първо място са определени в съответствие с принципите на конкурентното право, както е посочено в известието на Комисията за определяне на съответния пазар¹¹ и насоките за ЗПС. На следващ етап Комисията определя тези пазари, които следва да бъдат анализирани от НРО за целите на ex-anteo регулирането, като се прилага така нареченият тест на трите критерия (вж. точка 2.2 по-долу).

Както е посочено в Насоките за ЗПС и Известието относно достъпа¹², в сектора на електронните съобщения съществуват два основни типа съответни пазари за разглеждане, тези за услуги или средства, които се предоставят на крайните потребители (пазари на дребно) и тези за достъп от по-горно ниво до съоръжения и мрежи, които са необходими на операторите за предоставяне на конкурентни услуги за достъп на крайните потребители (пазари на едро). След това, различните продуктови пазари се определят на равнище на едро и на дребно в зависимост от характеристиките на търсенето и предлагането.

За целите на препоръката, определянето/дефиницията на пазара е предпоставката за оценка дали конкретен пазар се характеризира с ефективна конкуренция или подлежи на ex-ante регулиране. Дефиницията на пазара определя границите, в рамките на които се анализира динамиката на конкуренцията и се определят по систематичен начин преки и косвени ограничения за конкуренцията, пред които са изправени предприятията, намиращи се на съответния пазар. Целта е да се установи дали

¹¹ ОВ С 372, 9.12.1997 г., стр. 5.

¹² Известие относно прилагането на правилата за конкуренция по отношение на споразуменията за достъп в далекосъобщителния сектор – рамка, съответни пазари и принципи ОВС 265, 22.8.1998 г., стр.2.

конкуренстите са способни да ограничават поведението на другия и недопускат останалите да се държат независимо от потребителите в рамките на определения пазар.

Тъй като ex-ante регулирането е насочено към липсата на ефективна конкуренция, която се очаква да се задържи в рамките на определен период от време в съответствие с член 16 от Директива 2002/21/ЕО, анализите на НРО на пазара трябва да бъдат в перспектива. Поради това, за целите на настоящата препоръка, пазарите са определени за бъдещи периоди¹³.

Отправната точка е определянето на пазарите на дребно за определен период от време като се вземе предвид взаимозаменяемостта при търсенето и предлагането от гледна точка на крайните потребители и на разглеждания бъдещ период от време, особено в сектори като този на електронните съобщения, където технологичните промени могат бързо да променят границите на пазарите с течение на времето¹⁴. При извършването на анализ на пазара съгласно член 16 от Директива 2002/21/ЕО определянето и оценката на пазара следва да се направят с оглед на бъдещото развитие, като за основа се вземат наличните пазарни условия. При анализа следва да се оцени дали пазарът има потенциал да стане конкурентен и дали евентуалната липса на конкуренция е с траен характер, като се вземе предвид очаквано или прогнозирано развитие¹⁵. В тази връзка, даден пазар на дребно може да стане ефективно конкурентен само след разглеждания период, определен съгласно член 16 от Рамковата директива, но може да съществува ясно доказателство за динамиката на пазара, което показва, че пазарът ще се превърне в ефективно конкурентен в обозримо бъдеще, дори и без налагане на ex-ante регулиране. Там, където пазарната динамика се променя с бързи темпове, е уместно да се обърне особено внимание при избора на съответен времеви хоризонт, за да се открие съответната пазарна тенденция. След определяне на пазарите на дребно следва да се определят съответните пазари на едро, като се вземе предвид взаимозаменяемостта при търсенето и предлагането на продукти от гледна точка на оператор, който желае да бъде конкурентен при предоставяне на услуги на крайни потребители.

Пазарите, определени в препоръката, не засягат пазарите, определени в конкретни случаи съгласно конкурентното право. Пазарите, установени в препоръката, въпреки обстоятелството, че се основават на методологии в областта на конкурентното право, не е задължително да бъдат същите като тези, определени в отделните случаи на конкурентното право. Както е обяснено в параграф 27 от Насоките за ЗПС, отправната точка за извършване на анализ на пазара за целите на член 15 от Рамковата директива не е съществуването на споразумение или съгласувана практика в рамките на приложното поле на член 101 от ДФЕС, нито концентрация в приложното поле на регламента за сливанията, нито предполагаема злоупотреба с господстващо положение в рамките на приложното поле на член 102 от ДФЕС, а се основава на цялостна бъдеща оценка на структурата и функционирането на разглеждания пазар, с цел да се определи дали се налага ex-ante регулиране.

¹³ Съображение 27 от Рамковата директива.

¹⁴ Раздел 2 от Насоките за ЗПС.

¹⁵ Параграф 20 от Насоките за ЗПС.

2.2. Идентификация на пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране от страна на Комисията

Член 15, параграф 1 от Рамковата директива изисква с препоръката да се определят тези продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, чиито характеристики могат да бъдат такива, че да оправдаят налагането на регулаторните задължения, определени в специалните директиви. Поради това на първо място Комисията разглежда характеристиките, които могат да обусловят ex-ante регулирането на конкретен пазар.

Трябва да се има предвид, че Рамковата директива се основава на предпоставката, че е налице необходимост от ex-ante задължения при определени обстоятелства, с цел да се осигури развитието на конкурентен пазар (вж. напр. съображение 25). Регулирането трябва да бъде насочено и балансирано по начин, който премахва истинските препятствия пред ефективната конкуренция в сектора: тежест вследствие на свръхрегулиране на операторите ще потисне инвестициите и иновациите, докато твърде слабо регулиране и неприлагането му там, където е необходимо, би обърнало обратно посоката на постиженията от последното десетилетие, свързани с либерализацията, избора за потребителите и динамиката на конкуренцията в сектора. В съответствие с целите, определени от регулаторната рамка, регулирането трябва да насърчава, наред с другото, ефикасни инвестиции и иновации в интерес на крайните потребители, както и последователен подход към регулиране на територията на Съюза.

Поради посочените по-горе причини се счита, че е подходящо прилагането на следните конкретни кумулативни критерии, за да се определи кои пазари на електронни съобщения подлежат на ex-ante регулиране.

(i) Наличие на високи и непреходни структурни, правни или регулаторни бариери за навлизане на пазара

Бариерите пред влизане в този сектор могат да бъдат структурни, законови или регулаторни. Наличието на високи бариери за навлизане на и за развитие на конкуренцията на пазара на електронни съобщения се счита за показател, че регулаторната намеса може да се изисква с цел да се осигури развитието на конкурентен пазар. Когато бариерите за навлизане са високи, при липса на регулаторна намеса, дори и предприятие, което е по-ефективно, отколкото историческото предприятие, е малко вероятно да бъде в състояние да навлезе на пазара и да бъде успешно конкурентно в полза на потребителя.

Важна характеристика на този първи критерий е дали високите бариери за навлизане е вероятно да бъдат непреходни в контекста на прилагането на модифициран Greenfield подход. Това изисква НРО да извършат оценка дали пазарите са действително конкурентни от гледна точка на бъдещо развитие при липса на регулиране, основано на констатирането на значителна пазарна сила.

Структурна бариера за навлизане съществува, когато състоянието на технологията и естеството на мрежата, заедно със свързаната с нея структура на разходите и/или равнище на търсене създават асиметрични условия между операторите, като не допускат навлизане на пазара или разрастване на конкурентите. Високи структурни бариери например могат да съществуват при пазари, характеризирани се с абсолютни предимства по отношение на разходите, значителни икономии от мащаба и/или обхвата, ограничения по отношение на капацитета, както и висок размер на невъзстановимите разходи. Подобни бариери могат да бъдат открити в сектори, които

разчитат на разгръщането на мрежи, като например фиксирани мрежи за електронни съобщения.

Законовите или регулаторни бариери не се основават на икономически условия, а произтичат от законови, административни или други държавни мерки, които имат пряко влияние върху условията за навлизане на нови участници и/или позиционирането им на съответния пазар. Примери за това са законовите изисквания, свързани с необходимите разрешения за изграждане на собствена инфраструктура, които могат да варират от план и разрешение за строителство до необходимостта от разрешение, когато се касае за засегнати имуществени и поземлени права на собственост, като например сервитути или друго разрешение за изграждане на мрежата в частна собственост. Друг пример е ограничаването на права за използване на честоти.

Не е достатъчно да се провери дали е налице навлизане или е вероятно да се осъществи такова на пазара като цяло, а по-скоро е необходимо да се провери дали новите навлизания могат да бъдат достатъчно незабавни и стабилни при липса на регулация, така че да могат да ограничат пазарната сила. Навлизане в малък мащаб (напр. в ограничен географски район) не може да се счита за достатъчно, когато пазарът е по-широк, тъй като може да бъде малко вероятно налагането на съществено ограничение върху господстващото предприятие (предприятия). Освен това, може да съществуват обективни ограничения за разширяване извън първоначалното навлизане в малък мащаб, като например липсата на икономии от мащаба извън най-гъсто населените градски зони, което би довело до малка вероятност такова навлизане да ограничи предприятието (предприятията) със ЗПС в рамките на съответния период от време. В действителност, бариерите пред навлизането на нови участници на пазара ще зависят също така и от минималния ефективен обем на производствата, както и от частта на невъзстановимите разходи.

(ii) Структурата на пазара не предполага развитие към ефективна конкуренция в рамките на съответния времеви хоризонт, предвид състоянието на инфраструктурната и другите видове конкуренция, които стоят зад бариерата пред навлизането на даден пазар

С оглед на характера на пазарите на електронни съобщения, за да бъде регулаторната намеса оправдана, характеристиките на пазара следва да бъдат анализирани не само в *статичен*, но и в *динамичен* и дългосрочен аспект. Съществува ли на пазара, при липса на регулация, тенденция към постигането на ефективна конкуренция? Пазарната динамика в отсъствието на специфично за отделните сектори *ex-ante* регулиране може да премахне препятствията пред навлизането с течение на времето, например в резултат на технологичното развитие или наложено преди това регулиране на пазара на едро. Разгръщането на алтернативни инфраструктури, позволяващи предлагането на взаимозаменяеми услуги на дребно може да доведе до промени в динамиката на конкуренцията по веригата за доставки. Конвергенцията на доскоро отделноособени пазари може да увеличи конкуренцията. Или, накратко, може да съществуват достатъчно действащи участници на пазара, за да възникне ефективна конкуренция, която стои зад бариерите пред навлизането на даден пазар, например на съответния пазар на дребно, дори и без *ex-ante* регулиране.

За да бъде подложен на *ex-ante* регулиране даден пазар трябва да притежава характеристики, показващи, че той не клони към ефективна конкуренция с течение на времето. Поради това този критерий взема под внимание редица структурни и поведенчески аспекти, които в крайна сметка показват дали, през разглеждания период

от време, пазарът показва характеристики, които могат да оправдаят налагането на регулаторни задължения.

Прилагането на този критерий включва оценка на състоянието на конкуренцията отвъд бариерите за навлизане на даден пазар, с други думи, дори и при наличието на високи бариери за навлизане. В действителност, наличието на структурни фактори или пазарни характеристики и други неблагоприятни тенденции може да означава, че на пазара се наблюдава тенденция към ефективна конкуренция. Такъв е например случаят с пазари с ограничен, но достатъчен брой предприятия, отвъд бариерата за навлизане и поставени в условията на еластично търсене по отношение на цените. Поради това може да има пазари, на които да съществуват стимули за иновации или разширяване и пазарните дялове могат да се променят с течение на времето и/или може да се наблюдава намаление на цените.

Пазарната динамика може също така да бъде променена от технологично развитие или конвергенцията на продукти и пазари. Наличието на инфраструктури, базирани на различни технологии, но предлагащи продукти, които са взаимозаменяеми за крайни клиенти, могат също да променят динамиката на конкуренцията по веригата на доставките, включително конкуренцията на цените, избора и качеството. В действителност, конкурентният натиск върху операторите не е задължително да произтича от други подобни оператори, а може да бъде упражняван от предприятия (като тези, които понастоящем се наричат „over the top“ играчи), които, въпреки приемането на различни бизнес модели, могат да предоставят продукти, които могат да се разглеждат като алтернатива от крайните потребители. В действителност, на иновативни пазари, конкурентните ограничения често произтичат от иновативни заплахи от потенциални конкуренти, които в момента не са на пазара, като динамична или по-дългосрочна конкуренция също така може да се появи между фирми, които от статична гледна точка не са непременно конкуренти на съществуващия пазар.

Възможно е да се получи и надхвърляне на капацитета при пазар, който би позволил на съперничаещи помежду си дружествата да увеличат производството си бързо в отговор на всяко ценово увеличение, при условие, че няма пречки за разрастване зад бариерите за навлизане. Тези бариери пред разрастването биха могли да съществуват, например ако навлизането в малък мащаб не позволява на фирмите да се движат от периферията към ядрото на пазара, заето от утвърдена(и) фирма(и).

Тенденция към ефективна конкуренция не означава непременно, че пазарът ще достигне състояние на такава в рамките на разглеждания период. Това просто означава, че съществуват ясни доказателства за динамика на пазара в рамките на разглеждания период, което показва, че състоянието на ефективна конкуренция ще бъде достигнато в обозримо бъдеще без предварително регулиране на съответния пазар. Ето защо, прогнозираните събития трябва да се очакват в рамките на точно определен период от време и въз основа на конкретни елементи (напр. бизнес планове, направени инвестиции, приложени нови технологии, които се разработват), а не нещо, което може да бъде възможно само на теория. Там, където пазарната динамика се променя с бързи темпове, е уместно да се обърне особено внимание при избора на период, който да бъде разгледан, за да се открие съответната тенденция на пазара.

Фактът, че пазарните дялове са започнали да намаляват през последните години или наличието на бъдещи несигурни технологични разработки сами по себе си са недостатъчни, за да се констатира, че на пазара има тенденция към ефективна конкуренция.

Като цяло, колкото по-късно се очаква да се реализира ефективна конкуренция в бъдеще, толкова по-вероятно е вторият критерий да бъде изпълнен.

(iii) Конкуrentното право само по себе си не е достатъчно, за адекватно справяне с констатираната пазарна неефективност

Ех-ante регулирането трябва да се налага само когато корективните мерки по силата на конкурентното право са недостатъчни, за да се разреши проблема с конкуренцията.¹⁶ Поради това, ех-ante регулирането и конкурентното право служат като допълнителни инструменти за постигане на целите на политиките в сектора на електронните съобщения и в решаването на проблема с липсата на ефективна конкуренция¹⁷. Следователно този трети критерий оценява достатъчността на конкурентното право само по себе си за разрешаване на проблема с пазарната неефективност, открит при анализа на пазара, при липса на ех-ante регулиране.

За потенциално ех-ante регулиране трябва да бъдат идентифицирани само пазари, където националното и европейското законодателство в областта на конкуренцията не се счита за достатъчно само по себе си за преодоляване на недостатъците на пазара и с цел да се осигури ефективна и устойчива конкуренция в обозримо бъдеще. Ех-ante регулирането би могло например да се счита за подходящо допълнение към конкурентното право в случаите, когато по силата на това право не може да бъде наложено задължение, необходимо за преодоляване на неефективността на пазара (например задължения за достъп при определени обстоятелства или специфични изисквания за отчитане на разходите), където изискванията за съответствие на намеса за отстраняване на неефективността на пазара са големи и трябва да се поддържат с течение на времето (напр. необходимост от по-подробно счетоводство за регулаторни цели, оценка на разходите, мониторинг на срокове и условия, включително технически параметри и т.н.) или когато е жизнено необходима честа и/или бърза намеса, или когато създаването на правна сигурност е от първостепенно значение (напр. задължения за контрол върху цените за повече от един период от време). Разликите обаче между прилагането на конкурентното право и ех-ante регулирането по отношение на ресурсите, необходими за отстраняване на неефективността на пазара, не трябва сами по себе си да бъдат релевантни.

Накратко, дали даден пазар за електронни съобщения трябва да се подложи на ех-ante регулиране ще зависи от устойчивостта на високите бариери за навлизане, липсата на тенденция към ефективна конкуренция и недостига на конкурентното право само по себе си (без предварително регулиране) за преодоляване на устойчиви неефективности на пазара. Тези критерии, които са били използвани в препоръките от 2003 г. и 2007 г. са се доказали като стабилни при оценяване на податливостта на пазарите на ех-ante регулиране.

¹⁶ Съображение 27 от Рамковата директива. Това съображение посочва също, че нововъзникващите пазари, дори където фактически пазарният лидер е вероятно да имат значителен пазарен дял, но не следва да бъдат обект на неуместни задължения. Комисията счита, че „нововъзникващи пазари“ са пазари, които са толкова нови и нестабилни, че не е възможно да се определи дали тестът на 3-те критерия е изпълнен или не.

¹⁷ В това отношение член 16, параграф 1 от Рамковата директива изисква НРО да си сътрудничат, в контекста на извършване на анализ на пазара, с националните органи за защита на конкуренцията.

2.3. Идентификация на пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране от страна на НРО

Предвид анализа, извършен от Комисията в Разяснителната бележка относно пазарите за търговия на дребно и свързаните с тях пазари на едро, за пазарите, посочени в препоръката, съществува презумпция, че трите критерия са изпълнени. Поради това, националните регулаторни органи не е нужно да ги преразглеждат при приемане на мярка за решаване на проблема с пазарната неефективност на някой от изброените пазари. По принцип, анализ на пазара в съответствие с член 16 от Рамковата директива е достатъчен за налагане или оттегляне на регулаторни задължения. Въпреки това, националните регулаторни органи могат да сметат за необходимо, въз основа на конкретни национални обстоятелства да проведат собствена проверка на трите критерия на пазарите на едро в настоящата препоръка и да представят своите заключения в съответствие с процедурата по консултиране, посочена в член 7 от Рамковата директива.

В същото време, НРО следва винаги да извършват проверка на теста на трите критерия, когато възнамеряват да регулират пазар, който не е включен в препоръката, но който, от гледна точка на конкретните национални условия и след извършен анализ на конкуренцията на пазара на дребно, би могъл да подлежи на ex-ante регулиране. Това например може да се случи, когато НРО констатира неблагоприятни последици за потребителите, които не могат да бъдат отстранени чрез налагане на регулиране на пазар от препоръката. В такъв случай пазарът, който трябва да се анализира на първо място, е онзи, който е най-високо във веригата на доставки по отношение на пазара на дребно. НРО следва последователно да анализират пазарите, разположени надолу по веригата след регулирания пазар от по-високо равнище, докато достигне до равнището на пазара(ите) на дребно¹⁸.

Освен това, разделителните линии на конкретен продукт или услуга на пазара могат да се различават на национално или поднационално равнище в сравнение с пазарите, посочени в препоръката. Например, когато се анализират пазарите за ширококоловтов достъп етапът на внедряване на високоскоростни ширококоловтови мрежи от следващо поколение и на внедряване на LTE мрежи може да се различава между държавите членки и това да доведе до различни заключения относно обхвата на съответния пазар.

НРО следва по всяко време да гарантират, че пазар, установен въз основа на националните обстоятелства (i) се определя въз основа на принципите на конкурентното право, заложи в известието на Комисията за определяне на пазара, (ii) е в съответствие с насоките за ЗПС и (iii) отговаря на теста на трите критерия, посочени по-горе. Въз основа на член 7, параграф, буква а) от Рамковата директива определението и анализа на съответен пазар, различен от тези, определени в препоръката, също е предмет на процедурата по консултиране, посочена в член 7 от Рамковата директива.

2.4. Връзка между теста на трите критерия и оценката на значителната пазарна сила

Като цяло тестът на трите критерия се различава от оценката дали един или повече оператори, действащи на конкретен пазар имат значително въздействие върху него,

¹⁸ Вж. точка 2.6. Термините нагоре/надолу по веригата се използват за обозначаване на степента на усъвършенстване на входния ресурс на едро и не показват нивото на близост до потребителя.

въпреки че двата анализа могат да използват сходни показатели. Тестът на трите критерия е насочен към общите *пазарни* характеристики и структурата, с единствената цел да се идентифицират тези пазари, подлежащи на *ex-ante* регулиране. Вместо това оценката на значителната пазарна сила определя дали *оператор*, действащ на даден пазар, който е идентифициран като подлежащ на *ex-ante* регулиране, трябва да се подлага на *ex-ante* регулиране. Докато даден пазар може да отговаря на трите критерия за целите на препоръката и поради това е посочен като подлежащ на *ex-ante* регулиране, то регулирането на определения пазар в отделна държава членка може да не бъде оправдано. От друга страна обаче, ако пазарът не отговаря или вече не отговаря на теста на трите критерия, *ex-ante* регулирането не е или вече няма да бъде оправдано.

В този контекст, за налагането, поддържането, изменението или оттеглянето на задължения, член 16, параграф 2 от Рамковата директива налага определяне въз основа на пазарен анализ дали съответният пазар е ефективно конкурентен. Това трябва да се извършва, като винаги се има предвид крайната цел на регулаторната рамка за осигуряване на ефективна конкуренция на всички съответни пазари на дребно.

2.5. Определяне на съответни географски пазари

Този раздел разглежда основни въпроси, свързани с определянето на съответните географски пазари от НРО. Тъй като този анализ може да варира значително в зависимост от съответния продуктов пазар, по-долу са предоставени по-подробни указания във връзка с определени отделни пазари. Предоставянето на подобни насоки има за цел да гарантира, че националните регулаторни органи използват последователен набор от параметри при оценката на географския обхват на съответен пазар, като по този начин се гарантира регулаторна последователност и предвидимост в целия Съюз.

Прилагането на принципите на конкурентното право, установени в законодателството и съдебната практика гласи, че съответният географски пазар обхваща зона, в която съответните предприятия участват в доставката и търсенето на съответните продукти или услуги, като в този район условията за конкуренция са сходни или достатъчно хомогенни, като районът може да бъде разграничен от съседните райони, в които преобладаващите условия за конкуренция се различават значително¹⁹.

При оценяване дали конкурентните условия в различни райони са сходни или достатъчно хомогенни, т.е. когато се разграничават географските граници на съответен пазар, трябва да се използват същите принципи като при разграничаването на съответния продуктов пазар, по-специално ограниченията за конкуренцията, като например взаимозаменяемостта при търсенето и предлагането²⁰.

Докато в миналото, поради исторически причини, географските пазари на електронни съобщения обикновено съответстват на територията на дадена държава членка, географският обхват на определен пазар по принцип може да бъде местен, регионален, национален или дори да обхващаща територии извън границите на отделните държави

¹⁹ Насоки за ЗПС, параграф 56.

²⁰ Насоки за ЗПС, параграф 57.

членки²¹. Трябва да се има предвид обхвата на мрежата на потенциалния оператор със значителна пазарна сила и дали този потенциален оператор със значителна пазарна сила действа еднакво в района на своята мрежа, както и дали е изправен пред съществено различни условия на конкуренция до степен, ограничаваща дейността му в някои райони, но не и в други.

Различният конкурентен натиск, различен в различните региони, сам по себе си може да се прояви по два различни начина. На първо място, регулирането на достъпа не винаги води до хомогенно прилагане на оферти за достъп в рамките на дадена държава членка, резултатът от което е различна степен на междуплатформена конкуренция на територията на една държава членка (например чрез различно значение и развитие на необвързания достъп до абонатните линии (LLU)). На второ място, конкурентният натиск може да произтича от присъствието на алтернативни платформи, т.е. технологии, различни от xDSL, включително кабелни, безжични, мобилни широколентови услуги или конкурентни високоскоростни мрежи от оптични влакна (междуплатформена конкуренция). Докато сме свидетели на увеличаване на инвестициите в алтернативни инфраструктури на територията на целия Съюз, подобни инвестиции често са неравномерно разпространени на територията на дадена държава членка. В много държави вече са налице конкурентни инфраструктури само в някои части, обикновено в градските райони. В двата посочени по-горе сценария резултатът може да покаже, че динамиката на конкуренцията се различава значително на територията на дадена държава. В такъв случай НРО по принцип би могъл да установи географски пазари на поднационално равнище.

Както ще бъде посочено по-подробно за отделните пазари по-долу, въпреки че окончателният анализ на ЗПС ще се извършва на равнище търговия на едро²², отправната точка за всеки географски анализ трябва да бъде условията за конкуренция на пазара на дребно. В резултат на това, когато географски различните конкурентни условия предполагат по-задълбочен поглед върху възможността за идентифициране на пазари на едро на поднационално равнище, очаква се НРО да разгледат редица критерии, за да определят – следвайки модифицирания Greenfield подход – дали в отсъствието на регулаторна намеса на по-високо ниво има риск от неблагоприятни последици за потребителите на пазара на дребно поради липса на конкуренция.

Точните критерии, които трябва да бъдат взети под внимание при оценката на хомогенността на конкурентните условия в различни географски райони, могат да варират в зависимост от пазара(ите), но се основават на същите принципи на конкурентното право, които се прилагат при определяне на границите на географските пазари. Това означава, че националните регулаторни органи трябва да разгледат броя и размера на потенциалните конкуренти, разпределението на пазарните дялове, разликите в цените или вариацията на цените в различните географски райони, както и други свързани с конкуренцията аспекти, които могат да бъдат резултат от съответните конкурентни разлики между географските райони (характер на търсенето, различията в

²¹ Съгласно член 15, параграф 4 от Рамковата директива, след консултация с националните регулаторни органи и вземане предвид в максимална степен становището на ОЕРЕС, Комисията може да приеме решение за определяне на транснационални пазари.

²² Или, по изключение, на равнище търговия на дребно, само ако НРО установи, че даден пазар на дребно отговаря на трите критерия.

търговските оферти, пазарни стратегии и др.)²³ Когато търсят взаимозаменяемост при предлагането, НРО следва да вземат предвид и всички съществуващи правни или регулаторни изисквания, които биха могли да попречат на своевременното навлизане в съответния пазар²⁴.

В резултат на това НРО ще трябва да определят конкурентите на потенциалния(те) оператор(и) със ЗПС и да извършат оценка на района на предлагане на тези конкуренти. Конкурентите включват както настоящите, които предоставят конкурентни оферти на съответния продуктов пазар, така и (потенциални) участници, които биха могли да навлязат на пазара в случай на малко, но трайно увеличение на цената на офертите на историческите оператори на този пазар. Съгласно принципите на конкурентното право, за целите на определянето на пазар се взема предвид само навлизането в краткосрочен план²⁵. Макар, че по принцип потенциалната конкуренция не се взема предвид при определянето на пазарите, а на етапа на анализ на ЗПС, ясното разграничение между взаимозаменяемостта при предлагането и потенциалната конкуренция на пазарите на електронни съобщения може да бъде по-сложно, отколкото на други пазари, предвид динамичното естество на първите. Това, което има значение обаче е, че потенциално навлизане се взема предвид в анализа на пазара или на етап първоначално определяне или по време на последващия анализ на ЗПС²⁶. Фактът, че конкурентите имат район на предлагане, който не е национален, не е достатъчен да доведе до заключението, че съществуват отделни географски пазари. Ще трябва да бъдат взети под внимание и други доказателства, свързани с взаимозаменяемостта при търсенето и предлагането на съответния пазар. Действително конкурентите на регионално равнище могат да упражнят конкурентен натиск извън района им на действие, когато потенциалният оператор със ЗПС прилага еднакви тарифи, а регионалният конкурент е твърде голям, за да бъде пренебрегнат. Освен това, трябва да има доказателство, че натискът за разликите в цените на регионално равнище идва от клиенти и конкуренти, а не отразява просто разликите в направените разходи.

Относно избора на географската единица, от която даден НРО следва да започне своята оценка, установената практика по член 7 посочва, че националните регулаторни органи следва да гарантират, че тези единици са а) с подходящ размер, т.е. достатъчно малки, за да се избегнат значителни вариации на конкурентните условия в рамките на всяка единица, но все пак достатъчно големи, за да се избегне микро-анализ, който е ресурсоемък и обременяващ и може да доведе до фрагментиране на пазара, б) могат да отразят структурата на мрежата на всички относими оператори, и в) имат ясни и стабилни граници във времето.

В ситуация, в която националните регулаторни органи не могат да определят по същество и обективно различни условия, устойчиви във времето, за да се определят поднационалните пазари на едро, съществуването на географски диференцирани ограничения за даден оператор със ЗПС, който извършва дейност на национално равнище, като например различни нива на инфраструктурна конкуренция в различните

²³ Съединени дела С 68/94 и С 30/95 Франция и други срещу Комисията [1998 г.] ECR I 1375, „Kali&Salz“, параграф 143; съединени дела Т-346/02 и Т-347/02 Cableuropa срещу Комисията [2003] ECR II-04251, параграф 115.

²⁴ Параграф 53 от Насоките за ЗПС.

²⁵ Съгласно известие на Комисията относно определянето на съответния пазар по смисъла на общностното право на конкуренция (97/С 372/03), параграф 24.

²⁶ Параграф 38 и бележка под линия 24 от Насоките за ЗПС.

части от територията, е по-подходящо да се вземат предвид на етапа на определяне на мерките чрез налагане на набор от географски диференцирани задължения.

2.6. Анализ на пазарите, определени като подлежащи на ex-ante регулиране

Някои от пазарите, установени в препоръката, са взаимно свързани и за НРО е налице логическа последователност за анализирането им.

Като цяло, отправна точка на анализа е дали пазар(и) на дребно надолу по веригата са ефективно конкурентни, чрез извършване на оценка на всички несъвършенства на пазара, които могат да доведат до ЗПС и които биха били наблюдавани при липсата на регулация на ЗПС на съответния пазар на дребно и на свързания пазар(и) едро, но при наличието на друга регулация. Като се има предвид, че регулаторните задължения на оператори със значителна пазарна сила са налагани при някои случаи повече от десетилетие, фактическите доказателства от пазарите на дребно ще покажат най-вече ситуация, която се влияе от наличието на икономическо регулиране. Първоначалното мнение, че пазарът на дребно е ефективно конкурентен трябва да се провери, за да се определи дали има вероятност от възникване на ЗПС в случай, че съществуващото регулиране се премахне на ниво търговия на едро и, ако е приложимо, на ниво търговия на дребно. Във връзка с това НРО следва да анализират всички съществуващи и потенциални съответни ограничения на конкуренцията и възможността за неблагоприятни последици за потребителите.

Когато пазарът на дребно е определен за неефективно конкурентен при липсата на регулиране, пазарът, който трябва да се анализира на първо място, е онзи, който е най-високо във веригата на доставки по отношение на пазара на дребно. Като се има предвид предварителното регулиране, наложено на този пазар (ако има такава), трябва да се извърши оценка дали има вероятност от ЗПС на прогнозна основа при съответния(те) пазар(и) надолу по веригата(ите). Така НРО следва последователно да анализират пазарите, разположени надолу по веригата след регулирания пазар от по-високо равнище, докато достигне до равнището на пазара(ите) на дребно²⁷. Пазарът на дребно следва да бъде подложен на пряко регулиране само ако не е ефективно конкурентен, въпреки наличието на подходящо регулиране на всеки от свързаните пазари на едро нагоре по веригата.

В тази връзка следва да се отбележи, че някои пазари надолу по веригата се нуждаят от повече от един входящ ресурс на едро (например пазарите за повиквания на дребно изискват терминиране, генериране и транзит като входящи ресурси), а някои ресурси на едро засягат няколко пазара надолу по веригата (напр. широколентовият достъп може да даде на операторите достъп до няколко пазара на дребно, различни от предоставянето на интернет услуги, като например гласови услуги, радио- и ТВ разпространение и SMS). Следователно, регулирането на входящите ресурси на едро може да продължи да бъде необходимо, дори когато един от съответните пазари на дребно изглежда ефективно конкурентен, и обратно, регулирането на даден входящ ресурс на едро може да не е достатъчно за разрешаване проблема с пазарната неефективност на равнище търговия на дребно.

²⁷

Например, пазарът на едро за локален достъп е по-нагоре по веригата от пазара на едро за централен достъп. И двата са от по-нагоре по веригата от пазара на дребно за интернет достъп. По същия начин, пазарите за терминиране са по-нагоре по веригата от пазарите на дребно за мобилни и фиксирани повиквания .

Съгласно член 16 от Рамковата директива, който се отнася до процедурата за анализ на пазара, след като НРО определи, че даден пазар подлежи на ex-ante регулиране предвид факта, че не е ефективно конкурентен, националният регулаторен орган определя предприятията, които самостоятелно или съвместно имат значително въздействие върху този пазар и им налага подходящи регулаторни задължения. Когато националният регулаторен орган стигне до заключението че пазарът е ефективно конкурентен, той не налага или не продължава никакви регулаторни задължения. Резултатите от процедурата за анализ на пазара се предоставят на Комисията, ОЕРЕС и на националните регулаторни органи в съответствие с член 7 от Рамковата директива, ако тези мерки попадат в приложното поле на член 7, параграф 3 от Рамковата директива.

3. ХОРИЗОНТАЛНИ ВЪПРОСИ

При извършването на преглед на пазарите остават актуални редица общи теми. Те включват съответните технологични достижения след извършването на последния преглед, наблюдаваните тенденции, както и въпроси, свързани с вътрешните доставки.

3.1. Технологично развитие

След приемането на Препоръката относно съответните пазари през 2007 г. са били наблюдавани няколко технологични разработки, които оказват въздействие към момента или в бъдеще върху съответните пазари, определени в препоръката. Тези промени включват развитие на LTE²⁸, надграждане на кабелната инфраструктура и разгръщане на оптични влакна. Освен това, използването на широколентов достъп до интернет е от все по-голямо значение до степен, че е надминало използването на теснолентов достъп, което е довело до увеличаване на търсенето и предлагането на услуги и приложения през интернет, включително „over-the-top“ услуги (OTT)²⁹. Освен това, IP технологията взема превес над мрежи с комутация на канали, което е от значение по-специално за фиксираните телефонни услуги. Освен това, налице е значително увеличение на междуплатформената конкуренция с модернизацията на кабелните технологии и локалното разгръщане на оптично влакно. Следователно целта на този раздел е да се обърне внимание на основните тенденции, които са били забелязани и които ще окажат влияние върху конкуренцията и върху границите на съответните пазари по време на периода на действие на настоящата препоръка.

PSTN и VoIP

В близкото минало преходът от обществена комутируема телефонна мрежа (PSTN), традиционно използваната технология за достъп до телефонни услуги, към IP-базирани системи е довело до нарастващо използване на услуги за гласова комуникация през IP

²⁸ LTE (на английски: Long Term Evolution) е конкурентна на WiMAX технология, и може да достигне скорости до 100 Mbps. Технологията LTE е безжична широколентова технология за дългосрочно развитие, която в резултат на въведената система за пакетен пренос на данните се отличава с по-ефективно ползване на радиочестотния спектър и с много по-високи скорости на мобилен обмен на данни в сравнение с GSM и UMTS;

²⁹ OTT услуга предоставя продукт през интернет, неизползващи традиционните канали за разпространение, като например услугите за съобщения, или неуправляем VoIP.

(VoIP), управляеми и неуправляеми³⁰. Този преход се характеризира с нарастваща миграция към мрежи изцяло основани на IP, въпреки че това ще бъде завършено по различно време в различните държави членки. В действителност, няколко исторически оператора в Съюза са декларирали намерение да изключат своите PSTN през периода на прилагане на настоящата препоръка, въпреки че не е изключено някои PSTN услуги да продължат да бъдат използвани в определени държави членки през този период. Услугите за гласова комуникация по IP дават възможност на потребителя да осъществява фиксирани разговори посредством широколентов достъп до интернет вместо чрез теснолентова (PSTN) линия. Въпреки това обаче, вече се наблюдава разгръщане на теснолентови IP връзки. Тези връзки позволяват на крайния потребител да поддържа фиксиран теснолентов (IP) достъп, без да се налага да се регистрира и да плаща за допълнителни услуги като достъп до широколентов интернет, което се наблюдава много често при пакетните оферти. Поради факта, че използва IP, VoIP разчита на предаването на данни. Ето защо това изисква IP връзка, за да могат потребителите да използват VoIP услуги за телефонни разговори.

LTE

Long Term Evolution (или „LTE“) е стандарт за безжична комуникация с високоскоростен пренос на данни, по-специално за мобилни телефони и терминали за данни. Счита се, че е наследник на сегашната мобилна 3G технология. Въпреки, че в момента само няколко оператора са развили LTE и са направили това при твърде различни условия, от гледна точка на бъдещето се очаква да имат значително въздействие на пазара. В Съюза комбинацията на LTE с допълнителен спектър и евентуално по-плътни мрежи, като се използва смес от макро клетки и малки клетки, по принцип предлага по-висок капацитет (т.е. по-висока скорост, по-малко закъснение) по-ниска единична цена. Тези промени правят особено уместно наблюдението на конкурентните взаимодействия между безжичните и фиксираните мрежи за в бъдеще, въпреки че потребителите на LTE все още могат да изпитват различни затруднения, като например за предаване на видеосигнал, поради съвместното използване на ограничения капацитет на мобилните мрежи, както и липсата на способност за прехвърляне на товара на мобилния трафик към фиксираните мрежи при някои обстоятелства.

Медни и оптични мрежи

Както е обяснено в раздел 4.2.2.1, медта е традиционната инфраструктура в мрежата за достъп, въпреки че от много години оптиката е била разгръщана на по-високи нива в мрежовата структура. В ход е мащабно изграждане на оптични влакна в мрежата за достъп и се очаква да продължи и в близко бъдеще, но високите разходи за това са пречка пред бързото и универсално разгръщане. Реализирането на прехода към мрежи за достъп от следващо поколение (NGA) ще доведе до по-високи скорости и евентуално по-ниски цени. Някои технологии, като например „векторинга“, в момента са в процес на развитие и вече са използвани в някои държави членки за увеличаване на скоростта по медни кабели до ниво, близко до това на оптичните кабелни мрежи като увеличават и срока на годност на първите. Други продукти са разработени за стимулиране на достъпа до оптични влакна, като например виртуалния необвързан достъп до

³⁰

Управляемите VoIP услуги се управляват от оператор или доставчик на услуги, който има контрол над широколентовата връзка до крайния потребител и следователно може да гарантира висока надеждност и качество на услугата.

абонатната линия (VULA). Макар физически необвързан достъп обикновено да се счита за даващ възможност за предоставяне на операторите на пълен контрол върху мрежата, което позволява на търсещите достъп да разграничат своите оферти на дребно и да правят иновации, такива виртуални продукти са били налагани от НРО в ситуации, където физически необвързан достъп с оптични влакна не е бил възможен в момента, или където наличието на необвързан достъп до междинна точка от абонатната линия няма да позволи реализирането на ползите, постигнати чрез използване на векторинг технологиите.

Кабелни мрежи

Сегашният стандарт в коаксиалните кабели, който осигурява скорост за пренос до 500 Mbps в посока към крайния потребител, е DOCSIS 3.0, но през следващите години е предвидено надграждане до DOCSIS 3.1, което ще даде възможност за още по-високи скорости. Освен това, очевидната възможност на някои кабелни оператори да предлагат продукти за достъп на едро чрез кабелни мрежи, което не е наблюдавано в близкото минало, може също така да подобри условията на конкуренция в резултат на услугите за достъп, предлагани от кабелните оператори и стимулирането на развитието и въвеждането на NGA мрежи.

3.2. Тенденции

Over-the-top (OTT) услуги

На равнище пазар на дребно е имало увеличение на развитието и търсенето на OTT услуги, което е в резултат на повишената достъпност на ширококолов достъп за фиксирани и мобилни платформи. Освен това, предоставянето на някои OTT услуги може да нарасне до степен, до която могат да бъдат разглеждани като алтернатива на електронните съобщителни услуги, които обикновено се предоставят от операторите, като например гласови повиквания и SMS. Тези услуги могат да имат отрицателно въздействие върху сегашните бизнес модели на инфраструктурните оператори, тъй като много от тези услуги се предлагат безплатно. Въпреки че в момента OTT услугите все още не са на ниво, на което могат да се разглеждат като действителни заместители на услугите, предоставяни от инфраструктурните оператори, определени технологични нововъведения, като например нарастващото значение на смартфоните и предстоящото разширяване на LTE, вероятно ще доведат до непрекъснато разширяване на OTT услугите. В някои случаи инфраструктурните оператори са разработили свои собствени OTT услуги да се конкуриране с другите, обикновено безплатни OTT услуги. Въпреки това, някои OTT услуги все още са изправени пред ограничения, като например изискването и двамата потребители да са свързани по едно и също време, за да може да използват услугата. Независимо от това, може да се предвиди, че значението на тези услуги ще продължи да расте и те ще имат пряко въздействие върху пазара, по-специално този на дребно. Независимо от това, тези доставчици на OTT услуги ще продължат да се нуждаят от основната инфраструктура, разработена от самите тях или предоставена от оператор. Това ще трябва да се вземе предвид при анализа на съответните пазари. Някои НРО са включили OTT услуги в своите продуктови пазари и по този начин тези услуги подлежат на регулиране, наред с традиционните електронни съобщителни услуги, когато те също се считат за отговарящи на определението за електронни съобщителни услуги. Въпреки това, на равнище ЕС се констатира, че OTT услугите налагат само частични ограничения на конкуренцията, както е описано в раздела по-долу във връзка с конкретни пазари. В момента, съгласно регулаторната рамка, националните регулаторни органи имат ограничени правомощия да изискват

данни от доставчиците на ОТТ услугите. Въпреки това, националните регулаторни органи все още може да използват данни, получени от други източници, включително и от доставчиците на електронни съобщителни услуги, за да извършат оценка на възможното пазарно въздействие на ОТТ услугите.

Предлагане на пакетни услуги

На равнище пазар на дребно се наблюдава нарастване на търсенето на пакети от услуги, предлагани от един и същ оператор на една и съща цена, известен също като „пакетни услуги“. Пакетните услуги, предлагани на пазара на дребно могат да се състоят от регулирани и нерегулирани входни ресурси, като абонамент за телевизия, мобилни и фиксирани телефонни услуги. Наблюдават се високи нива на предлагане на пакетни услуги, особено по отношение на широколентовия достъп и фиксирана телефонна услуга. Независимо от това, въпреки факта, че предлагането на пакетни услуги е една от доминиращите тенденции, наблюдавани в търговията на дребно, настоящата препоръка не предлага определянето на отделен пазар на дребно за пакетни услуги, защото до този момент доказателствата не са посочили, че е налице необходимост от ex-ante регулиране на пакетните услуги, което може да съдържа ex-ante регулиране на входа. Освен това, дори ако НРО определи пазара на дребно за тройни пакетни услуги, например, входните ресурси на едро, необходими за съставянето на този пакет ще останат отделни и не са взаимозаменяеми, като например локален достъп, висококачествен достъп и терминиране. Това, което е важно в този аспект е, че НРО са в състояние да гарантират, че регулираните елементи от пакета, предоставяни от вертикално интегрирания оператор със ЗПС, могат да бъдат ефективно репликирани/възпроизведени (по отношение на техническото и икономическото възпроизвеждане) на равнище търговия на дребно, без косвено разширение на регулацията към други компоненти, които съществуват при условия на конкуренция. Освен това се твърди, че в случаите на предоставяне на фиксирана гласова услуга с широколентов достъп и/или IPTV, пакетното предлагане на дребно е по-скоро явление за (с цел) продължаване предоставянето на замиращата фиксирана гласова услуга заедно с широколентов достъп и/или IPTV, а не икономически значима оферта, която променя конкурентната динамика в по-дълъг период от време.

3.3. Вътрешни доставки

Въпросът за това как да се вземат предвид вътрешните доставки на ресурси на едро възниква често при определянето и анализа на пазарите на едро. В някои случаи, това, което е в процес на разглеждане, са вътрешните доставки на историческите оператори. В други, това са вътрешните доставки на алтернативни оператори.

В много случаи историческият оператор е единственото предприятие, което е в състояние да осигури потенциални услуги на едро. Много е вероятно да няма търговски пазар, тъй като това често не е в интерес на историческия оператор. Там, където няма търговски пазар и там, където има неблагоприятни последици за потребителите на пазара на дребно, е оправдано да се изгради условен пазар, когато потенциално търсене съществува. Тук трябва да се вземат предвид косвените вътрешни доставки на този ресурс, който историческият оператор сам си предоставя.

В случаите, когато има вероятност за заместване на търсенето, т.е., където клиентите на едро проявяват интерес да се снабдят с услуги от алтернативни оператори, може да е оправдано да се вземат предвид съответните вътрешни доставки за целите на очертаване на границите на пазара. Дори там, където има алтернативен потенциален

доставчик, той може да споделя едни и същи стратегически интереси с историческия оператор относно доставките на трети страни с цел да попречи за навлизане на пазара. Вътрешните доставки на алтернативните оператори следва по-специално да се оценяват, когато мрежите им са включени в съответния пазар вследствие на силните преки ценови ограничения, които те упражняват върху историческия оператор. Това обаче не е целесъобразно, ако алтернативните оператори са изправени пред ограничения на капацитета или техните мрежи не разполагат с цялостно покритие, очаквано от търсещите достъп, и/или ако алтернативните доставчици трудно навлизат на търговския пазар.

4. ПРЕГЛЕД НА ПАЗАРИТЕ С ОГЛЕД ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СЪОТВЕТНИТЕ ПАЗАРИ ЗА ЦЕЛИТЕ НА ПРЕПОРЪКАТА

Този раздел разглежда широките пазарни области в рамките на сектора на електронните съобщения, анализира накратко общата пазарна структура на съответните пазари на дребно и едро в рамките на тези области и идентифицира конкретните пазари, които подлежат на *ex-ante* регулиране.

Основна цел на регулаторната рамка е да увеличи ползите за ползвателите и потребителите по отношение на избора, цената и качеството чрез насърчаване и осигуряване на ефективна конкуренция на пазара на дребно, както и насърчаване на ефективни инвестиции и иновации в нова и подобрена инфраструктура. Освен това, съгласно Директива 2009/140/ЕО (Директива за по-добро регулиране), целта е постепенно да се намаляват предварителните отраслови правила успоредно с развитието на пазарната конкуренция и в крайна сметка електронните съобщения да се уреждат единствено от конкурентното право. Даден пазар следва да подлежи на *ex-ante* регулиране само в случай, че при липса на регулаторна намеса биха могли да се очакват неблагоприятни последици за потребителите. Поради това отправната точка е характеристиката на пазарите на дребно, следвано от описание и определение на свързаните пазари на едро.

По принцип може да се появи липса на ефективна конкуренция на ниво търговия на дребно или търговията на едро, или и в двата случая. Определянето на пазар на дребно (като част от веригата на стойността) за целите на *ex ante* пазарния анализ не означава, че когато е налице констатация от НРО за липса на ефективна конкуренция, на пазара на дребно ще бъдат приложени регулаторни мерки. Регулаторен контрол върху услугите на дребно може да се налага само когато съответните мерки, свързани с пазара на едро, не успеят да постигнат целта за осигуряване на ефективна конкуренция на пазара на дребно. Като се има предвид напредъкът в състоянието на конкуренцията, постигнат с помощта на регулирането, с настоящата препоръка се определят само съответните пазари на равнище пазар на едро. Смята се, че тяхното регулиране може да помогне за разрешаването на проблема с липсата на конкуренция на равнище пазари на едро, която на свой ред е причина за установените пазарни недостатъци на свързаните пазари на дребно. Намесвайки се само на равнище търговия на едро, НРО могат да осигурят колкото е възможно повече дадена верига на стойността да бъде обект на конкурентен натиск, постигайки по този начин оптимални резултати за крайните потребители.

Пазарите следва да бъдат разглеждани по начин, който е независим от мрежата или инфраструктурата, която се използва за предоставянето на услуги, както и в съответствие с принципите на конкурентното право. За целите на третата препоръка,

отправната точка за определяне на пазара са пазарите, определени във втората препоръка. Не са налице доказателства, анализирани при подготовката на настоящата препоръка и разяснителна бележка, че някой от пазарите, които са изброени в приложението към Препоръка 2003/311/ЕО от 11 февруари 2003 г., и не е в приложението към Препоръка 2007/879/ЕО от 17 декември 2007 г. трябва да бъде въведен отново в приложението към настоящата препоръка.

4.1. Достъп до глас и гласови услуги

В Препоръката от 2007 г., един пазар на дребно и три пазара на едро, свързани с гласови услуги са определени като подлежащи на ex-ante регулиране:

- *Достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение за домашни и бизнес потребители (пазар 1);*
- *Генериране на повиквания от определено местоположение на обществени телефонни мрежи (пазар 2);*
- *Терминиране на повиквания в определено местоположение на индивидуални обществени телефонни мрежи, в определено (пазар 3);*
- *Терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи (пазар 7).*

Фиксираният пазар на едро за терминиране на гласови повиквания ще се разглежда заедно с мобилния си аналог (вж. точка 4.1.3) предвид специфичните характеристики на тези два пазара.

4.1.1. Пазар на дребно за достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение за домашни и бизнес потребители

Препоръката от 2007 г. определя два различни пазара на дребно: (i) достъп на дребно до обществената телефонна мрежа от определено местоположение и (ii) пазари на дребно за повиквания от определено местоположение. Само първият се счита за подлежащ на ex-ante регулиране. Пазарът включва управляемият глас посредством широколентови интернет услуги (managed voice-over-broadband (VoB)) в държави, където има достатъчно разпространение и където съществува съответна взаимозаменяемост. От друга страна, фиксираният широколентов достъп не се счита за принадлежащ към същия пазар, предвид липсата на взаимозаменяемост с фиксирания теснолентов достъп. Предвиден беше само единен пазар за теснолентов достъп за домашни и бизнес потребители. По това време условията на пазара показват, че липсата на регулиране на равнище на дребно или на едро ще доведе до слаб конкурентен натиск върху историческия оператор, което води до намаляване на офертите за потребителя. Тестът на трите критерия демонстрира, че налагането на инфраструктурен достъп на едро няма да премахне високите и непреходни бариери пред навлизането на пазара за достъп на дребно в определено местоположение, нито пък позволява този пазар да постигне ефективна конкуренция, дори и в съчетание с развитието на други инфраструктури (т.е. кабелни или FTTx). Поради това се счита, че дори и при наличието на регулиране на едро, пазарът на дребно за достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение остава предмет на ex-ante регулиране.

Съответен продуктов пазар

Пазар 1 от препоръката от 2007 г. се определя като достъп до обществената телефонна мрежа в определено местоположение за домашни и бизнес потребители и е последният останал пазар на дребно, който се разглежда в препоръката от 2007 г. относно

съответните пазари, подлежащи на ex-ante регулиране. Терминът „обществена телефонна мрежа“ се отнася за комутируемата мрежа (обществена комутируема телефонна мрежа или „PSTN“). Както е описано по-горе и също признато в препоръката от 2007, фиксираният теснолентов достъп може също така да бъде предоставян през други мрежи, като например xDSL, оптични или кабелни мрежи.

Относно регулирания фиксиран теснолентов достъп, той може да бъде предоставен чрез линия под наем на едро („WLR“), което обикновено се налага като мярка на пазар 1, или чрез регулиран достъп на пазари 4 и 5 от препоръката от 2007 г., където търсещият достъп може да предостави на крайния потребител достъп до гласова услуга през IP/широколентов достъп до интернет чрез необвързан достъп до абонатна линия („LLU“) или чрез битстрийм. Когато се предоставя чрез други средства, а не през PSTN, фиксираният теснолентов достъп обикновено е в пакет поне с достъп до интернет или IPTV. Предоставяне само на фиксирана теснолентова услуга чрез регулиран достъп до LLU или битстрийм е икономически неизгодно, като същото се отнася и за фиксиран теснолентов достъп през оптични мрежи и мрежи за кабелна телевизия. Все още тези форми на достъп до фиксираната телефонна мрежа се увеличават, което показва, че крайните потребители оценяват допълнителните предимства на широколентовия пред теснолентовия достъп.

Отличителна характеристика на фиксирания теснолентов достъп е, че PSTN технологията предвижда функции и характеристики, които не могат или не е лесно да се възпроизведат при други инфраструктури³¹. В този контекст, терминът „потребители традиционалисти“ се отнася за потребители, които не могат лесно да преминат към друга услуга/мрежа поради специфичните особености, предоставяни от PSTN мрежата или просто за потребители, които по други причини желаят да останат свързани към тази мрежа³². В действителност, с намаляването на общия брой потребители (като тези, които могат лесно да преминат към друга мрежа, все повече го правят), се открива потенциален риск останалите потребители („потребители традиционалисти“) да бъдат изправени пред неблагоприятни условия, включително цени над равнището на конкуренцията. Въпреки това, когато ограниченията на конкуренцията са достатъчно силни, за да доведат до премахване на регулирането на пазара, по принцип трябва да бъдат в състояние да противодействат на такива увеличения на цените, също така по отношение на потребителите, които остават свързани в PSTN мрежата. Освен това, инвестициите в изцяло базирани на IP мрежи ще позволят на оператора на мрежата да увеличи нейната ефективност и да осигури по-рентабилни услуги на крайните си потребители. В средносрочен план за един оператор няма да е изгодно да поддържа PSTN мрежата заедно с неговата изцяло IP базирана мрежа, дори ако може да определи цена над конкурентната за ограничен период от време за ограничена група от потребители традиционалисти. Едновременно с това, технологични решения, предлагани по-специално от VoIP и мобилни оператори, допълнително ще намалят

³¹ Това включва най-вече високо ниво на качество, сигурност и надеждност, независимо електрозахранване и възможността за доставяне на съобщения по факс. Тези характеристики правят PSTN мрежите особено подходящи за специфични приложения като алармени и системи за наблюдение. Фактът, че PSTN мрежата предоставя електрическо захранване я прави по-устойчива в сравнение с други, които разчитат на нормалната електроснабдителна мрежа и които могат да не функционират в случай на спиране на електрозахранването.

³² Например потребители, които са много чувствителни към цената и/или не се възползват обикновено от широколентова връзка или от пакетна оферта.

PSTN зависимостта на потребителите като предлага повишена надеждност и сигурност на равнища, подобни на тези при PSTN мрежите. Ако обаче, въпреки конкурентния натиск, остане съществен риск някои потребители традиционалисти да изпитат отрицателни последици от премахването на ex-ante регулирането, НРО могат да обмислят прилагане на алтернативни и по-пропорционални, преходни политики, които не са базирани на задълженията за ЗПС, с цел защита на малка и намаляваща група от специфични потребители, които все още зависят от PSTN технологията или потребителски групи, които биха могли да бъдат особено уязвими.³³ Поради това, от перспективна гледна точка, НРО следва да анализират предоставянето на услуги, като например фиксиран теснолентов достъп и необходимостта от регулиране на достъпа на едро спрямо преминаването към изцяло базирани на IP мрежи. При подобен анализ НРО може да обърнат по-специално внимание на броя на „captive“ потребителите на определения географски пазар и потенциалния риск от антиконкурентно поведение от оператора на фиксираната мрежа при липса на ex-ante регулиране, разчитайки само на общото право в областта на конкуренцията.

Въпреки, че мобилните мрежи до голяма степен могат да репликират офертите от фиксираните мрежи, като предоставят на крайни потребители оферти, сходни с тези на фиксираните мрежи³⁴, достъпът през мобилна мрежа в момента не се счита като цяло от НРО като алтернатива на достъпа до обществена мрежа в определено местоположение. Докато процентът на домакинствата, които използват само мобилни мрежи нараства непрекъснато в Съюза, по-голямата част от потребителите все още използват едновременно фиксирани и мобилни абонаменти. Освен това, покритието и качеството на повикванията в мобилните мрежи все още се различават географски и във времето, като зависят и от броя на едновременните потребители в мрежата. Към момента тези елементи изглежда показват по-голяма степен на взаимно допълване, отколкото на взаимозаменяемост между тези продукти в повечето държави членки. От друга страна фактът, че фиксираният абонамент все повече се използва за получаване на достъп до интернет и допълнителни услуги като например IPTV, с национални разговори във фиксирани мрежи, които често се предоставят в пакета със символични или без допълнителни такси може да означава, че посоченият по-горе брой потребители, които запазват както фиксирания, така и мобилния абонамент преувеличава степента на допълване (за разлика от взаимозаменяемостта) на съответните гласови услуги на тези платформи.

Освен това, мобилната и фиксирана взаимозаменяемост вече може да бъде по-ясно установена в някои пазари по-специално, когато фиксираното проникване е намаляло значително в полза на мобилното, и покритието на мобилната мрежа е близко до 100%. Други показатели за стигане до заключение за фиксирана – мобилна взаимозаменяемост са изравняване на цените и поведенчески модели, като например изравняването на средната продължителност на разговорите в мобилните мрежи и тази във фиксираниите. Освен това, преминаването на трафик от фиксирани към мобилни мрежи се наблюдава като цяло в Съюза, като се очаква да бъде още по-широко разпространено на пазари, където е установена действителна взаимозаменяемост. Фиксирана-мобилна взаимозаменяемост, която е достатъчна за определяне на единен

³³ Например задължения, свързани с достъпността на тарифите, както е предвидено в Директивата за универсалната услуга.

³⁴ Като например 'homezone' за мобилен телефон на цени, равни на тези при фиксираната телефония.

пазар за достъп не е предвидена на равнище ЕС за предстоящия период, обхванат от настоящата препоръка, но е вероятно повече НРО действително да имат възможност да стигнат до заключението, че такава взаимозаменяемост съществува на техните национални пазари. Дори там, където не е открита идеална взаимозаменяемост, мобилните услуги могат да упражнят натиск върху фиксирания до там, че фиксирания оператори да са ограничени при ценообразуването, като това трябва да бъде надлежно взето под внимание при оценката на трите критерия или анализа за ЗПС, както и (алтернативно) при оценката на подходящите корективни мерки.

В допълнение към конкурентния натиск, произтичащ от посочената по-горе мобилна-фиксирана взаимозаменяемост, телефонните решения, базирани на VoIP технологията ще стават все по-важни в близко бъдеще. Потенциалните ефекти от прехода към VoIP телефония ще зависят от различни фактори, като например проникването на широколентовия достъп, наличието на алтернативни платформи (CaTV, мобилен широколентов интернет, LTE), както и очакваното им използване (от домашни или бизнес потребители). Може да се очаква, че за домашните потребители преминаването към VoIP телефония няма да доведе до никакви значителни разходи за това. По отношение на бизнес потребителите, при решение за мигриране към VoIP услуги в повечето случаи ще бъдат взети под внимание други фактори, като например преместване или изместване на офиси, необходимост от допълнителни функционалности, периодично обновяване на ИТ средата, централизация/реорганизация на някои бизнес функции/процеси. Още сега може да се види, че VoIP услугите представляват опция по подразбиране за нови търговски обекти и вероятен избор при предлагане на нови телефонни услуги. С оглед на по-ниските общи разходи и допълнителните функционалности на VoIP телефонията, миграцията към VoIP е в пълен ход и се очаква да се ускори. Въпреки това, миграцията ще бъде завършена по различно време в различните държави членки.

Специализирани връзки като например линиите под наем могат да се използват за осигуряване на фиксиран достъп и гласови услуги, когато са необходими няколко връзки³⁵, но линиите под наем като цяло не са заместител на фиксирания теснолентов достъп поради различните характеристики, като например ценообразуване и предоставяни услуги, освен за много ограничена група от потребители.

Поради посочените по-горе причини може да се заключи, че пазарът на дребно за достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение се състои от теснолентов достъп чрез PSTN, xDSL, оптични и кабелни мрежи. Услугите за достъп, предоставяни чрез линии под наем и мобилните услуги се считат за оставащи извън определения съответен пазар; въпреки това влиянието специално на мобилните услуги трябва да се разглежда от НРО на етапа на оценката на трите критерия или оценката на ЗПС, както и (алтернативно) при оценката на подходящите корективни мерки.

Тест на трите критерия

i) Бариери за навлизане и за развитието на конкуренцията

Пазарът за достъп (в определено местоположение) до обществена телефонна мрежа е претърпял значителни структурни и поведенчески промени след последното преразглеждане на препоръката. Структурните развития засягат главно увеличеното

³⁵ Големи оператори с множество търговски обекти.

изграждане на NGA, увеличеното проникване на мобилната телефония и на фиксираната и мобилна конвергенция, предоставянето на услуги за достъп чрез CATV, по-голямата наличност/популярност на управляемата VoIP услуга, преходът от традиционни PSTN мрежи към изцяло базирани на IP решения, както и широкото разпространение на LLU и продукти за широколентов достъп на едро („WBA“). Всичко това показва намаляване на бариерите за навлизане на пазара на фиксиран достъп. Освен това мащабът на подобни развития се очаква да нарасне в бъдеще.

Докато фиксираната-мобилна конвергенция все още не е установена навсякъде от НРО, някои НРО вече са приели, че мобилните услуги за достъп са заместители на услугите за достъп в определено местоположение и трябва да се считат за съществуващи на един и същ пазар. При тези обстоятелства, мобилните оператори могат да се разглеждат като вече преодолели бариерите за навлизане на пазара. Там където фиксираната-мобилна конвергенция все още не е установена от гледна точка на търсенето, мобилните оператори могат във всички случаи относително лесно да навлязат на пазара за достъп до телефонната мрежа в определено местоположение, въз основа на съществуващата си инфраструктура чрез така нар. „home-zone” услуги.

От перспективна гледна точка, може да се очаква по-нататъшно навлизане на този пазар от инфраструктурни оператори, които поэтапно въвеждат своите NGA мрежи. Докато навлизането чрез разгръщане на собствена инфраструктура, както и в миналото ще се характеризира със значителни бариери за навлизане, може все пак да се очаква, че различните законодателни предложения на равнище ЕС и на национално равнище значително ще намалят тези бариери. Законодателните мерки включват, наред с другото, инициативи за намаляване на разходите за инвестиции чрез задължително споделяне на пасивна инфраструктура³⁶ и стимули за инвестиции чрез създаване на повече предвидимост по отношение на регулаторната среда³⁷.

Освен това, алтернативни оператори без своя собствена фиксирана инфраструктура могат сравнително лесно да навлязат на пазара чрез използване на регулирани входящи ресурси на едро, а именно LLU и битстрийм. Алтернативен оператор, който иска достъп до LLU или битстрийм с цел предоставяне на широколентови услуги на дребно може сравнително лесно да разшири предлагането на телефонни услуги (достъп и повиквания) чрез използване на IP технология. В заключение, пазарът за фиксиран теснолентов достъп вече не се характеризира с високи и непреходни бариери за навлизане на равнище ЕС.

ii) Динамични аспекти – тенденция към ефективна конкуренция

По отношение на тенденцията към ефективна конкуренция на този пазар, може да се очаква, че това ще се дължи главно на развитието на тясно свързания пазар на широколентов достъп на дребно, предоставян чрез xDSL, оптични влакна, кабелни инфраструктури, както и потенциални мобилни широколентови услуги, както и чрез

³⁶ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно мерки за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи, COM(2013) 147 final, 26.03.2013 г.

³⁷ Те ще бъдат осигурени благодарение на препоръката на Комисията относно последователното прилагане на недискриминационни задължения и ценообразуващи методики за насърчаване на конкурентоспособността и в подкрепа на инвестиционната среда (ОВ L 251, 21.9.2013 г., стр. 13), чието изпълнение ще увеличи съгласуваността на корективните мерки, които се прилагат по-специално за NGA мрежите.

заменяемост на фиксирани с мобилни услуги. Освен това, предвид все по-голямото разпространение на кабелната телевизия и алтернативните NGA инфраструктури, както и лесния достъп до ресурси на едро, като например LLU или WBA, може да се очаква, че VoIP операторите ще играят все по-важна роля на пазара за достъп до фиксирани телефонни услуги.

Предвид нарастващото търсене на потребителите за закупуване на телекомуникационни услуги в пакет може да се предвиди, че конкуренцията на този пазар ще се характеризира с по-увеличено предлагане на пакети, обхващащи достъп и повиквания, широколентови услуги („двойни пакети“), в допълнение към оферти за телевизия („тройни пакети“) и мобилни услуги („четворни пакети“). С течение на времето, достъпът само до телефонна мрежа ще става все по-малко търсен от крайните потребители. Освен това, променящото се поведение на потребителите спрямо други електронни съобщителни услуги, като например мобилните услуги и услугите за изпращане на съобщения вероятно ще доведе до намаляване на търсенето на фиксирани телефонни услуги.

С оглед на ценовата конвергенция между фиксирани и мобилните телефонни услуги (също поради по-строгото регулиране на цените за терминиране в мобилни мрежи), както и фактът, че достъпът и разговорите често се закупуват заедно, може да се очаква, че всеки потенциален оператор със значителна пазарна сила на пазара на фиксиран достъп ще бъде ограничен от мобилните оператори пряко (ако мобилните и фиксирани услуги бъдат включени в един и същ пазар) или косвено чрез оценката на ЗПС.

С оглед на широкото разпространение на пакетните услуги и лесната смяна (преносимост на номера) е малко вероятно някой оператор, дори и историческия оператор с относително висок пазарен дял, да бъде независим от своите конкуренти и потребители. Поради това се стига до заключението, че на равнище ЕС, на пазара за фиксиран теснолентов достъп се наблюдава тенденция към ефективна конкуренция.

iii) Относителна ефективност на конкурентното право

С оглед на описаните по-горе характеристики на пазара в бъдеще е малко вероятно поведението на операторите да бъде независимо от техните конкуренти и клиенти. Ако това се случи, *ex post* инструментите на конкурентното право биха били достатъчни да го компенсират.

4.1.2. Генериране на повикване от обществената телефонна мрежа, предоставяно в определено местоположение

В първата препоръка от 2003 г., бяха посочени четири пазара на дребно, свързани с генерирането на повикване: публично достъпни селищни и/или национални телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение и обществено достъпни международни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение съответно за домашни и бизнес потребители. В препоръката от 2007 г. те вече не се считат пазари, подлежащи на *ex-ante* регулиране при наличието на регулиране на едро на пазара на генериране на повиквания от обществената телефонна мрежа, предоставяно в определено местоположение. От гледна точка на развитието на пазара и начина, по който пазарът на едро се е развил след предишната препоръка, Комисията не вижда необходимост да преразгледа по-подробно пазарите на дребно.

В препоръката от 2007 г., генерирането на повиквания (заедно с достъпа на едро) бе считано за вторият най-малко репликиран/възпроизводим ресурс за достъп на едро, необходим за предоставяне на услуги за обаждания на дребно. При определянето на пазара се разбираше, че той включва генериране на повиквания за телефонни разговори и с цел предоставяне на услуга за dial-up/комутируем интернет. В препоръката от 2007 г. беше прието, че този пазар показва високи и непреходни бариери за навлизане. Това е резултат от високи невъзвръщаеми разходи, ограничено развитие на алтернативни мрежи за достъп и ограничена степен на необвързан достъп до абонатната линия (LLU). Няколкото регистрирани навлизания на пазара се ограничават до отделни географски райони или групи клиенти. Няма открита тенденция към ефективна конкуренция и констатираните проблеми, свързани с конкуренцията, не могат да бъдат решени само чрез конкурентното право.

Съответен продуктов пазар

Пазар 2 от препоръката от 2007 г. се определя като Генериране на повиквания на едро от обществената телефонна мрежа в определено местоположение. На равнище търговия на дребно услугите за генериране на повиквания отговарят на възможността за извършване на изходящи телефонни разговори. На ниво търговия на едро, генерирането на повиквания е ресурс, който се предоставя и закупува, с цел алтернативните оператори, които нямат директна връзка за достъп до крайния потребител, да бъдат в състояние да предоставят фиксирани гласови услуги на крайни потребители.

Като се започне с анализа на пазара на дребно се наблюдава, че услугите за фиксирани разговори (услуги на дребно, които са по-надолу по веригата от генерирането на повиквания на едро) по-често са обвързани с достъп до фиксирана мрежа/теснолентова услуга. На равнище на едро, генерирането на повиквания и услугите за теснолентов достъп могат да бъдат закупени отделно, като за целите на ex-ante регулирането в повечето държави членки са определени отделно. Въпреки това, налице е спад при самостоятелната услуга „избор на оператор на абонаментна основа” (Carrier Pre-Selection, („CPS“)), в резултат на увеличение при WLR, което дава възможност алтернативни доставчици да предоставят както достъп, така и генериране на повикване въз основа на PSTN. Алтернативните оператори също все повече сами си предоставят (self-supplying) генериране на повикване чрез създаване на пряка връзка за достъп до крайния потребител въз основа на регулирани ресурси, като например LLU или битстрийм, или чрез изграждане на собствени мрежи. Макар че икономическите стимули само за собствени доставки на генериране на повикване и предоставяне само на гласови услуги на дребно въз основа на такива продукти за достъп на едро са относително ниски, става все по-привлекателно за алтернативните оператори да предоставят широка гама от пакетни услуги.

Управляемият VoIP, обикновено по оптични влакна, мрежи за кабелна телевизия или DSL мрежи, е бил включен в пазар 2 от препоръката от 2007 г. от всички държави членки. Неуправляемият VoIP, обикновено предоставян като OTT услуга, също предоставя сходни функционалности, когато потребителят може например да провежда разговори към номера от номерационния план при условие, че той или тя е платежоспособен клиент. Все пак, тези услуги се използват главно за изходящи или входящи обаждания от други потребители, използващи същата услуга. Освен това, за да извършва и получава повиквания, потребителят трябва да бъде едновременно логнат (logged) в конкретната услуга и да притежава включено устройство (смартфон, таблет или преносим/настолен компютър). Въпреки нарастващото разпространение на

смартфони и планшети, които често остават за неопределено време онлайн, неуправляемата VoIP услуга все още не се счита от по-голямата част от националните регулаторни органи като заместител на фиксирания гласов телефонен услуги.

Мобилните мрежи могат в много случаи да предоставят същите функционалности като фиксирания теснолентов достъп, като например изходящи и входящи повиквания. Освен това, те могат също така да предоставят връзка с интернет. Новите предложения дават възможност и за прехвърляне на фиксиран телефонен номер на крайни потребители към мобилната мрежа. Освен това съществуват и различни решения за използване на мобилен телефон като „домашен телефон“. Въпреки това, все още съществуват значителни различия, поради които мобилните телефони се разглеждат предимно като допълнение, а не като заместител на фиксирания телефонен услуги, а именно цената, платена за мобилен разговор, както и очакваното качество на разговора, особено през мобилна мрежа, което може да бъде по-ниско в сравнение с това при фиксирана. Както беше посочено по-горе, в периода, обхванат от настоящата препоръка, фиксирания-мобилен взаимозаменяемост на равнището на Съюза не се предвижда да бъде достатъчна, за да оправдае определянето на общ пазар на услуги за достъп. Въпреки това, съществуват важни различия между държавите членки: проникването на фиксирания мрежи например е един от показателите, които трябва да се вземат предвид при извършване на анализа на пазара на национално равнище³⁸.

За момента, относително ниската цена на VoIP услугата вероятно ще доведе до това крайните потребители да запазят абонамента за фиксиран телефон в допълнение към мобилния, тъй като те търсят/имат нужда от фиксирана широколентова връзка. НРО следва да вземат предвид, че ако мобилният широколентов достъп замени фиксирания широколентов достъп, гласът сигурно би го последвал и крайните потребители най-вероятно ще се откажат от абонамента за фиксирана гласова услуга.

В заключение, пазарът на едро за генериране на повиквания от обществената телефонна мрежа, предоставяни в определено местоположение се състои от PSTN и управляемия VoIP през фиксирания широколентови линии.

Тест на трите критерия

i) Бариири за навлизане на пазара и за развитието на конкуренцията

Генерирането на повиквания на едро се търси от алтернативни оператори, заедно с други услуги като транзит на повиквания и терминиране на повиквания, с цел предоставяне на услуги на дребно за повиквания, най-вече чрез „избор на оператор за всяко повикване“/”избор на оператор на абонаментна основа“ (CS/CPS). Ако се комбинира с услуги на едро за достъп (като например WLR), това позволява на алтернативните оператори да направят оферти на дребно, състоящи се от достъп и повиквания.

Пряка алтернатива на закупуването на услуги на едро за генериране на повиквания е придобиването на пряка връзка с помещенията на крайния потребител, или чрез изграждане на мрежа за достъп до крайните потребители, или чрез наемане на вече изградена мрежа за достъп (например чрез LLU или битстрийм, комбинирани с VoIP). В действителност, макар че CS/CPS все още се търси от алтернативните оператори в

³⁸ За повече показатели, вж. раздела за фиксирания-мобилен взаимозаменяемост във връзка с фиксирания теснолентов достъп.

Европа за предоставяне услуги на дребно (най-вече на бизнес потребители), налице е ясна тенденция към намаляване. Популярността на CS/CPS услугите достига връхната си точка в периода между 2003 г. и 2005 г. и като цяло оттогава бележи спад. Спадът в търсенето на CS/CPS може да се съпостави с едновременното увеличаване на търсенето на продукти за достъп на едро, както и за преминаване към следващото стъпало на стълбата на инвестициите, като по този начин операторите предоставят свои собствени VoIP услуги, вместо да закупуват CS/CPS. Освен това, с оглед нарастващата фиксирана-мобилна взаимозаменяемост, където мобилните услуги биха могли да се считат за попадащи в приложното поле на същия съответен пазар на дребно за достъп до телефонна мрежа в определено местоположение, (вътрешните доставки на) услуги на едро за генериране на повиквания в мобилни мрежи би следвало също да се счита за попадащо в рамките на пазара на едро за генериране на повиквания във фиксираните мрежи. Следователно може да се стигне до заключението, че операторите на мобилни мрежи (MNOs) вече са преодолели бариерите за навлизане.

Поради гореизложените причини бариерите за навлизане на пазара на едро за генериране на повиквания са в по-голяма степен зависими от способността на операторите да разработват или придобиват пряка връзка за достъп до крайния потребител. Както вече беше обяснено по-горе, с оглед на нарастващата фиксирана-мобилна взаимозаменяемост, на наличието на продукти на едро за достъп (LLU и битстрийм), преходът към изцяло IP базирани мрежи и все по-голямото проникване на VoIP/VoB технологията, както и напредъка в изграждането на NGA, създаването на директна връзка до помещенията на крайния потребител, а оттам също и до пазара за генериране на повиквания на едро, вече не се считат за характеристики на значителни бариери за навлизане на равнище ЕС в дългосрочна перспектива. Въпреки това, тъй като повечето НРО констатират в последния си цикъл от пазарни анализи, високи бариери за навлизане и липса на ефективна конкуренция на националните си пазари, възможно е някои пазари в някои държави членки все още да се характеризират с високи и непреходни бариери за навлизане за момента, въпреки че това явно намалява с течение на времето.

ii) Динамични аспекти – тенденция към ефективна конкуренция

Както и в случая с услугите за достъп, конкуренцията на пазара за генериране на повиквания на едро е силно повлияна от повишеното използване на мобилни услуги. Когато мобилните телефонни услуги могат да заместят фиксираните мрежи на пазара за изходящи повиквания на дребно, услугите на едро за генериране на повиквания при фиксираните мрежи са обект на пряк конкурентен натиск от (вътрешните доставки на) генериране на мобилни повиквания. Като цяло може да се отбележи, че взаимозаменяемостта с мобилна телефонна услуга е много по-интензивна на пазара на разговори, отколкото на самия пазар за достъп. Освен това, дори ако разговорите във фиксирани и мобилни мрежи не се считат за идеални заместители, то мобилните услуги все още упражняват значителен натиск върху услугите на едро за генериране на повиквания, като услугите през мобилни и фиксирани мрежи се конкурират помежду си до известна степен. В допълнение, и само до известна степен, конкурентен натиск върху услугите на едро за генериране на повиквания може да се наблюдава от ОТТ услугите, които към момента се считат, че излизат извън рамките на пазара на услуги на дребно за повиквания.

Нещо повече, освен конкурентния натиск, произтичащ от мобилните услуги, генерирането на повиквания на едро може да бъде сравнително лесно набавяно чрез

собствено предоставяне от операторите, които изграждат пряка връзка с крайните потребители (или въз основа на собствена инфраструктура или чрез регулирани продукти на едро, като например LLU и/или битстрийм). Търсенето на CS/CPS услуги с цел предлагане на услуги на дребно на потребители, които разчитат на PSTN поради причини, свързани с качеството и устойчивостта, ще има по-малко значение в рамките на периода на преразглеждане на настоящата препоръка, особено с оглед на преминаването към изцяло IP базирани мрежи (които нямат същите характеристики по отношение на качеството/устойчивостта като PSTN).

Както е обяснено по-горе, навлизането на пазара за достъп до фиксираната телефонна мрежа вече не се характеризира с високи и непреходни бариери. Поради това пазарът на едро за генериране на повиквания клони към ефективна конкуренция в дългосрочна перспектива. Въпреки това, предвид големия брой национални пазари, където пазарът на едро за генериране на повиквания в момента не е бил охарактеризиран като ефективно конкурентен, възможно е някои НРО все още да не откриват достатъчно ясна тенденция към ефективна конкуренция на техните национални пазари в съчетание с достатъчно ясно изразено понижаване на бариерите за навлизане. Когато това е така, пазарът може да се разглежда като (все още) подлежащ на *ex-ante* регулиране при условие, че тестът на трите критерия е изпълнен за следващия период на преразглеждане.³⁹

iii) Относителна ефективност на конкурентното право

С оглед на изложеното по-горе, по-специално по-ниските бариери за навлизане на пазара и тенденцията към ефективна конкуренция, инструментите на конкурентното право изглеждат достатъчни за гарантиране на конкурентни пазарни условия в дългосрочна перспектива за услугите на едро за генериране на повиквания. *Ex post* предпазните мерки на конкурентното право са по-подходящи за разрешаване на потенциални (индивидуални) пазарни проблеми, отколкото предварителната регулаторна намеса.

Въз основа на гореизложеното се счита, че както пазарът на дребно за достъп до телефонни мрежи, така и пазарът на едро за генериране на повиквания от обществената телефонна мрежа, вече не отговарят на трите критерия, които определят пазарите на електронни съобщения, подлежащи на *ex-ante* регулиране. Поради това тези два пазара са били извадени от Препоръката. Независимо от това, НРО винаги има възможност да направи оценка на трите критерия, за да се провери дали те са изпълнени за конкретен пазар, ако подобна стъпка на оценяване изглежда подходяща.

4.1.3. Пазари за на едро за терминиране на фиксирани и мобилни разговори

Съответен продуктов пазар

³⁹ Същата логика може да се прилага за мерките на едро, които текущо са наложени на пазар 1. Тъй като може да има различия между държавите членки по отношение на скоростта на очакваното или предвидимото развитие на пазарите, което потвърждава тази констатация на равнището на Съюза, специфичните национални обстоятелства могат да оправдаят факта, че даден НРО може да сметне, че пазар 1 от Препоръката от 2007 г. или други пазари на дребно, свързани с пазар 2 от същата препоръка, не са действително конкурентни от гледна точка на бъдещото развитие при отсъствие на подходящи и пропорционални мерки на едро. НРО могат поради това да оправдаят продължаването на прилагането на предварителна регулаторна намеса на ниво пазар на едро, при условие че тестът на три критерия е изпълнен при дадените национални обстоятелства за следващия период на преразглеждане.

При прегледа от 2007 г. услугите за терминиране бяха считани за най-малко възпроизводим/репликируемия входен ресурс за гласови услуги на дребно. Като такива, пазарите на едро за фиксирано и мобилно терминиране в момента са регулирани във всички държави членки.

На първо място следва да бъде припомнено, че в съответствие с принципа, че викащата страна плаща (СРР), прилаган в Съюза, цената за терминиране се определя от мрежата, която приема повикването и се заплаща от мрежата, от която е проведен изходящия разговор. Страната, която приема повикването, не се таксува за тази цена и няма стимул да реагира на цената за терминиране, определена от мрежовия доставчик.

Анализ на взаимозаменяемостта при търсенето и предлагането показва, че понастоящем и в близко бъдеще няма заместители на едро, които могат да ограничат цените за терминиране в дадена мрежа. Въпреки, че теоретично цените за терминиране на гласови повиквания могат да бъдат ограничени от заместители при търсенето на дребно, които са разумна алтернатива за осъществяване на повикване към съответния абонат, дори и при наличието на заместители на дребно, разширен пазар на дребно, който например към момента включва фиксирани и мобилни разговори, не води до взаимозаменяемост на равнище на едро. По този начин, определянето на пазара на дребно не влияе на определянето на пазара на едро, но може да има последствия при оценката на ЗПС, както е описано по-долу.

Съответният пазар се ограничава до мрежата на всеки терминиращ оператор. Що се отнася до пазара за терминиране в мобилна мрежа, той се състои от пазарите за терминиране, предлагани от всеки оператор на мобилна мрежа (MNO) и full MNVO (мобилен виртуален оператор)⁴⁰, които могат да договорят таксите за терминиране на повиквания с други мобилни оператори, независимо от техния мобилен мрежов оператор-домакин (host MNO).

В съответствие с подхода за технологична неутралност, пазарът на едро за фиксирано терминиране включва терминиране в PSTN и IP мрежи, а пазарът на едро за мобилно терминиране включва всички мобилни мрежови топологии, 2G, 3G – UMTS, 4G – LTE и, ако е уместно, всички други мрежи, функциониращи в държавите членки, като например CDMA мрежите. Той включва терминиране на повикване, независимо от къде се извършва повикването (национално, международно, фиксирано и мобилно).

Географски и негеографски номера

Както вече беше посочено, при спазване на принципа СРР, викащата страна не се таксува за терминиране на повикване към географски номер и крайните потребители като цяло не са чувствителни към таксата за терминиране, изисквана от оператора, на когото те са абонати. Всеки терминиращ оператор следователно е монополист, способен на поведение, което е независимо от неговите конкуренти, потребители и

⁴⁰НРО отнасят в тази категория различни виртуални мобилни оператори: light MVNOs, full MVNOs, fully-fledged MVNOs и др. Full MVNOs обикновено притежават и упражняват контрол върху всички елементи на мобилната мрежа, с изключение на радио достъпа. MVNOs контролират най-малко частично достъпа до своите абонати и имат договори за взаимно свързване с един или няколко MNOs. Във връзка с това следва да се обърне специално внимание на факта, че MVNOs могат да имат възможност да постигнат ниски единични цени, независимо от техните реални пазарни дялове, чрез наемане на съответни мрежови ресурси от по-утвърдени MNOs, като по този начин се възползват от техните икономии от мащаба и/или обхвата. Това доведе до определяне от някои НРО на тарифите за мобилно терминиране на MVNOs при навлизането им, точно на нивото на цените, прилагани от оператора на съответната мрежа-домакин.

клиенти, и има възможност да определя прекалено високи цени. Както е разяснено в разяснителната бележка към Препоръка 2009/396/ЕО на Комисията от 7 май 2009 г. относно подхода за регулиране на фиксираните и мобилни цени за терминиране в ЕС⁴¹, различна обосновка се прилага за номера, използвани от доставчици на услуги, които са чувствителни към равнището на таксите за терминиране – които пряко засягат приходите им – и по тази причина могат да сменят доставчиците в случай на увеличаване на таксата на оператора за услуги за терминиране. Следователно терминирането на повиквания към негеографски номера, използвани от доставчиците на услуги обикновено се характеризира с пазарни и конкурентни условия, различни от тези, които преобладават в контекста на терминиране на гласови повиквания към други крайни потребители.

Могат да се разграничат различни видове негеографски номера, например тези за предоставяне на услуги с добавена стойност, тези за предоставяне на обществени услуги и мобилни номера. Докато повикванията към мобилни и негеографски номера, предоставящи обществени услуги, могат да се разглеждат като част от съответния мобилен или фиксиран пазар за терминиране въз основа на конкурентни условия подобни на тези, когато повикването е терминирано в географски номер, механизмът на терминиране на повиквания към негеографски номера за предоставяне на услуги с добавена стойност по-скоро ще бъде в подкрепа на изключване на този вид терминиране от съответния пазар. Повечето НРО го изключват въз основа на различията по отношение на функционалности, изисквания за мрежово покритие, разходи за предоставяне на услугата и конкурентните условия, които няма тенденция да се променят в дългосрочен аспект.

С цел да се определи дали услугата за терминиране към даден негеографски номер попада в рамките на съответния пазар, е необходимо да се прецени дали пазарът и конкурентните условия, характеризиращи предоставянето на услугата за терминиране са подобни на тези за терминиране на гласови повиквания към географски номер. Например, в случай на услуги за терминиране на повиквания към негеографски номера, използвани от доставчиците на услуги (например за целите на предоставяне на услуги с добавена стойност/специални услуги), операторите не демонстрират безразличие към таксата за терминиране, платена от викащата страна, тъй като това се отразява на тяхното конкурентно предимство, доколкото те самите работят на пазари надолу по веригата, които се характеризират с конкуренция при услуги, които те предоставят. Тъй като изборът на терминиращ оператор и съответната цена се отразяват върху приходите на доставчиците на търсената услуга, виканата страна е едновременно наясно и чувствителна към цената за терминиране. В това отношение тези услуги се различават от традиционните услуги за терминиране на гласови повиквания, свързващи два крайни потребителя. Поради това, в случай на повиквания към негеографски номера, оперирани от доставчици на услуги, доставчикът на услугата може да закупи терминиране от всеки мрежов оператор и е в състояние да сменя мрежовите оператори с цел да увеличи печалбите си и/или да намали разходите си. В резултат на това терминиращият оператор обикновено е изправен пред конкуренция, като е налице риск, неговият краен клиент -доставчик на услуги да премине към друг мрежов оператор, в случай на увеличение на цените за терминиране, което води до загуба на приходи,

⁴¹ ОВ L 124, 20.5.2009 г., стр. 67.

освен ако са налице обективни и непреодолими пречки пред смяната на терминиращия оператор.

Домашна зона (Home zone)

Продуктът „Home zone” представлява мобилна гласова услуга, предоставена в определено/фиксирано местоположение. Потребителите, които използват тази услуга, получават телефонен номер от фиксирания номерационен план, съдържащ регионалния код на мястото, където се предоставя услугата. Това може да се реализира от фиксирани и мобилни мрежи, но този тип продукт не позволява на потребителите да сменят различните клетки на тези мрежи. По този начин, когато крайните потребители излизат извън обхвата на базовата станция (обикновено няколко метра), техният разговор ще бъде прекъснат. В разяснителната бележка към предишната препоръка мобилни услуги, които се предоставят само в ограничен радиус около фиксирано местоположение се разглеждат като възможна алтернатива на фиксирани телефонни услуги. Включването на „Home zone” продукти в пазарите за терминиране на фиксирани или мобилни повиквания ще зависи от това дали, въз основа на анализ на взаимозаменяемостта, предлаганият продукт, от гледна точка на потребителите, представлява заместител на повикванията от фиксирано или мобилно местоположение. Това може да се оцени например с анализ дали цените на дребно/на едро на „Home zone” продукта са сходни с цените на едро/на дребно на фиксирания или на мобилния оператор и др. Например, независимо от използването на различна технология, фиксирани/мобилните конвергентни услуги изглеждат притежават икономически и функционални характеристики, подобни на традиционните фиксирани телефонни услуги. По този начин, в контекста на интегрираните фиксирани/мобилни оферти (където разговорите се терминират към негеографски номера във фиксирани местоположения), повикване може да бъде технически терминирано в мобилна мрежа, но таксувано по цена за фиксирано терминиране.

VoIP

Взаимозаменяемостта на управляемите и неуправляеми VoIP услуги на дребно със стандартни фиксирани гласови услуги ще зависи от редица фактори, като например характеристиките на продукта, качеството на услугите, разпространението на широколентовия достъп, цени, възможност за получаване на повиквания, съгласно националния или международни номерационни планове и т.н. Предвид факта, че управляемите VoIP услуги в момента притежават функционални характеристики, сходни с тези на стандартните гласови повиквания, те обикновено се считат за заместител на последните и са включени в определението на съответния продуктов пазар на дребно.

Що се отнася до неуправляемите VoIP услуги, разяснителната бележка към Препоръката от 2007 г. относно съответните пазари ги квалифицира като по-малък заместител на теснолентовите телефонни услуги, отколкото управляемите VoIP услуги, като обаче се разяснява, че разликата между управляемите и неуправляемите VoIP услуги може да изчезне с течение на времето, тъй като качеството на неуправляемите VoIP услуги се подобрява и технологичните характеристики се променят.

В момента се оказва, че наред с традиционните неуправляеми VoIP услуги, които се предлагат преди всичко като услуги, базирани на съдържание при полагане на

максимални усилия от страна на доставчиците, които не са доставчици на електронни съобщения,⁴² в някои държави членки, доставчици, които се считат за доставчици на електронни съобщителни услуги, предлагат нов тип неуправляеми услуги с различни характеристики, като упражняват известен контрол върху специфичното оборудване на мрежата, както и, наред с другото, предоставят на своите крайни потребители Е.164 номера⁴³. В действителност, в някои държави членки с много високо проникване на широколентовия достъп и широколентовите мрежи подпомагащи предоставянето на услугите, изискващи голямо количество данни, изглежда възможно предоставянето на неуправляеми VoIP услуги (които изискват само незначителна честотна лента) при качество и цени, сравними от гледна точка на крайните потребители на тези, при теснолентовите телефонни услуги. По този начин, този тип неуправляема VoIP услуга се явява заместител от гледна точка на крайния потребител.

От гледна точка на пазара на едро, повикване към географски номер от страна на потребител, използващ управляема VoIP връзка, независимо дали генериращото устройство е фиксиран, мобилен телефон или интернет базирано приложение (например Скайп), се ползва от абсолютно същите функционалности като повикване през PSTN и също води до цена за терминиране за фиксирано обаждане, таксувана от оператора, предоставящ VoIP линията на насрещната страна, към оператора на викащата страна. По същия начин, терминирането на определени неуправляеми VoIP разговори от страна на доставчици, които са доставчици на електронни съобщителни услуги (упражняващи определен контрол върху специфични технически средства, и *inter alia*, предоставят на своите крайни потребители Е.164 номера) и имат възможността да събират такси за терминиране, се характеризира с подобно „тясно място“ при терминиране и може в такъв случай да бъде включено в рамките на съответния пазар.

Съответен географски пазар

Географският обхват на всеки пазар съвпада с географския обхват на съответната мрежа и обикновено е национален. По принцип, терминирането на разговори с произход една и съща държава членка, в рамките на Съюза или извън Съюза трябва да е част от един и същ продуктов пазар, тъй като услугата за терминиране на гласови повиквания е функционално еднаква и често неразличима от гледна точка на терминиращия оператор.

Тест на трите критерия

i) Барииери за навлизане и развитие на конкуренцията

Всеки оператор контролира достъпа на абонатите на другите оператори до собствената си мрежа. Услуги за терминиране на повиквания могат да се предоставят само от оператора, към който е свързана викащата страна. Така, терминирането на повикване е най-малко възпроизводимия елемент, необходим за предоставянето на услуги за повиквания на дребно. Няма заместител на едро, тъй като операторът на викация абонат не е в състояние да закупи терминиране в дадена мрежа от алтернативен

⁴² Регулаторната рамка се прилага за регулиране на електронни съобщителни услуги, които се определят в член 2 от Рамковата директива като услуги, изключващи „съдържанието, предавано посредством електронни съобщителни мрежи и услуги“.

⁴³ В съответствие с Препоръка на Международния съюз по (ITU) относно международния номерационен план за публични далекосъобщения.

източник. По принцип цените за терминиране биха могли да бъдат ограничени чрез заместване на търсенето, но няма потенциал за заместване на търсенето на ниво търговия на едро. Следователно първият критерий за високи и непреходни бариери пред навлизането е изпълнен.

ii) Динамични аспекти – тенденция към ефективна конкуренция

Вторият критерий също е изпълнен, тъй като всеки пазар за терминиране на фиксирани и мобилни гласови повиквания е монополен пазар, като всички оператори се възползват от 100% пазарен дял, без тенденция към ефективна конкуренция. Наистина, пазарите за терминиране са структурни монополи, в които конкурентните условия не бележат тенденции към промяна поради принципа, че викащата страна плаща (СРР), според който терминиращите оператори нямат достатъчно стимули да договорят ефективни цени за терминиране в полза на крайните потребители. При избора на своя оператор, викащата страна не е пряко засегната от цената на повикванията, плащана от викащата страна. Поради това терминиращият оператор не е ограничен от приемащия повикването да определя по-ниски цени за терминиране. Чрез абонамент към мрежа на оператор, абонатът предоставя монополни правомощия на своя оператор към всички страни, които искат терминиране в мрежата на този оператор.

Практиката по член 7 показва, че определянето на цените за терминиране на базата на търговски споразумения е вероятно да доведе до утежняване уреждането на спорове. Дългите съдебни производства са за сметка на операторите, които искат достъп до услугите за терминиране на повиквания и са задължени да участват в продължителни преговори. Освен това, общото задължение за взаимно свързване, предвидено в член 5 от Директивата за достъпа, не би било само по себе си достатъчно, за да се преодолеят недостатъците на пазара и да се гарантира правна сигурност, потенциално позволявайки на терминиращия оператор да поддържа цените на изключително високи равнища. Само след анализ на пазара (включващ определяне на пазара и анализ на ЗПС), НРО могат да налагат подходящи корективни мерки и, *наред с другото*, да определят цени на равнището на ефективните разходи.

iii) Относителна ефективност на конкурентното право

По отношение на третия критерий, *ex post* намеса с помощта на конкурентното право не би била достатъчна, за да се постигне правна сигурност по отношение на условията за закупуване на терминиране на гласови повиквания. Предвид решаващото значение да се гарантира ефективно и своевременно взаимното свързване, *ex post* намеса чрез конкурентното право все още не е в състояние да отговори на „тясното място“ при пазарите за терминиране. Следователно, допълващото използване на *ex-ante* регулиране се счита за необходимо, поне за момента. По този начин е изпълнен и третият критерий.

Свързани аспекти на констатирането на ЗПС

Определянето на пазар за терминиране на повиквания във всяка мрежа би означавало, че в момента всеки мрежов оператор е единственият доставчик на своя съответен пазар за терминиране, което подсказва, че всеки оператор има пазарен дял от 100%. Въпреки че пазарен дял от 100% дава силни основания за ЗПС, в съответствие с принципите на конкурентното право, констатация че не съществува ЗПС може да се наблюдава в случай, че има достатъчно компенсираща сила на купувача, която би направила неизгодно всяко трайно увеличение на цената. Това е било взето под внимание от разяснителната бележка към Препоръката от 2007 г., в която се посочва, че фактът, че

всеки оператор е монополист в собствената си мрежа не означава автоматично, че той има значителна пазарна сила, както и че степента, в която компенсиращата сила на купувача ефективно ограничава способността на терминиращите оператори да начисляват прекалено високи цени за терминиране следва да се преценява за всеки отделен случай, в контекста на оценката на ЗПС. Както е отбелязано в разяснителната бележка към Препоръката за цените за терминиране, терминирането е ситуация на двупосочна взаимовръзка, когато се договарят две цени на едро за терминиране, те могат потенциално да се използват като средство в преговорите. Това предполага, че всеки терминиращ оператор е изправен в определена степен пред преговорната сила от страна на насрещната страна. Подобни основания биха могли евентуално да доведат до определянето на цени на ниво, което е близо до разходите при симетрични мрежи. Такъв тип споразумения обаче може да доведе до прекомерно високи цени на пазарите за терминиране, като по този начин се дава възможност за антиконкурентно поведение под формата например на възпрепятстване или тайно споразумение.

Според принципите на конкурентното право, ако косвените ограничения, причинени от (пазар на дребно) надолу по веригата са достатъчно силни, за да направят неизгодно за оператора увеличението на таксите за терминиране, може да се заключи, че този оператор не притежава значителна пазарна сила на съответния пазар за терминиране. Това може да се случи, ако разговорите към фиксирана мрежа могат да бъдат заменени с други средства за комуникация на равнище на дребно. С други думи, ако викащата страна, за да избегне таксата за терминиране на едро, вместо да отправи повикване към фиксиран номер, избере алтернатива, като се обади на мобилен номер, принадлежащ на същото лице или използва доставчик на ОТТ, това може да доведе до ограничение, упражнявано от страна на друга услуга за терминиране.

В съответствие с това в някои държави членки, въз основа на националните обстоятелства, фиксираните и мобилните услуги могат да се разглеждат в значителна степен като взаимозаменяеми, отколкото като взаимодопълващи се. В съответствие с насоките за ЗПС, обаче, този анализ трябва да вземе предвид, че продуктите, които са само в малка или относителна степен взаимозаменяеми една на друга, не са част от един и същ пазар. Освен, че от гледна точка на потребителите са функционално взаимозаменяеми, е необходимо алтернативите също така да водят до ефективно ограничение за определянето на цените за терминиране на повикване, като направят неизгодно за операторите да увеличават таксите за терминиране на гласови повиквания. Всяка подобна констатация на непреки ограничения трябва да бъдат подкрепена с емпирични доказателства и оценка на бъдещите тенденции. За да се оцени степента на силата на натиска, НРО ще трябва да извършат, наред с другото, качествена и количествена оценка на фактори, включително ефективен преход от цени на едро към цени на дребно (включително оценка на съотношението цена на едро/цена на дребно), (не) възможността операторите да поемат увеличенията на цените за терминиране в зависимост от условията на конкуренция на ниво търговия на дребно, както и ефективното желание на приемащия повикването да смени оператора, поради това, че високите цени за терминиране, прилагани от неговата мрежа не му позволяват да приема обаждания.

Допълнителни наблюдения

Комисията не предлага определяне на отделен пазар за SMS терминиране. Въпреки това, въз основа на горните съображения, такъв пазар – включително традиционни и Push-SMS съобщения⁴⁴ – може да се определи от НРО въз основа на теста на трите критерия. НРО може да го направи само, ако това (все още) би било оправдано в дългосрочен аспект. В тази връзка НРО трябва, по-специално, да разгледат последиците върху взаимозаменяемостта на традиционните и Push-SMS съобщения със съобщения по електронна поща и съобщения в реално време, които са все по-достъпни, поради увеличаване на смартфоните и проникването на широколентовия достъп, включително (безплатни) „безжични точки“ („hotspots“).

Постепенното премахване на регулирането на пазарите за терминиране

Поради причините, обяснени по-горе, отпадането на ЗПС въз основа на косвени ограничения на дребно може да изглежда трудно, дори и в дългосрочен аспект в контекста на пазарите на терминиране, определени съгласно принципа CPP. НРО в крайна сметка може да предложат отпадане на регулирането, когато операторите в изцяло IP среда биха третирали гласовите повиквания както всяка друга категория пренос на данни и преносът на тези данни е предмет на същите споразумения за пиъринг, които, в зависимост от съответните потоци трафик, може да включва някои плащания към нетни получатели, какъвто е случаят днес между операторите, принадлежащи към различни нива (едно, две и три). Това вероятно ще съвпадне с изоставяне на модела за гласово терминиране като цяло; т.е. идентифицирането на гласови повиквания с цел терминиране и съответното таксуване вече не би било уместно.

В действителност, в един бъдещ изцяло базиран на IP свят, разграничението между глас и данни за целите на терминирането ще бъде неясно и разходите както за глас, така и за данни се очаква да спаднат, тъй като се очаква мрежите от следващото поколение да предоставят повечето услуги през обща платформа. „Тясното място“, което е присъщо за терминираща мрежа, в крайна сметка може да изчезне, доколкото схемата за ценообразуване за двупосочно взаимно свързване на две мрежи вече не предвижда различни цени за терминиране, когато гласовите данни се прехвърлят от мрежата на един оператор към друг. Следователно това ще даде възможност на националните регулаторни органи да дерегулират пазарите на фиксирано и мобилно терминиране.

Като алтернатива, днес вече операторите могат да решат да въведат режима „Bill and Keep“ (BAK) (при които всеки оператор няма да таксува други участващи оператори за терминиране на трафик в неговата мрежа). Преходът към такъв сценарий/механизъм за ценообразуване може да бъде естествено подпомогнат от цялостното изпълнение на препоръката за цените за терминиране⁴⁵. Много НРО вече са внедрили препоръчания модел или използват подходящ сравнителен анализ (benchmarking) в съответствие с

⁴⁴ Push-SMS съобщения се отнасят до приложение, което изпраща SMS, които не са генерирани от мобилни, а от фиксирани мрежи, например от доставчици на интернет достъп през компютър. Push-SMS съобщенията позволяват на други, различни от операторите на (виртуални) мобилни мрежи да изпращат SMS или доставят съдържание и предоставят услуги за мобилни телефони (например за маркетингови цели, предаване на съдържание, услуги за съобщения, затворена група потребители).

⁴⁵ Препоръчително е оценката на ефективните разходи за терминиране както при фиксирани, така и при мобилни мрежи, да се основава на текущите разходи като се следва подхода „отдолу нагоре“, с помощта на дългосрочни пределни разходи (BU-LRIC) като уместна методология за разходите, без надценка за съвместни и общи разходи.

препоръката. Препоръчаният модел води цените за терминиране във фиксирани и мобилни мрежи към по-ниски и по-сходни нива. Определянето на цените за терминиране на ниво допълнителните (инкрементални) разходи също е изместило възстановяването на някои разходи до конкурентния пазар на дребно, като по този начин не само води до по-ефективно възстановяване на разходите, но и до приближаване на структурата на ценообразуването по-близо до режимите „пиъринг“ или ВАК, при които операторите таксуват нетните разходи, направени за терминиране към собствените им крайни потребители. Въпреки това, до каква степен тези потенциално селективни и временни мерки могат да доведат до констатация за неналичие на ЗПС, не може да бъде оценено на този етап на равнище ЕС и в крайна сметка могат да бъдат обект на внимателен допълнителен преглед от отделните НРО.

4.2. Достъп до данни и свързани услуги в определено местоположение

Целта на този раздел е (i) да се опишат и определят съответните пазари за достъп до основни услуги за данни (по-специално предоставянето на интернет услуга) в определено местоположение на ниво на дребно, (ii) да се определят свързаните пазари на едро и (iii) да се определят съответните пазари, които подлежат на ex-ante регулиране.

В областта на услугите за достъп до данни в определено местоположение с Препоръката от 2007 г. се определят следните пазари като подлежащи на ex-ante регулиране:

- *Предоставяне на (физически) достъп на едро до инфраструктурата на мрежата (включително споделен или пълен достъп) в определено местоположение.*
- *Предоставяне на ширококолов достъп на едро;*
- *Предоставяне на едро на терминиращи сегменти на наети линии, независимо от използваната технология за предоставянето на нает или резервиран капацитет.*

4.2.1. Пазари на дребно

Съгласно Насоките за ЗПС (точка 44), при определяне на съответния пазар на продукти и услуги, НРО следва да започнат с групирането на продукти и услуги, които потребителите (крайните потребители) използват за едни и същи цели. Различните видове потребители, които трябва да бъдат взети предвид, са домашни и бизнес потребители, които от своя страна могат да бъдат категоризирани на малки, средни и големи предприятия, с или без множество обекти.

Като първи етап, НРО следва да извършат оценка, на ниво на дребно дали от гледна точка на търсенето може да се открие разлика в търсенето на дребно за ширококолов достъп и свързани ширококолов услуги между различните крайни потребители. Такива разлики, например, най-общо могат да бъдат наблюдавани между домашните потребители и някои малки и средни предприятия, от една страна,⁴⁶ и от друга страна

⁴⁶ За някои малки и средни предприятия може да бъде достатъчен ширококолов продукт на дребно с технически характеристики, еквивалентни на тези на продуктите, предназначени за домашни крайни потребители, но с по-високи гаранции по отношение на поддръжката, времето за отстраняване на неизправности и др.

между малките и средни предприятия с по-специални нужди и големите (с множество обекти) предприятия. Такива разлики в търсенето на първо място може да са резултат от факта, че бизнес потребителите обикновено се нуждаят от по-високи нива на преносен капацитет и гаранции за качество на услугите, като характеристиките често се персонализират спрямо нуждите на крайните потребители, дори и ако някои предприятия считат, че нуждите им могат да бъдат удовлетворени посредством стандартна услуга или пакет.

Поради това НРО следва да анализират конкретно дали два продукта на дребно, които биха се различавали съществено по отношение нивото на качество на услугата, спецификации и продуктови характеристики, като например (резервиран) капацитет, достъпност, споделяне, необходимите или гарантирани срокове за отстраняване на неизправности, биха могли да се разглеждат като заместители от гледна точка на крайния потребител. НРО трябва също така да извършват анализ на предлагането, за да се определи дали доставчиците на услуги за масовия пазар са в състояние да предложат висококачествени услуги по поръчка в рамките на кратък период от време и без значителни допълнителни разходи. Изглежда вероятно, въз основа на тези различия в търсенето и когато доставчиците на продукти за масовия пазар не са в състояние лесно да преминат към предлагането на специализирани бизнес продукти, НРО да открият, че не съществува взаимозаменяемост между тези продукти. В такива случаи, НРО следва да определят два отделни пазара на дребно, както е описано по-долу.

Масов пазар на дребно

Домашните потребители на дребно, както и някои бизнес потребители, имат повишена склонност да купуват пакети, които представляват комбинирани оферти, включващи няколко различни вида услуги. Въпреки голямото разнообразие от комбинации в държавите членки, услугите, които се предлагат в пакет обикновено включват комбинация от две или повече от следните услуги: гласови услуги, достъп до данни, телевизия и мобилни услуги. Важно е да се има предвид, че въпреки значителното увеличаване на търсенето на пакети, по-голямата част от операторите продължават да предлагат самостоятелни услуги, освен пакетните, особено в основната си дейност, въпреки при някои оператори се наблюдава силна тенденция да предлагат в пакет достъп до интернет и фиксирани телефонни услуги. Друг важен фактор при преценката дали съществува пазар на дребно за пакети е по-широкото използване на услугите, предлагани от доставчиците на ОТТ услуги, които прекъсват връзката между достъп до мрежата и предоставяне на услугата като потребителите, които разчитат на ОТТ услуги обикновено няма да имат реален стимул да се абонират за пакетен план, тъй като само широколентовия достъп може да е достатъчен за доставка на необходимия им набор от услуги. Някои НРО може обаче да открият пазар на дребно за пакетни оферти.

На равнище на дребно съществуват редица възможности за широколентов достъп в определено местоположение. Те включват DSL мрежи с медни проводници (които включват различни технологии, като например ADSL, ADSL2, ADSL2 +, VDSL), оптични мрежи (FTTC, FTTB, FTTH) и кабелни мрежи, стандартни или подобрени. Сателитните и наземните телевизионни мрежи (при условие, че имат достатъчен капацитет и са свързани с обратен канал), също са способни да предоставят услуги за данни и достъп до интернет.

В допълнение, от гледна точка на крайните потребители, услуги, предоставяни през нефиксирани технологии (WiFi, WiMAX, мобилни), могат при определени обстоятелства да се разглеждат като заместители на услугите предоставяни през

фиксирана инфраструктура. Въпреки това, мобилните широколентови услуги въз основа на 3G технологиите досега, от гледна точка на търсенето, като цяло не са установени като заместители на фиксирания широколентов достъп, с малки изключения в някои държави членки. Основната причина е фактът, че мобилните услуги са проектирани от гледна точка на мобилността и затова обикновено не позволяват максимални скорости и капацитет, сравними с тези при фиксираните. В допълнение, надеждността и устойчивостта на тези услуги обикновено са по-ниски, дотолкова, че понастоящем потребителите, при повечето случаи, ги считат за допълващи, а не като заместители. Въпреки това, в дългосрочен аспект, настоящата липса на взаимозаменяемост може да се наложи да бъде повторно оценена с оглед на обявеното широко въвеждане на LTE технологията, като времето за въвеждане ще се различава в различните държави членки. LTE се очаква да подобри ширината на лентата, която е постижима посредством мобилни връзки, следователно (при равни други условия) да се доближава до скоростта, предлагана от фиксирания широколентов достъп⁴⁷. Степента, в която се развива LTE, варира между държавите членки и между регионите на поднационално равнище (например селски, крайградски и градски райони), в съответствие с фактори като наличния спектър, задълженията за териториално покритие, гъстотата на мрежите и интензивността на търсенето по отношение на споделения капацитет на дадена клетка. От друга страна, фиксираните инфраструктури също се очаква да се развиват, може би най-бързо в по-гъсто населените райони, така че остава да се види дали LTE ще бъдат в състояние да предложат сравними капацитет и скорост като тези на фиксираните инфраструктури в даден район, и, ако е това е така, дали цените за това ще бъдат съпоставими. Тъй като включването на LTE на масовия пазар на дребно ще зависи от редица фактори, които могат да се различават в различните държави и дори в отделните региони, не е възможно да се направят изводи на равнище ЕС по отношение на тяхната взаимозаменяемост. НРО са в най-добра позиция да извършат такъв анализ на взаимозаменяемостта в съответните държави членки или части от тях.

При търсене на взаимозаменяемост при предлагането, НРО следва да анализират дали операторите, предоставящи услуги на дребно на домашни потребители, успешно предлагат (или може лесно да стартират предлагането на) подобни услуги с по-високи нива на гаранции или специализирани услуги с високо качество.

В допълнение към определянето на продуктивния пазар, НРО трябва да определят съответни географски пазари в рамките на тяхната територия, като се вземе предвид дали посочените инфраструктури, предоставящи достъп до данни и свързаните с тях услуги са с национално покритие или са достъпни само в определени географски райони. Разделът за географското определяне на пазара предоставя повече информация в това отношение.

Пазар на дребно на висококачествени услуги

Домашните потребители са склонни да търсят стандартни услуги за междуличностни комуникации и услуги свързани със съдържание (т.е. възможност да използват

⁴⁷ LTE се очаква да има възможност за разпространение на видео съдържание, най-малко до преносими устройства с малки екрани, като поддържа различни нива на QoS, както и услуги за излъчване и мултикаст услуги, което от своя страна дава възможност на операторите да предлагат пакети с множество компоненти, фактор, който допълнително допринася за установяването на взаимозаменяемост.

фиксиран/мобилни телефони, да имат достъп до интернет и все повече IPTV). Много бизнес потребители също могат да търсят по-стандартни услуги. От друга страна, много бизнес потребители се нуждаят от по-съвременни и надеждни услуги за свързване на техните бизнес звена и различни местоположения, и възможност за вътрешна комуникация⁴⁸. Тези услуги обикновено се предлагат с високи гаранции за нивото на услугата, гарантиран достъп и често симетрични скорости на сваляне и качване. В резултат на това определен стандартен, предлаган на масовия пазар на дребно ширококолов продукт обикновено няма да отговори на подобни изисквания, въпреки че за някои фирми такъв продукт би бил достатъчен или от време на време биха допълвали висококачествения продукт с оферти от масовия пазар.

Следователно пазарът на висококачествените услуги на дребно включва разнообразие от продукти, насочени към специфичните нужди на тези индивидуални клиенти. Високото качество на услугите, както и гарантирания достъп, достатъчно високи скорости за качване и сваляне, ограниченото споделяне и диапазон например са важни характеристики на тези продукти на дребно. Типичните услуги, които предприятията биха търсили, са с високо качество, бърза ширококоловата връзка с интернет с ограничено споделяне, допълнително обслужване, кратко време за отстраняване на неизправности, мобилна връзка за служителите, телефонна връзка през интернет, центрове за данни и създаване на резервни копия, както и в случай на предприятия с множество обекти, обособени, несподелени връзки за данни между няколко обекта в национален мащаб. Много бизнес потребители също търсят услуги с добавена стойност, например виртуални частни мрежи.

Тези търговски услуги с високо качество обикновено се предлагат през линии под наем или еквивалентни връзки на медна основа или оптични влакна (например LLU, Ethernet връзки). Поради тези изисквания за високо качество, пазарът на висококачествени услуги на дребно, в по-голямата част от държавите членки не се очаква да включва услуги, предоставяни чрез безжични и кабелни платформи. Въпреки това в случай, че услугите, предоставяни през алтернативни платформи (особено кабелни) са в състояние да отговорят на специфичните нужди на бизнес клиентите, като например резервиран капацитет и симетрични скорости, НРО следва да анализират дали тези услуги са част от съответния пазар.

Типичните клиенти, които изискват висок клас продукти, като например големи фирми с множество обекти, биха предпочели да закупят различни услуги от един доставчик (т.нар. „едно гише“, дори и в случай, когато обектите на фирмата са в различни държави членки). Въпреки това, някои бизнес клиенти все още предпочитат да разделят пакета и да купуват тези услуги не само отделно, но и от различни оператори. Чрез двойната свързаност през различни инфраструктури се избягват негативните последици от проблеми с мрежата, тъй като в случай, че при дадена услуга за свързаност има проблеми, клиентът все още може да разчита на друга, която се предоставя от различен доставчик. От отделните НРО ще зависи да уточнят дали в съответната държава членка пазарът за висококачествени услуги на дребно е пазар на пакети и да определят услугите, от които се състоят пакетите. В такъв случай НРО трябва да гарантира, че алтернативните оператори са в състояние да предлагат пакетни услуги на дребно като имат достъп до продажби на едро – при пазарни или регулирани условия – до всички

⁴⁸ Това важи особено за големи предприятия с множество обекти. Това обаче не изключва други бизнес потребители, като например малки и средни предприятия с по-специализирани нужди.

съответни ресурси, като например традиционния интерфейс⁴⁹ и Ethernet-базирани линии под наем и до продукти за широколентов достъп, които могат да се различават в зависимост от нивото на обслужване, капацитета и други характеристики.

Анализ на пазарите на дребно

Както е обяснено в раздел 2.6, всеки анализ на пазара на едро трябва да се предхожда от оценка на конкурентните условия при липса на регулация на свързания пазар на дребно. Ако пазарът на дребно не е ефективно конкурентен при липса на регулация, тогава НРО трябва да анализира пазара на едро, който се намира най-горе по веригата. В случая, на услугите за достъп до данни и свързаните услуги в определено местоположение това би бил пазара на едро на локален достъп в определено местоположение (WLA) Ако един или повече оператори притежават значителна пазарна сила на такъв пазар на едро, НРО трябва да налага мерки за ex-ante регулиране.

След налагането на регулаторни корективни мерки на пазара на едро, който се намира най-отгоре по веригата, на равнище на дребно следва да се приложи „модифициран Greenfield подход“, за да се определи дали на пазара, разположен по-долу по веригата – в този случай пазара на едро на централен достъп в определено местоположение– също е необходимо ex-ante регулиране, за да се отстранят и всички останали проблеми за конкуренцията. В анализите си, НРО следва да обмислят дали продуктите на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение позволяват предлагането на конкурентни продукти на дребно, които отговарят на съответното търсене на дребно както на домашни, така и на бизнес крайни потребители.

Доказателствата, събрани чрез процедурата по член 7 показват, че двата пазара на дребно, описани по-горе, т.е. масовият пазар, както и пазарът за висококачествени бизнес продукти, като цяло продължават да се характеризират с липса на ефективна конкуренция при липса на регулиране на едро и по-специално където има само една фиксирана мрежа, която е в състояние да предложи достъп до широколентов интернет на територията на цялата страна. В този случай е необходима регулаторна намеса на пазарите на едро за решаване на проблемите с конкуренцията при тези на дребно. По отношение на масовия пазар, при липсата на подходящо регулиране на едро, историческият оператор на фиксирана мрежа по принцип може да бъде единственият оператор, чиято мрежа е с пълно покритие, което означава, че в някои области, където не са налице алтернативни платформи, историческият оператор може да действа като монополист, например чрез определяне на прекалено високи цени. По отношение на пазара на висококачествени услуги на дребно, насочен към бизнеса, историческият оператор на фиксирана мрежа би бил още по-малко ограничен, което се дължи на факта, че услугите, предлагани през алтернативни платформи обикновено не са в състояние да се конкурират на ниво на дребно и да предлагат продукти с характеристики като гарантиран капацитет и симетричен трафик.

4.2.2. Входящи ресурси на едро за фиксирания широколентов достъп

Актуално състояние и технологични тенденции

За да се достави широколентов достъп до интернет и свързаните с това услуги за пренос на данни, до крайния потребител в определено местоположение, се изисква подходящ канал за предаване, през който могат да преминават данни в двете посоки и

⁴⁹ Обикновено SDH/PDH и TDM базирани технологии.

със скорости адекватни на търсената услуга. Следователно всяко предприятие, готово да предоставя широколентови услуги за крайните потребители има избор дали да изгради или да създаде такава мрежа от канали за предаване или да получи достъп до вече съществуваща инфраструктура, за да достигне до обслужваните местоположения на крайния потребител.

Достъпът до мрежата теоретично може да бъде на няколко нива на мрежата и поради това мрежовите инфраструктури обикновено се разделят на продукти за достъп до мрежата, които могат евентуално да се репликират от търсещите достъп. Пълна репликация на достъп до мрежата възниква с изграждане/създаване на целия канал за предаване на достъп до местоположението на крайния потребител, т.е. локален достъп или абонатната линия. След извършването на обичаен анализ на взаимозаменяемостта при търсенето и при предлагането, продуктите за достъп до мрежата могат да попаднат в различни пазари на широколентов достъп на едро.

От последното преразглеждане на препоръката, замяната на традиционната медна инфраструктура за достъп с новопостроените инфраструктури от оптични влакна значително се е ускорила и се очаква да продължи и през следващите години, макар, че това ще се извършва с различни темпове в рамките на целия ЕС. Преходът от мед към оптични влакна вече е предизвикал значителни промени в дизайна на продуктите за достъп до мрежата и следователно има значително влияние върху границите и избора на съответните продукти за достъп на едро.

Изграждане на мрежи за достъп от следващо поколение (NGA)

Препоръката от 2003 определя два пазара на едро, които са свързани с пазара на дребно на широколентов достъп: пазар на едро за необвързан достъп (включително споделен достъп) до металните абонатни линии и междинна точка на абонатни линии и широколентов достъп на едро (WBA). Препоръката от 2007 г. следва същата логика при разграничаването на двата пазара на едро, въз основа на техните продуктови характеристики и по силата на анализа на взаимозаменяемостта при търсенето и при предлагането. Продуктите за необвързан и широколентов достъп на едро са обособени основно според техния физически и нефизически характер, различната степен на гъвкавост, която проявяват при предоставяне на услугата на дребно, както и според мястото, където се получава достъпът. Следователно, необвързаният достъп до абонатни линии (LLU) и междинна точка на абонатни линии (SLU) се предоставя съответно в главния разпределител (MDF) и уличния шкаф (SC) и представляват физически продукти за достъп до мрежата, предоставящи на търсещите достъп по-голяма гъвкавост и контрол върху широколентовите услуги на дребно, предлагани на крайния потребител, отколкото върху широколентовия достъп на едро (WBA) под формата на нефизическа битстрийм услуга, която може да бъде предоставена в MDF или в по-високи точки в мрежата (като например регионални или национални точки на свързване). Въпреки това, през последните години значителното технологично развитие има силно влияние върху наличието на най-подходящите продукти за достъп до мрежата и в резултат на това върху границите на пазарите за достъп на едро. С наскоро въведените мрежови структури за достъп от следващо поколение (NGA) разграничението между традиционния физически необвързан достъп и традиционния нефизически широколентов достъп на едро, при използването на посочените по-горе критерии, вече не е толкова явно.

Изграждане на FTTx и повишаване на скоростта при DSL технология

NGA са определени като мрежи за достъп, които се състоят изцяло или частично от оптични елементи и които могат да доставят услуги за широколентов достъп с подобрени характеристики в сравнение с тези, които се доставят по съществуващите мрежи⁵⁰. Мрежите от медни или коаксиални кабели (CATV) са постепенно модернизирани до мрежи от следващо поколение, позволяващи редица подобрени широколентови услуги⁵¹. Възможни са няколко фиксирани мрежови структури за NGA. Когато се изграждат мрежи от оптични влакна до дома/сградата (FTTH/B), се отстраняват медните кабели и оптичното влакно се простира по целия път от MDF (или новопостроен оптичен разпределител – ODF) до помещенията на абонатите или в близост до тях, а единственият останал меден продукт са кабелите в сградата, които водят до жилището. Понастоящем в Европейския съюз за FTTH се използват две основни топологии. Топологията от вида точка до точка (PTP) изгражда специален оптичен кабел до всеки дом от разпределител и дава възможност на търсещите достъп да вземат физически необвързан продукт за достъп до MDF/ODF, докато чрез топологията от вида една точка до много точки (PtMP), която често се използва от технологиите, базирани на пасивна оптична мрежа (PON), се споделя капацитета на една оптична линия между няколко домакинства.

Когато е изградена мрежа FTTC/VDSL, оптичните влакна се полагат от локалния разпределител до уличния шкаф, който се намира най-близо до помещението на абоната, докато останалата част от мрежата за достъп от шкафа до клиента обикновено остава с меден кабел. Освен увеличеното разгръщане на FTTC/VDSL през последните няколко години може да станем свидетели във все по-голям брой държави членки на разработване и прилагане на определени техники на (V)DSL за повишаване на скоростта. Това технологично развитие е насочено към увеличаване на максималната скорост по усукана двойка медни проводници и доставяне на подобрени широколентови услуги, сравними с тези, които се предлагат през други NGA инфраструктури⁵². Въпреки, че условията за изпълнение на VDSL векторинг (например относително късите междинни точки на абонатни линии, развитието на кабелните мрежи, което може да накара оператори със значителна пазарна сила да използват тази технология), може да се различават в рамките на Съюза, тази технология се очаква да стане широко достъпна и да играе основна роля през следващите години.

Прилагането на техниките за повишаване на скоростта при (V)DSL обаче може да окаже въздействие върху наличността на продукти за достъп на едро. По-специално, поради техническите ограничения на сегашното поколение на VDSL, чрез използването на технологията за векторинг не може да се осигури предоставянето на значително по-

⁵⁰ Препоръка на Комисията относно регулирания достъп до мрежи за достъп от следващо поколение (NGA), 20.09.2010 г., ОВ L 251/35.

⁵¹ Такива услуги, които обикновено обхващат гласови повиквания, много високоскоростна интернет връзка и линейно, както и нелинейно аудио-визуално съдържание с висока разделителна способност обикновено се осигуряват с ленти с ширина над 30 Mbit. Вж. Широколентов обхват в Европа през 2011 г., Доклад за напредъка по отношение на целите, обхвата на Програмата за цифрови технологии (PointTopic, проучване, поръчано от Европейската комисия, 2012 г.).

⁵² Технологии като VDSL „векторинг“ (vectoring), „свързване на чифтове“ (pairbonding) или „phantoming“ биха дали възможност за скорост на сваляне по-висока от 100 Mbps. DSL векторинга има за цел намаляване на преплитането между сигнали, които се предават към близките медни чифтове.

висок капацитет, когато паралелно е налице достъп по медни проводници в уличния шкаф, което може да доведе НРО да оттегли задължението за достъп до междинна точка на абонатна линия (SLU). Такова оттегляне може да бъде подходящо, оправдано и пропорционално, по-специално когато е налице малко или никакво търсене на SLU продукти и от гледна точка по-добрата ефективност, от която крайните потребители (и търсещите достъп) ще се възползват при прилагането на VDSL векторинг. Въпреки това, националните регулаторни органи следва да вземат предвид текущите технологични разработки, които могат в бъдеще да позволят преодоляване на споменатите технически ограничения, като по този начин се позволява присъствието на множество оператори в един и същи уличен шкаф и позволява медна SLU. Въпреки това в случаите, когато физически необвързан достъп не е технически или икономически осъществим⁵³, за да се запази силна конкуренция на базата на услуги в случаите, когато все още е необходимо регулиране и за да се избегне ситуация на блокиране на активи, НРО могат да сметат, че нефизически продукт за достъп на едро (например виртуален достъп) със сходна функционалност на необвързания достъп от междинна точка на абонатна линия следва да бъде предоставен по VDSL вектор в MDF или в уличния шкаф, където е уместно. Съгласно член 8 от Директивата за достъпа, налагането на най-подходящите корективни мерки от компетентния НРО трябва да се основава на същността на възникналия проблем, пропорционално и обосновано в светлината на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива.

Поради това, прилагането на техники за *повишаване на скоростта при DSL* има потенциала да повлияе както върху идентификацията на съответните компоненти за достъп до мрежата, използвани за предоставяне на широколентови услуги, така и за очертаването на пазарите на едро за достъп до тях.

Що се отнася до определянето на пазарите, анализите на НРО, извършени до момента не са показали съществени нарушения във веригата на взаимозаменяемост при сравняване на текущите широколентови услуги, базирани на медни проводници с тези, предоставяни по оптични влакна. Поради това продуктите за достъп, базирани на оптични влакна (FTTN/VDSL и FTTH/B), са включени в пазарите на едро за необвързания физически достъп през абонатна линия и междинна точка на абонатна линия или на широколентов достъп (WBA) с оглед увеличаване на наличността на оптични кабелни мрежи и бъдещите планове за развитие на операторите. Въпреки това, при извършването на анализа на взаимозаменяемостта трябва да се обърне специално внимание на естеството на продуктите за достъп. Изборът, оставен на операторите за въвеждане в действие на една или друга топология (според принципа на технологичната неутралност) носи със себе си важни последици. Докато НРО са били в състояние да разрешат физическия необвързан достъп до PtP мрежата на оператор със значителна пазарна сила, физическите възможности за необвързан достъп за PtMP мрежи са ограничени. По-специално, широко е възприето, че PON-базираните технологии към момента не дават възможност за физически достъп и че времевият период за използване с търговска цел на такива продукти с необвързан достъп

⁵³ Съображение 60 от Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за изменение на директиви 2002/21/ЕО относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, 2002/19/ЕО относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимната свързаност между тях и 2002/20/ЕО относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за по-добро регулиране“).

(например мултиплексиране с разделяне на дължината на вълната или WDM) който в момента е във фаза на стандартизация, остава несигурен. Освен това, при определени обстоятелства може да не е икономически изгодно (например поради ниската наситеност и липсата на икономия от мащаба и икономия от обхвата) получаването на необвързан достъп до абонатна линия или междинна точка до абонатна линия⁵⁴. Ето защо, доколкото физическият необвързан достъп не е възможен или е възможен в определени ситуации, опитът в съответствие с член 7 показва, че националните регулаторни органи налагат нефизически или виртуален достъп до мрежата, функционално еквивалентен на необвързания достъп от медна абонатна линия като заместител на физическия локален достъп на едро. Всеки подобен виртуален локален достъп трябва да се разграничава от по-традиционния тип битстрийм достъп.

В резултат на това в контекста на разгръщането на NGA, разграничението на съответните пазари за достъп на едро в зависимост от техния физически и нефизически характер е станало по-слабо изразено, а характеристиките на продуктите, които традиционно се използват за разграничаване на пазара на физическия необвързан достъп до абонатна линия и междинна точка до абонатна линия и пазара на широколентов достъп WBA трябва да бъдат преразгледани.

Модернизирани мрежи, базирани на коаксиални кабели

Модернизацията на мрежи, базирани на коаксиални кабели (CATV), до Euro DOCSIS 3.0 (позволяваща високи скорости обикновено до 100 Mbit/s) в съчетание с определено разполагане на оптични влакна по-близо до крайния потребител, вече се провежда в голям мащаб в Съюза, докато следващото поколение стандарти, DOCSIS 3.1 (което се очаква да осигури дори по-бърз достъп) понастоящем е в процес на разработване.

Модернизацията на CATV има важни последици за оценката на динамиката на конкуренцията на пазарите за широколентови услуги. За да бъдат в състояние да отговарят на офертите на кабелните оператори, операторите на фиксирани телекомуникационни услуги са склонни да модернизират своите мрежи от медни проводници до равнището на мрежите от следващо поколение предимно в географския аспект на операторите на мрежи от коаксиални кабели. Също така, се наблюдава – въпреки че това се е случило на практика в много малък брой държави членки до този момент – че кабелните оператори вече са технологично способни да отправят икономически рентабилни оферти за определен вид продукти за достъп на едро на търговска основа. Въпросът за включването на подобна инфраструктура на съответните пазари на едро за широколентов достъп в определено местоположение следва да бъде внимателно разгледан.

Необходимост от преоценка на продуктите характеристики и границите на пазарите на широколентов достъп на едро

През следващите години покритието на новопостроените NGA мрежи за достъп ще нараства и следва значително да промени сегашните пазарни структури за широколентов достъп на едро. В същото време се очаква, че технологиите, базирани на използването на медни проводници, ще продължат да играят важна роля в осигуряването на достъп до високоскоростни широколентови услуги, като по този начин ще се удължи срокът на ползване на медните мрежи за достъп.

⁵⁴ Съображение 60 от Директивата за по-добро регулиране.

На този фон, търсещите достъп пак ще разчитат за момента на два различни вертикално свързани ресурса на едро в отговор на нуждите на пазарите на дребно. Затова продуктите от типа битстрийм и необвързан достъп, както и съответните оптични ресурси се очаква да останат по-скоро допълващи, а не да бъдат заместители. В резултат на това се очаква, че НРО ще продължат да определят отделни продуктови пазари за двата вида достъп, т.е. пазари за достъп на едро, стоящи по-горе и по-долу един от друг.

Въпреки това, границите между пазара на физическия необвързан достъп до абонатна линия и междинна точка на абонатна линия и пазара на ширококолов достъп WBA е вероятно да подлежат на промяна. Макар и да се признава, че тези промени могат да се различават между държавите членки и ще зависят от вида и степента на реализираните мрежови инвестиции и техния интензитет, характеристиките на търсенето и предлагането на двата пазара за ширококолов достъп на едро трябва да бъдат подложени на повторна оценка.

С оглед на появата на нефизически (или виртуални) продукти за достъп, изглежда вече не е подходящо да се разчита на разграничението между физическия и нефизическия достъп, за да се очертаят пазарните граници между различните видове продукти за достъп на едро, чрез които могат да предоставят ширококолов услуги на дребно. Като се има предвид описаното по-горе технологично развитие, изглежда по-подходящо да се прави разлика между тези продукти на едро, които функционално репликират ключовите характеристики на традиционния физически и локален необвързан достъп (с такива продукти, които евентуално са доставяни като нефизически или виртуални продукти), и други форми на достъп.

Няколко ключови продуктови характеристики трябва да бъдат подложени на оценка, за да се разграничат двата продукта на едро.

Първата ключова характеристика се отнася до действителното местоположение на точката на прехвърляне. Предоставянето на локален достъп на едро, (т.е. когато трафикът се предава на равнище, по-близо до клиента, отколкото на национално или регионално равнище), може да се разграничи от достъпа, предоставян на търсещите достъп на по-високо мрежово равнище, т.е. по-централно в структурата на мрежата (например в регионални и/или национални точки на прехвърляне). Поради това за важен фактор при разграничаването се счита локален спрямо нелокален достъп.

Втората ключова характеристика се отнася до топологията и ключовите характеристики за пренос на продуктите на едро, по-специално по отношение на мрежовото споделяне⁵⁵. Някои продукти са споделени по характер и дават възможност търсещите достъп да предоставят стандартни услуги на дребно, поддържащи ограничени функции, докато други проявяват характеристики, които са по-близо до тези на LLU продуктите, които представляват общи услуги за достъп, предоставящи на търсещите достъп с услугата еднакъв капацитет за пренос, несподелен на практика, т.е. предоставяне на гарантирани скорости в зависимост от нуждите на търсещите достъп, като съответните заявки за достъп спазват принципа на пропорционалност, и

⁵⁵

Мрежовото споделяне обикновено се отнася до ограничения в капацитета на мрежата, когато търсенето на гарантирана скорост надвишава сумарния наличен капацитет. Мрежовото споделяне може да повлияе на услугите по различни начини, например да забави услугата или причини загуба на пакети, да влоши качеството на предоставяните гласови или видео услуги.

обикновено не трябва да изискват от оператора със значителна пазарна сила да изгради нова физическа инфраструктура.

Третата ключова характеристика се отнася до степента на гъвкавост, която контролът на мрежата оставя на търсещите достъп за разграничаване на търговските предложения. В тази връзка е важно да се направи оценка за всеки достъп на едро, чиито мрежови елементи и спомагателни ресурси (напр. оборудване на помещенията на клиента) остават под пълен контрол на оператора със значителна пазарна сила и кои от тях са под контрола на търсещите достъп.

За да отрази тази промяна, за целите на настоящата препоръка НРО следва да правят разлика между пазар на едро на „локален достъп в определено местоположение“ (WLA) (обхващащ продукти за достъп, които позволяват на търсещите достъп по-голям и по-гъвкав контрол над линиите за достъп) и пазар на едро на „централен достъп в определено местоположение“ (WCA) (обхващащ продукти за достъп, които позволяват на търсещите достъп по-малко директен и по-стандартизиран контрол над линията за достъп).

4.2.2.1. Локален достъп на едро в определено местоположение

Съответен продуктов пазар

В момента пазарът на локален достъп на едро в определено местоположение (WLA пазарът) се състои предимно от физически или пасивни продукти за достъп, които позволяват пренос на интернет и свързаните с това услуги за данни⁵⁶. Необвързаният достъп от медна абонатна линия (LLU) и необвързаният достъп до междинна точка от медна абонатна линия (SLU) – макар и в ограничен мащаб – все още са най-подходящите продукти за достъп, използвани в целия Съюз.

Досега опитът съгласно процедурата по член 7 не е показал съществени нарушения във веригата на взаимозаменяемост при сравняване на широколентовите услуги от настоящо поколение с тези, предоставяни по оптични влакна. Следователно, достъпът до FTTH, FTTB или FTTC/VDSL мрежа (и от точка до точка и от точка до множество точки) трябва да се разглежда като функционално еквивалентен на традиционните медни LLU. В тази връзка, НРО следва да включат във WLA пазара всички продукти за достъп разположени във физическия слой на FTTH структурата от точка до точка, на FTTH структурата точка към много точки или във FTTC/VDSL схемите (напр. необвързан ODF достъп, необвързан достъп до шкаф, достъп до терминиращи сегменти в точките на концентрация/разпространение).

Идентифицирането на ресурсите за достъп, които попадат в продуктовия WLA пазар трябва да бъде извършвано в перспектива/занапред. Поради това при определянето на съответния WLA пазар, националните регулаторни органи трябва да вземат предвид наличието на ресурси за достъп, които са в процес на разработка. По-специално, при PON, все още няма налични никакви физически продукти за достъп на едро за масовия пазар на услуги. В случай че такива продукти, които дават възможност на алтернативните оператори да предоставят необвързани линии на база „потребител по потребител“ (например WDM), станат стандартизирани и се предлагат на пазара за

⁵⁶ Трябва да се има предвид обаче, че не е оправдано по принцип включването на инфраструктура от гражданското строителство на дадения пазар, с оглед на липсата им на взаимозаменяемост с продукти за достъп до пренос. Достъпът до такава инфраструктура все пак може да представлява мярка за спомагателна услуга на WLA пазара.

времевия период по настоящата препоръка, НРО следва да ги включи в перспектива на съответния продуктов пазар.

Също така, идентифицирането на продукти за достъп, принадлежащи към WLA пазара не засяга правото на преценка на НРО да налага най-пропорционалните и обосновани корективни мерки в съответствие с член 8 от Рамковата директива. Във връзка с това практиката по член 7 показва, че физическия необвързан достъп обикновено се счита за най-подходящата мярка за достъп, тъй като дава възможност на алтернативните оператори да разграничават офертите си на дребно и да въвеждат иновации. Поради това се очаква, НРО да продължат да налагат физическия необвързан достъп на пазар 3а. Въпреки това, в случаите, когато физическия необвързан достъп през оптични влакна не е технически или икономически осъществим или когато въвеждането на SLU необвързан достъп би попречило на реализирането на всички ползи от VDSL2 векторинга (вж. точка 4.4.2.2), НРО са налагали използването на виртуални продукти за достъп като по-пропорционална корективна мярка, без да се засяга бъдещото развитие на технологиите, които могат да позволят физически необвързан достъп при подходящи условия.

В този смисъл, изглежда уместно на WLA пазара да се включат и достъпа на базата на нефизически или виртуални продукти, когато те проявяват функционалности, еквивалентни или сравними с основните характеристики на физическия необвързан достъп.

В тази връзка, всички нефизически или виртуални продукти за достъп на едро следва да се разглеждат като част от WLA пазара, когато кумулативно са изпълнени следните условия, т.е., когато техните функционални възможности са сравними с тези на LLU по отношение на параметрите, отнасящи се до нуждите на търсещите достъп:

- Достъпът е локален Това означава, че трафикът се предава на ниво, което е много по-близо до клиента от достъпа на национално или регионално ниво, както обикновено е случаят при традиционния битстрийм достъп. Подобна „локалност“ обикновено се наблюдава при сценарий, при който се предоставя достъп до или в близост до централния офис/MDF (включително новопостроените ODF) или уличния шкаф⁵⁷. Въпреки това, докато виртуалния продукт за достъп трябва да има за цел да се припокрива с LLU ефективно, броят на точките на взаимна свързаност не е задължително да бъде еквивалентен на точките на взаимна свързаност на медната мрежа.
- Достъпът е общ и предоставя на търсещите достъп еднакъв капацитет за пренос на услуги, несподелен на практика, т.е. осигурява гарантирани скорости в зависимост от нуждите на търсещите достъп, при което съответните заявки за достъп са в съответствие с принципа на пропорционалност и обикновено не трябва да се изиска от оператора със значителна пазарна сила изграждане на нова физическа инфраструктура⁵⁸. Несподеленият достъп изисква по принцип създаването на специализирана логическа връзка между клиента и точката на предаване. Техническите характеристики на връзката (пренос, свързв

⁵⁷ На слой 2 от седем слойният OSI модел за комуникации на Международната организация по стандартизация (ISO).

⁵⁸ Вж Дело C-556/12 *TDC A/S v Teleklagenævnet*, решение от 19 юни 2014 г., все още непубликувано.

уличния шкаф и централния офис и по-специално, оразмеряване на капацитета) трябва да бъдат ограничени само от присъщите възможности на изградените технологии за достъп и поддръжката на сходни с LLU услуги (например мултикаст, където е уместно).

- Търсещите достъп трябва да имат достатъчен контрол върху преносната мрежа, за да се счита подобен продукт за функционален заместител на LLU и да се даде възможност за разграничаване на продуктите и иновации, подобно на LLU. В тази връзка, контролът на търсещите достъп върху ключовите мрежови елементи, функции, оперативни и бизнес процеси, както и допълнителните услуги и системи (напр. оборудване на помещенията на клиента) трябва да даде възможност за достатъчен контрол върху продуктовата спецификация за крайния потребител и качеството на предоставяната услуга (например различни QoS параметри).

Освен това, за да се определят точно границите на WLA пазара НРО следва, в съответствие с принципите на конкурентното право, да извършат оценка на ограниченията, произтичащи от коаксиалните мрежи и от други платформи (например LTE), чрез които се предоставят услуги на широколентовия пазар на дребно. При липса на съществуващ или потенциален CATV-базиран достъп на едро, НРО следва все пак да преценят непрекия натиск, произтичащ от коаксиални мрежи и други платформи. Въпреки това, опитът в рамките на процедурата по член 7 е показал, че предвид техническите ограничения на кабелните оператори във връзка с предоставянето на достъп на едро на локално ниво, в мащаб, сравним с този при операторите на медни или оптични мрежи, такива ограничения в този момент едва ли могат да бъдат достатъчно силни, за да окажат натиск върху цените на WLA продуктите на национално или дори на поднационално ниво. Въпреки това, от перспективна гледна точка и с оглед на различните модели на разгръщане и модернизация на CATV (например до DOCSIS 3.1) в Съюза, НРО следва да продължат оценката на тяхната взаимозаменяемост по отношение на евентуалното им включване във WLA пазара. Що се отнася до услугите, предоставяни през LTE, не може да се изключи, че може да се окажат достатъчно взаимозаменяеми с фиксираните услуги за локален достъп на едро в определено местоположение. Въпреки това, под въпрос е дали това развитие ще се случи в определения срок.

Тест на трите критерия

В по-голямата част от държавите членки WLA пазарът се характеризира с наличието на само една инфраструктура, която е в състояние да предложи продукти за локален достъп в национален мащаб. Предвид високите невъзвръщаеми разходи и времето, необходимо за всеки потенциален навлизащ участник да изгради инфраструктурата на подобна мрежа за повсеместен достъп, бариерите за навлизане на този пазар следва да се считат за високи и непреодолими. Освен това, предвид малкия брой и често ограничения географски обхват на конкурентите, опериращи със своя собствена алтернативна инфраструктура е малко вероятно без продължителна регулаторна намеса конкурентната динамика на този пазар да се промени значително в национален мащаб в обозримо бъдеще. Фиксирани мрежи, базирани на алтернативни технологии, като например CATV вероятно ще останат ограничени както по отношение на предоставяното географско покритие, така и по отношение на достъпа до продукти за достъп на едро, които са заместители на традиционните продукти за WLA достъп. Поради това, при липсата на преки ограничения и, макар че не е изключено непреките

ограничения да стават все по-значими с течение на времето, не се очаква ефективната конкуренция на дребно да се гарантира при липсата на регулиране на едро. Не на последно място, предвид решаващото значение на гарантирането на ефективен и своевременен достъп до мрежата, последващата намеса в съответствие с конкурентното право все още не е в състояние да се справи с установените „тесни места“ за достъп. В резултат на това, допълващото използване на ex-ante регулиране се счита за задължително, поне за момента. Следователно тестът на трите критерия продължава да бъде изпълнен за WLA пазара.

Потенциална отмяна на регулирането на географски принцип

Фактът, че WLA пазара като цяло покрива теста на трите критерия обаче не засяга специфични конкурентни сценарии, които могат да оправдаят отмяната на регулирането на WLA пазара на национално, или – което е по-вероятно – на поднационално равнище.

В някои държави членки инфраструктурната или конкуренцията между платформите е по-напреднала, макар и не винаги задължително в цялата страна. Така внедряването на нови NGA мрежи в паралел със старите медни мрежи и въздействието на навлизащите технологии (по-специално DOCSIS 3.1 и внедряването на LTE) може да доведе до значителни ограничения на конкуренцията. Покритието на такива алтернативни инфраструктури, обаче, често е регионално ограничено (или, в случая на LTE, степента на конкурентен натиск, който се налага, може да варира в географски аспект). В резултат на това конкурентните условия на WLA пазара могат да варират значително на територията на една държава членка. Това означава, че в държавите членки с по-висока степен на вътрешно платформена конкуренция, по-специално в области, където изграждането на алтернативни инфраструктури е в голям мащаб, може да бъде уместно извършването на анализ на съответните променливи на конкурентните условия в различните части на страната. При тези обстоятелства НРО следва да преценят дали е налице случай за определяне на отделни поднационални (съответни) географски пазари и дали регулирането следва да бъде отменено за конкретни географски райони.

Както е посочено в точка 2.5 по-горе, при извършването на анализ на поднационални пазари, установената практика по член 7 посочва, че при избора на (поднационална) географска единица, като база за оценката си, националните регулаторни органи трябва да гарантират, че тези единици са а) с подходящ размер, т.е. достатъчно малки, за да се избегнат значителни вариации на конкурентните условия в рамките на всяка единица, но все пак достатъчно големи, за да се избегне интензивен откъм използване на ресурсите и обременяващ микро-анализ, който може да доведе до фрагментиране на пазарите, б) могат да отразят структурата на мрежата на всички съответни оператори, и в) имат ясни и стабилни времеви граници. В случай на конкуренция между различните платформи е вероятно съответните географски единици да са свързани с географското покритие на конкурентни алтернативни инфраструктури. Не е изключено административните граници да могат да служат като подходящ заместител за географския анализ в случай, че НРО е в състояние да докаже, че условията на конкуренция са достатъчно хомогенни в рамките на и значително различни извън избраната област.

След очертаването на поднационалните пазари и първата оценка на състоянието на конкуренцията в такива единици, НРО трябва да обедини единиците, с до голяма степен хомогенни конкурентни условия, в едни и същи географски пазари и след това

да прецени допълнително дали конкурентните условия на всеки поднационален пазар изискват налагането на ex-ante регулиране.

Естествената отправна точка за всеки подобен поднационален пазарен анализ на WLA пазара е конкурентния натиск на равнище на дребно, който може да съществува при липса на регулаторна намеса на равнище на едро. Както беше посочено по-общо по-горе в точка 2.5 НРО трябва да разглеждат като минимум взаимозаменяемостта при предлагането и при търсенето, включително броят и размерът на алтернативните оператори, които предлагат съответните услуги на дребно в определена географска област, развитие на пазарните дялове на дребно на местно/регионално ниво и различия в ценообразуването и ценовите разлики между отделните географски региони.

Ако даден НРО сметне, че при липса на регулиране на WLA пазара, пазарите на дребно се характеризират с устойчива конкуренция в определен географски район, той може да заключи, че не е необходимо повече да се прилага регулиране на равнището на пазарите на едро. В резултат на това НРО трябва да дерегулира WLA пазара в този географски район.

4.2.2.2. Пазар на едро на централен достъп в определено местоположение (за предоставяне на услуги за масовия пазар)

Съответен продуктов пазар

В сравнение с продуктите за достъп на WLA пазара, продуктите за достъп на пазара на едро на централен достъп в определено местоположение (WCA пазара) обикновено се предоставят на търсещите достъп от по-високо и по-централно равнище в структурата на мрежата⁵⁹ и могат да бъдат използвани, за да се осигурят услуги с негарантирано качество на дребно на домашни и бизнес клиенти. Остава вероятно наличието на верижна взаимозаменяемост между DSL базираните битстрийм услуги през медни мрежи⁶⁰ и битстрийм услуги на основата на оптични влакна, предоставяни през FTTH и FTTC/VDSL мрежи в краткосрочен до средносрочен бъдещ период.

Поради това, когато няколко нефизически продукта за достъп се предлагат по веригата на стойността, трябва да бъдат оценени ключовите характеристики на тези физически или виртуални продукти за достъп, за да се очертаят ясни граници между WLA пазара, WCA пазара и пазара за достъпа до висококачествени услуги. В тази връзка, продукти за достъп (включително от вида „от точка до точка“), при които достъпът предлага качество на обслужване с негарантирана скорост, без гаранции за достъпност на услугата, по-висок коефициент на споделяне в мрежата, несиметрични скорости и ниска устойчивост, позволяващи на търсещите достъп да предоставят само стандартизирани услуги на дребно и услуги, поддържащи ограничени функции или оставящи по-малко възможности за търсещите достъп да разграничават своите оферти на дребно, поради ограничения им контрол върху мрежата (и допълнителните услуги и системи), трябва да считат за попадащи в рамките на WCA пазара. Този пазар може да включва и нефизически или виртуални продукти за достъп с подобро качество на услугата, което би могло да се използва като източник за осигуряване на продукти на дребно за бизнес потребители, доколкото те не попадат в границите на пазара за достъп до висококачествени услуги, както е посочено в точка 4.2.2.3.

⁵⁹ В слой 3, т.е. обикновено се отнася за точки на предаване на регионално и национално равнище.

⁶⁰ Например ADSL, ADSL2, ADSL2+ и VDSL.

По-нататък възниква въпросът дали достъпът, предвиден през други мрежови платформи трябва да бъде включен в съответния WSA пазар. В тази връзка НРО следва да преценят по-специално потенциалните ограничения, произтичащи от коаксиалните и мобилните мрежи (конкретно LTE, чието покритие се очаква да нарасне бързо в Съюза) в случай, че са били открити взаимозаменяеми услуги на дребно и пакети, предоставяни чрез тези инфраструктури на равнище на дребно⁶¹.

Когато е предоставена търговска оферта на едро или технически и търговски може да се предостави през коаксиални мрежи, НРО трябва първо да преценят дали такъв достъп е взаимозаменяем с продукт на медна или оптична основа от WSA пазара. Простата препродажба на широколентова връзка през CATV мрежи не трябва да се включва във WSA пазара. Продукт за достъп, който представлява функционален заместител на медни и оптични влакна трябва да бъде включен само ако оказва достатъчно силен пряк натиск. С цел включването на оферти за достъп на едро през коаксиални мрежи на пазара, НРО следва да анализират дали потенциален нов участник на пазара на широколентов достъп на дребно ще премине към използване на услуги за достъп на едро, базирани на CATV в случай малко, но трайно увеличение на цената на другия продукт за широколентов достъп на едро. При тази оценка, конфигурациите на широколентовите услуги (напр. QoS, мултикастинг), предоставеното потенциално покритие (т.е. предвид ограничения потенциал на коаксиалните мрежи, широколентовите услуги може да се предават до доставчиците на услуги за достъп до интернет само на национално равнище), както и ценообразуването, са определящ фактор.

При липса на съществуващ или потенциален CATV-базиран достъп на едро, НРО следва все пак да преценят косвените ограничения, произтичащи от коаксиални мрежи и други платформи с оглед определяне точните граници на WSA пазара. В случай, че е налице конкурентен натиск от страна на алтернативните платформи на дребно, подобни платформи трябва да бъдат включени във WSA пазара, ако са изпълнени следните условия: (i) търсещите достъп ще бъдат принудени да прехвърлят хипотетично увеличение на цената на едро на потребителите си на равнище на дребно въз основа на съотношението цена на едро/цена на дребно; (ii) налице би била достатъчна взаимозаменяемост при търсенето дребно въз основа на непряк натиск, която да превърне увеличението на цените на едро в неизгодно; и (iii) клиентите на търсещите достъп няма да преминат, в значителна степен, към подразделението за търговията на дребно на интегрирания хипотетичен монополист, по-специално, ако последният не повиши своите собствени цени на дребно. Когато са изпълнени посочените по-горе критерии, ограниченията трябва да се считат за достатъчно силни, така че съответната платформа да бъде включена в пазара. Когато се установи наличието на косвени ограничения, но те не са достатъчно силни, за да окажат натиск върху цените на останалите продукти за широколентов достъп на едро, те трябва да бъдат взети под внимание при преценката дали историческият оператор притежава значителна пазарна сила на съответния пазар, както и алтернативно при оценката на подходящите корективни мерки.

⁶¹ Малко вероятно е ограничения, произтичащи от Wifi и WiMax мрежи, поради ограничения им капацитет и обикновено ограничения им географски обхват, да окажат натиск на мрежовия доставчик през медна/оптична мрежа за достъп.

Опитът по процедурата по член 7 показва, че във все по-голям брой държави членки съществуват преки или косвени ограничения, произтичащи от CATV-базирани WCA оферти, макар и срещащи се обикновено на поднационално равнище (предвид липсата на цялостно покритие на CATV мрежите). Като се има предвид осъвременяването на CATV до DOCSIS 3, което се очаква да продължи, може да става все по-подходящо включването на CATV битстрийма в съответния продуктов пазар, особено когато са определени поднационални географски пазари.

Съществуването на непреки ограничения от други технологии (особено мобилни) ще зависи до голяма степен от очакваната времева рамка за внедряване и предвиденото покритие на LTE мрежите, спрямо очакваното разгръщане на фиксираните NGA мрежи. На този етап обаче не се очаква това да има значително влияние върху границите на WCA пазара.

Тест на трите критерия

Продуктите от WCA пазара обикновено се предоставят от алтернативни оператори, използващи собствена инфраструктура или разчитащи на продукт за достъп от пазар по-горе по веригата (за медни LLU или еквиваленти на оптична основа). Опитът при анализа на пазара и процедурите по известяване съгласно член 7 досега е посочил, че в по-голямата част от държавите членки WCA пазарът все още демонстрира в национален мащаб високи и непреодолими бариери за навлизане и не се очаква тенденция към конкуренция. Това се дължи основно на а) понякога бавното внедряване на LLU продукти за достъп, б) липсата на цялостно покритие от страна на LLU-базирани нови участници, които не се очаква да предоставят своите услуги в национален мащаб в обозримо бъдеще, поради силната икономическа демотивация да обособяват абонатни линии или да предоставят равностойни местни продукти за достъп при ниска плътност на населението и селските райони и в) липсата на алтернативна инфраструктура с национално покритие. В резултат на това само една единствена инфраструктура обикновено – най-малко в национален пазарен мащаб – е в състояние да предложи централен достъп на едро и с оглед на тази монополна пазарна структура, и в резултат на това, че конкурентното право само по себе си не се очаква да бъде в състояние да разреши достатъчно пазарната неефективност, открита на WCA пазара. Следователно тестът на трите критерия е изпълнен за WCA пазара.

Потенциална отмяна на регулирането на географски принцип

Въпреки това, както вече беше споменато за WLA пазара фактът, че WCA пазарът, по принцип, подлежи на ex-ante регулиране не засяга специфичните национални или поднационалните конкурентни сценарии, които могат да обосноват неналагането или оттеглянето на регулирането на WCA пазара.

С оглед на факта, че конкурентният натиск при WCA пазара може да произтича от алтернативни инфраструктури (вж. по-горе точка 4.2.2.1 за повече относно ефекта от конкуренцията между платформите), както и от ефективни корективни мерки на WLA пазара, пазарът за WCA може да бъде в някои държави членки потенциално подлежащ на (частична) дерегулация. Принципите, които се прилагат от НРО за установяване дали регулирането може да бъде отменено, са подобни на тези, обсъдени във връзка с WLA пазара. Това означава, че националните регулаторни органи следва да оценят, като започнат от анализ на пазара на дребно, дали ограниченията на конкуренцията, произтичащи от конкурирането между или в рамките на платформата са, при липса на регулация на свързания пазар на едро, достатъчни, за да се освободи от регулиране

WCA пазара. Ако конкурентните условия предполагат, тази оценка следва да се извършва на под-национално ниво.

В допълнение към посоченото по-горе за WLA пазара, НРО трябва следователно да вземат предвид конкурентния натиск в резултат от внедряването на продукти за достъп на едро на WLA пазара по-горе по веригата (например LLU или VULA). Макар на теория получените конкурентни условия да могат да бъдат хомогенни на цялата територия на държавата членка, вариациите при възприемането на продукти за достъп, както и в обхвата на алтернативните инфраструктури често могат да бъдат значителни в достатъчна степен, за да се гарантира географски различен подход. В резултат НРО следва да преценят и при WCA пазарите дали е налице случай за определяне на отделни поднационални (съответни) географски пазари и дали регулирането следва да бъде отменено за конкретни географски райони.

Докато едни и същи принципи за такива географски анализи на пазара се прилагат за WCA пазара, както е описано по-горе за WLA пазара, може да бъде уместен различен избор на географски единици с оглед на потенциално различните източници на конкурентен натиск. Докато географските единици трябва да отговарят на общите критерии, посочени по-горе⁶², в пазарни ситуации, при които конкурентният натиск в голяма степен е резултат от силната конкуренция в рамките на платформата, например чрез създаване на ефективни LLU корективни мерки, най-подходящата разглеждана единица може да бъде локалния разпределител/MDF. В този случай различията в географските райони на равнище на дребно ще зависят от степента на конкуренция между LLU операторите, която в крайна сметка е свързана с локалното покритие на историческия оператор. Оценката за най-подходящата единица за анализ може да се промени, колкото по-силна става конкуренцията между платформите. В зависимост от конкретната ситуация в държавата членка, с появата на силна междуплатформена конкуренция накрая може да бъде по-подходящо – подобно на това, което е посочено по отношение на WLA пазарите – да се разчита на топологията на мрежата на алтернативния оператор или дори административни области като най-подходяща единица за извършването на географски анализ, дотогава докогато НРО е в състояние да докаже, че условията на конкуренция са достатъчно хомогенни в рамките на избраната област и достатъчно различни извън нея.

След очертаването на пазара и първата оценка на конкурентната ситуация в избраните единици, НРО трябва да събере всички тези единици с до голяма степен хомогенни конкурентни условия в едни и същи географски пазари. Това трябва да бъде последвано от допълнителна оценка на конкурентните условия на всеки под-национален пазар, за да се прецени дали налагането на ex-ante регулиране продължава да бъде основателно.

Последващият географски анализ на пазара трябва да се извърши съгласно същите принципи, посочени по-горе. Това означава, че като се започне от ограниченията за конкуренцията на равнище на дребно, НРО трябва да разглеждат като минимум взаимозаменяемостта при предлагането и при търсенето, включително броя и размера

⁶² Това означава, че географските единици следва да бъдат а) с подходящ размер, т.е. достатъчно малки, за да се избегнат значителни вариации на конкурентните условия в рамките на всяка единица, но все пак достатъчно големи, за да се избегне интензивен откъм използване на ресурсите и обременяващ микро-анализ, който може да доведе до фрагментиране на пазарите б) могат да отразят структурата на мрежата на всички съответни оператори, и в) имат ясни и стабилни времеви граници.

на алтернативните оператори, които предлагат съответните услуги на дребно в определена географска област, развитие на пазарните дялове на дребно на местно/регионално ниво и различия в ценообразуването и ценовите разлики между отделните географски региони. Ако (след прилагането на „модифициран Greenfield подход“) даден НРО сметне, че при липса на регулиране на равнище на WLA пазар, пазарът(ите) на дребно се характеризира(т) с устойчива конкуренция в определен географски район, НРО може да заключи, че не е необходимо повече да се прилага регулиране на това ниво на едро. В резултат на това НРО трябва да дерегулира WCA пазара в този географски район.

Заключение

Като се има предвид връзката между масовия пазар на дребно и двата съответни пазари на ресурси, посочени в настоящата препоръка, а също и най-различните начини, по които характеристиките на търсенето и предлагането биха могли да се развиват в рамките на предстоящия период (както и темповете на развитието им) се предлага да се определят два съответни пазара като подлежащи на ex-ante регулиране, както следва:

- *пазар на едро на локален достъп в определено местоположение;*
- *пазар на едро за централен достъп в определено местоположение за продукти за масовия пазар*

Точката в мрежата, в която се определя търсенето и предлагането на един от тези отделни пазари, ще зависи от анализа на пазара и по-специално от топологията на мрежата и състоянието на мрежовата конкуренция. Въпреки че тези два пазара на едро остават отделни, препоръчително е се анализират заедно.

4.2.2.3. Пазар на едро на висококачествен достъп

Съответен продуктов пазар

Както бе посочено в предишния раздел, анализ на общите пазарни условия и на търсенето, както на дребно, така и на едро на територията на Съюза показва, че за масовия пазар и бизнеса търсенето се различава значително. За да бъде в състояние да отговори на търсенето на бизнес клиентите на дребно за висококачествен достъп и много често свързване на многобройните им обекти (включително трансгранично), алтернативните оператори използват няколко различни ресурса на едро, като се започне от линии под наем, използващи традиционни или алтернативни интерфейси, независимо от основната инфраструктура, до други продукти за достъп на едро, които отговарят на определени качествени характеристики.

Отличителните характеристики на продуктите линии под наем са способността им да осигурят обособени и несподелени връзки и симетрични скорости на сваляне и качване (upload and download). Линии под наем могат да бъдат осигурени с помощта на набор от технологии. Досегашните възможности (така наречените линии под наем с „традиционен“ интерфейс) включват аналогови линии под наем с малък капацитет и цифрови линии с широка гама в широколентовия спектър, например чрез технологии на база SDH/PDH или TDM. Това обикновено са връзки от точка до точка. Все по-често линиите под наем се предлагат чрез Ethernet-базирани технологии, позволяващи по-голяма гъвкавост, обикновено на по-ниска цена и могат да бъдат както от точка до точка, така и от точка до много точки. Ethernet-базираните линии под наем, по-специално Ethernet от операторски клас с по-големи рамки, са определени като заместители на досегашните традиционни линии под наем в повечето държави членки.

Това, което точно представлява терминиращият сегмент на линия под наем ще зависи от топологията на мрежата, специфична за конкретната държава членка. Повечето държави членки са определили терминиращи сегменти на линии под наем като част между помещенията на крайните потребители и най-близкия разпределител на доставчика на услуги. Въпреки това, ясно разграничение между терминиращия сегмент и магистралния сегмент е важно, тъй като пазара на едро за магистрални сегменти на наети линии е премахнат от списъка на пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране в препоръката от 2007 г. Понастоящем почти всички държави членки са дерегулирали пазара на едро за магистрални сегменти. Следователно презумпцията, че магистралните сегменти са възпроизводими в национален мащаб, остава в сила. Поради това НРО не трябва да преразглеждат анализа си на пазара на магистралните сегменти на линии под наем, когато по-рано е констатирано, че е ефективно конкурентен. Това предположение не изключва обаче възможността отделните НРО да констатират, че някои магистрални сегменти отговарят на трите критерия и по този начин подлежат на ex-ante регулиране.

Други, обикновено споделени и асиметрични продукти за достъп на едро, предлагани от даден собственик на мрежа на търсещ достъп на едро по медни или хибридни инфраструктури, могат да бъдат разглеждани като заместители на линиите под наем за търсещите достъп, когато отговарят на определени съвременни качествени характеристики на равнище на едро като например: (i) гарантирана наличност и високо качество на услугата при всякакви обстоятелства, включително споразумение за нивото на услугите (SLA), денонощно непрекъснато обслужване на клиенти, кратък срок за отстраняване на неизправности и претоварвания, които обикновено се срещат при предоставяне на услуги, насочени към нуждите на бизнес клиентите; (ii) висококачествено управление на мрежата, включително на съоръженията за пренос, което води до скорости на качване, подходящи за ползване от бизнеса и много нисък коефициент на споделяне; (iii) възможност за достъп до мрежата в местата, определени в зависимост от географската плътност и разпределение на бизнеса, а не от потребителите на масовия пазар; (iv) възможност за предлагане на отделна Ethernet свързаност (например чрез допълнителна водеща част, позволяваща няколко слоя виртуални локални мрежи).

Следователно изглежда уместно в бъдеща перспектива да се определи пазар на едро за висококачествен достъп, който включва по-широка гама от продукти за достъп, необходими за задоволяване нуждите на доставчиците на бизнес услуги (и в крайна сметка големи бизнес клиенти на дребно) и който показва характеристиките на услугите, описани по-горе. Тези продукти за достъп не са непременно взаимозаменяеми помежду си. Въпреки това, те все още могат да бъдат част от един и същ пазар при условие, че се намират в така наречената „верижна взаимозаменяемост“. В единия край са терминиращите сегменти на линиите под наем с традиционен интерфейс, които са определени за взаимозаменяеми с Ethernet услугите от операторски клас за всички освен за приложенията за бизнеса, с най-високи изисквания. На другия край потребителите, които могат да направят някои отстъпки относно някои аспекти на качеството на услугите, могат да преминат към услуги за достъп с високо качество, което не е задължително да бъде терминиращ сегмент на линия под наем. Независимо от това, като резултат продуктите, които се намират в двата края на веригата, принадлежат към един и същ пазар, тъй като и двата са ограничени от един(ни) и същ(и) продукт(и).

Важно е да се подчертае, че пазар, определен да включи всички продукти на едро, описани от посочените по-горе характеристики по никакъв начин не предопределя

обхвата на действията на НРО за вземане на решение за най-подходяща и пропорционална корективна мярка (или мерки), които да бъдат наложени на оператора със значителна пазарна сила с цел разрешаване идентифицираните проблеми, свързани с конкуренцията на пазара. В тази връзка може да се постави въпроса относно приложимостта на препоръката относно задълженията за недопускане на дискриминация и методологии за определяне на разходите⁶³ и препоръката относно регулирания достъп до мрежи за достъп от следващо поколение (NGA)⁶⁴. Тези препоръки, принципно, винаги ще се отнасят за пазари 3а и 3б. Що се отнася до продукти за достъп на пазар 4, които по-рано биха се разглеждали като част от пазар 5 от препоръката от 2007 г., трябва да се преценява за всеки отделен случай, а резултатът ще зависи от действителните модели на взаимозаменяемост на пазар 4, идентифицирани във всеки географски пазар. Приложимостта на препоръката за недопускане на дискриминация и методологии за определяне на разходите също ще зависи от това дали конкурентната динамика, която стои в основата на препоръката (например ограниченията на конкуренцията от регулирания достъп по медни линии или други инфраструктури) може да се наблюдава в значителна степен в пазар 4 в конкретните обстоятелства.

Бизнес пазарът на дребно се характеризира с големи различия в националните условия. Поради това НРО трябва да установят евентуалното прекъсване във веригата на взаимозаменяемост. Следвайки препоръката от 2007 г., голям брой НРО са сегментирали пазара на регулирани линии под наем в съответствие със скоростта. Това разделение е оправдано, за вземане предвид факта, че линиите под наем с по-ниски скорости вече не привличат нови участници, които предпочитат да насочват своите инвестиции в инфраструктура за по-рентабилни, високоскоростни линии под наем. Вследствие на това, пазарът за високоскоростни линии под наем е определен като конкурентен в редица държави членки. Очаква се подобни различия в конкурентните условия да останат като точка за разглеждане от страна на НРО. Националните регулаторни органи следва обаче да имат предвид, че условията на конкуренцията в високоскоростния сегмент може да се различават в зависимост от географския район – по-точно, наситеността на бизнес или другите големи клиенти. В резултат на това НРО следва да бъдат наясно с факта, че при оценката на конкурентните условия на национално ниво по-голямото присъствие на алтернативни оператори в ограничен брой гъсто наситени бизнес зони може да има значителни последици за пазарните дялове, наблюдавани в цялата страна, без непременно да дава възможност на тези алтернативни оператори да предоставят конкурентни оферти за договори за няколко обекта на национално равнище, които да включват връзка за по-отдалечените обекти. В случай,

⁶³ Препоръка на Комисията от 11 септември 2013 г. относно съгласувани задължения за недопускане на дискриминация и методологии за определяне на разходите с цел насърчаване на конкуренцията и подобряване на средата за инвестиции в широколентовата инфраструктура, ОВ L 251, 21.9.2013 г., стр. 13). Точка 5 от тази препоръка показва, че нейните принципи са валидни за пазари 4 и 5 от препоръката от 2007 г. или за всякакви подлежащи на предварително регулиране пазари, определени от НРО по време на пазарен анализ, които заменят горепосочените и обхващат същите мрежи за достъп включително, наред с другото, услугите за широколентов достъп по медни и оптични мрежи.

⁶⁴ Препоръка 2010/572/ЕС на Комисията от 20 септември 2010 г. относно регулирания достъп до мрежи за достъп от следващо поколение (ДСП) (ОВ L 251, 25.9.2010 г., стр. 35), наричана по-нататък препоръка за ДСП. Точка 3 от тази препоръка се отнася до пазари 4 и 5 от препоръката от 2007 г..

че възникне, проблем с подобно явление да бъде разрешен чрез географска сегментация на пазара (вж. също по-долу).

Въпрос, свързан с определянето на пазара на едро на висококачествени достъп е дали не е необходима ex-ante регулаторна намеса на пазара за достъп до съоръжения за пренос (бекхол) (различен от пазара за достъп до фиксирани мрежи) с цел улесняване или подобряване на конкурентното предоставяне на услуги. Например, мобилните оператори все повече се нуждаят от достъп до фиксирани пасивни инфраструктури (т.е. гражданско строителство, включително канална мрежа и тъмно влакно), за да изградят съоръжения за мобилен пренос, да облекчават съответните си мобилни мрежи от услуги за интензивен пренос на данни. Освен това, регулирането на съоръжения за пренос (извън пазара за достъп до фиксирани мрежи) също може да помогне да се улесни разширяването на мрежата от конкуренти за даване възможност за използването на LLU и подобряване на по-оперативния достъп до независими FTTx мрежи в отдалечени райони.

Въпреки това, към момента, опитът в рамките на процедурата по член 7 не е показал, че са налице достатъчно доказателства, които предполагат наличието на обща пазарна неефективност и че поради това достъпът до регулираните услуги за пренос чрез определянето на ниво ЕС на отделен пазар е от съществено значение за гарантиране конкуренция в посочените по-горе сценарии. НРО обаче може да разглеждат и анализират дали предоставянето на линии под наем на едро или еквивалентни ресурси на пазара на едро на висококачествен достъп е в състояние да осигури, например в отдалечени райони, връзка към мобилни станции и между съвместното оборудване и опорната мрежа на търсеция достъп оператора⁶⁵.

В резултат на това, *a priori*, не е необходимо да се включи нов пазар за пасивен достъп до инфраструктури за пренос в списъка на пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране. Това обаче не изключва възможността НРО да идентифицират специфични конкурентни проблеми въз основа на националните условия и да определят отделен пазар за пасивен достъп до инфраструктура за пренос при условие, че отговаря на теста на трите критерия.

Тест на трите критерия

В по-голямата част от държавите членки съответният пазар на едро се характеризира с наличието на само една инфраструктура, способна да предложи – за територията на цялата държава – пълната гама от услуги, описани по-горе, въпреки че това заключение до голяма степен зависи от това дали са определени отделни пазарни сегменти, като се вземе предвид, например, капацитета. Като се има предвид, че само историческият оператор обикновено разполага с цялостен достъп до мрежата, бариерите за навлизане на този пазар остават високи и непреодолими също и по отношение на инвестициите и времето, необходимо за дублиране на подобна инфраструктура. При липса на регулиране на този пазар, алтернативните оператори няма да могат да дублират офертите на историческия оператор на пазара на дребно, като може да се наложи да

⁶⁵ Това по никакъв начин не предопределя възможността на НРО да разгледат, когато това е оправдано и пропорционално, и където достъпа на едро до терминиращи сегменти на линии под наем сам по себе си не решава опасенията относно конкуренцията, установени за осигуряване на високо качество на бизнес свързаност, възлагането на допълнителни услуги като например тъмни оптични влакна или канален достъп в сегмента на съоръженията за пренос с цел насърчаване на ефективната конкуренция.

прибегнат до или по-скъпо решение, или да предлагат продукт, който не отговаря на изискваното високо качество. Конкуrentната динамика не се очаква да се промени в национален мащаб в краткосрочен до средносрочен аспект, тъй като дори и развитието на алтернативни технологии, като например технологията за кабелна телевизия или LTE няма да е в състояние да ограничи историческия оператор, като в момента, по-голямата част от държавите членки, не са в състояние да предложат висококачествени услуги с цялостно покритие. В райони, обаче, където кабелните оператори са или ще бъдат в състояние да отговорят на изискванията за високо качество трябва да бъдат взети под внимание всички ограничения, произтичащи от подобни оферти. И накрая, неспособността чрез прилагането на последващото (*ex post*) конкурентно право да се разрешат проблемите на пазара, идентифицирани достатъчно своевременно и успешно прави *ex-ante* регулирането незаменяемо в краткосрочен до средносрочен аспект. Следователно пазара на едро на висококачествен достъп отговаря на теста на трите критерия на национално равнище.

Потенциална географска сегментация

Що се отнася до определянето на географския пазар, на равнище на дребно, предприятия с бизнес обекти на територията на Съюза изпитват все по-голяма нужда от възможност за предоставянето на услуги в няколко държави членки. Въпреки това, на равнище на едро пазарите за достъп се очаква да останат национални по обхват като се има предвид, че по отношение на предлагането, има тенденция съответните мрежи за достъп да се контролират от един оператор, опериращ на територията на цялата стана.

Независимо от това, опитът в рамките на процедурата по член 7 показва, че е налице малък, но нарастващ брой държави членки, в които НРО основателно са установили разнородни конкурентни условия в рамките на територията на своята държава членка, което води до заключението, че съществуват под-национални пазари. Като се има предвид, че разграничаването на тези географски пазари зависи в много висока степен от обсега на мрежата на историческия оператор и от алтернативните оператори със собствената им инфраструктура, както и от способността на конкурентите за достъп и свързване на фирмени обекти, изглежда по-трудно да се направи общо заключение за правилния начин за определяне на поднационални пазари за този тип продукти, отколкото в контекста на WLA или WCA пазарите. Това обаче не означава, че когато НРО е в състояние да определи подходящи географски райони (като вземе предвид общите съображения за очертаване на географския пазар, посочени по-горе и по-специално на обсега на мрежата на алтернативните оператори, т.е. общото наличие на дублираща инфраструктура в близост до бизнес обекти) с достатъчно разнородни конкурентни условия, той може да обособи такива поднационални пазари и да въведе различна степен на регулаторна намеса (или дори да дерегулира някои определени географски райони).

5. ПРЕХОД КЪМ НОВАТА ПРЕПОРЪКА

Преходът между различните преработени текстове на препоръката повдига въпроси за всички заинтересовани страни. Основният принцип е, че наложените корективни мерки следва да останат в сила до извършването на нов анализ на пазара. Разрешаването регулаторната или корективна мярка да остане в сила, без риск да обърне посоката си в средносрочен аспект е важен елемент от регулаторната последователност, който засилва предсказуемостта на регулаторната намеса.

Въпреки това, НРО следва да се подготвят навреме за новия цикъл от пазарни анализи след приемането на преразгледаната препоръка. Член 16, параграф 6 от Рамковата директива задължава НРО да извършват анализ на съответния пазар и да нотифицират съответната предвидена корективна мярка в съответствие с член 7 в срок от три години, считано от приемането на предходната мярка за този пазар. Член 16, параграф 6 предвижда също, че за пазари, които преди не са били нотифицирани на Комисията, националните регулаторни органи трябва да извършат анализ и да го нотифицират в рамките на две години от приемането на преработената препоръка за съответните пазари. Всеки един от пазарите в настоящия текст на препоръката съответства на пазар, посочен в текста от 2007 г. В тази връзка НРО следва да продължат да прилагат тригодишен цикъл на за анализ на пазара⁶⁶, ако са извършили преди това нотифициран пазарен анализ въз основа на препоръката от 2007. Единствено за целите на оценяване изтичането на тригодишния срок, посочен в член 16, параграф 6, буква а) от Рамковата директива, НРО следва да считат, че пазар 1 съответства на пазар 3 от препоръката от 2007 г., пазар 2 съответства на пазар 7 от препоръката от 2007 г., пазар 3а съответства на пазар 4 от препоръката от 2007 г., пазар 3б съответства на пазар 5 от препоръката от 2007 г., а пазар 4 съответства на пазар 6 от препоръката от 2007 г.

В съответствие с член 16, параграф 3 от Рамковата директива, когато НРО оттегли наложените корективни мерки в резултат от анализ на пазара, на заинтересованите страни, засегнати от отмяната на такива задължения, следва да се даде съответен период на предизвестие. Когато на даден пазар, който вече не е включен в настоящата препоръка, не е констатирана ЗПС, НРО нямат задължение за допълнително преразглеждане на този пазар. От друга страна, за да се оправдае продължаващо регулиране на пазарите, които не са определени в настоящата препоръка, те трябва да бъдат подложени на тест на трите критерия, а впоследствие и на пазарен анализ.

Може да се окаже, че по времето, когато се приема препоръката, даден НРО е в процес на извършване на преглед на пазара, включително обществена консултация в съответствие с член 6 от Рамковата директива. В случай, че НРО обмисля регулацията на пазар, който вече не е включен в настоящия текст на препоръката, тогава трябва да се извърши тест на трите критерия, за да се прецени дали въз основа на националните обстоятелства този пазар все още подлежи на ex-ante регулиране. За тази цел, обосновката по отношение изпълнението на трите критерия трябва да бъде посочена в нотифициран проект за решение. От друга страна, в случай, че НРО обмисля да се разграничи от определяне на пазар, посочен в настоящия текст на препоръката, нотифицираната му мярка трябва да съдържа мотивирано обяснение защо това е подходящо предвид националните обстоятелства, включително в случаите, когато предложеното определяне на пазар съответства на препоръката от 2007 г. Накрая, в случай, че даден НРО сведе до знанието на Комисията проект на решение, което отразява определянето на пазара(и), посочени в настоящата препоръка, след проведено вече обществено допитване въз основа на определяне на пазара(и), определен(и) в препоръката от 2007 г. самото приемане на настоящата препоръка не следва само по себе си да изисква от НРО провеждането на ново обществено обсъждане.

⁶⁶ При спазване на изключенията, приложими за новите държави членки, посочени в член 16, параграф 6, буква в).

6. ПУБЛИКУВАНЕ НА ПРЕПОРЪКАТА И ПОСЛЕДВАЩО ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ

Член 15 от Рамковата директива налага редовното преразглеждане на препоръката. Продължителността на периода за преразглеждане ще зависи преди всичко от темповете и значението на пазарното развитие, особено ако те постепенно водят националните регулаторни органи към определяне на пазарите на дребно като конкурентни дори и при липса на регулиране на едро. Освен това в графика на следващото преразглеждане трябва да се вземе предвид необходимостта от предсказуемост и правна сигурност за всички участници на пазара, както и продължителността на периода на пазарния анализ, към който се придържат НРО, който обикновено трябва да бъде три години.