



# КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

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

ДО

Изх. № КЗК-16.....

Дата 05.02.09.....

Д-Р ВЕСЕЛИН БОЖКОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА  
СЪОБЩЕНИЯТА

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛ,

|   |
|---|
| Комисия за регулиране<br>на съобщенията |
| Изх. № <u>04-10-5</u>                   |
| Дата: <u>09.02.09</u>                   |

Комисията за защита на конкуренцията с Решение № 69/03.02.2009 г. по преписка № КЗК-16/15.01.2009 г., прие следното становище:

В Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е образувано производство по преписка № КЗК-16/15.01.2009 г. за съгласуване на проекти на решения на Комисия за регулиране на съобщенията (КРС) относно:

I. Определяне, анализ и оценка на пазара на предоставяне на (физически) достъп на едро до мрежова инфраструктура (включително пълен и съвместен необвързан достъп) в определено местоположение, който включва:

- необвързан достъп до абонатната линия.

II. Определяне, анализ и оценка на пазара на предоставяне на ширококоловтов достъп на едро, който включва:

- битсрийм (специфичен) достъп.

Проектите на решения на КРС са публикувани за обществено обсъждане и представени пред КЗК за становище в изпълнение на чл. 151, ал. 2 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС), който транспонира Директива 2002/21/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. за обща регулаторна рамка за електронни съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива)<sup>1</sup>. След приключване на процедурата по обществено обсъждане и съгласуване с КЗК, КРС следва да изпрати на ЕК и на останалите секторни регулаторни органи на държавите членки на ЕС проектите на своите решения, заедно с представеното от КЗК становище по тях. В случай, че постъпят предложения от ЕК и секторните регулатори на други държави членки на ЕС, КРС следва да ги отрази в проектите на решения преди окончателното им приемане, като уведомява за това ЕК.

В изпълнение на своите правомощия и в рамките на срока по чл. 151, ал. 2 от ЗЕС КЗК приема следното:

<sup>1</sup> Директива 2002/21/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. за обща регулаторна рамка за електронни съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива)

## СТАНОВИЩЕ

1. Съгласно Европейска регулаторна рамка 2002 г. в областта на електронните съобщения<sup>2</sup> КРС е длъжна периодично на всеки две години да анализира доколко е ефективна конкуренцията на пазарите на електронни съобщения, с което да осигурява подходяща регулация в условията на променяща се пазарна среда. При това КРС следва да определя, анализира и оценява съответните пазари на електронни съобщителни мрежи или услуги, да определя предприятия със значително въздействие върху пазара и, при необходимост, да налага, продължава, променя или отменя специфични задължения на предприятията с оглед постигане на целите на Европейската регулаторна рамка. За постигане на целите на Европейската регулаторна рамка 2002 г. определянето, анализът и оценката на пазарите на електронни съобщителни мрежи или услуги относно наличието на ефективна конкуренция следва да се осъществява от КРС в съответствие с принципите на конкурентното право, приложимо в страната.

Във връзка с горното, чл. 16 от Рамковата директива и чл. 151 от ЗЕС изискват определянето, анализът и оценката на пазарите на електронни съобщителни мрежи или услуги да бъде извършвано от КРС в тясно сътрудничество с КЗК, в качеството ѝ на национален орган, отговорен за прилагането на правото на конкуренцията в страната. В изпълнение на това изискване, през февруари 2008 г. КЗК и КРС приеха правила за взаимодействие и координация. Според КЗК, тези правила дадоха възможност на двата органа да приложат на практика всички необходими форми на сътрудничество (консултации; обмен на информация; предоставяне на становища; съвместни работни групи) при изпълнение на своите правомощия.

КЗК счита, че нейната намеса в процедурата по съгласуване на изготвените от КРС пазарни анализи следва да бъде съсредоточена в тази част от работата на секторния регулатор, която изисква съобразяване с принципите на правото на конкуренцията.

Европейската правна рамка и ЗЕС (чл. 150, ал.1 и чл. 154, ал.1) изискват от КРС да прилага принципите и методите на конкурентното право, когато тя (1) определя, (2) анализира и (3) оценява съответните пазари на електронни съобщителни мрежи или услуги относно наличието на ефективна конкуренция. В тази част от своята дейност КРС следва да прилага както специалните актове на общностното право<sup>3</sup>, така и Методиката за условията и реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на

---

2 Европейска регулаторна рамка 2002г. се състои от: Рамковата директива 2002/21/ЕО, Директива 2002/19/ЕО за достъпа; Директива 2002/20/ЕО за лицензирането; Директива 2002/22/ЕО за универсалната услуга и Директива 2002/58/ЕО за неприкосновеността.

3 Препоръка на ЕК 2007/879/ЕО от 17 декември 2007 г. за съответните продуктов пазари в сектора на електронните съобщения, подлежащи на ex-ante регулиране (Препоръката за съответните пазари); Разяснителна бележка към Препоръката на ЕК; Насоки на ЕК от 11 юли 2002 г. за извършване на пазарни анализи и определяне на предприятия със значително въздействие на пазарите на електронни съобщителни мрежи или услуги.

предприятия със значително въздействие върху пазара (Методиката)<sup>4</sup>, която е разработена съгласувано с КЗК. Именно тази част от дейността на секторния регулатор следва да бъде консултирана с КЗК относно правилното прилагане на принципите на правото на конкуренцията.

2. По отношение на налагането, продължаването, промяната или отмяната на специфични задължения на предприятията, секторният регулатор действа в условията на оперативна самостоятелност, тъй като приложимото право му дава възможност на преценка дали, кога и как да действа. Съгласно чл. 156, ал. 1 от ЗЕС, КРС може да наложи специфични задължения на предприятията, когато въз основа на анализа на съответния пазар се прецени, че не е налице ефективна конкуренция, а е установено наличие на предприятие/ия със значително въздействие върху този пазар. В тези случаи КРС е оправомощена да упражнява специфичните си правомощия да налага регулаторни мерки, като крайната цел е да се създадат необходимите условия за развитие на конкуренцията на далекосъобщителните пазари (чл. 4, ал. 1, т. 1 от ЗЕС). Тази специфична цел на ЗЕС следва да бъде осъществена от секторния регулатор, поради което на него законът предоставя специална компетентност да упражнява ex-ante регулиране в сектора.

В същото време КЗК е на мнение, че доколкото в страната се наблюдава развитие на правото на конкуренцията<sup>5</sup>, в следващия двугодишен период може да се очаква много по-ефективно въздействие на ex-post контрола върху пазарите на електронните съобщения, което, от своя страна, може да обуслови нуждата от постепенно стесняване на мащабите на ex-ante регулирането в сектора. Упражняването от КРС ex-ante регулиране следва да бъде балансирано и пропорционално, като осигурява гъвкав и диференциран подход при предприемането на секторни регулаторни мерки с оглед постигане на ефективна превенция на антиконкурентно поведение на предприятията от телекомуникационния сектор.

Принципното положение, подкрепяно от КЗК, е, че ex-ante регулирането, упражнявано от секторния регулатор, следва да се прилага тогава, когато ex-post контролът би бил значително по-неефективен, и дотолкова, доколкото този вид регулиране е действително необходимо за създаването на условия за разгръщане на ефективна конкуренция на пазара на електронни съобщения.

Следва също така да се отбележи, че налагането на имуществени санкции от КЗК за вече извършени нарушения не е единственият механизъм за предотвратяване ограничаването на конкуренцията. Винаги когато е необходимо, при установяване на нарушение на Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) КЗК постановява прекратяване на нарушението. Новият ЗЗК (обн. ДВ. бр. 102 от 28 ноември 2008 г.) дава възможност за налагане на временни мерки и за поемане на ангажменти от страна на предприятията.

<sup>4</sup> Методиката е приета с ПМС № 40 от 28 февруари 2008 г. (Обн., ДВ, бр. 27 от 11.03.2008 г.)

<sup>5</sup> Новият Закон за защита на конкуренцията /обн. ДВ. бр. 102 от 28 ноември 2008 г./, в съответствие с достиженията на правото на ЕС, предвижда нов механизъм за определяне на санкциите, възможност за налагане на временни мерки и за поемане на ангажменти от страна на предприятията, както и усъвършенстван процесуален ред за събиране и проверка на доказателства в производствата по конкуренция

Следва да се отбележи, че за обезпечаване на ефективното прилагане на ЗЗК е предвидено, че евентуалното обжалване на наложените временни мерки не спира изпълнението им (чл. 56, ал.2 от ЗЗК). По същия начин и решенията на КЗК, с които се постановява прекратяване на нарушението, включително чрез налагане на поведенчески и/или структурни мерки за възстановяване на конкуренцията, подлежат на незабавно изпълнение (чл. 66, ал.1 от ЗЗК.). И все пак, доколкото твърде често решенията на КЗК биват обжалвани от засегнатите предприятия, а това отлага влизането им в сила до приключване на съдебното обжалване и по този начин се отлага във времето реалното налагане на имуществени санкции за извършените нарушения, това от своя страна води до известна неефективност на правото на защита на конкуренцията за бързо и ефикасно преодоляване на пречките за развитието на конкуренцията. Ето защо КЗК е на мнение, че чрез прилагането на ex-ante регулиране секторният регулатор би могъл да се справи по-ефективно с премахването на съществуващите бариери пред свободната конкуренция в сектора на електронните съобщения и да даде възможност за нейното развитие и стимулиране.

3. По отношение на конкретно предложените за съгласуване проекти на решения КЗК констатира, че КРС е определила пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране, в съответствие с критериите и принципите на правото на конкуренцията. В съответствие с Препоръката на ЕК за съответните пазари и Насоките на ЕК за пазарните анализи, КРС е извършила анализ на всички правни критерии за определяне на съответните продуктови пазари, съгласно чл. 152, ал. 4 от ЗЕС, като е разгледала конкретно наличието на взаимозаменяемост при търсенето и предлагането на съответните електронни съобщителни мрежи или услуги. Секторният регулатор е приложил точно и критериите за дефиниране на съответния географски пазар, съгласно чл. 14 от Методиката. КРС правилно е посочила, че целта на анализа и оценката на съответния пазар е да се установи наличието или липсата на ефективна конкуренция, което съгласно чл. 154, ал. 2 от ЗЕС означава да се установи дали е налице предприятие със значително въздействие върху съответния пазар. Като цяло, изводите на секторния регулатор относно необходимостта от регулаторна намеса са коректно изведени от КРС след дефиниране на конкурентните проблеми на съответния пазар и обосноваване на конкретните специфични задължения, които да бъдат наложени в съответствие с принципите, посочени в чл. 157 от ЗЕС.

Пазарите, за които КРС е преценила, че подлежат на ex-ante регулиране, са:

**3. 1. Пазарът на предоставяне на (физически) достъп на едро до мрежова инфраструктура (включително пълн и съвместен необвързан достъп) в определено местоположение.**

3. 1. 1. Съответният продуктов пазар по т. 3.1. включва предоставянето на необвързан достъп до абонатна линия и включва обществената телефонна мрежата за предоставяне на обществени телефонни услуги в определено местоположение на „Българска телекомуникационна компания” АД.

3. 1. 2. Съответният географски пазар по т. 1.1. е територията на Република България.

### **3. 2. Пазарът на предоставяне на широколентов достъп на едро.**

**3. 2. 1.** Съответният продуктов пазар по т. II.1. включва предоставянето на битстрийм достъп и включва обществената телефонна мрежата за предоставяне на обществени телефонни услуги в определено местоположение на „Българска телекомуникационна компания” АД.

**3. 2. 2.** Съответният географски пазар по т. II.1. е територията на Република България.

**3.3** Достъпът до тези пазари е необходим на телекомуникационните оператори за достигане до домовете на абонатите на историческия оператор в страната „БТК” АД. Контролът върху инфраструктурата, осъществяван от „БТК” АД, е основна структурна бариера за навлизане на разглежданите пазари. Инфраструктурата на историческия оператор в България има качеството на съществено съоръжение от гледна точка на юриспруденцията в областта на защитата на конкуренцията, тъй като тази инфраструктура не може лесно да бъде дублирана и непредоставянето на достъп до нея би затруднило съществено развитието на конкуренцията на телекомуникационния пазар в България. КРС приема, че релевантните пазари се свеждат до пазара на предоставяне на необвързан достъп до абонатната линия и пазарът на предоставяне на битстрийм достъп. Необвързаният достъп и битстриймът могат да бъдат използвани от конкурентите на „БТК” АД за предоставяне както на широколентови услуги за достъп до Интернет, така и за гласови услуги. По този начин алтернативните оператори биха могли да се конкурират ефективно с историческия оператор на пазара на дребно чрез използване на една и съща инфраструктура.

**4.** В своя пазарен анализ КРС анализира обстойно положението на „БТК” АД на пазара на предоставяне на широколентов достъп до Интернет на дребно. Този пазар се състои от услуги, предоставяни основно чрез трите най-развити технологии за предоставяне на широколентов достъп до Интернет на дребно, а именно LAN и RLAN (57,4% от общия брой абонати към края 2007 г.), следвани от ADSL (25,1%) и кабелния достъп (14%). Прави впечатление, че ADSL достъпът до Интернет е изместил кабелния достъп от втората позиция през периода 2005-2007 г. Ясно изразена е тенденцията за нарастване на популярността на ADSL достъпа за сметка на кабелния достъп, докато LAN и RLAN достъпът стабилно заема първо място без съществени колебания. В същото време към края на 2007 г. ADSL технологията с 25% дял на база абонати на широколентов достъп е най-малко популярна в България, сравнено със страните от ЕС като по този показател изпреварваме единствено Румъния. Освен „БТК” АД, към настоящия момент само едно от алтернативните предприятия („Орбител” ЕАД) също стартира предоставянето на DSL достъп до Интернет от юли 2008 г. на базата на сключено споразумение за битстрийм достъп до мрежата на историческото предприятие.

Съществено внимание е обърнато на налагащата се все по-силно тенденция за обвързано предлагане на продукти и/или услуги. В съответствие с правото на конкуренцията е констатацията, че според КРС предоставянето на такива услуги не представлява неправомерно действие само по себе си.

Необходимост от регулаторна намеса би възникнала единствено, ако предприятието, което предоставя пакетни и/или свързани услуги, ги използва за ограничаване на ефективната конкуренция на един или няколко пазара. Изброени са промоции на „БТК” АД от 2007 и 2008 г., въз основа на които се стига до извода, че най-често срещаната форма на предоставяне на пакетни/свързани услуги при историческото предприятие „БТК” АД е свързана с обвързване на повиквания и достъп до фиксираната гласова телефонна услуга (абонамент) или обвързването на достъпа до фиксираната гласова телефонна услуга (абонамент) с предоставянето на други електронни съобщителни услуги като например достъп до широколентови и/или мобилни услуги.

Като пример е посочена промоция на „БТК” АД насочена към бизнес потребители за периода август-септември, 2008 г. Чрез тази промоция при заявяване на 10 или повече SIM карти на бизнес абонаментни планове на „БТК Мобайл” ЕООД потребителят получава 25% отстъпка от всеки месечен абонамент за срока на договора, независимо от това кой ADSL Megabiz пакет е избрал като плановите включват и до 600 безплатни минути към всички мрежи или 1200 за мрежите на „БТК Мобайл” ЕООД и „БТК” АД. Важно е да се отбележи, че посочената промоция на „БТК” АД е била предмет на производство пред Комисията за защита на конкуренцията и КЗК се е произнесла с решение № 1201 от 23.12.2008 г. В конкретния случай е постановено, че молбите на „Мобилтел” ЕАД и „Космо България Мобайл” ЕАД са оставени без уважение, тъй като не е установено нарушение на чл. 18 и чл. 34, ал. 1 от ЗЗК (отм.). Констатирано е, че предвид общия обем на разглеждания пазар, потребителите възползвали се от промоцията през месец август и месец септември, представляват незначителна част от него. Ограничаването на достъпа на конкурентите до тях не е от естество да доведе до изключващи ефекти на пазара, нито до намаляване пазарните им позиции, още повече, че те са с много големи пазарни дялове от ответното предприятие на пазара на мобилна гласова услуга.

Посоченият по-горе казус както и други подобни дават основание на КЗК да счита, че всеки отделен случай на обвързано предлагане на продукти и/или услуги трябва да бъде проучен детайлно преди да се направи заключение за наличието или липсата на „затваряне на пазара”, което би имало изключващ за конкурентите ефект. В тази връзка КЗК счита, че изводът направен от КРС на стр. 41, че „в резултат на споменатите промоции значително се увеличава потреблението и приходите от терминиране в мобилната мрежа на „БТК” АД” е неясен, недостатъчно обоснован и неподкрепен с конкретен анализ и данни за потреблението и приходите от терминиране в мобилната мрежа на „БТК” АД. Не е обосновано, че „тези случаи са пример на хоризонтално крос субсидиране на мобилната дейност чрез обвързване в пакет на различни гласови услуги и достъп до Интернет”, като „последното от своя страна би довело до „затваряне на пазара”<sup>6</sup>. Обвързаното предлагане на продукти и/или услуги може да има двойко значение. Ако обвързаната услуга не се предлага самостоятелно, то обвързването

<sup>6</sup> „Определяне, анализ и оценка на пазара на Предоставяне на (физически) достъп на едро до мрежова инфраструктура (включително пълен и съвместен необвързан достъп) в определено местоположение и на пазара на Предоставяне на широколентов достъп на едро”, стр. 41.

би довело до изключване на конкурентите от пазара на обвързващата услуга. От друга страна, е възможно част от потребителите да не желаят да заплащат по-високата цена на пакет от услуги, ако им е необходима само непредлаганата самостоятелно услуга. Това би довело до отлив на клиенти от обвързаната услуга в полза на конкурентите, които я представят самостоятелно за крайни клиенти. Ето защо КЗК подкрепя становището на КРС, че обвързаното предлагане на продукти и/или услуги не представлява неправомерно действие само по себе си. Необходимост от регулаторна намеса би възникнала единствено, ако предприятието, което предоставя пакетни и/или свързани услуги, ги използва за ограничаване на ефективната конкуренция на един или няколко пазара. Такъв извод обаче трудно може да бъде изведен и подкрепен от изброяването на промоциите на „БТК” АД, чрез които се предоставят на по-ниска цена или при по-изгодни за клиентите условия две или повече услуги. В конкретния случай е необходим по-задълбочен анализ, подкрепен с конкретни данни и доказателства, за да може да се стигне обосновано до констатацията, „че при липса на регулиране са налице реални условия за ограничаване на конкуренцията от страна на историческото предприятие чрез предоставянето на свързани и/или пакетни услуги”<sup>7</sup>.

5. КЗК споделя направения от КРС извод, че пазарът на предоставяне на достъп (физически) до мрежова инфраструктура (включително пълен и съвместен необвързан достъп) в определено местоположение на практика обхваща пазара на предоставяне на необвързан достъп до абонатна линия, а пазарът на предоставяне на ширококолов достъп на едро на практика се ограничава до пазара на предоставяне на битстрийм достъп. Тъй като „БТК” АД е единственото предприятие, което предоставя двата вида достъп, то може да се приеме, че притежава 100% пазарен дял. Правилно КРС констатира, че в рамките на разглеждания период наличието на алтернативни мрежи (кабелни мрежи за пренос на данни) не води до съществено развитие на конкуренцията при осигуряване на ширококолов достъп на дребно, предвид териториалните ограничения на тези мрежи.

5. 1. Следвайки изложеното в Препоръката на ЕК относно съответните пазари, КРС правилно приема, че пазарът на достъп до мрежова инфраструктура (включително пълен и съвместен необвързан достъп) в определено местоположение включва всички продукти и услуги, свързани с необвързан достъп на едро (вкл. съвместния) до абонатната линия, предоставяни за собствени нужди и на трети лица посредством съществуващи PSTN мрежи от страна на историческото предприятие. Този пазар не включва битстрийм достъп и услуги, предлагани чрез алтернативни мрежови технологии.

5. 2. На база на извършения анализ на взаимозаменяемостта на продуктите и услугите и следвайки изложеното в Препоръката на ЕК относно съответните пазари, КРС правилно приема, че пазарът на едро на ширококолов достъп до Интернет включва всички продукти и услуги, свързани с битстрийм достъп на

---

<sup>7</sup> „Определяне, анализ и оценка на пазара на Предоставяне на (физически) достъп на едро до мрежова инфраструктура (включително пълен и съвместен необвързан достъп) в определено местоположение и на пазара на Предоставяне на ширококолов достъп на едро”, стр. 41.

едро, предоставяни за собствени нужди и на трети лица посредством съществуващи PSTN мрежи от страна на историческото предприятие. Този пазар не включва необвързан достъп до абонатната линия и услуги, предлагани чрез алтернативни мрежови технологии.

5. 3. КЗК подкрепя дефинирането на съответния географски пазар на едро на необвързан достъп до абонатната линия и съответния географски пазар на едро на широколентов достъп като национални (в рамките на територията на Република България) по своя обхват.

5. 4. На така определените пазари „БТК” АД следва да се определи като предприятие със значително въздействие, тъй като пазарният дял на историческото предприятие е 100 %. Същевременно алтернативните предприятия имат ограничено влияние на пазара, тъй като са изправени пред високи и непреходни бариери за навлизане и разширяване на разглеждания пазар (инфраструктура, която не може лесно да се дублира – мрежата на „БТК” АД; икономии от мащаба и обхвата, от които се възползва „БТК” АД; вертикалната интеграция, наблюдавана при осъществяването на дейността на „БТК” АД).

5. 5. КЗК счита, че необходимостта от ex-ante регулиране произтича от обстоятелството, че дублирането на мрежата на „БТК” АД представлява висока бариера за навлизане на пазара, тъй като би изисквало високи разходи, което, от своя страна, създава предпоставки за потенциално антиконкурентно поведение от страна на историческия оператор, насочено към изтласкване на конкуренцията и затваряне на свързаните пазари на дребно. Необвързаният достъп до абонатната линия и битстрийм достъпа не могат, в рамките на времевия хоризонт на настоящия анализ, да бъдат предоставяни чрез алтернативни мрежови технологии. Предвид обстоятелството, че липсват обективни предпоставки, които в краткосрочен аспект биха обусловили съществени промени на конкурентните условия на пазара, КЗК споделя извода на КРС, че е необходимо да бъдат наложени или да бъде продължено действието на вече наложените на „БТК” АД специфични задължения.


Тези специфични задължения включват: задължения за предоставяне на достъп до и ползване на необходими мрежови елементи и/или средства; задължение за равнопоставеност; задължение за прозрачност; задължение за публикуване на Типово предложение за необвързан достъп до абонатната линия; ценови задължения; задължение за изготвяне и публикуване на Типово предложение за битстрийм достъп.

6. В заключение КЗК е на мнение, че КРС е определила пазарите, подлежащи на ex-ante регулиране, в съответствие с критериите и принципите на правото на конкуренцията. Комисията счита, че предвидените от КРС секторни регулаторни мерки, съответстват на наложените в държавите – членки на ЕС и според ЕК са средството, което най-резултатно би могло да установи ефективна конкуренция на съответния пазар и да преустанови наблюдаваното увреждане на интересите на потребителите.



Изразеното от КЗК становище е изготвено в контекста на специфичните разпоредби, свързани с критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара и за дефиниране на пазари за целите на ех ante регулацията. Общият регулатор си запазва правото да преразгледа, който и да е от обсъдените по-горе въпроси в цялостния контекст на установените факти и доказателства, събрани по конкретно производство, образувано пред него в бъдеще.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КЗК:**

  
**САМУИЛ ПЕТКО НИКОЛОВ**  
  
КОМИСИЯ ЗА СЪЩЕСТВЕНА КОНКУРЕНЦИЯ  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ