



КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА
Правилата на честната игра

20 години

Комисия за регулиране на съобщенията	
Вх. №	07-10-35
Дата:	07.10.11

СТ-19 КЗК/1042/2011
07.10.2011

ДО
Д-Р ВЕСЕЛИН БОЖКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ
НА СЪОБЩЕНИЯТА
ул. „Гурко“ № 6
София 1000

УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

Уведомявам Ви, че Решение № 1370/06.10.2011 г. по преписка КЗК-1042/08.09.2011 г. на Комисия за защита на конкуренцията е изготвено заедно с мотивите към него. С решението, в изпълнение на своите правомощия и в рамките на срока по чл. 151, ал. 2 от ЗЕС, КЗК прие становище относно Проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи.

Приложено Ви изпращам гореспоменатото решение, което е публикувано и в електронния регистър на КЗК на адрес: <http://reg.cpc.bg/>.

Приложение: съгласно текста

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КЗК:



НЕТКО НИКОЛОВ

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

РЕШЕНИЕ
№ 1370
гр. София, 06.10.2011 г.

Комисията за защита на конкуренцията в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Петко Николов

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Ангелина Милева

ЧЛЕНОВЕ:
Александър Александров
Весела Антонова
Елена Димова

при секретар – протоколист Милена Емилова, разгледа в закрито заседание на 06.10.2011 г. преписка № КЗК-1042/2011 г., докладвана от члена на Комисията г-н Александър Александров.

В Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е образувано производство по преписка № КЗК-1042/08.09.2011 г. на основание чл. 38, ал. 1, т. 8 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), във връзка с чл. 151, ал. 2 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) по искане на Комисия за регулиране на съобщенията (КРС) за съгласуване на *Проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи*¹.

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

СТАНОВИЩЕ

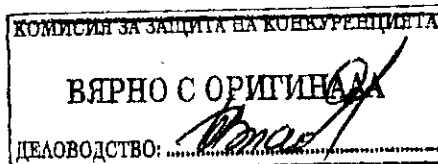
относно

Проект на решение за

определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи



¹ Приет с Решение на КРС № 858 от 01.09.2011 г.



1. Правомощия на секторния регулатор и на КЗК

В качеството си на регулатор в сектора на електронните съобщения КРС съгласно чл. 150-151 от ЗЕС и Европейска регулаторна рамка 2002 г.² е задължена на всеки две години да извършва определяне, анализ и оценка на съответните пазари на електронни съобщителни мрежи или услуги с цел установяването на липсата или наличието на ефективна конкуренция. Секторният регулатор е оправомощен и да налага, продължава, променя и/или отменя специфични задължения на предприятията с оглед постигане на целите на Европейската регулаторна рамка.

При осъществяване на тази дейност КРС следва да прилага принципите на действащото в страната конкурентно право. Едновременно с това чл. 16 от Рамковата директива и чл. 151 от ЗЕС изискват определянето и анализът на съответните пазари на електронни съобщителни мрежи или услуги да бъде извършвано от регулаторния орган в тясно сътрудничество с КЗК, в качеството ѝ на национален орган, отговорен за прилагане на правото на конкуренция в страната. В изпълнение на това изискване през февруари 2008 г. двете ведомства приеха правила за взаимодействие и координация, които дадоха възможност на КРС и КЗК да приложат на практика всички необходими форми на сътрудничество.

КЗК счита, че нейната намеса в процедурата по съгласуване на изготвените от регулаторния орган анализи следва да бъде съсредоточена в тази част от дейността, която изисква съобразяване с принципите на правото на конкуренция. В тази връзка и с оглед разпоредбите на Европейската регулаторна рамка и ЗЕС, КЗК следва да бъде консултирана, когато КРС определя, анализира и оценява съответните пазари на електронни съобщителни мрежи и услуги относно наличието на ефективна конкуренция. Същевременно при упражняване на правомощието по чл. 156, ал. 1 от ЗЕС, изразяващо се в налагане, продължаване, промяна или отмяна на специфични задължения на предприятията, секторният регулатор действа в условията на оперативна самостоятелност. КРС налага регулаторни мерки, когато прецени, че не е налице ефективна конкуренция на съответния пазар, а е установено наличието на предприятие/я със значително въздействие. Крайната цел е да се създадат необходимите условия за развитие на конкуренцията на пазарите на електронни съобщения. В този случай секторният регулатор осъществява *ex-ante* регулиране на сектора.

2. Приемане на Проект на решение относно определяне, анализ и оценка на определен пазар

Съгласно чл. 151 от ЗЕС, КРС периодично на всеки две години анализира и определя пазарите на обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги и установява наличието или липсата на ефективна конкуренция. Проектът на решение на КРС, с което се определя съответният пазар, анализа и

² Европейска регулаторна рамка 2002 г. се състои от: Рамковата директива 2002/21/ЕО за трансферната директива, 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.



оценката дали е налице ефективна конкуренция, включително определянето на предприятие със значително въздействие върху съответния пазар и специфичните задължения, които трябва да му бъдат наложени, продължени, променени и/или отменени, се предоставя при необходимост на КЗК за становище и се публикува за обществено обсъждане на страницата на КРС в интернет за срок не по-кратък от 30 дни.

След приключване на общественото обсъждане, КРС приема с решения анализите и оценките на съответните пазари и специфични задължения, които да бъдат наложени на съответните предприятия със значително въздействие, като ги изпраща на Европейската комисия.

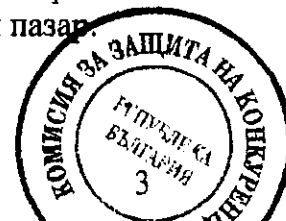
3. Проект на пазарен анализ

Продуктовият пазар, който се разглежда в анализа, е пазарът на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи. Той се състои от три самостоятелно обособени продуктов пазара, включващи мрежите, собственост на всички активни към настоящия момент предприятия, предоставящи мобилни мрежи и/или услуги в България („Мобилтел” ЕАД, „Космо България Мобайл” ЕАД и „БТК” АД). Географският обхват на пазарите е територията на Република България. Трябва да се отбележи, че КРС променя позицията си по отношение на терминирането на международни повиквания в индивидуални мобилни мрежи в сравнение с първия кръг пазарни анализи. В Решение № 236 от 17.03.2009 г. КРС приема, че предвид географския обхват на съответния пазар, терминирането на международни повиквания не следва да бъде обект на регулиране. С Решение № 320 от 24.03.2011 г. КРС приема, че произходът на трафика няма значение при услугата терминиране, тъй като тя се предоставя винаги, когато е налице постъпване на входящо повикване в мрежата на съответното предприятие от друга мрежа. Поради характеристиките на пазара, разглеждан в проекта на решение, всяко предприятие има 100% пазарен дял на съответния пазар на терминиране на гласови повиквания. Прилагането на принципа „Викащата страна заплаща повикването” (Calling Party Pays Principle) ограничава взаимозаменяемостта на услугата терминиране на гласови повиквания и изключва възможността за навлизане на нови предприятия на разглеждания пазар. Като бариера за навлизане на пазара е посочено и технологичното ограничение, при което единствено предприятието, собственик на дадена мрежа, има възможност да терминира дадено гласово повикване, предназначено за негов потребител. В резултат на предприетите от КРС регулаторни мерки, цените за терминиране в България вече не са най-високите в ЕС. Въпреки това те все още са над средното за ЕС ниво.

4. Анализ

По Раздел IV, т. 5.3. „Недостатъчна ефективност на конкурентното право”

Ex-ante регулирането зависи от оценката дали конкурентното право е достатъчно за преодоляване на неефективната конкуренция на дадения пазар.



В тази връзка, за повишаване на ефективността на *ex-post* контрола основно значение имат правомощията на органа за защита на конкуренцията.

В Раздел IV, т. 5.3. „Недостатъчна ефективност на конкурентното право“ се отбелязва, че *ex-post* регулацията е свързана с предприемане на санкционни мерки за вече извършено нарушение, като един от аргументите, с които се обосновава недостатъчна ефективност на конкурентното право, е липсата на възможност по правилата на конкурентното право да се наложат задължения, свързани с осигуряване на достъп до изградените мрежи.

В тази връзка следва да се отбележи, че налагането на имуществени санкции от КЗК за вече извършени нарушения не е единственият механизъм за предотвратяване ограничаването на конкуренцията. При установяване на нарушение на Закона за защита на конкуренцията, Комисията с решение може да постанови прекратяване на нарушението, включително като наложи подходящи поведенчески и/или структурни мерки за възстановяване на конкуренцията (чл. 77, ал.1, т.4 от ЗЗК). Освен това, в рамките на *ex-post* контрола, КЗК е оправомощена в случай, че при проучването има достатъчно данни за наличие на нарушение, в неотложни случаи, поради риск от сериозни и непоправими вреди за конкуренцията, да наложи незабавно прекратяване на практиката от предприятието или да наложи други мерки, които са необходими с оглед целите на закона (чл. 56 от ЗЗК). ЗЗК предвижда и възможността Комисията да одобри с решение поемането на задължения, с които да се постигне преустановяване на антиконкурентното поведение (чл. 75 от ЗЗК).

КЗК е на мнение, че модернизиранията нормативна уредба³ в областта на конкуренцията ще спомогне за по-ефективното въздействие на *ex-post* контрола върху пазарите на електронни съобщения. Това от своя страна може да обуслови нуждата от постепенно стесняване на мащабите на *ex-ante* регулирането в сектора. Упражняването от КРС на *ex-ante* регулиране следва да бъде балансирано и пропорционално, като осигурява гъвкав и балансиран подход при предприемането на 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 следва да се прилага тогава, когато *ex-post* контролът би бил значително по-неефективен и доколкото е необходимо за създаване на условия за разгръщане на ефективна конкуренция на пазара на електронни съобщения.

Следва да се отбележи, че за обезпечаване на ефективното прилагане на ЗЗК е предвидено, че евентуално обжалване на актове на комисията, с които налага временни мерки и постановява прекратяване на нарушението, включително чрез налагане на поведенчески и/или структурни мерки не спира изпълнението им.

Все пак доколкото обжалването на решенията отлага влизането им в сила до приключване на съдебното производство и по този начин се отлага реалното

³ Законът 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 ангажименти от страна на предприятията, както и усъвършенстват процесуален ред за събиране и проверка на доказателства в производствата за защита на конкуренцията



налагане на имуществени санкции за извършени нарушения е налице известна неефективност на правото на конкуренция. С оглед на изложеното 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.

Въз основа на гореизложеното КЗК предлага текстът на Раздел IV, т.5.3. „Недостатъчна ефективност на конкурентното право“ да бъде прецизиран с оглед коректното отразяване на правомощията на КЗК.

По Раздел VII, т. 5.1. „Негласно единодействие (Tacit collusion)“

КЗК счита, че негласното единодействие (*tacit collusion*) е вид поведение на конкурентни предприятия, участващи на даден съответен пазар или предоставящи засегнати от поведението услуга или продукт, което може да бъде разгледано като вид съгласувана практика между предприятията, водеща до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на съответния пазар. Разгледано в този аспект и от конкурентноправна гледна точка негласното единодействие следва да попадне в обхвата на чл. 15 от ЗЗК и да бъде проучено доколкото то представлява вид съгласувана практика.

КЗК счита за принципно неправилна от конкурентноправна гледна точка, констатацията на КРС, че *„конкурирайки се на пазара на дребно, мобилните предприятия могат да се възползват от пазарната си сила, координирано и в ущърб на конкуренцията, като прилагат еднакви цени за терминиране, водещи до „негласно единодействие“⁴*. Негласното единодействие не следва задължително да се разглежда като резултат от прилагането на еднакви цени за терминиране на мобилните оператори. Негласното единодействие е форма на поведение, вид съгласувана практика, която може да има за своя цел или резултат уеднаквяването на цените за терминиране. Проучването, анализа и оценката на негласно единодействие между предприятията е в правомощията на Комисията за защита на конкуренцията. Ето защо не следва в своя пазарен анализ, КРС да установява наличието или не на негласно единодействие. До момента КЗК не е установявала негласно единодействие или друга форма на съгласувана практика между мобилните оператори. В случай на наличие на достатъчно данни или съмнения за някакъв вид съгласувана практика между предприятия на пазара, КРС следва да изпрати тези данни на КЗК с оглед на техния анализ и оценка от гледна точка на правото на конкуренцията.

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.

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 *ex-ante*

⁴ Вж. стр. 64, последен параграф, от проект за „Определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи“.



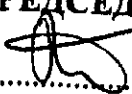


регулацията. Общият регулатор си запазва правото да преразгледа, който и да е от обсъдените по-горе въпроси в цялостния контекст на установените факти и доказателства, събрани по конкретно производство, образувано пред него в бъдеще.

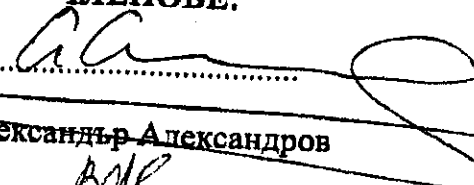
ПРЕДСЕДАТЕЛ:



.....
Петко Николов

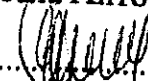
ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:


.....
Ангелина Милева

ЧЛЕНОВЕ:


.....
~~Александър Александров~~


.....
Весела Антонова


.....
Елена Димова



КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА
ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
ДЕЛОВОДСТВО: 