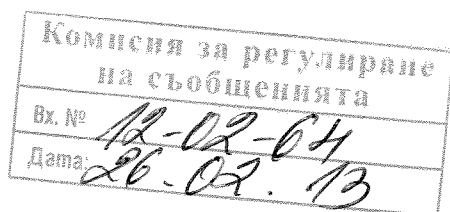




ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, [...] г.
С(2013)



Комисия за регулиране на
съобщенията (КРС)
ул. „Гурко“ № 6, София 1000

България

На вниманието на
г-н Веселин Божков
Председател

факс: +359 2 986 76 13

Уважаеми г-н Божков,

Относно: Решение на Комисията относно:

Преписка VG/2013/1420: Пазар на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение за домашни и бизнес потребители в България

Преписка VG/2013/1421: Пазар на обществено достъпни национални телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение за домашни и бизнес потребители в България

Преписка VG/2013/1422: Пазар на обществено достъпни международни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение за домашни и бизнес потребители в България

Бележки съгласно член 7, параграф 3 от Директива 2002/21/ЕО

I. ПРОЦЕДУРА

На 25 януари 2013 г. Комисията регистрира нотификация от българския национален регулаторен орган — Комисията за регулиране на съобщенията (КРС)¹ — относно пазарите на: 1) достъп до обществена телефонна мрежа в определено

¹ Съгласно член 7 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 33, изменена с Директива 2009/140/ЕО, ОВ L 337, 18.12.2009 г., стр. 37 и Регламент (ЕО) № 544/2009, ОВ L 167, 29.6.2009 г., стр. 12.

местоположение за домашни и бизнес потребители², 2) обществено достъпни национални телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение за домашни и бизнес потребители и 3) обществено достъпни международни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение за домашни и бизнес потребители³ в България.

Националното обсъждане⁴ беше проведено от 3 декември 2012 г. до 3 януари 2013 г.

На 5 февруари 2013 г. на КРС беше изпратено искане за предоставяне на информация⁵, отговор на което беше получен на 8 февруари 2013 г.

Съгласно член 7, параграф 3 от Рамковата директива националните регулаторни органи, Органът на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и Комисията могат да отправят **коментари** до съответния национален регулаторен орган относно обявените проектомерки.

II. ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТОМЯРКАТА

II.1. Контекст

Предидущият преглед на пазара на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение за домашни и бизнес потребители в България бе нотифициран и оценен от Комисията в рамките на преписка BG/2009/0911⁶.

КРС прие широкообхватно определение на пазара и, като се отклони от Препоръката за релевантните пазари, включи в пазара не само теснолентов достъп, но и безжични широколентови технологии за достъп, като например CDMA и WiMAX. Въпреки че по-широкообхватното определение на пазара не оказва влияние върху обхвата на мерките (КРС не предложи задължения относно безжичните широколентови услуги за достъп), Комисията прикани КРС да предостави задълбочена оценка на заменяемостта в рамките на следващия пазарен анализ. КРС определи, че историческият оператор „Българска телекомуникационна компания“ АД (БТК) притежава значително въздействие върху пазара (ЗВП) и наложи пълен набор от мерки на ниво услуги на едро и на ниво услуги на дребно⁷.

Предидущият преглед на пазарите на обществено достъпни национални и международни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение бе

² Съответстващ на пазар 1 в Препоръка 2007/879/ЕО на Комисията от 17 декември 2007 г. относно релевантните пазари на продукти и услуги от сектора на електронните съобщения, подлежащи на регулиране *ex ante*, в съответствие с Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Препоръка за релевантните пазари), ОВ L 344, 28.12.2007 г., стр. 65.

³ Съответстващи на пазари 3, 4, 5, 6 в Препоръка 2003/311/ЕО на Комисията, заменена с Препоръка 2007/879/ЕО на Комисията.

⁴ В съответствие с член 6 от Рамковата директива.

⁵ В съответствие с член 5, параграф 2 от Рамковата директива.

⁶ С(2009)4384.

⁷ КРС наложи на БТК задължението да предлага избор на оператор за всяко повикване (CS) и избор на оператор на абонаментна основа (CPS), отдаване на абонатни линии под наем на едро (WLR), равнопоставеност, прозрачност, публикуване на Типово предложение, разделно счетоводство и ценови контрол на ниво услуги на едро, както и равнопоставеност, прозрачност и задължения за ценови контрол на ниво услуги на дребно.

нотифициран и оценен от Комисията в рамките на преписка BG/2009/0912⁸.

Тъй като в Препоръката за релевантните пазари вече не се включват четирите пазара на дребно на повиквания, КРС приложи теста на трите критерия и стигна до заключението, че тези пазари продължават да подлежат на регулиране ex ante. КРС определи БТК като оператор, притежаващ ЗВП върху четирите пазара на дребно, и наложи на БТК редица задължения, както на ниво услуги на едро, така и на ниво услуги на дребно⁹.

В бележките си във връзка с теста на трите критерия Комисията отчете, че от предоставената от КРС информация не могат да бъдат направени категорични заключения дали регулирането на ниво услуги на едро е довело до намаляване на бариерите за навлизане на пазара. Тя прикани КРС да оцени ефективността на мерките на ниво услуги на едро по време на следващия преглед и да контролира спазването на първия и втория критерии.

По отношение на мерките Комисията прикани КРС да следи развитието на пазара и да оцени дали мерките на ниво услуги на едро сами по себе си ще бъдат достатъчни за постигане на целите, заложи в член 8 от Рамковата директива, и, ако е необходимо, да оттегли мерките на ниво услуги на дребно.

II.2. Определение на пазара

В този втори пазарен преглед КРС определя три пазара на дребно:

1. Пазар на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение за домашни и бизнес потребители;
2. Пазар на обществено достъпни национални телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение за домашни и бизнес потребители;
3. Пазар на обществено достъпни международни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение за домашни и бизнес потребители.

И трите пазара са с национален географски обхват.

Пазар на достъп до телефонна мрежа в определено местоположение

Въз основа на анализа на заменяемостта, свързан с търсенето и предлагането, КРС стигна до заключението, че този пазар включва аналогов достъп PSTN, цифров достъп ISDN¹⁰, (управляван) IP-базиран достъп и достъп чрез мобилна мрежа за телефонни услуги в определено местоположение чрез географски номера.

Следвайки предишните забележки на Комисията¹¹, КРС извърши по-задълбочена

⁸ C(2009)4385.

⁹ Мерките на ниво услуги на едро са: CS и CPS, равнопоставеност, прозрачност, ценови контрол и разходоориентираност на услугите от типа CS и CPS. Мерките на ниво услуги на дребно бяха: равнопоставеност, прозрачност и ценови контрол и разходоориентирани цени.

¹⁰ Това включва както основен достъп ISDN BRA (Basic Rate Access), предвиден за крайни потребители, при които потреблението е относително малко, така и първичен достъп ISDN PRA (Primary Rate Access), предвиден за крайни потребители, при които потреблението е голямо.

¹¹ Отправените от Комисията бележки в преписка BG/2009/0911.

оценка на заменяемостта на безжичните широколентови услуги за достъп, като заключи, че този тип достъп не следва да бъде включен в съответния продуктов пазар.

Пазари за национални и международни телефонни услуги

В определението на продуктовия пазар както за национални, така и за международни телефонни услуги, КРС включва всички повиквания от географски към географски и към негеографски номера¹², осъществявани от домашни и бизнес потребители.

Въпреки че КРС отбелязва нарастващия обем на повиквания от мобилна към мобилна мрежа (М2М) и от мобилна към фиксирана мрежа (М2Ф)¹³, тя счита, че не съществува идеална (симетрична) заменяемост между повикванията от фиксирана и мобилна мрежа.

II.3. Установяване на значително въздействие върху пазара

КРС предлага да определи „БТК“ като предприятие със значително въздействие върху пазара (ЗВП) и на трите пазара на дребно.

Пазар на достъп до телефонна мрежа в определено местоположение

Основните критерии, отчетени от КРС при заключението относно пазара на достъп в определено местонахождение, са: i) големи пазарни дялове на „БТК“, изчислени въз основа на броя на гласовите канали и приходите¹⁴, ii) наличието на значителни и дълготрайни бариери за навлизане и разширяване на пазара, свързани с инфраструктура, която не може лесно да бъде дублирана, икономии от мащаба и обхвата, наличие на вертикална интеграция, iii) липсата на компенсираща покупателна способност, iv) продуктово разнообразие.

Пазари за национални и международни телефонни услуги

Тъй като пазарите на национални и международни телефонни услуги вече не се разглеждат като подлежащи на ex ante регулиране в Препоръката за релевантните пазари, КРС приложи теста по трите критерия. КРС отчете, че въпреки съществуващите мерки на ниво услуги на едро, т.е. избор на оператор за всяко повикване и избор на оператор на абонаментна основа (CS/CPS), както и отдаване на абонатни линии под наем на едро (WLR), бариерите за навлизане на пазара продължават да бъдат значителни¹⁵. Освен това КРС отбелязва, че пазарите на национални и международни телефонни услуги са в относителен застои без динамични промени. На последно място, КРС отчита, че прилагането на

¹² По отношение на повикванията към негеографски номера, КРС ограничава анализа на заменяемостта до повиквания към мобилни номера, поради слабо развитата възможност за повиквания към други негеографски номера.

¹³ През 2011 г. М2М и М2Ф представляваха 86 % от всички изходящи повиквания в България.

¹⁴ Достъп до обществената телефонна мрежа

<i>Пазарни дялове на БТК</i>	<i>Брой на гласовите канали</i>	<i>Приходи</i>
2011 г.	70.0 %	91.9 %
2009 г.	91.7 %	98.4 %

¹⁵ Не се използва WLR. CS/CPS се използва от 0,37 % от абонатите на БТК, като този процент намалява.

конкурентното право *ex post* няма да бъде толкова ефективно, като по този начин стига до заключението, че трите критерия са изпълнени и че пазарите подлежат на *ex ante* регулиране.

Основните критерии, отчетени при определянето на ЗВП на пазарите на национални и международни повиквания, са: i) големи пазарни дялове на БТК, изчислени на база трафик (минути на повикването) и приходи¹⁶, ii) наличие на значими и дълготрайни бариери за навлизане и разширяване на пазара, свързани с икономии от мащаба и обхвата, наличие на вертикална интеграция iii) липсата на потребители със силни позиции за преговаряне, iv) възможност за ограничаване на конкуренцията чрез предоставянето на свързани и/или пакетни услуги, както и за намаляване на възможността за навлизане на нови предприятия на съответните пазари или на други пазари на електронни съобщителни мрежи и/или услуги.

II.4. Регулаторни мерки

КРС предлага да наложи на БТК мерки както на ниво услуги на едро, така и на ниво услуга дребно за трите пазара. В отговор на искането за информация КРС обяснява, че регулирането на ниво услуга едро не е достатъчно, тъй като той не функционира пълноценно в България. КРС отчита, че добре функциониращите оферти за CS/CPS и WLR на ниво услуги на едро теоретично биха могли да намалят доминантната позиция на БТК на съответните пазари на дребно. При все това обаче, според КРС конкурентите навлизат на пазара на дребно на повиквания в България без да използват мрежата на БТК, която е единствената мрежа сусукани медни двойки с национално покритие. Освен това КРС добавя, че предвид упражнявания натиск от конкурентите, които използват свои собствени мрежи, е малко вероятно прекомерно високите цени да представляват конкурентен проблем на пазарите за телефонни услуги.

Пазар на достъп до телефонна мрежа в определено местоположение

КРС предлага да продължи да налага следните мерки на ниво услуги на едро:

- отдаване на абонатни линии под наем на едро (WLR), включително задължението за изготвяне и публикуване на Типово предложение;
- равнопоставеност;

¹⁶ Национални телефонни услуги

Пазарни дялове на БТК	Минути	Приходи
2011 г.	89.7 %	88.5 %
2009 г.	95.1 %	94.7 %

Международни телефонни услуги

Пазарни дялове на БТК	Минути	Приходи
2011 г.	81.2 %	71.5 %
2009 г.	72.9 %	81.5 %

Увеличението на пазарният дял на БТК, изразено в минути, се дължи на увеличението на броя на международните повиквания на абонатите на БТК, докато намалението на приходите се обяснява (наред с другото) с факта, че БТК предлага редица тарифни планове, които включват безплатни минути за международни разговори. Според КРС в края на 2011 г. почти 65 % от международните повиквания на БТК не са били таксувани.

- разделно счетоводство и
- ценови контрол въз основа на retail minus методология за WLR¹⁷.

В допълнение, КРС предлага да наложи на БТК следните мерки на ниво услуги на дребно:

- равнопоставеност;
- задължение за ценови контрол, включително (наред с друго) забрана да се предлагат услуги под себестойността, забрана за обвързване на достъп с повикванията и тест за ценова преса за пакети за достъп/повиквания.

Дотук наложеното специфично задължение за прозрачност на тарифите на дребно не се счита вече за необходимо, тъй като в изменения закон за телекомуникационните услуги се предвижда същото ниво на прозрачност.

Пазари за национални и международни телефонни услуги

На ниво услуги на едро КРС предлага да наложи следните мерки:

- предоставяне на CS/CPS, като условията за тях се определят в Типово предложение за взаимно свързване;
- прозрачност;
- равнопоставеност;
- ценови контрол.

В допълнение, КРС предлага да наложи на БТК следните мерки на ниво услуги на дребно:

- равнопоставеност;
- ценови контрол;
- забрана за обвързване на услугите (достъп и телефонни услуги).

Освен това, БТК е задължена да представя тарифите на дребно пред КРС най-малко един месец преди въвеждането им на пазара на дребно. КРС ще следи също дали предложените от БТК цени не водят до ценова преса (margin squeeze).

III. БЕЛЕЖКИ

Комисията проучи нотификацията и предоставената от КРС допълнителна информация и отправя следните бележки по отношение на пазарите на обществено достъпни телефонни услуги за домашни и за бизнес потребители:¹⁸

Прилагане на теста на трите критерия

В своята оценка на бариерите за навлизане на пазара (първи критерий) КРС заключава, че съществуват значителни бариери, които затрудняват

¹⁷ КРС изменя мярката, наложена в първия кръг, за да вземе предвид увеличаването на броя на домашните потребители, обслужвани от алтернативните оператори. КРС определя месечна цена за WLR за домашни абонати въз основа на цената за месечен абонамент за абонаментен план „Стандартен план“, намалена с 20 %, а за бизнес абонати — въз основа на цената за месечен абонамент за всяка услуга за достъп за бизнес потребители, намалена с 21 %.

¹⁸ В съответствие с член 7, параграф 3 от Рамковата директива.

навлизането на съответните пазари на национални и международни телефонни услуги. Освен това КРС отбелязва, че мерките, наложени на ниво услуги на едро (CS/CPS и WLR), не функционират правилно и не са намалили бариерите за навлизане на пазара.

Комисията счита, че преди налагането на мерки на ниво услуги на дребно националните регулаторни органи следва първо да гарантират, че мерките на ниво услуги на едро функционират напълно и могат да решат проблемите за конкуренцията, установени на ниво услуги на дребно. В това отношение Комисията счита, че КРС не е трябвало да ограничава своя анализ само до прилагането на трите критерия, като по този начин достига до заключението, че мерките на ниво услуги на едро не функционират и следователно бариерите за навлизане на пазара продължават да бъдат значителни. В един добре проведен тест на трите критерия, КРС също така е трябвало да отчете дали, с оглед на пълноценното функциониране на мерките за CS/CPS и WLR, бариерите за навлизане на пазара биха били значително намалени и дали нови навлизания на пазара биха били осъществими.

Предвид изложеното по-горе Комисията счита, че нефункциониращите мерки на ниво услуги на едро и (потенциалното) свръхрегулиране на ниво телефонни услуги на дребно могат също да бъдат причина за недостатъчното навлизане на пазара и липсата на устойчива конкуренция.

Поради това Комисията призовава КРС в рамките на своята окончателна мярка да извърши преоценка на теста на трите критерия като вземе в предвид ефективни и пълноценно функциониращи мерки на ниво услуги на едро. Правейки това, КРС следва ясно да посочи причините за липсата на ефективност на дотук прилаганите мерки на ниво услуги на едро и да вземе тези причини предвид при по-нататъшното прилагане на преразгледан набор от мерки на ниво услуги на едро.

Установени проблеми в областта на конкуренцията и риск от свръхрегулиране на ниво услуги на дребно

Комисията отбелязва, че КРС е предложила пълен набор от мерки на ниво услуги на дребно, включително регулиране на цените на дребно.

Комисията счита, че предложените мерки на ниво услуги на дребно може да не са необходими за решаването на конкурентните проблеми, установени от КРС (отказ на достъп, хищнически цени, ценова преса и обвързване на услугите), ако КРС правилно приложи предложените задължения на ниво услуги на едро, като например теста за ценова преса.

Независимо от това, Комисията отбелязва недостатъчното използване на мерките на ниво услуги на едро и отбелязва, че в краткосрочен план мерките на ниво услуги на дребно биха могли да се сметнат за подходящи. В същото време Комисията отчита, че причината за липса на навлизане на пазарите на телефонни услуги в България би могла да се дължи и на стриктното регулиране на цените на услугите на дребно, което може да не дава възможност на новите участници на пазара да реализират достатъчни маржове за да са конкурентноспособни.

Въз основа на всичко това, Комисията призовава КРС да преразгледа в

своята окончателна мярка и да прецени дали само мерките на ниво услуги на едро не са достатъчни за постигане на целите, заложи в член 8 от Рамковата директива и, ако е уместно, да оттегли наложените мерки на ниво услуги на дребно, още в рамките на прегледа на пазара, предмет на настоящата нотификация. Освен това, Комисията изисква от КРС стриктно да прилага наложените мерки на ниво услуги на едро, да следи отблизо развитието на пазарите и да извърши нов преглед на пазара в най-кратки срокове, с цел да оттегли регулирането на ниво услуги на дребно.

В съответствие с член 7, параграф 7 от Рамковата директива КРС трябва да отчете в максимална степен забележките на другите национални регулаторни органи, ОЕРЕС и Комисията и може да приеме произтичащата проектомярка; когато направи така, КРС трябва да уведоми за това Комисията.

Становището на Комисията по отношение на тази конкретна нотификация не засяга становището, което тя може да приеме спрямо други проектомерки, за които ще бъде уведомена.

Съгласно точка 15 от Препоръка 2008/850/ЕО¹⁹ Комисията ще публикува настоящия документ на своя уебсайт. Комисията не счита съдържащата се в него информация за поверителна. Приканваме Ви да уведомите Комисията²⁰ в срок от три работни дни след получаването му дали считате, че в съответствие с правилата на ЕС и на националните правила за търговската тайна настоящият документ съдържа поверителна информация, която желаете да бъде заличена преди публикуването²¹. Подобно искане следва да бъде обосновано.

С уважение,
За Комисията
Robert Madelin
Генерален директор

¹⁹ Препоръка 2008/850/ЕО на Комисията от 15 октомври 2008 г. относно нотификациите, сроковете и консултациите, предвидени в член 7 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, ОВ L 301, 12.11.2008 г., стр. 23.

²⁰ Вашето искане следва да бъде изпратено по електронна поща на адрес: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu или по факс: +32 2 298 87 82.

²¹ Комисията може да информира обществеността за резултатите от своята оценка преди изтичането на този тридневен срок.