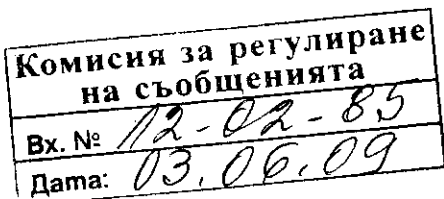




ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ



Брюксел, 2.6.2009
C(2009) 4385

SG-Greffe(2009) D/ 3116

Комисия за регулиране на
съобщенията (КРС)

ул. „Гурко“ № 6
София 1000
България/Bulgaria

На вниманието на
Г-н Веселин Божков

Факс: +359 2 987 06 95

Уважаеми г-н Божков,

Относно: Преписка BG/2009/0912: Обществени телефонни услуги на дребно,
предоставяни на домашни и бизнес потребители в определено
местоположение

Забележки съгласно член 7, параграф 3 от Директива 2002/21/ЕО¹

I. ПРОЦЕДУРА

На 30 април 2009 г. Комисията регистрира нотификация от българския национален регулаторен орган — Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) — относно пазарите на дребно за обществени телефонни услуги, предоставяни на домашни и бизнес потребители в определено местоположение в България².

Националното обществено обсъждане³ на проекта за решение беше проведено в периода от 1 декември 2008 г. до 15 януари 2009 г. Установеният в член 7, параграф 3 от Рамковата директива едномесечен срок изтича на 2 юни 2009 г.

На 13 май 2009 г. до КРС⁴ беше изпратена молба за информация и на 18 май 2009 г. беше получен отговор.

¹ 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.

² Тези пазари отговарят на бившите пазари 3—6 от Препоръката на Комисията от 11 февруари 2003 година за съответните продуктов пазари в сектора на електронните съобщения, подлежащи на ех 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.

³ В съответствие с член 6 от Рамковата директива.

Съгласно член 7, параграф 3 от Рамковата директива националните регулаторни органи (НРО) и Комисията могат да отправят забележки до съответния национален регулаторен орган по нотифицираните проектомерки.

II. ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТОМЯРКАТА

II.1. Определяне на пазара

В този първи преглед на пазара КРС определя четири пазара на дребно за обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение, а по-специално:

- пазар за обществено достъпни национални телефонни услуги, предоставяни на домашни потребители в определено местоположение – включително селищни и междуселищни повиквания от географски номер на домашни потребители към друг географски номер; или към негеографски номер⁵;
- пазар за обществено достъпни международни телефонни услуги, предоставяни на домашни потребители в определено местоположение — включително повиквания от географски номер на домашни потребители към номера, принадлежащи към националните номерационни планове на други страни;
- пазар за обществено достъпни национални телефонни услуги, предоставяни на бизнес потребители в определено местоположение – включително селищни и междуселищни повиквания от географски номер на бизнес потребители към друг географски номер или към негеографски номер⁵;
- пазар за обществено достъпни международни телефонни услуги, предоставяни на бизнес потребители в определено местоположение — включително повиквания от географски номер на бизнес потребители към номера, принадлежащи към националните номерационни планове на други страни.

Предложените определения за пазар не включват обществени телефонни услуги, предоставяни посредством i) негеографски номера с национален код за достъп⁶, ii) обществените платени телефони и iii) мобилните мрежи. Както повикванията от фиксирана към фиксирана мрежа, така и повикванията от фиксирана към мобилна мрежа са включени в пазарите, ако са осъществени от географски номер.

Географският обхват на всеки от едния от съответните пазари е територията на Република България.

II.2. Тест по три критерия

Тъй като в преразгледаната препоръка не се включват обществените телефонни услуги на дребно, предоставяни в определено местоположение, КРС извършва тест по три

⁴ Съгласно член 5, параграф 2 от Рамковата директива.

⁵ Негеографски номер се използва за осъществяване на повиквания към мобилна мрежа, към негеографски номер, използван за осъществяване на повиквания към мрежа от неподвижна радиослужба от вида „точка към много точки“, към негеографски номер, определен от кодове за достъп до национални негеографски услуги „700“, „800“, „90“ и към кратки национални кодове с първа цифра „1“.

⁶ Т.е. обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни посредством неподвижна радиослужба от вида „точка към много точки“.

критерия⁷. По отношение на първия критерий възможното навлизане на пазара не се възпрепятства от разходите и времето, необходими за изграждане на мрежата в смисъл, че операторите на фиксирани мрежи могат да използват мрежата на историческия оператор с цел да предлагат избор на оператор (ИО) и предварителен избор на оператор (ПИО) на услуги. Въпреки това КРС смята, че предприятията, които желаят да предоставят достъп до обществени телефонни услуги чрез ИО/ПИО, все пак са изправени пред структурни бариери за навлизане на пазара⁸, включително висока степен на пазарна концентрация от страна на историческия оператор, БТК, и неговия висок пазарен дял, който остава сравнително непроменен през годините⁹. Правните бариери са свързани с факта, че предоставянето на обществени телефонни услуги е пряко свързано с използването на ограничени ресурси — номерата от националния номерационен план и честотите от радиочестотния спектър на България. Поради това КРС смята, че на пазара за повиквания на дребно са на лице високи и дълготрайни бариери за навлизане.

Относно втория критерий въпреки значителния брой конкурентни предприятия, предоставящи телефонни услуги¹⁰, както и нарастването на пазарния дял на алтернативните оператори¹¹, делът на историческия оператор остава изключително голям¹². Освен това, възможността алтернативните оператори да предоставят ИО/ПИО услуги понастоящем не оказва влияние върху конкуренцията¹³.

7. КРС оценява дали i) съществуват високи и дълготрайни бариери пред навлизането на даден пазар; ii) структурата на пазара не предразполага към ефективна конкуренция в съответния времеви период и iii) прилагането единствено на законодателството в областта на конкуренцията не е достатъчно, за да коригира съответните пазарни пропуски.
8. Към края на 2007 г. 12 оператора имаха право да предоставят услуги ИО/ПИО. Седем от тези предприятия в действителност предоставят посочените по-горе услуги на дребно. Делът на трафика в минути, генериран от потребителите, използващи услугата „избор на оператор“ в общия обем на междуселищните повиквания, повикванията към мобилни мрежи и повикванията от мрежи от вида „точка към много точки“, както и на международните повиквания достигна 3,6 % през 2007 г.
9. Въпреки че либерализацията на пазарите за телекомуникационни услуги започна преди пет години, пазарният дял на историческия оператор по отношение на приходите в края на 2007 г. беше както следва: 99,4 % на пазарите за междуселищни повиквания от домашни потребители, 95,4 % на пазарите за междуселищни повиквания от бизнес потребители, 97,1 % на пазарите за международни повиквания от домашни потребители, 78,2 % на пазарите за международни повиквания от бизнес потребители.
10. По информация от КРС на четирите съответни пазара има 17 алтернативни оператори.
11. По отношение на обема на трафика: от 0,8 % през 2005 г. до 2,3 % през 2007 г. на пазарите за междуселищни повиквания за домашни/бизнес потребители и от 8,2 % през 2005 г. до 21,8 % през 2007 г. на пазара за международни повиквания за домашни/бизнес потребители.
12. През 2007 г. пазарният дял на историческия оператор по отношение на обема на изходящия трафик от повиквания от фиксирана мрежа беше както следва: 99,4 % на пазарите за междуселищни повиквания от домашни потребители, 95,4 % на пазарите за междуселищни повиквания от бизнес потребители, 95,9 % на пазарите за международни повиквания от домашни потребители, 67,04 % на пазарите за международни повиквания от бизнес потребители.
13. По-малко от 1 % от абонатите на историческия оператор използват ИО/ПИО услугите, предоставяни от алтернативни оператори.

КРС не очаква да бъдат въведени нови технологии и/или услуги, които биха повлияли на конкуренцията¹⁴. Въз основа на това КРС стига до заключението, че пазарите на дребно за телефонни услуги са силно концентрирани и не създават условия за ефективна конкуренция.

Що се отнася до третия критерий, КРС смята, че законодателството в областта на конкуренцията не може да бъде ефективно използвано за подпомагане на нови конкуренти да навлязат на пазара.

Следователно, КРС заключава, че пазарите на дребно на телефонни услуги в България отговарят на теста по три критерия, поради което подлежат на ех – ante регулиране.

II.3. Установяване на значително въздействие върху пазара (ЗВП)

КРС предлага да определи историческия оператор, Българска телекомуникационна компания, АД (БТК), като притежаващ ЗВП на пазара на дребно за обществени телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение:

КРС стига до това заключение, като взема под внимание следните основни критерии: i) пазарен дял; ii) бариери за навлизане на пазара и разширяване на дейността¹⁵; iii) отсъствие или ниска покувателна способност, която да има коригиращ ефект; iv) цени и ценова политика и v) диверсифициране на продукта.

II.4. Регулаторни мерки

КРС предлага да поддържа и да измени следните действащи регулаторни задължения за БТК АД:

Мерки на ниво пазар на едро:

- задължения за избор на оператор (ИО) и предварителен избор на оператор (ПИО),
- задължения за равнопоставеност,
- задължения за прозрачност,
- ценови контрол и разходоориентираност на услугите за ИО/ПИО.

Според КРС съществуващото регулиране на ниво пазар на едро не е достатъчно, за да засили конкуренцията на равнището на пазара на дребно в рамките на разглеждания двугодишен период. Следователно КРС предвижда също регулаторни мерки за пазара на дребно.

Мерки на ниво пазар на дребно:

¹⁴ Предположението на КРС се основава на следното: i) услугите от вида „точка към много точки“ се предлагат от края на 2007 г., но мрежата има слабо покритие; ii) смесените фиксирани/мобилни услуги официално се предлагат на домашни/бизнес потребители, но за момента не са предлагат ефективно; iii) след 2009 г. се очакват редица сливания, но не се очаква те да окажат влияние през двете години на тук разглеждания период; iv) преносимостта на номера е в сила от 1 януари 2009 г., но тя не би имала ефект през анализирания период.

¹⁵ Т.е. икономии от мащаб и обхват, вертикална интеграция.

- задължение за равнопоставеност, включително забрана на неоснователно обвързване в пакет¹⁶ на продукти и услуги и равнопоставеност на крайните потребители,
- задължение за прозрачност,
- ценови контрол, определяне на разходоориентирани цени¹⁷, включително
 - i) ценова симетрия между повикванията в рамките на мрежата на БТК и повикванията към други фиксирани мрежи¹⁸, ii) временно определяне на максимални цени на повикванията от фиксирана към мобилна мрежа¹⁹ и iii) задължение за съобщаване на КРС на тарифите един месец преди влизането им в сила.

КРС не възнамерява да наложи задължение на БТК за водене на разделно счетоводство по отношение на съответните пазари на дребно, тъй като вече е наложено задължение за разделно счетоводство по отношение на пазарите на едро за генериране/терминирание във фиксирана мрежа като общо задължение, което обхваща всички дейности на БТК.

III. ЗАБЕЛЕЖКИ

Комисията проучи нотификацията и предоставената от КРС допълнителна информация и има следните забележки²⁰:

Тест по три критерия

КРС смята, че въпреки действащите задължения за ИО/ПНО, все още съществуват високи и дълготрайни бариери за навлизане на пазара. Според КРС тези бариери се дължат главно на високата пазарна концентрация и високия пазарен дял на БТК.

Комисията припомня, че с цел да се установи дали първият критерий е спазен, националните регулаторни органи трябва да докажат, че в рамките на разглеждания период бариерите за навлизане на пазара са високи и дълготрайни и възпрепятстват навлизане, което би ограничило въздействието върху пазара. На българския пазар, въпреки че ИО/ПНО съществува от 2005 г. и днес поне 7

¹⁶ Забраната за обвързване в пакет се прилага, i) освен ако крайните потребители могат да използват обвързаните в пакет услуги независимо/отделно една от друга; ii) за обвързан достъп с други услуги, докато не бъде изпълнено задължението за отдаване на адекватни линии под наем на едро.

¹⁷ Определени на базата на действащата в момента top-down система за определяне на разходите на БТК, която се основава на метода за напълно разпределени разходи и използва отчитане по текущи цени и която следва да бъде изменена и допълнена в съответствие със задължението за разделно счетоводство, наложено на съответните пазари за генериране на повикване и терминирание на повикване в рамките на отделни обществени телефонни мрежи, предоставяни в определено местоположение.

¹⁸ Ценова симетрия се прилага временно и за повикванията към мрежи от вида „точка към много точки“, докато изменената система на БТК за определяне на разходите, която беше разширена да обхваща и този вид услуги, бъде приложена, след което ще се прилагат разходоориентирани цени.

¹⁹ Максималните цени се прилагат, докато изменената система на БТК за определяне на разходите, която беше разширена да обхваща, и този вид услуги, бъде приложена, след което ще се прилагат разходоориентирани цени. Максималните цени ще се определят въз основа на формула, която гарантира, че постепенното намаляване на таксите за генериране/терминирание на повикване на пазара на едро, наложени от тези пазари, ще се отрази и на цената на повикванията на дребно.

²⁰ Съгласно член 7, параграф 3 от Рамковата директива.

оператора предлагат телефонни услуги на базата на ИО/ПНО, техните пазарни дялове остават ниски. Тъй като отдаването на абонатни линии под наем на едро не е било въведено досега, то е предложено като мярка в настоящата нотификация.

На този фон, не могат да бъдат направени категорични заключения дали регулирането на пазара на едро е довело до намаляване на бариерите за навлизане на българския пазар до такава степен, че да бъде изпълнен първият критерий.

Облекчаването на навлизането на пазар определя също тенденцията към ефективна конкуренция, т.е. дали е спазен вторият критерий. Както се посочва в Насоките на Комисията относно пазарния анализ и оценката на значителната пазарна сила²¹, липсата на бариери за навлизане води по принцип до ограничаване на антиконкурентното поведение на предприятие, което разполага със значителен пазарен дял. При тези обстоятелства, всеки опит на дадено предприятие да увеличи цените над конкурентното равнище би предизвикало разширяване на дейността или ново навлизане от страна на конкурентите, което ще саботира нарастването на цените. Въз основа на предоставената от КРС информация е трудно да се прецени дали новите участници на пазара са в състояние да повлияят върху ценовото поведение на БТК.

Като се има предвид очевидно слабата тенденция към ефективна конкуренция, Комисията призовава КРС да оцени ефективността на своите мерки за пазара на едро и, ако препени, че те са недостатъчни или неефективни, да ги преразгледа най-късно по време на следващия преглед на пазара. Тъй като ефективността на мерките на ниво на пазара на едро определя също и лекотата на навлизане на пазара, КРС следва едновременно да следи дали първият и вторият критерии са все още изпълнени.

Мерки

КРС твърди, че мерките, насочени към пазара на едро, не са в състояние да гарантират конкуренция на пазара на дребно на повиквания от фиксирани мрежи. КРС смята, че на този етап би било трудно липсата на конкуренция да се коригира чрез налагането на мерки единствено на равнището на пазара на едро. Според КРС мерките, наложени в миналото на историческия оператор по отношение на пазара на едро, не са допринесли за засилване на конкуренцията на съответните пазари.

Комисията признава, че независимо от наложените в миналото регулаторни задължения, конкуренцията в наскоро либерализирания български пазар не се е развила в достатъчна степен, но същевременно е загрижена относно свръхрегулиране на равнището на пазара на дребно.

Тя напомня на КРС, че целта на Рамковата директива е да намали постепенно специфичните ex ante правила, ако нарасне конкуренцията на пазарите, и по-специално да концентрира регулаторната намеса на равнището на пазар на едро, като регулирането на дейностите на дребно се използва като последно възможно средство и след внимателна преценка²². В тази връзка КРС се приканва да следи

²¹ Точка 80 от Насоките на Комисията относно пазарния анализ и оценката на значителната пазарна сила по регулаторната рамка на Комисията за електронните съобщителни мрежи и услуги, и бележка под линия 77 от нея. ОВ С 165, 11.7.2002 г., стр.6.

²² В съображение 26 от Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните

пазарните развития и да оцени по време на следващия пазарен преглед дали мерките на равнище на пазара на едро сами по себе си ще бъдат достатъчни да се постигнат целите от член 8 от Рамковата директива и, ако е необходимо, да оттегли мерките, прилагани за дейностите на дребно.

Съгласно член 7, параграф 5 от Рамковата директива КРС трябва да отчете в максимална степен бележките на другите НРО и на Комисията, и може да приеме произтичащата проектомярка, като в случай че го направи, съобщава на Комисията за това.

Становището на Комисията по отношение на тази конкретна нотификация не засяга становището, която тя може да приеме спрямо други нотифицирани проектомерки.

Съгласно точка 15 от Препоръка 2008/850/ЕО²³ Комисията ще публикува настоящия документ на своя уебсайт. Комисията не счита за поверителна информацията, съдържаща се в настоящия документ. Приканваме Ви да информирате Комисията²⁴ в рамките на три работни дни след получаване на документа дали считате, че в съответствие с правилата на Общността и с националните правила за търговската тайна настоящият документ съдържа поверителна информация, която желаете да бъде изтрита преди това публикуване²⁵. В случай на такова искане то следва да бъде обосновано.

С уважение,
За Комисията,
Fabio Colasanti
Генерален директор

съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга) ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 51—77

²³ Препоръка 2008/850/ЕО на Комисията от 15 октомври 2008 г. относно уведомленията, сроковете и консултациите, предвидени в член 7 от Директива 2002/21/ЕО, ОВ L 301, 12.11.2008 г., стр. 23.

²⁴ Вашето искане следва да бъде изпратено или по електронна поща: INFISO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu, или по факс: +32 2 298 87 82.

²⁵ Комисията може да информира обществеността за резултатите от своята оценка преди изтичането на този тридневен срок.