



Комисия за регулиране на съобщенията
Зх. № 04-04-353
Дата: 29.09.16

**ДО  
КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА  
СЪОБЩЕНИЯТА**

**1000 София,  
ул. „Гурко“ № 6**

**На вниманието на д-р Веселин Божков - Председател**

**Относно:** *Обществено обсъждане на проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение за домашни и бизнес потребители, пазара на обществено достъпни национални телефонни услуги, предоставяни на домашни и бизнес потребители в определено местоположение, и пазара на обществено достъпни международни телефонни услуги, предоставяни на домашни и бизнес потребители в определено местоположение*

**УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,**

С решение №428 от 29 август 2016 г. Комисията за регулиране на съобщенията (КРС, Комисията) откри процедура по обществено обсъждане на проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение за домашни и бизнес потребители, пазара на обществено достъпни национални телефонни услуги, предоставяни на домашни и бизнес потребители в определено местоположение, и пазара на обществено достъпни международни телефонни услуги, предоставяни на домашни и бизнес потребители в определено местоположение (проект на решение).

Във връзка с провежданата процедура и в рамките на определения срок, с настоящото "Българската телекомуникационна компания" ЕАД (БТК) представя позицията си по поставения на обсъждане проект на решение.

**БТК извърши цялостен и задълбочен анализ на проекта на решение, като извършеният анализ води до следните изводи:**

- **проектът на решение кореспондира изцяло с реалната пазарна ситуация и отчита в максимална степен тенденциите при предоставяне на услуги от обхвата на разглежданите пазари;**
- **приложеният за целите на анализа подход е в пълно съответствие с правилата за извършване на пазарни анализи съгласно европейската регулаторна рамка, вкл. Насоките на ЕК за извършване на пазарни анализи;**

- **налице е индикация за развитие на ефективна конкуренция на разглежданите пазари, което не обосновава необходимост от продължаване на ex-ante регулация.**

Прилагането на ex ante регулация е изключение от общото правило на свободната търговска инициатива. В тази връзка, предварителни мерки следва да се допускат, само ако са налице съществени бариери за навлизане на съответния пазар, които не могат да бъдат преодоляни от съществуващите правни и регулаторни механизми на въздействие. В хипотезите, когато съответните пазари не са идентифицирани от Европейската комисия като такива, предполагащи необходимост от ex ante регулаторни мерки, се изисква прилагане на тест по чл.152, ал.5 от ЗЕС. Той е необходим, за да се установи съществуват ли тези съществени и непреодолими бариери, които не могат да бъдат адресирани от съществуващите нормативни и административни правила на пазара.

КРС е извършила необходимата съгласно европейската регулаторна рамка оценка и въз основа на обективен и задълбочен анализ правилно е достигнала до извода за липса на основания за прилагане на ex ante регулация.

Преди всичко бихме искали да посочим, че БТК достигна до същите изводи при самостоятелно изследване на разглежданите пазари и определяне на единствено възможната за тяхното развитие посока. Предприятието анализира данните, с които разполага, както и пазарната ситуация при търсене и предлагане на услуги от обхвата на разглежданите пазари. Заключениеето на БТК от извършеното изследване напълно се препокрива от предложението на КРС за цялостна дерегулация. Ето защо считаме, че Регулаторът е осъществил структуриран, последователен и задълбочен анализ при изследване на отделните пазари, включени в проекта на решение.

В подкрепа на това твърдение ще реферираме към приложения от КРС подход при извършването на отделни етапи от анализа, като ще изложим конкретни аргументи за неговата адекватност и коректност.

### **I. Пазарни тенденции и ефект от наложени специфични задължения в предходен кръг на пазарен анализ**

Анализът на пазарната ситуация още при предходния кръг на пазарен анализ очерта по безспорен начин основните тенденции за развитието на пазара за периода до извършване на настоящия анализ, а именно:

- засилена субституция на фиксираната с мобилната гласова услуга, характеризираща се основно с крайно дебалансирано отношение на тези трафици;
- трайна тенденция на спад в приходите от предоставяне на фиксирани услуги;
- търсенето и предлагането на пазара на електронни съобщителни услуги се ориентира в посока от самостоятелни към пакетни услуги, включващи различни нерегулирани пазари и пазара на фиксирани услуги, а консолидацията на пазара ускорява тази тенденция допълнително;
- липса на интерес относно услугите за достъп до мрежата на историческото предприятие, поради факта, че останалите оператори разгръщат собствени мрежи с възможност за предоставяне на конвергентни услуги.

Тези заключения изцяло се припокриват с изводите на КРС в рамките на проекта на решение за посоката на развитие на пазара, но с тази разлика, че настоящите изводи на КРС се базират на анализ на данните за последващ период 2012-2015 г. Нещо повече, прегледът на изследваните показатели за целите на анализа показва, че за разглеждания период тенденциите се запазват, но вече се характеризират с по-силно изразени темпове. Като примери може да се реферира към изменението в броя на абонатите на услугата "избор на оператор" и генериран трафик от ползването на тази услуга<sup>1</sup>, структура на

<sup>1</sup> фиг.2, стр. 22 и фиг.15, стр. 34 от приложение към проекта на решение

пакетите с включена фиксирана услуга<sup>2</sup>, както и съотношение на изходящия трафик при фиксирана и мобилна гласова услуга<sup>3</sup>. Това единствено показва, че възприетият от КРС подход за продължаване на регулаторната намеса спрямо БТК при предходния кръг на пазарен анализ не се оправдава от позицията на времето, което изисква неговото преразглеждане в рамките на настоящия анализ.

## **II. Определяне на продукти и географски обхват на пазарите**

На мнение сме, че особено прецизно и аргументирано е изследването за наличие на взаимозаменяемост. Последователността и приемствеността, която КРС демонстрира при разглеждането на наличието на взаимозаменяемост при търсенето и предлагането напълно отговаря на реалната пазарна ситуация. На практика между последните два кръга на пазарни анализи не са налице индикации за налагане на качествено нов тип достъп, чието влияние да не е било отчетено при предходния кръг и същевременно да демонстрира потенциал за промяна в текущо дефинирания обхват на пазара. В тази ситуация КРС правилно се насочва към изследване дали и доколко е налице промяна при търсенето и предлагането на текущо предлаганите достъпи. Видно, развитието на технологиите между двата кръга на пазарен анализ в частта достъп в определено местоположение не оказва влияние в степен, която да изисква по-детайлен анализ по този показател.

В същото време акцентът в развитието на пазара ясно се проектира в еволюцията на условията на ползването от потребителите тарифни планове, която явно очертава тенденция към ползването на тарифи, комбиниращи достъп и различен обем от услуги, но диференцирани в зависимост от потребностите на потребителите. Както КРС правилно посочва, развитието на тези условия ясно показва тенденция, която размива границите между бизнес и частни потребители. Това, което ще е определящо за техния избор е в каква степен дизайнът на съответната тарифа удовлетворява техните потребности.

## **III. Прилагане на теста на трите критерия**

### **1. Пазар на достъп в определено местоположение**

Правилни са заключенията за липса на високи и непреходни структурни, правни или регулаторни бариери за навлизане на пазара.

#### Контрол върху инфраструктура

Съществен фактор за преодоляване на тези бариери е широкото разпространение на достъп до обществена телефонна услуга чрез мобилна мрежа. Този вид достъп се използва успешно от основните конкуренти на БТК в лицето на "Теленор България" ЕАД (Теленор) и "Мобилтел" ЕАД (Мобилтел). Нещо повече, за периода между втория и третия кръг анализи КРС е създадал регулаторни условия за навлизането на още две предприятия чрез посочения вид достъп - „Булсатком“ АД (Булсатком) и „Макс Телеком“ ООД. В този смисъл, при наличието на нови предприятия, които ще създадат допълнителен конкурентен натиск върху дружеството не може да се очаква за периода до следващия анализ БТК да се възползва от контрола върху мобилната мрежа. Фактът, че БТК предоставя услугите си в конкурентна среда, се доказва от трайно установения и продължаващ спад на броя абонати на фиксирана телефонна услуга на дружеството за сметка на конкурентните предприятия. При навлизането на нови участници с възможност да развият дейност чрез мобилна мрежа и с оглед тенденциите на развитие на пазара за последните три години, няма обективни основания да се счита, че БТК продължава да има конкурентна предимство, основаващо се на контрола върху мобилна мрежа.

Друг съществен фактор е влиянието, което оказват мрежите за достъп до интернет. Въз основа на данните във фигура 23<sup>4</sup> следва и заключението за продължаващо увеличаване на абонатите на широколентов достъп за сметка на тези, ползващи фиксирана телефонна услуга. Посоченото ясно демонстрира, че потребителското търсене, което е и двигател на

<sup>2</sup> фиг.10, стр. 29 от приложение към проекта на решение

<sup>3</sup> фиг.13, стр. 32 от приложение към проекта на решение

<sup>4</sup> стр. 71 от приложение към проекта на решение

конкуренцията и пазарните решения на предприятията, насочва към предоставяне на услуги чрез мрежи за пренос на данни. Пазарното положение на доставчиците на пренос на данни вече бе анализирано от КРС и бе установено, че същите успешно навлизат на пазара чрез разгръщане на собствени мрежи, без необходимост от ползване на достъп на едро от БТК<sup>5</sup>. Включително, налице са две мрежи с национално покритие, чрез които оперират Булсатком и „Близу Медия енд Броудбанд“ ЕАД (Близу). По отношение на оптичния достъп КРС вече установи, че БТК няма предимство пред конкурентите си, а развива мрежата си в темпове и с мащаб, включително догонващ някои от основните конкуренти<sup>6</sup>.

Относно евентуалния интерес на предприятията към ползване на достъп чрез усукана метална двойка, за БТК са в действие задължения за предоставяне на необвързан достъп до абонатната линия, изградена чрез усукана метална двойка. За целия период на действие на това задължение нито едно предприятие не се е възползвало от същото. Това налага извода, че не може да се очаква възникването на интерес към предоставяне на услуги чрез ползването на усукана метална двойка. Евентуалното възникване на такъв интерес е адресирано от мерки за БТК, поради което формалното наличие на мрежа, изградена чрез усукана метална двойка, не дава предимства на БТК.

Наред с това, отново следва да се обърне внимание на предстоящото ново законодателство, което има за цел да уреди осигуряването на достъп при обективно отчитане на всички налични инфраструктури<sup>7</sup>. КРС игнорира тези предстоящи правила с аргумента, че същите не изключват *ex ante* регулация, но не това е от значение. От значение е, че ще бъдат въведени правила, които ще разширят възможностите за достъп и развитие на мрежи от всички предприятия. Така за периода на настоящия анализ се придвижва въвеждането на правила за достъп, които съществено ще разширят възможностите за развитие на оптични мрежи, чрез които се предоставя IP достъп, ползван за предоставянето на обществени телефонни услуги.

Не на последно място, установената по безспорен начин липса на интерес към услугите „избор на оператор“ и „отдаване на абонатни линии под наем на едро“ в комбинация с нарастващия дял на алтернативните предприятия за сметка на този на БТК доказва, че дружеството няма контрол върху инфраструктура, която му дава предимство на пазара.

*Така изведените факти доказват категоричната липса на бариери за навлизане на съответния пазар. На разглеждания съответен пазар са установени необходимите предпоставки за развитие на ефективна конкуренция като са преодоляни потенциалните бариери за навлизане на конкурентни предприятия. Установеният намаляващ пазарен дял на БТК за сметка на другите участници **се дължи единствено на конкуренцията между предприятията, но не и на наложените мерки и в този смисъл продължаването на *ex ante* регулацията ще бъде категорично неоправдано.***

Бихме искали да отбележим факта, че това заключение бе валидно и при втория кръг пазарни анализи, но Комисията игнорира ясните тенденции за развитие на пазара и продължи неоправданата регулаторна тежест върху БТК. Пълната липса на интерес към услугите на едро на БТК, както и предпочитанието на алтернативните предприятия да изграждат собствени мрежи с цел предоставяне на по-широк набор от услуги, бе констатирано още в предходния кръг анализ. Наред с това, установената от КРС консолидация на пазара продължи и в периода между втория и настоящия анализ, чрез придобиване на едноличен контрол от Мобилтел върху Близу. По този начин се установи консолидация между основни конкуренти на БТК, които и за периода на втория кръг анализи успешно развиват своята дейност както чрез собствена национална оптична

<sup>5</sup> Решение 372/2015 г. на КРС

<sup>6</sup> Решение 372/2015 г. на КРС

<sup>7</sup> Законопроект за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура, транспониращ Директива 2014/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи

мрежа, така и чрез собствена мобилна мрежа. Така вследствие на закъснялата дерегулация БТК бе поставено в положение да формира своите ценови предложения при съобразяване на предварителни процедури за одобрение, докато за този период основните конкуренти безпрепятствено развиваха дейност чрез националните си мрежи и дори предприеха стъпки по консолидиране на дейността си. В тази връзка, продължаването на регулаторните мерки за БТК би било единствено в ущърб на честната конкуренция, която единствена може да създаде максимално добри условия за крайните потребители.

#### Наличие на икономии от мащаба и обхвата

Заклученията на КРС по отношение на този критерий кореспондират изцяло с реалната пазарна ситуация. Наличието на още две мобилни мрежи с национален обхват, чрез които се предоставят разнообразие от услуги, доказва липса на възможност за БТК да бъде уникално във възможностите си да се възползва от икономии от мащаба и от обхвата. Относно алтернативните предприятия, които не управляват мобилни мрежи, следва да се отбележи, че същите оперират успешно и самостоятелно чрез мрежи за пренос на данни, които се развиват ефективно в отговор на потребителското търсене. Алтернативните предприятия безпрепятствено изграждат мрежи за достъп в населените места, където има търсене на съответните услуги. По този начин те имат възможност да влияят на пазара така, че да не се допуска изпяването на един основен доставчик, който би превенирал навлизането на нови и развитието на съществуващите участници на пазара (заклучения в решение № 372/2015 г.). Наред с това, трайната и постоянна тенденция на спад в абонатите на БТК и цялостният отлив на абонати от ползването на фиксирана телефонна услуга показват, че БТК няма контрол върху абонатна база, който да дава възможност на дружеството да се възползва от икономии от мащаба. Така, правилни са заключенията на КРС за липса на икономии от обхвата и мащаба, които биха дали предимство на БТК.

Бихме искали да посочим, че заключенията на КРС от предходния извършен анализ налагаха дерегулация още на този етап. С продължаването на мерките БТК бе поставено в неблагоприятно положение спрямо конкурентните предприятия. Като пример бихме искали да посочим следните заключения:

При втория кръг анализи КРС приема, че БТК има възможност да се възползва от икономии от обхвата поради предлагането на пакетни услуги и на тази основа да се възползва от пазарното си положение в ущърб на конкурентите за следващия период от три години. Некоректността на това заключение се потвърждава от извода, че основна част от абонатите на фиксирана телефонна услуга, включена в пакетна услуга, се обслужват от Мобилтел и Близу. Нещо повече, за периода между втори и трети кръг на пазарните анализи БТК отчита съществен спад в пазарния си дял от 22.2% през 2011 г. до 4.5% в края на 2015 г.<sup>8</sup>. По този начин, очевидно прогнозата на КРС за възможности на БТК да се възползва от икономии от мащаба, които да създадат конкурентно предимство на дружеството, не са се оправдали в реалността.

#### Правни и регулаторни бариери

Нормативните изисквания и регулаторните правила за навлизане на съответния пазар са идентични за всички действащи и потенциални участници и в тази връзка БТК не се ползва от предимства спрямо конкурентите си. Действащите към момента правила за преносимост на номерата, както и разширяването на възможностите за вторично предоставяне на номера безспорно осигуряват максимално гъвкави условия за навлизането на нови участници на пазара, без излишни разходи или административни процедури по отношение ползването на ограничен ресурс. В тази връзка, считаме за коректен извода на КРС за липсата на правни и регулаторни бариери за навлизане на разглеждания пазар. Така всяко отлагане на дерегулацията няма да има своята обективна обосновка.

**Предвид гореизложеното считаме, че КРС правилно е достигнала до извода за липса на първия от кумулативно определените по чл. 152, ал.5 от ЗЕС критерии,**

<sup>8</sup> Фиг.27, стр. 78 от приложение към проекта на решение

**а именно липсват високи и непреходни структурни, правни или регулаторни бариери за навлизане на пазара.**

Това заключение е в сила и по отношение на останалите критерии по чл. 152, ал. 5, но това в случая е без значение, тъй като неизпълнението на който и да е от критериите по чл. 152, ал.5 е самостоятелно основание за дерегулация на разглеждания пазар.

**2. Пазари на обществено достъпни национални и международни телефонни услуги**

Извършеният от Комисията задълбочен и обективен анализ отчита пазарните тенденции, доказващи отпадане на необходимостта от ех ante регулация. Резултатите от задължителния тест по чл. 152, ал. 5 от ЗЕС подкрепят това заключение.

КРС е разгледала критерия „наличие на високи и непреходни структурни, правни и регулаторни бариери за навлизане на пазара“. Липсата на такива бариери се доказва от предпочитанието на алтернативните предприятия да изграждат собствена инфраструктура пред използването на достъп чрез мрежата на БТК. Тази незаинтересованост към услугите на едро на БТК доказва липсата на възможност за БТК да влияе на развитието на пазара. Нещо повече, тази пазарна тенденция доказва липса на вертикална интеграция – критерий, който както правилно отбелязва КРС, е от съществено значение за разглеждания пазар. Това е така, защото силните позиции на пазара на едро биха могли да окажат влияние на възможностите за развитие на конкурентите на съответните пазари на дребно. Липсата на интерес към услугите на едро на БТК доказва, че дружеството не би могло да се възползва от пазарното си положение и да окаже натиск на конкуренцията.

Паралелът между заключенията от предходния анализ е друго доказателство за липсата на бариери, препятстващи навлизането на разглеждания пазар. В изследването на критерия „икономии от мащаба и обхвата“ при втория кръг анализ КРС посочи, че конкурентните предприятия биха могли да окажат натиск върху БТК, само ако в бъдещ период заемат по-силни позиции. За целта, според Комисията, бе необходимо те да предложат на своите клиенти по-добри условия, включително по-ниски цени. Към онзи момент Комисията намери това за малко вероятно с оглед невъзможността на конкурентите да покрият своите разходи. развитието на пазара в периода 2011 -2015 г. показва, че тези опасения на Комисията са били неоснователни. Сравнението между офертите на пазара показва, че конкурентните предприятия имат възможност да предлагат сходни, а дори и по-добри ценови условия от тези на БТК. В същото време, пазарната тенденция показва, че конкурентите на БТК повишават пазарния си дял за сметка на този на БТК, и то чрез организиране на собствен достъп. В тази връзка, изразените опасения от Комисията при втория кръг на анализ не намират опора в реалната пазарна ситуация. Това считаме за още едно доказателство за липса на бариери за навлизане на съответния пазар.

Друго доказателство за липса на предимства за БТК от гледна точка икономии от мащаба и обхвата е фактът, че не само БТК, но и основните конкурентни на дружеството успешно развиват дейност чрез предоставяне на широко портфолио от услуги. Освен позициите на основните конкурентни като Мобилтел и Теленор, Комисията констатира наличието на предприятия, навлезли след 2011 г., които успешно предлагат пакетни услуги чрез собствени мрежи.

Предвид гореизложеното считаме, че Комисията правилно и обосновано е достигнала до заключението за липса на високи и непреходни структурни, правни или регулаторни бариери за навлизане на пазара. В тази връзка и с оглед изискването на чл. 152, ал.5 от ЗЕС за кумулативност на трите критерия, посочени в разпоредбата, считаме за доказано, че решението на КРС за дерегулация съответства изцяло на регулаторната рамка в сектора на електронните съобщения.

Не на последно място бихме искали да обърнем внимание върху приложения от КРС подход при оценка на конкурентната среда както на пазара на достъп в определено местоположение за домашни и бизнес потребители, така и на пазарите на обществено достъпни национални и международни услуги, предоставяни на домашни и бизнес потребители в определено местоположение. Изследваните от страна на КРС критерии за оценка на пазарната ситуация, анализирани на конкретни обстоятелства и как те биха повлияли върху развитието на пазара, както и реферирани към констатации и заключения от предходния кръг на пазарен анализ, допринасят за обективността на анализа и създават впечатление за изчерпателност, последователност и прецизност. Съществен момент е отчитане влиянието на пазарни тенденции, извън обхвата на разглежданите пазари, които не само дават своето отражение още на този етап, но са и с потенциал да определят темповете и посоката на бъдещото им развитие. Конкретно това се отнася до идентифициране на предпоставки за по-мощно навлизане на неуправляемите VoIP услугите, както и конкурентният натиск, който оказват мобилните услуги. Ефектът от консолидацията на пазарни участници, особено когато се касае за предприятия със значителни пазарни позиции на редица хоризонтално и вертикално свързани пазари на едро и дребно, а именно "Близу Медия енд Броудбанд" ЕАД и "Мобилтел" ЕАД, е повече от наложително да бъде отчетено. Още повече, че всяко едно от тези предприятия разгръща и управлява сериозна по своя мащаб инфраструктура. Всичко това, както и изложените в приложението към проекта на решение конкретни данни за пазарната ситуация обосновават по безспорен начин решение на регулатора за оттегляне на регулаторната намеса на разглежданите пазари.

С уважение,



**Славена Павлова**

**Пълномощник на изпълнителния директор**