

ДО
КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ
НА СЪОБЩЕНИЯТА

1000 София,
ул. „Гурко“ № 6

На вниманието на д-р Веселин Божков - Председател

***Относно:** Повторно обществено обсъждане на проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение и пазара на едро на централен достъп в определено местоположение*

УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

С Решение №186 от 21 април 2015 г. (Решението) Комисия за регулиране на съобщенията (КРС, Комисията) откри процедура по повторно обществено обсъждане на проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на локален достъп в определено местоположение и пазара на едро на централен достъп в определено местоположение (Проект на решение).

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

Видно от приложените към Решение №186 от 21 април 2015 г. мотиви, КРС обосновава необходимостта от провеждането на повторно обществено обсъждане на Проекта на решение с постъпилите становища от заинтересованите предприятия в рамките на проведената процедура съгласно Решение №769 от 12 декември 2014 г. КРС резюмира накратко направените промени като прави уточнението, че се налага задължение за предоставяне на услугата виртуален достъп до абонатна линия, и въвежда изменения и в задълженията за прозрачност. В допълнение отбелязва, че са отстранени някои технически грешки, но без да ги поясни.

Най-общо бележките ни по това изменение са следните:

1. Предложената нова мярка противоречи на чл. 157, т.1 от ЗЕС, който изисква всяка мярка да бъде пропорционална на причините за **установената неефективна конкуренция и целения резултат**. Съгласно чл. 157, т.2 от ЗЕС всяка мярка следва да бъде **обоснована**.

Ще разгледаме наличието/липсата на всяка една от изброените в чл. 157 предпоставки за налагане на специфични задължения

Установена неефективна конкуренция:

- Няма данни за установена неефективна конкуренция. Напротив, на пазара на дребно участват четирима оператори с национално покритие – “Булсатком” ЕАД, “Мобилтел” ЕАД, “Близу медия и бродбанд” (Близу) ЕАД и БТК, а на локално ниво услуги предоставят над 600 оператора.
- Съгласно годишния доклад на КРС за 2013 г., 63 предприятия са заявили, че ще инвестират 84 млн. лева в мрежи от ново поколение.
- КРС в изводите си също посочва, че на пазара на дребно има ефективна конкуренция и не са установени конкурентни проблеми.
- На пазара няма проявен интерес от страна на конкурентни предприятия към ползване както на традиционната медна мрежа на основния оператор, така и на оптичната му мрежа. Това е така, тъй като алтернативните предприятия предпочитат да изграждат собствени оптични, LAN и кабелни мрежи. Най-високият процент в ЕС – 77% - от гледна точка дял на абонати на широколентов достъп на дребно, предоставян от алтернативни предприятия, показва липсата на пречки за навлизане на този пазар.

Обосноваване на наложената мярка

КРС твърди, че налагането на мярката виртуален достъп е продиктувано от получените становища в хода на общественото обсъждане. **Единственото становище, което предлага такава мярка, е това на прекия конкурент на БТК – Мобилтел**, който притежава и една от най-добре развитите оптичните мрежи и то в значително по-голям брой населени места в сравнение с тази на БТК, като:

- **Искането на Мобилтел е бланкетно** и нито е подкрепено с факти и аргументи от пазара, нито сочи какви конкурентни проблеми идва да реши подобна мярка, при положение че няма искания за виртуален достъп от което и да било предприятие на пазара.
- за БТК остава неясно защо КРС кредитира искането на Мобилтел до такава степен, че изменя пазарния анализ и налага най-тежката възможна регулаторна мярка върху БТК – типово предложение.
- Налагането на типовото предложение съдържа и задължение за публикуване на цени на едро, чието формиране е обвързано с предварително предоставяне на цени на дребно, в срок значително по-дълъг от законоустановения. Следователно, индиректно **КРС налага ценова регулация на дребно върху БТК.**
- Мобилтел и Булсатком отчитат значително по-висок дял по абонати при предоставяне на оптичен достъп до интернет на дребно в сравнение с основния оператор. Мобилтел предоставя услуги на около 11.4% от абонатите на достъп на интернет на дребно, следван от Булсатком с почти 10%. В същото време към края на 2013 г. БТК, в качеството си на основен оператор, предоставя оптичен достъп до интернет на едва 5.3% от абонатите.

Целеният резултат

- Ако целта на мярката е да се стимулира конкуренцията чрез навлизането на алтернативни доставчици, това няма да се случи, защото **Комисията оставя извън регулаторното полезрение мрежите на основни конкуренти на БТК, като по**

никакъв начин не гарантира възможността за достъп на алтернативните предприятия до тези мрежи. Преследваната от КРС цел за осигуряване развитието на мрежи от следващо поколение чрез осигуряването на достъп до вече изградените такива няма да се постигне, защото на практика мерките се ограничават до най-малката оптична мрежа на пазара – тази на БТК.

- Резултатът от така избраните задължения ще бъде единствено в полза на конкурентните на БТК, за които е установено по безспорен начин, че притежават значително по-добре развити оптични мрежи.
- Предвидените задължения във връзка с осигуряването на достъп като цяло ограничават свободната търговска инициатива на БТК, тъй като поставят редица условия пред дружеството при формиране на офертите на пазара на дребно.
- Налагането *ex ante* на задължения на част от конкурентите на пазара влошава силно конкурентната среда и води до значително по-малки ползи за потребителите, вкл. и възможности за предлагане на услуги на по-високи цени с по-лошо качество.

2. Мерките, налагани чрез пазарни анализи, трябва да са обосновани с оглед развитието на пазара за периода на действие на анализа. С оглед на това, при налагането на виртуален достъп във втория проект на анализа Комисията

- не е анализираща степента на развитие на мрежите на Булсатком и Мобилтел и техните инвестиционни намерения¹.
- не е отчела конкурентния натиск на кабелните мрежи. В тази връзка искаме да насочим КРС към забележките на Европейската комисия в откритата втора фаза по нотификацията на пазарния анализ на Холандския регулатор (Case NL/2015/1727).
- не отчита, че съществуват редица населени места, в които широколентов (оптичен) достъп предлага поне един от основните конкуренти на БТК. В тези населени места БТК няма да има интерес да изгражда собствена мрежа. При това положение, липсата на *ex ante* регулация за действащите оператори ще създаде условия за нелоялна конкуренция, базирана на господстващо положение.
- отказва да анализира промените в пазарната среда, до които ще доведе възможността за достъп до алтернативна инфраструктура, която е регламентирана в Директива 2014/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи, която ще стане част от българското законодателство на 01 януари 2016 г.

3. Сравнението на първия проект на анализ с втория сочи, че изменените изводи са направени чрез просто **механично зачертаване и замяна на неудобните изрази и**

¹ Мобилтел декларира съществен инвестиционен интерес за последващо разгръщане на оптична инфраструктура в краткосрочен план. В свое интервю пред Капитал Дейли от 26.02.2015 г. главният технически директор на Мобилтел г-н Хорст Пертъл споделя стратегическите планове за развитие на компанията. Конкретно се посочва следното: "Другата основна посока, в която "Мобилтел" ще инвестира тази година, е разширяването на оптичната кабелна мрежа. Компанията има положени над 2 хил. км. Оптика в основна инфраструктура (backbone), а цялата дължина на оптичните кабели надхвърля 5 хил. км., обявиха от компанията. Мрежата обхваща 1 млн. домакинства, като целта е през тази година покритието да бъде разширено с още 100 хил. домакинства. В момента то обхваща София, Пловдив, Стара Загора, Сливен, Бургас, Варна, Велико Търново и Русе. "Най-големият ни конкурент има доста по-малко оптика, защото все още разчита на старите медни жици", коментира Пертъл, без да назове компанията. Той допълни, че "Мобилтел" предпочита да постигне максимално покритие в сегашните градове, преди да навлиза в нови".

Булсатком възнамерява да разшири обхвата на оптичната си мрежа, добавяйки още осем населени места към покритието понастоящем 30, с което се очаква да увеличи покритието си до над 50% от населението на страната

фрази, така че фактите да кореспондират на изводите при положение, че подходът трябва да е точно обратният – изводите трябва да съответстват на пазарните факти. В подкрепа на това твърдение като пример ще посочим извършената редакция по т.V.2.2.2.1 "Контрол върху инфраструктура, която не може да бъде лесно дублирана". Без да е налице промяна в анализирания данни, които категорично свидетелстват за това, че БТК в никакъв случай не може да бъде определен като доминиращ оператор от гледна точка разгръщането на оптична инфраструктура, КРС заличава заключението си в приложението към Проекта на решение в редакцията си от предходното обществено обсъждане, а именно "Въз основа на анализа на представената информация относно изградената оптична инфраструктура на историческото предприятие и основните му конкуренти, КРС стигна до извода, че по отношение на тази мрежа, БТК не упражнява контрол върху инфраструктура, която не може лесно да бъде дублирана"² и прави допълнение в противоположната посока, опитвайки се да обоснове това качествено ново заключение, а именно, че БТК упражнява контрол върху мрежова инфраструктура, която не може лесно да бъде дублирана³, включително по отношение на оптична инфраструктура, позовавайки се на данни, които са интерпретирани изборително и манипулативно, аргументи за което сме посочили по-долу в настоящото становище. За илюстрация прилагаме сравнителния документ.

4. Наложеният на БТК пълен пакет от регулаторни мерки за достъп до пасивна инфраструктура е достатъчно ефективен за развитие на пазара, при положение че:

- На пазара на дребно ефективно предоставят услуги повече от 600 предприятия, от които четири национални;
- Няма действащи договори за необвързан достъп до абонатната линия;
- Предприятията са изградили свои мрежи, голяма част от които са разположени именно в каналната мрежа на БТК
- От предишния кръг на пазарен анализ досега няма установени конкурентни проблеми при ползване на каналната мрежа на БТК. Цените за достъп са сред най-ниските в ЕС, при положение че разходите за поддържане са много по-високи, включително и заради честите случаи на незаконосъобразно проникване в каналната мрежа, за които сме уведомявали КРС нееднократно. БТК предприема редица мерки за охрана на каналната мрежа и положените в нея мрежи на своите клиенти.
- Все още има оператори, които не изпълняват задълженията си по Наредба № 35 и стандартите на ITU за полагане на оптични кабели само в защитни тръби. В тази връзка предлагаме на КРС да продължи с регулаторната принуда, която наложи с първия кръг анализи – приравняване на цената за полагане на голи оптични кабели към цената за полагане в защитна тръба $\phi 32$, като съответно приравни цената към $\phi 40$.

5. С предложението Проект на решение КРС нарушава европейската регулаторна рамка, по-специално задължението за съобразяване с Препоръка 2014/710/ЕС относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните комуникации, подлежащ 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 относно съответните пазари)⁴.

² стр.120, Приложение към Решение №769/12.12.2014 г.

³ стр. 198, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

⁴ Чл. 16, т.1 Рамкова директива „Националните регулаторни органи извършват анализ на съответните пазари, като отчитат установените в препоръката пазари и се съобразяват в максимална степен с насоките."

В посочената Препоръка са изведени следните основни принципи на ex ante регулацията:

Съгласно т. 2 от Преамбюла на препоръката „целта на всяка регулаторна намеса ex ante е да бъдат постигнати като общ резултат ползи за крайните потребители, като се направи така, че пазарите за търговия на дребно да работят в условията на действителна конкуренция. Може да се очаква националните регулаторни органи постепенно да успеят да осигурят конкурентния характер на пазарите на дребно дори при липса на регулиране на пазарите на едро, особено като се вземат предвид очакваните подобрения в областта на иновациите и конкуренцията.“

Съгласно т.10 от Преамбюла „ако засегнатият пазар на дребно е действително конкурентен с оглед на бъдещо развитие при липса на регулиране ex ante на отговарящия съответен пазар на едро, това следва да насочи националния регулаторен орган към заключението, че на равнището на пазара на едро вече не е необходимо регулиране. В такъв случай, следва да се оцени отговарящият съответен пазар на едро с оглед на отменянето на регулирането ex ante на този пазар.“

Прилагането на цялата регулаторна тежест върху БТК, създавайки бариери пред дружеството за сметка на предимства пред конкурентните на БТК, се явява в противоречие на задължението по чл. 8 от Рамковата директива за пропорционалност на регулаторната намеса, насочена към равнопоставено третиране на всички участници на пазара⁵.

В тази връзка предлагаме КРС, след като обсъди гореизложените мотиви, както и подробната им аргументация по-долу, да:

- 1. Оттегли наложената с втория проект на пазарен анализ мярка виртуален достъп в целия ѝ обем от предложени мерки,**
или
- 2. Алтернативно, в случай че смята това за невъзможно – да наложи симетрични задължения на Булсатком и Мобилтел като установи съвместно значително въздействие върху съответния пазар на Булсатком, Мобилтел и БТК**

По-долу сме представили детайлна аргументация и конкретни бележи по текстове от Проекта на решение и приложението към него.

I. Позиция по общественото обсъждане, относно налагане на задължение за предоставяне на виртуален достъп

С цел постигане на по-голяма яснота за причините, провокирали промяна в позицията на КРС, БТК изследва всички становища, предоставени от заинтересовани предприятия. Като резултат се установяват редица противоречия между представените от КРС мотиви

⁵ Чл.8, пар.5. Рамкова директива „За постигането на целите на политиката, посочени в параграфи 2, 3 и 4, националните регулаторни органи прилагат обективни, прозрачни, недискриминационни и пропорционални регулаторни принципи чрез *inter alia*:

а) насърчаване на регулаторна предвидимост чрез осигуряване на **последователен регулаторен подход** в подходящи срокове за преглед;

б) гарантиране, **че при наличие на сходни обстоятелства, няма дискриминация в третирането на предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи и услуги;**

е) налагане на ex ante регулаторни **задължения само тогава**, когато липсва ефективна и устойчива конкуренция, както и незабавно облекчаване или отмяна на тези задължения, когато това условие е изпълнено.

по конкретните предложения и констатациите на Комисията в рамките на Проекта на решение и приложението към него. Конкретни примери за това ще бъдат представени по-долу в настоящото становище.

Прегледът на представените становища категорично потвърждава извода, че промяната в позицията на КРС относно необходимостта от налагане на задължения върху оптична инфраструктура е провокирана от принципна забележка на един от основните конкуренти на БТК - Мобилтел. В рамките на своето становище Мобилтел споделя виждането си, че *"...изводът, че евентуалният отказ до влакнесто-оптичната инфраструктура от страна на БТК не представлява конкурентен проблем, не е коректен"*, както и *"...че оптичната мрежа на БТК не е единственият елемент, чрез който БТК предоставя услуги на свързания пазар на дребно и съответно не е единственият лост, чрез който може да упражнява натиск върху конкурентите си в рамките на разглеждания пазар"*⁶. Въпреки че така изразената позиция от Мобилтел не е подплатена с адекватни аргументи и релевантни данни, КРС кредитира изцяло твърденията на дружеството и декларира, че прави *"съответната оценка и редакции на систематичните места в проекта на пазарния анализ"*⁷.

В същото време друго заинтересовано предприятие – "Теленор България" ЕАД (Теленор), коментира липсата на пълнота на направения пазарен анализ като отбелязва, че *"както в решението, така и в приложението към него, почти изцяло се засяга единствено усуканата метална двойка"*⁸. За разлика от проявената реакция по идентичния коментар на Мобилтел, КРС изразява противоположно мнение във връзка със становището на Теленор, като посочва, че *"КРС е отчела вътрешните доставки на всички предприятия, които предоставят взаимозаменяеми на необвързания достъп продукти, както и наличието на конкурентен натиск върху историческото предприятие от страна на конкурентните предприятия, предоставящи услуги чрез влакнесто-оптични мрежи. Въз основа на това заключение, КРС конкретизира специфичните задължения по отношение на инфраструктурата, която притежава БТК"*⁹.

Тези данни сочат единствено, че основните конкуренти на БТК на телекомуникационния пазар се опитват да поставят с исканията си основния оператор БТК в неравнопоставено положение спрямо тях, без да посочат конкретни аргументи за това.

Това в най-голяма степен се отнася до Мобилтел, което дружество изисква да бъдат наложени ех ante мерки на един от основните му конкуренти на пазара на широколентов достъп до интернет. По този начин практически се дава възможност за създаване на олигопол в населените места, където Мобилтел и другото основно предприятие имат изградени мрежи, за разлика от БТК. Приемането на такъв подход от страна на КРС е единствено във вреда на конкуренцията и съответно на българските потребители, като дори би поставил в затруднено положение изпълнението на целите по програма Европа 2020.

II. Позиция по Проекта на Решение и Пазарния анализ, относно налагане на задължение за предоставяне на виртуален достъп

Предвид установените противоречия в позицията на Комисията, както и липсата на конкретни данни и аргументи в становищата на Мобилтел и Теленор, които да обосновават необходимостта от утежняване на регулаторната тежест спрямо БТК в частта

⁶ стр. 46, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

⁷ стр. 46, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

⁸ стр. 18, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

⁹ стр. 18, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

оптична инфраструктура, направихме сравнение на Проекта на решение и приложението към него във вариантите им от първото и настоящото второ обществено обсъждане.

Анализът на направените промени показва, че, с изключение на корекцията в броя на абонатите за 2011 г. и някои несъществени редакции, анализната част, относима към пазара на дребно за достъп до интернет, се запазва непроменена¹⁰. Непроменен остава и изводът на КРС: *“Видно от представените данни, описващи конкурентния натиск от страна на алтернативните предприятия, историческото предприятие не е в позиция да оказва съществено влияние на пазара на ширококолов достъп на дребно. Въз основа на анализа на динамиката на пазарните дялове и развитието на пазара на дребно на ширококолов достъп в определено местоположение, включително наличието на силно развита инфраструктурна конкуренция в България, КРС прави заключение, че при отчитане на съществуващата регулация, на разглеждания пазар не са налице предпоставки за историческото предприятие да се възползва от господстващо поведение до степен на съществена независимост от конкуренти, клиенти и крайни потребители.”*¹¹

Задължението за предоставяне на виртуален достъп (VULA) не е в обхвата на наложените мерки в рамките на първи кръг анализи на съответните пазари на локален и централен достъп на едро и налагането му на този етап е в противоречие както с изводите на КРС относно ситуацията на пазара на дребно на ширококолов достъп до интернет, така и с установената ситуация на свързания пазар на едро (пазар За) и идентифицираните в тази връзка потенциални конкурентни проблеми.

В същото време прави впечатление поредицата извършени промени в рамките на Проекта на решение и приложението към него, включително допълнения, които видно имат за цел да обосноват промяната в позицията на КРС относно приложимия регулаторен подход. Промени в данните за пазарната ситуация не са налице, но в същото време изводите на КРС между двете обществени обсъждания се променят в противоположна посока. По долу илюстрираме това твърдение.

1. Определяне на продуктовия обхват на пазара на дребно на ширококолов достъп.

Както в предходните версии на Препоръката за съответните пазари, подлежащи на ex ante регулация (Препоръката), така и в последния ѝ ревизиран вариант¹² е запазен принципът извършването на анализ на даден пазар на едро да се предшества от оценка за състоянието и на съответния пазар на дребно. Това дава възможност да се изследва как установените тенденции в развитието на конкуренцията на пазара на дребно се

¹⁰ В подкрепа на твърденията ни за удобство към настоящото становище прилагаме сравнение на двата варианта на Проект на решение и приложението към него, обект на обществено обсъждане през декември 2014 г. - януари 2015 г. и април-май 2015 г.

Принципът на отразяване на промените е:

- За по-голяма прегледност преобладаваща част от граматически и пунктуалните промени не са отразени.
- При наличие на промени в графики и таблици, в сравнителния документ се посочват и същите в двата им варианта (първо и второ обществено обсъждане)
- Приложена е автоматизация на забележките под черта. Поредността на номерата им е съобразена с варианта от настоящото второ обществено обсъждане.
- Сравнението не включва съдържанието на документа, както и съответната част от анализа относима към разделното счетоводство (методика и регулаторни отчети).

¹¹ стр. 163-164, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г., съответно стр. 85-86, Приложение към Решение №769/12.12.2014 г.

¹² Commission Recommendation of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services

проектират върху разглеждания пазар на едро и съответно спомага за идентифициране на адекватният регулаторен подход.

Въпреки коректните заключения на Комисията за силно изразената конкурентна среда на пазара на дребно и липсата на предпоставки БТК *“да се възползва от господстващо поведение до степен на съществена независимост от конкуренти, клиенти и крайни потребители”*, поддържа изразената в рамките на първото обществено обсъждане позиция за това, че КРС погрешно е определила обхвата на разглеждания пазар на дребно. Това е от определящо значение, доколкото оказва влияние и върху дефинирането на обхвата на съответния пазар на едро, потенциалните конкурентни проблеми, а в следствие и върху решението за това каква регулаторна намеса да бъде приложена с оглед избягването им.

На мнение сме, че в рамките на изразената позиция за неприемане на забележката на БТК по този въпрос, както и в самата анализна част са налице редица неточности и дори противоречия, като:

- КРС не оспорва твърдението, че са налице ограничения по отношение на функционалните характеристики на услугата, свързани с максимално достижимите скорости на download, но в същото време определя като несъстоятелни аргументите на БТК за това, че не е налице взаимозаменяемост между ADSL достъпа и останалите технологии (CATV, LAN и FTTx). Комисията аргументира позицията си с това, че скоростите на download, поддържани при ADSL, попадат в интервала 10 Mbps – 29.99 Mbps, който съдържа най-често използваните скорости от потребителите на ширококолов достъп.

Отново ще обърнем внимание върху факта, че теоретичният максимум, който може да бъде постигнат при ползването на достъп посредством ADSL технология, не надвишава 24 Mbps, а на практика постигнатите скорости са по-ниски. Видно от представените данни с годишните въпросници за отчет на дейността, БТК не предлага оферти, предполагащи ползването на скорости над 20 Mbps. Доколкото, както КРС отбелязва, БТК е единствен доставчик на услуги, базирани на ADSL технология, то категорично може да се твърди, че на пазара на дребно на ширококолов достъп не се предлагат оферти, предполагащи ползването на скорости от над 20 Mbps. Това от своя страна налага, при изследване на пазарните тенденции от гледна точка на ползваните скорости, КРС да съобрази разглежданите интервали с техническите спецификации на разглежданите технологии. В тази връзка считаме данните за разпределение на броя на абонатите по групи скоростни интервали¹³ за некоректно определени, а изводите за ситуацията на разглеждания пазар, позоваващи се на тези данни, за подвеждащи. За да илюстрираме това, ще реферираме към аналогични данни¹⁴, изложени в рамките на приложението към Проекта на решение, но включващи по-детайлна разбивка от гледна точка на скоростни интервали.

Съгласно фиг. 16 от приложението към Проекта на решение делът на абонатите, ползващи скорости в рамките на технологичните възможности на ADSL достъпа – до 20 Mbps - е около 36% - резултат, който съществено се отличава от разглежданите от КРС стойности от над 50%¹⁵. Следователно, несъстоятелно е твърдението на Комисията, че от потребителска гледна точка търсенето е

¹³ Фиг. 13, стр. 125, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

¹⁴ Фиг. 16, стр. 145, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

¹⁵ стр. 30, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.: *“По отношение на скоростите на даунлоуд, както вече КРС спомена, поддържаните от ADSL скорости за достъп до интернет попадат в интервал от 10 Mbps до 29.99 Mbps, който съдържа най-често използваните скорости на потребителите на ширококолов достъп до интернет в страна.”*

ориентирано към скорости, поддържани от ADSL технологията. Напротив, видно от фиг. 16 делът на скоростните интервали, които не се поддържат от ADSL достъпа, достига 64%.

В тази връзка ще посочим, че в рамките на Проекта на решение и приложението към него, във варианта им от първото обществено обсъждане КРС е достигнала до заключението, че търсенето на пазара на ширококолов достъп на дребно е ориентирано към използването на по-високи скорости¹⁶. При липса на промени в данните, характеризиращи пазарната ситуация, неясно по какви причини този извод е отпаднал от Проекта на решение във варианта му от настоящото обществено обсъждане. Ориентацията на потребителите към търсене на достъп до интернет с по-високи скорости е основа и на цифровия дневен ред на Европа 2020. Това е отчетено и в националната стратегия, в която са заложили цели от над 30 Mbps, които не се покриват от ADSL технологията.

- В рамките на анализа на пазара на дребно КРС изследва динамиката в измененията в пазарните дялове по абонати на ниво отделни технологии¹⁷. Видно от представените данни, делът на абонатите на ADSL достъп и този на CATV достъп се изменят в противоположна посока, при такова съотношение на темповете, че абсолютно достоверно може да се твърди, че към днешна дата последните изпреварват по дял абонатите на ADSL достъп. Това е така, тъй като и двата типа технологии отчитат устойчиви тенденции – съответно на спад при ADSL абонатите и на ръст при абонатите на CATV. Следователно, напълно реална е ситуация, при която до извършване на следващ кръг пазарен анализ абонатите на CATV достъп да надхвърлят тези на ADSL достъп и съответно CATV достъпа да се превърне във втората най-разпространена технология.

Видно от фиг.3 от приложението към Проекта на решение, ADSL и LAN достъпа отчитат устойчив спад за сметка на FTTx технологиите. Причините за това на ниво отделна технология обаче не са идентични. В рамките на становището си по първото обществено обсъждане Мобилтел посочват, че увеличението в броя на FTTP абонатите им на годишна база се дължи преди всичко на осъществената миграция на потребители от LAN достъп на FTTP¹⁸. Следва да се има предвид, че прехвърлянето на абонати се осъществява „принудително“ едва след като бъдат закупени LAN мрежите и подменено оборудването в тях с такова за FTTP. Не се наблюдава тенденция за миграция при паралелно съществуващи LAN и FTTP мрежи. Това показва, че прехвърлянето не е резултат от търсене, доколкото продуктите имат характеристиките при LAN и FTTP достъпа, вкл. по отношение на поддържаните скорости, са идентични. В същото време, както КРС също е установила, БТК изгражда оптична мрежа паралелно на традиционната медна мрежа. При това положение потребителите на дружеството имат избор за това какъв достъп да използват – FTTx или ADSL. Въпреки това, ADSL достъпът отчита трайна тенденция на намаление без да има „принуда“, какъвто е случаят с LAN мрежите, посочен от Мобилтел. Това показва, че с оглед на технологичните ограничения липсва взаимозаменяемост между ADSL и FTTx достъпа.

С оглед на гореизложеното сме на мнение, че КРС следва да отчита търсенето на достъп до интернет с по-високи скорости, поради което неправилно е определила обхвата на продуктивния пазар на ширококолов достъп до интернет на дребно, доколкото не са представени доказателства за наличие на

¹⁶ стр. 144, Приложение към Решение №769/12.12.2014 г.

¹⁷ Фиг. 3, стр. 107, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

¹⁸ стр. 53, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

взаимозаменяемост на ADSL достъпа с останалите технологии. При това положение налагането на нови задължения именно върху достъп до интернет с по-високи скорости чрез оптични мрежи само на БТК ще лиши дружеството от възможността да повиши конкуренцията на този пазар.

2. Определяне, анализ и оценка на съответния пазар на локален достъп на едро

В рамките на първото обществено обсъждане, при оценка на критерия контрол върху инфраструктура, която не може лесно да бъде дублирана, КРС еднозначно достига до извода, че по отношение на оптичната инфраструктура БТК не упражнява контрол върху инфраструктура, която не може да бъде дублирана¹⁹. В настоящия вариант на Проект на решение без да се позовава на нови данни, КРС вече е на мнение, че по отношение на БТК този критерий е изпълнен и в частта оптична инфраструктура²⁰, като подкрепя това си твърдение с отчетените тенденции в развитието на пазара на дребно на ширококолентов достъп до интернет. КРС се позова на данните за абонатите на оптичен достъп в определено местоположение (ФТТх)- над 55%, като допълва, че историческото предприятие продължава да инвестира в изграждането на оптична си мрежа и да прехвърля абонати от традиционната към оптичната си инфраструктура. В заключение реферира и към определения пазарен дял (46%) на съответния пазар на едро.

Категорично не можем да се съгласим, че са налице обстоятелства, които да обосновават направеното заключение за упражняването на контрол от страна на БТК върху инфраструктура, която не може да бъде дублирана по отношение на оптичната мрежа на дружеството. На мнение сме, че експертите на КРС не само механично и без основание, но избирателно интерпретират данни в опита си за постигане на изчерпателност и обоснованост на изводите.

За да илюстрираме липсата на причинно-следствената връзка между цитираните от КРС данни, установената пазарна ситуация и тенденциите в нейното развитие, ще посочим следното:

- 55% е общият брой абонати на оптичен достъп. Съгласно изложеното в т.V.1.3. от приложението към Проекта на решение към края на 2013 г., БТК обслужва едва 15.7% от ФТТх абонатите на ширококолентов достъп на дребно, като този дял е относим единствено към седемте населени места, в които БТК има изградена оптична мрежа²¹. На практика делът на БТК е още по-нисък, доколкото "Булсатком" ЕАД (Булсатком) и Мобилтел оперират оптични мрежи в значително по-голям брой населени места, съответно 30 и 19²².
- Отчетеният значителен ръст в броя на абонатите на оптичен достъп при ограничения териториален обхват на оптичната инфраструктура на БТК и относително ниския пазарен дял на дружеството свидетелстват единствено за по-голяма ефективност на маркетинговите кампании на БТК в сравнение с неговите конкуренти. Обръщаме внимание, че именно в тази посока са и заключенията на Комисията при изследване на пазарния дял (т.V.2.2.1)²³. В допълнение ще посочим, че е напълно възможно новонавлизащо предприятие, чиято оптична мрежа е разгърната в краен брой населени места във фазата на натрупване на абонатна база, да отчете съществен ръст, но в същото време, отчетена в абсолютни стойности,

¹⁹ стр. 120, Приложение към Решение №769/12.12.2014 г.

²⁰ стр. 198, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

²¹ стр. 190, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

²² Табл.26, стр. 190, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

²³ стр. 194-195, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

неговата абонатна база да е пренебрежима в сравнение с натрупаната от други действащи предприятия.

- Както комисията констатира, БТК изгражда оптичната си мрежа паралелно на традиционната медна мрежа. В същото време, фактът, че абонати на БТК се отказват от ADSL достъп, категорично не означава, че тези абонати преминават винаги към оптика, изградена от БТК. Такова заключение би било крайно некоректно при идентифицирания конкурентен натиск от страна на алтернативни предприятия. Отчетената трайна тенденция между двата кръга пазарни анализи на спад в броя на абонатите на ADSL достъп (дял от 18% през 2013 г. при 30% през 2010 г.)²⁴ е резултат единствено от повишените изисквания на потребители, провокирани от развитието на технологиите. Разгръщането на оптични мрежи, вкл. за достъп от следващо поколение (NGN) гарантира постигането на по-високи скорости, което от своя страна е причина за повишения потребителски интерес към услугите, предоставяни посредством оптични мрежи. Обстоятелството, че БТК е единственото предприятие, предоставящо ADSL услуги на дребно, и в същото време разгръща оптична инфраструктура, не е предпоставка да се приеме безусловно, че спадът в броя на абонатите на ADSL достъп се дължи единствено на прехвърлянето им от традиционната към оптичната инфраструктура на дружеството.

БТК не е единствен доставчик на услуги, базирани на оптичен достъп в населените места, в които оперира оптична инфраструктура. Напротив, във всички населени места Булсатком и Мобилтел се явяват преки конкуренти на БТК. Предвид силно изразената фрагментация на пазара на дребно е много вероятно броят на доставчиците в тези райони да се окаже дори по-голям. При това положение, привличането на абонати на оптичен достъп от БТК при условията на силно изразен конкурентен натиск от страна на алтернативни предприятия е единствено резултат от прилагането на адекватна маркетингова политика, а не индикация за упражняване на контрол върху инфраструктура, която не може да бъде дублирана.

- Оценката на инвестиционните намерения на пазарните участници за изграждането на оптична инфраструктура е от значение за коректното определяне на тенденциите в развитието на пазара. Както е посочено в годишния доклад на КРС за 2013 г., „През 2013 г. беше въведен нов показател, който да отчита вложените през годината и предвидените за следващата година инвестиции за мрежи за достъп от следващо поколение (NGA). Данните за 2013 г. показват, че 62 предприятия са инвестирани в изграждане или надграждане на мрежите си в NGA мрежи в размер на 86 млн. лв., а 63 предприятия са предвидили 88 млн. лв. за инвестиции в NGA за 2014 г.“

В рамките на Проекта на решение обаче КРС не изследва пазарната ситуация в този аспект. Единствената референция е свързана с изразените намерения от страна на Булсатком да разшири обхвата на оптичната си мрежа, добавяйки още осем населени места към покритите понастоящем 30, с което се очаква да увеличи покритието си до над 50% от населението на страната²⁵. Неясно остава по каква причина Комисията не изследва наличието на инвестиционен интерес от страна на Мобилтел – предприятието с втора по обхват оптична инфраструктура. В същото време се подставя акцент върху това, че БТК продължава да инвестира в изграждането на оптична мрежа.

На мнение сме, че извеждането на такова заключение в контекста на текущата пазарната ситуация е некоректно и манипулативно от гледна точка очертаване на

²⁴ Фиг.3, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

²⁵ стр. 198, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

тенденциите в развитието на пазара и идентифицирането на потенциалните конкурентни проблеми по следните аргументи:

Интерес към разгръщането на оптични мрежи, вкл. за достъп от следващо поколение е налице в световен мащаб с оглед тенденциите в потребителското поведение и възможността операторите да добавят стойност към предлаганите от тях услуги при оптимизиране на разходите за това. България не е изключение от тази тенденция, което се потвърждава и от данни на ЕК, според които заема водеща позиция по показателя дял на абонати на ширококолов достъп до интернет на алтернативни предприятия – над 77% към 1 юли 2014 г.

Мобилтел декларира съществен инвестиционен интерес за последващо разгръщане на оптична инфраструктура в краткосрочен план. В свое интервю пред авторитетно печатно издание²⁶ главният технически директор на Мобилтел г-н Хорст Пертъл споделя стратегическите планове за развитие на компанията. Конкретно се посочва следното: *"Другата основна посока, в която "Мобилтел" ще инвестира тази година, е разширяването на оптичната кабелна мрежа. Компанията има положени над 2 хил. км. оптика в основна инфраструктура (backbone), а цялата дължина на оптичните кабели надхвърля 5 хил. км., обявиха от компанията. Мрежата обхваща 1 млн. домакинства, като целта е през тази година покритието да бъде разширено с още 100 хил. домакинства. В момента то обхваща София, Пловдив, Стара Загора, Сливен, Бургас, Варна, Велико Търново и Русе. "Най-големият ни конкурент има доста по-малко оптика, защото все още разчита на старите медни жици", коментира Пертъл, без да назове компанията. Той допълни, че "Мобилтел" предпочита да постигне максимално покритие в сегашните градове, преди да навлиза в нови".*

На мнение сме, че изложените данни са от съществено значение при идентифицирането на тенденциите за развитие на пазара в периода до извършване на следващия кръг анализ на пазар За, доколкото свидетелстват за повишен инвеститорски интерес от страна на двата преки конкуренти на БТК – Булсатком и Мобилтел - и съответно опровергават твърдението на Комисията за упражняване на контрол от страна на БТК върху инфраструктура – оптична мрежа, която не може лесно да бъде дублирана. В тази връзка считаме за необходимо КРС да прецизира изводите си относно развитието на оптична инфраструктура като анализира и вземе предвид установените от БТК несъответствия в извършения пазарен анализ, както те са посочени в настоящото становище. Това ще допринесе за постигане на по-голяма обективност и съответно ще елиминира вероятността от прилагането на регулаторен подход, който не кореспондира със степента на развитие на конкуренцията на анализирания пазар. Още повече, че видно резултатите от общественото обсъждане КРС допуска²⁷ предоставянето на допълнителни данни от предприятията, които в последствие биват анализирани и съответно използвани за целите на прецизиране на изводите и определяне на регулаторния подход.

Не на последно място считаме, че КРС не е оценила адекватно наличието на непряк конкурентен натиск от страна на CATV платформи²⁸ при определяне границите на пазар За. Както бе посочено в т.1.1. по-горе за периода между двата кръга на пазарния анализ абонатите на CATV достъп отбелязват устойчива тенденция на ръст, което показва

²⁶ стр. 19, *Капитал Daily* #39, 26.02.2015 г.

²⁷ стр. 53-55, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.: "КРС е анализирала допълнително предоставените от Мобилтел данни като в резултат е извършила съответните промени в анализа по отношение на виртуалния достъп"

²⁸ стр.44, *Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services*

потенциал до извършването на следващ кръг анализ тази технология да се превърне във втората най-разпространена. Подобен пропуск е отчетен и от ЕК при нотификацията на анализа на пазар За от холандския регулатор, което даде основание за стартиране на втора фаза от процедурата по налагане на вето.

С оглед на изложеното по т.1.2. считаме промяната в изводите на КРС относно упражняването на контрол върху инфраструктура – оптична мрежа, която не може да бъде дублирана лесно, за необосновани и некореспондиращи с пазарната ситуация. Нещо повече, подобно твърдение силно „изкривява“ пазарната ситуация“.

Това твърдение се подкрепя и оценката на въздействието на наложените мерки в рамките на първи кръг анализ на пазар За (виж т.1.3.1 по-долу).

3. Определяне на специфични задължения

3.1. Оценка на въздействието на наложените в първи кръг на пазарен анализ мерки

КРС достига до извода, че в резултат от осъществената регулаторна интервенция на пазар За при първия кръг на пазарен анализ се наблюдава ежегодно нарастване на приходите и броя на абонатите на ширококолов достъп на интернет на дребно²⁹. Според КРС това се дължи най-вече на осигуряването на достъп до пасивната инфраструктура (канална мрежа) на БТК, като посочва, че *„търсенето на достъп на пазарите на едро, с цел предоставяне на услуги на пазара на ширококолов достъп до интернет на дребно, бе ориентирано към достъпа до каналната мрежа на БТК“*³⁰. Според изложеното от КРС, със създаването на условия за достъп до каналната мрежа на БТК на практика се преодолява основната бариера пред алтернативните предприятия за навлизане на пазара посредством разгръщането на собствени мрежи. Нещо повече, КРС е категорична в становището си, че *„В резултат от подходящите регулаторни мерки на пазара на ширококолов достъп до интернет на дребно е налице инфраструктурна конкуренция“*³¹.

Видно от направена оценка разгръщането на оптични мрежи, включително NGN, не представлява проблем за алтернативните предприятия, в случай че е осигурена възможност за достъп до каналната мрежа на БТК. Следователно не може да се твърди, че по отношение на оптичната си мрежа БТК притежава контрол върху инфраструктура, която не може да бъде лесно дублирана.

Това беше доказано и от практиката. Въпреки най-тежките наложени задължения върху традиционната медна мрежа на БТК, другите предприятия нямат сключен договор за ползването ѝ. Напротив, на база възможността за ползване на канална мрежа на едни от най-ниските цени в ЕС, алтернативните предприятия в България изградиха собствени оптични мрежи и по този начин поставиха основния оператор в позиция на догонващ на този пазар.

Оценката на въздействието на наложените мерки в първи кръг на пазарния анализ, направена от КРС, дава допълнителни аргументи за липсата на пропорционалност при налагане на мерки съгласно представения понастоящем на обществено обсъждане Проект на решение, както и за наличието на прекомерна регулаторна тежест спрямо БТК във връзка с предложението за налагане на задължение за предоставяне на виртуален достъп.

²⁹ стр. 210, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

³⁰ стр. 210, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

³¹ стр. 210, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

3.2 Конкурентни проблеми

С втория Проект на решение КРС предлага включването на качествено нова мярка, а именно, виртуален достъп до оптична мрежа при сценарий FTTB/FTTH, като тази мярка се предвижда единствено и само за БТК, като се игнорира напълно ролята на останалите участници на пазара и конкурентния натиск, който те упражняват върху БТК. Във връзка с предоставянето на този достъп Комисията предвижда налагането на пълен обхват от мерки, както те са предвидени в чл. 166 от ЗЕС – достъп, прозрачност, равнопоставеност, типово предложение, разделно счетоводство. Формално Проектът на решение не предвижда ценова регулация, като оставя определянето на цените при договаряне, но този регулаторен подход е компрометиран. Това е така, защото посредством предвиденото типово предложение на практика се изисква публикуване на ценовите условия. В комбинация със задължението за равнопоставеност при така структурирани мерки, определянето на цени при свободно търговско договаряне на практика се явява невъзможно.

В тази връзка моля да обърнете внимание и да вземете предвид следното:

Няма и не може да има спор относно това как се налагат мерки. Законът е пределно ясен – съгласно чл. 157, т.1 от Закона за електронни съобщения (ЗЕС) всяка мярка следва да бъде пропорционална на причините за **установената неефективна конкуренция и целения резултат**. Съгласно чл. 157, т.2 от ЗЕС всяка мярка следва да бъде **обоснована**. От гледна точка на изискването по чл. 157, т.1 от ЗЕС, от съществено значение са резултатите от анализа и оценката на съответния пазар (изложение по т. V. от приложението към проекта на решение). От гледна точка на изискването по чл. 157, т.2, от значение е анализът на потенциалните конкурентни проблеми, които отново следва да бъдат в логическа връзка с извършения анализ.

Внимателният анализ на предложения на обсъждане документ показва, че липсва каквато и да било взаимовръзка между пазарната ситуация и предложената от КРС нова мярка, наложена само на БТК. Напротив, КРС е направила механична промяна в заключенията си, без тя да е обоснована от изменение в относимите факти, данни и обстоятелства. В подкрепа на това твърдение излагаме аргументи, както следва:

3.2.1. Във втория проект на анализ КРС отново изследва конкурентния проблем „Прехвърляне на вертикални предимства“ като разглежда същия в следните три аспекта – „Отказ за предоставяне на достъп“ (VI.4.1.1.), „Прехвърляне на вертикални предимства чрез неценови модели на пазарно поведение“ (VI.4.1.2.) и „Прехвърляне на вертикални предимства чрез ценови модели на пазарно поведение“ (VI.4.1.3.).

Първото, което се установява при сравнение на двата проекта, е **генералната промяна в заключенията на КРС спрямо проекта, поставен на първо обсъждане.**

Промяната е, както следва:

По т. 4.1.1.

В първия проект КРС е установила, че паралелно изгражданата от БТК оптична инфраструктура е слабо разгърната и е в населени места, в които конкурентните предприятия имат собствена изградена инфраструктура; при наличие на инфраструктурна конкуренция, базирана на влакнесто-оптични мрежи, за БТК не биха били налице стимули да откаже достъп до оптичната инфраструктура³². Изводите на КРС се основават на изводите по т. V.2.2.2.1. от анализа на пазара.

³² стр. 134, Приложение към Решение №769/12.12.2014 г.

Във втория проект тези заключения **вече са заличени и са заменени с нови**. Заличени са изводите за това, че мрежата на БТК е слабо разгърната и то в места, където има присъствие на конкурентни дружества. Направено е **качествено ново** заключение за оптичната мрежа, като е посочено, че „паралелно изгражданата“ от БТК оптична инфраструктура представлява „*допълнителен лост*“, чрез който БТК може да упражнява натиск върху конкурентите си³³. Според КРС това е така, защото „*vlakнесто-оптичните мрежи са в основата на бъдещото развитие на широколентовия достъп*“. Препратката към заключенията по т. V.2.2.2.1. от анализа на пазара вече е заличена.

По т.4.1.2.

Прави се техническа промяна, като думите „*не биха възникнали като конкурентен проблем*“³⁴ се заменят с думите „*представяват потенциален конкурентен проблем*“³⁵. Тази генерална промяна в заключението се прави въз основа на промяната аргументите по т. 4.1.1., както те са посочени по-горе. Не са изведени други нови аргументи.

По т. 4.1.3.

Крайните изводи за това, че съществува потенциален ценови конкурентен проблем по отношение на PSTN/ISDN мрежата на БТК се запазва.

По отношение на оптичната мрежа на дружеството мотивите се изменят, като се посочва следното – „**предвид факта, че оптичната мрежа на историческото предприятие е слабо разгърната и е в населени места, в които конкурентни предприятия притежават собствена инфраструктура, КРС счита, че прехвърлянето на предимства чрез ценови модели на поведение е потенциален конкурентен проблем, който би възникнал в районите, в които няма алтернативна възможност за предоставяне на широколентов достъп на дребно освен инфраструктурата, базирана на усукана метална двойка, с която БТК разполага**“³⁶.

Качествено новите заключения по т. VI.4.1.1. и VI.4.1.2. в комбинация с констатациите по т. VI.4.1.3. поставят следните въпроси:

- ✓ Въз основа на какви аргументи изобщо се достига до промяна в заключенията за потенциален конкурентен проблем с оптичната мрежа на БТК, като се вземат предвид заключенията на пазара на дребно и резултатите от анализа на съответния пазар на едро? Видно от новите мотиви, там се прави декларативно изявление без препратки към конкретни промени в заключенията от анализната част, тъй като такива няма.
- ✓ Единственият аргумент на КРС на практика е следният – „*vlakнесто-оптичните мрежи са в основата на бъдещото развитие на широколентовия достъп*“. Това заключение, обаче, е изведено като принципно такова, а не като съотнасящо се единствено до мрежата на БТК. При това положение, защо регулацията се съсредоточава само върху мрежата на БТК, но не се взема предвид съществено по-добре изградената оптична мрежа от основните конкурентни на БТК в лицето на Булсатком и Мобилтел?

³³ стр. 212, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

³⁴ стр. 136, Приложение към Решение №769/12.12.2014 г.

³⁵ стр. 215, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

³⁶ стр. 216, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

3.2.2. При първия проект на анализ КРС се позова на точка т. V.2.2.2. и прави извод за липса на конкурентни проблеми във връзка с оптичната мрежа на БТК. При втория проект препратката към тази точка вече е заличена механично и се правят общи декларативни заключения за същественост на инфраструктурата на БТК.

В т. V.2.2.2. се изследва наличието на бариери за навлизане и разширяване на пазара като критерий за неговата оценка. В рамките на това изследване КРС констатира, че БТК разполага с най-добре изградената медна мрежа. Липсва заключение за наличие на добре изградена оптична такава. Напротив, КРС констатира наличие на паралелно изграждана оптична мрежа на БТК, като изграждането на тази мрежа е започнало след първия кръг анализи³⁷. Още повече, в анализа се съдържа таблица, непроменена спрямо предходния проект, от която е видно, че БТК е изградило такава мрежа в 7 града при покритие на 32.7% от населението, докато основните конкуренти на БТК в лицето на Мобилтел и Булсатком имат изградени мрежи съответно в 19 и 30 града при покритие по население съответно 40.4% и 43.6 %. Не на последно място следва да се има предвид, че изграждането на мрежата на БТК започва по-късно от мрежите на редица предприятия, вкл. и от мрежите на основни конкуренти. От изведените данни е видно, че основните конкуренти на БТК имат значително по-добре изградени оптични мрежи.

Така посочените заключения не са променени спрямо първи проект. Въз основа на същите тези заключения при първото обществено обсъждане КРС достигна до извод за липса на съществена пазарна сила на БТК по отношение на оптичната инфраструктура.

Сега изводът се променя драстично, като за целта са направени следните промени в т.V.2.2.2. от приложението към решението.

КРС, без да сочи каквито и да било нови факти, обстоятелства, мотиви или други подобни, просто заличава констатацията, че БТК не упражнява контрол върху инфраструктура, която не може лесно да се дублира. Вместо това се **добавя нов текст** като се развива теза, че трябва да бъдат отчетени тенденциите в развитието на пазара на дребно, където над 55% от абонатите на достъп в определено местоположение са абонати на оптичен достъп (FTTx). Според нас този аргумент подкрепя точно обратната теза. Пределно ясна е тенденцията на миграция на абонатите към FTTx мрежи и доколкото БТК е с най-малката такава, няма как именно БТК да упражнява контрол върху инфраструктура, която не може да бъде дублирана. В най-добрия случай БТК може да упражнява съвместен контрол заедно с Булсатком и Мобилтел.

Тук вече възникват основателните въпроси как въз основа на тези нови изречения, добавени във втория проект, се прави генерално различно заключение, при условие че данните за развитието на пазара, както се изясни, остават непроменени.

На първо място, от въведените нови текстове не става ясно каква част от абонатите на БТК формират тези 55% абонати на дребно, цитирани в анализа. **Внимателният анализ на мотивите показва, че липсва каквато и да било яснота относно дела на конкурентните предприятия в тези 55 %.** Видно е, че КРС не е променила заключенията си относно покритието по население към 31.12.2103 г., изведено в таблица 26., където ясно се вижда догонващата позиция на БТК при изграждането на оптична мрежа.

На второ място, не е променена констатацията, че конкурентните предприятия *„притежават конкурентно предимство, изразяващо се във възможността за по-бързо*

³⁷ За разлика от конкурентните предприятия на дружеството, за които в анализа се установява, че са започнали изграждане на мрежи още преди първия кръг на пазарни анализи

разгръщане на мрежите от следващо поколение и натрупване на абонатна маса³⁸, тъй като са започнали да изграждат оптични мрежи „много по рано“ от БТК. **В тази връзка и при липса на ясно презентирани данни относно дела на конкурентните на БТК при развитието на оптични мрежи и тенденциите за тяхното развитие, заключенията на КРС се явяват необосновани.**

На трето място, по отношение на пазарния дял на БТК от 46 % на пазара на едро, бихме искали отново да посочим, че същият е формиран при включване на xDSL достъп, за който се установява трайна тенденция на спад. В тази връзка, на база на така цитирания показател категорично не може да се прави заключение за пазарна сила, свързана с разгръщането на оптична мрежа.

На четвърто място, както посочихме и в т.1.2. от настоящото становище, възниква въпросът **защо КРС се концентрира единствено върху инвестициите на БТК. Защо КРС не взема предвид инвестициите, които правят и ще правят основните конкурентни на дружеството? Защо се пренебрегва фактът, че конкурентите на БТК са започнали да изграждат мрежи още преди първия кръг на анализи, докато БТК е започнало най-късно?** Резултатите от това се виждат ясно при посочването на броя населени места, в които БТК и основните конкуренти на дружеството имат изградени оптични мрежи. От извършения пазарен анализ е видно, че доколкото БТК има изградена мрежа с национално покритие, то това е медната мрежа на дружеството, към която никое предприятие няма интерес. Установява се, че алтернативните предприятия успешно изграждат собствена оптична инфраструктура при пълна липса на интерес към инфраструктурата на БТК.³⁹ При тази фактическа обстановка на пазара, установена по безспорен начин в рамките на анализа, решението на КРС да окачестви оптичната мрежа на БТК като съоръжение, което представлява лост, чрез който БТК може да упражнява конкурентен натиск на пазара, не се основава на обективен анализ за пазарната ситуация.

Предвид посоченото, идентифицираните от КРС конкурентни проблеми в т. VI.4.1. не отговарят на обективизирана пазарна ситуация. **Заключението на КРС за това, че паралелно изгражданата от БТК оптична инфраструктура представлява лост за въздействие върху конкурентите, не намира основание в извършения пазарен анализ. На практика в извършения анализ от КРС липсва адекватна и детайлна оценка за развитието на оптичните мрежи на конкурентите на БТК. Това води до изкривяване на заключенията от анализа, което компрометира и постигането на целите, които КРС си поставя с предложените мерки.**

3.2.3. При разглеждането на конкурентните проблеми КРС игнорира една съществена промяна в пазарната ситуация между двата кръга на пазарен анализ, свързана с изгражданата от страна на държавата оптична инфраструктура за достъп от следващо поколение. Съгласно публикувана на интернет страницата на Изпълнителната агенция “Електронни съобщителни мрежи информационни системи” (ЕСМИС) информация, 29 общини и 24 населени места⁴⁰ ще бъдат покрити с оптична мрежа, като по-голяма част от

³⁸ стр. 198, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

³⁹ стр. 160 от Приложението Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.: „През разглеждания в рамките на настоящия анализ период, в България продължава да се развива силна инфраструктурна конкуренция, което е посочено и в последните доклади на ЕК по отношение на прилагането на Европейската регулаторна рамка за електронни съобщения – Digital Agenda for Europe. Конкурентните предприятия продължават да предлагат различен от xDSL достъп на крайните потребители. **Те нямат интерес да закупуват базираните на ADSL технология продукти и услуги на едро от историческото предприятие, а продължават да изграждат собствена инфраструктура с нови технологии,** които позволяват предоставянето на много услуги с по-добро качество и се възползват единствено от възможността за съвместно ползване на пасивната инфраструктура (каналната мрежа) на БТК“

⁴⁰ <https://www.esmis.government.bg/page.php?c=85&d=558>

тази мрежа ще бъде готова до края на април 2015 г.⁴¹. Отделно, ЕСМИС подготвя и втори етап на проекта, включващ допълнителни населени места, които се очаква да бъде реализиран за периода до следващия кръг пазарен анализ.

Тази фактическа обстановка напълно опровергава изводите на КРС за вероятността от възникване на конкурентни проблеми, свързани с отказ за предоставяне на достъп, които да обосновават налагането на задължение за виртуален достъп върху оптичната мрежа на БТК по следните аргументи:

- **До извършването на следващ кръг пазарен анализ държавата ще разгърне мащабна по своя обхват оптична инфраструктура, посредством която ще се организира предоставянето на услуги на едро⁴².**
- **Преобладаваща част от населените места, в които БТК има изградена оптична мрежа, се покриват и от държавната мрежа за широколентов достъп.**
- **БТК изгражда оптична мрежа паралелно на съществуващата медна мрежа. Алтернативните предприятия също разполагат с оптични мрежи в районите, в които и БТК разгръща оптична си инфраструктура.**
- **По-добрите характеристики на продукти за достъп до интернет, организирани върху оптични мрежи, обуславят субституцията на ADSL с FTTx достъп, а инфраструктурната конференция от своя страна допълнително елиминира всички потенциални възможности БТК да указва конкурентен натиск върху конкуренти.**

3.3 Цели на наложените задължения

При така извършения анализ на пазарната ситуация и съотнасянето ѝ към дефинираните конкурентни проблеми считаме за доказано, че изводите на КРС, обосноваващи налагане на виртуален достъп до оптичната мрежа на БТК са напълно погрешни и в ущърб на конкуренцията. Същите не отговарят на тенденциите на развитие на пазара. По този начин чрез избраната нова мярка, наложена единствено по отношение на БТК, няма да бъдат постигнати целите на всяка регулаторна намеса, а именно, осигуряване на конкурентен пазар, а напротив ще бъде дадено неоснователно конкурентно предимство на част от операторите на пазара, а от там ще се влоши и конкурентната среда. В тази връзка бихме искали да коментираме и обосновката на КРС в частта „цели на наложените мерки“.

Ясно се вижда, че направените от КРС промени между първото и второто обществено обсъждане се изразяват в механично заличаване на определени текстове и замяната им с нови така, че те вече да отговарят на извода за наложено задължение за виртуален достъп върху оптичната мрежа на БТК.

Не може да не направи впечатление фактът, че в изложението по т.5.1 и т.5.3. се прави механично заличаване на думите *„Достъпът до PSTN/ISDN мрежата на БТК“*, *„необвързан достъп до абонатната линия, базирана на усукана метална двойка, включително чрез*

⁴¹ <https://www.esmis.government.bg/page.php?c=85&d=762>

⁴² <https://www.esmis.government.bg/page.php?c=85&d=619C>: осигуряването на инфраструктура за ДСП в избраните по проекта райони, значително ще бъде улеснено и стимулирано използването на следващо поколение интернет достъп от местния бизнес за въвеждането на нови бизнес стратегии и предоставянето на нови услуги на крайните потребители, каза още Симонски. Той обясни, че местните доставчици на интернет ще се свързват към мрежата с отворен достъп в Областните и Общинските мрежови центрове. Във всеки от тях ще бъдат осигурени необходимите оптични и медни интерфейси, чрез които всеки доставчик ще може да получи достъп до инфраструктурата и съответно клиентите в отдалечените населени места.

FTTC/xDSL", „предоставянето на физически достъп до абонатната линия, базирана на усукана метална двойка, включително чрез FTTC/xDSL" и навсякъде тези думи и фрази са заменени с обобщаващото „режовата инфраструктура на БТК", или се добавят думите „и/или влакнесто-оптичната мрежа на БТК". По този начин КРС формално изменя заключенията си относно обхвата на регулаторната намеса, като преследваните цели вече се простират върху цялата инфраструктура на БТК, включително и оптичната мрежа на дружеството.

Очевидно е, обаче, че тези промени са само технически и те по никакъв начин не разрешават проблема с изпълнението на изискванията на чл. 157 от ЗЕС за аргументация на наложените мерки от гледна точка на преследваната цел.

В т.5.3.1. КРС се позовава на позицията на ОЕПЕС относно необходимостта от налагане на подходяща и пропорционална комбинация от продукти за достъп с оглед предотвратяване на антиконкурентно поведение, **свързано с отказ за достъп**. Въпросът, който възниква, е защо Комисията счита, че ще постигне търсената цел за осигуряване на ефективна конкурентна среда чрез концентриране на мерките само и единствено върху БТК. При условие, че:

- ✓ БТК е дружеството с най-слабо изградена оптична мрежа в ограничен брой населени места,
- ✓ за периода на първия анализ нито едно предприятие не е проявило интерес към услугите на едро на БТК,
- ✓ конкурентните на БТК успешно развиват собствени оптични мрежи,
- ✓ Булсатком и Мобилтел имат по-добре развити оптични мрежи от тази на БТК,
- ✓ държавата изгражда мащабна по своя обхват оптична инфраструктура,

то поставената цел от КРС да се превенират възможностите за отказ за достъп до оптични мрежи с цел развитие на конкуренцията категорично няма да се постигнат. Това е така, защото Комисията оставя извън регулаторното ползрение мрежите на основни конкуренти на БТК, като по никакъв начин не гарантира възможността за достъп на алтернативните предприятия до тези мрежи. Преследваната от КРС цел за осигуряване развитието на мрежи от следващо поколение чрез осигуряването на достъп до вече изградените такива няма да се постигне, защото на практика мерките се ограничават до най-малката оптична мрежа на пазара. В този смисъл определените от КРС мерки ще имат ефект, обратен на търсения. Единственият ефект от наложените мерки ще бъде поставянето на БТК в значително по-неизгодно положение от неговите конкуренти, като в същото време ще бъде дадена възможност на конкурентите на БТК да продължат да развиват своите оптични мрежи, без задължение да съобразяват поведението си с останалите участници на пазара посредством наложени мерки на едро.

Не на последно място възниква един съвсем естествен въпрос:

Чия мрежа ще ползва новонавлизащо предприятие, ако не желае да изгражда своя, в населено място, където БТК няма изградена мрежа, но с такава разполагат Мобилтел и Булсатком?

При такава ситуация е очевиден антиконкурентния ефект, който ще предизвика решението на КРС.

Механичното заличаване на текстове се наблюдава и при обосновка на целите във връзка с налагане на задължението за равнопоставеност – т.5.4.3.2. Твърди се, че при изследване на конкурентните проблеми е установена потенциална възможност за дискриминационни практики от страна на БТК, като това заключение вече се простира върху цялата инфраструктура на БТК. Заличени са текстовете от първия проект, където изводите на КРС в тази посока се отнасяха до традиционната мрежа на БТК и до каналната

мрежа на дружеството. И тук така направените механични корекции не могат да обосноват пропорционалност на предложената регулаторна намеса. Това е така, защото изводите на КРС в частта установени конкурентни проблеми категорично не кореспондират с реалната пазарна ситуация и в тази връзка поставените от КРС цели не кореспондират на тенденциите за развитие на пазара.

3.4. Предложени мерки върху оптичната мрежа на БТК

3.4.1. Въз основа на подробно изложеното становище дотук считаме за доказано, че предложената от КРС качествено нова мярка за виртуален достъп до оптичната мрежа на БТК се явява необоснована. В изложението бяха демонстрирани ясно пропуските на КРС да отчете важни факти от значение за правилната оценка на пазара. Също така бе доказано, че при дефиниране на конкурентните проблеми КРС е направила механична промяна в заключенията си, като тези заключения вече не отговарят на реалната пазарна ситуация. В тази връзка, предложената нова мярка се явява в пряко противоречие с чл. 157, т.1 и т.2 от ЗЕС. В пряко противоречие със закона и с установената пазарна ситуация се явяват и конкретните мерки, които са наложени във връзка с изпълнение на задължението за предоставяне на виртуален достъп до FTTH/FTTB инфраструктура на БТК. БТК поддържа позиция за това, че, с оглед тенденциите за развитие на пазара, налагането на задължение за виртуален достъп ще доведе до пазарни резултати, които ще имат за ефект единствено препятстване на възможностите за БТК да бъде адекватен участник на пазара на дребно. В подкрепа на тези твърдения бихме искали да представим следните мотиви във връзка с предложените мерки:

Ценови мерки на едро и въвеждане на рестрикции върху възможностите за определяне на условията за предоставяне на услуги на дребно

Формално проектът на решение не предвижда ценова регулация върху услугите на едро като оставя определянето на цените при договаряне. Както вече бе отбелязано, този регулаторен подход е компрометиран, защото посредством предвиденото типово предложение на практика се изисква публикуване на ценовите условия. В комбинация със задължението за равнопоставеност при така структурирани мерки, определянето на цени при свободно търговско договаряне на практика се явява невъзможно. Наред с това, Комисията определя **допълнителни изисквания при предоставянето на достъп**, които имат пряк ефект върху възможностите на БТК свободно да определя ценовата си политика.

При изследване на конкурентните проблеми КРС прави следната констатация:

„Същевременно, предвид факта, **че оптичната мрежа на историческото предприятие е слабо разгърната и е в населени места, в които конкурентни предприятия притежават собствена инфраструктура**, КРС счита, че прехвърлянето на предимства чрез ценови модели на поведение е потенциален конкурентен проблем, който би възникнал в районите, в които няма алтернативна възможност за предоставяне на широколентов достъп на дребно освен инфраструктурата, базирана на усукана метална двойка, с която БТК разполага.“⁴³

В същото време, съгласно т.1.4.1. от проекта на решение Комисията предлага да се определи задължение във връзка с предоставянето на виртуален достъп до оптичната мрежа на БТК, както следва:

БТК се задължава:

⁴³ стр. 216, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г.

- да осигури възможност на заинтересованите предприятия за ползване на услуги на едро при **ценови и неценови условия** и при срокове, които кореспондират с условията за предоставяне на услугите на дребно, предлагани от „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД.
- Услугите на дребно **могат да се предлагат от „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД на крайните потребители най-рано един месец след осигуряване на възможност за ползване на съответните услуги на едро от заинтересованите предприятия при условия, осигуряващи възможност за ефективна конкуренция.**
- В процедурата по одобряване на измененията в условията на едро „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД следва да внесе в КРС **и предложението за изменение в условията на дребно.**

Видно от така описаното задължение, върху БТК се налагат редица условия, които дружеството следва да спазва при формиране както на условията за предоставяне на услуги на едро, **така и при формиране на условията за предоставяне на услуги на дребно.** Тези условия на КРС засягат както неценовите, така и ценовите условия за предоставяне на услуги на едро и на дребно.

При така предложени мерки възникват следните въпроси - Как предложените мерки кореспондират с констатациите за развитието на пазара на дребно, както и с резултатите от изследваните конкурентни проблеми? Защо Комисията счита за пропорционална мярка, която въвежда специални срокове и процедури, които следва да бъдат съобразявани от БТК при определяне на ценовите условия на пазара на дребно?

Очевидно е, че предложените мерки имат за ефект пряко въздействие върху възможностите на БТК да формира условията за предоставяне на услугите, включително и ценовите такива, както на едро така и на дребно. На първо място, КРС изрично е предвидила „процедура по одобряване на измененията в условията на едро“, като тази процедура обхваща и ценовите условия. Това изявление директно компрометира формално изведената мярка за определяне на цени на едро при свободно договаряне. Още по-фрапиращо е задължението, при което услугите на дребно, включително ценовите условия, следва да бъдат предлагани на пазара **най-рано един месец след осигуряване на възможност за предоставяне на съответните услуги на едро.** По този начин КРС въвежда директна регулация върху процедурите и правилата, при които БТК може да изготвя и предлага оферти на пазара на дребно.

Това, че КРС не въвежда директни ценови ограничения върху цените на дребно, не означава, че чрез избраните мерки не се въздейства пряко върху възможностите за свободна търговска инициатива на БТК. Напротив, резултатът предвидените задължения е обратен на целите, преследвани от Комисията за осигуряване на възможности за ефективна конкуренция на пазара на дребно. Резултатът ще бъде единствено следният - основните конкуренти на БТК в лицето на Мобител и Булсатком ще имат директно конкурентно предимство пред БТК на пазара на дребно, тъй като БТК **няма да има възможност да отговори своевременно и адекватно на предлаганите от конкурентните оферти.** Такова предимство всъщност ще имат всички други над 600 предприятия, осъществяващи дейност на пазара на дребно, включително и Близу. Подобен резултат в регулаторната намеса от страна на КРС категорично не кореспондира с установената пазарна ситуация, нито с установените конкурентни проблеми. Тук отново ще се върнем към вече изведения цитат, а именно „че оптичната мрежа на историческото предприятие е слабо разгърната и е в населени места, в които конкурентни предприятия притежават собствена инфраструктура“. При тази констатация, която се подкрепя от всички данни в анализа, налагането на мерки, които имат за резултат превениране на

възможностите за бърза и адекватна реакция на БТК на промените на пазара на дребно, категорично не отговаря на основните принципи и правила за налагане на специфични задължения.

Предвид гореизложеното считаме за доказано следното:

- **Анализът на предложените мерки в тяхната съвкупност доказва, че липсата на ценови контрол върху условията на едро е само привидна, а също така, с предложените задължения се засяга директно свободната търговска инициатива на БТК на пазара на дребно;**
- **Резултатът от така избраните задължения ще бъде единствено в полза на конкурентните на БТК, за които е установено по безспорен начин, че притежават значително по-добре развити оптични мрежи;**
- **Предвидените задължения във връзка с осигуряването на достъп като цяло ограничават свободната търговска инициатива на БТК, тъй като поставят редица условности пред дружеството при формиране на офертите на пазара на дребно.**

Така изведените последици ще имат негативен ефект не само върху БТК, но и върху крайните потребители, защото се ограничава техният избор от гледна точка на възможни доставчици на услуги. В тази връзка считаме за доказано, че предложените от КРС мерки и в частност тези по т. 1.4. се явяват в пряко противоречие на разпоредбата на чл. 157 от ЗЕС.

3.4.2. Типово предложение

Прилагането на типово предложение представлява възможно най-тежката мярка, комбинираща задължението за прозрачност и равнопоставеност. Преди да коментираме конкретните мотиви на КРС във връзка с предложеното задължение, бихме искали да посочим, че и тук мярката се явява необоснована от гледна точка на констатираната пазарна ситуация и дефинираните конкурентни проблеми.

БТК представи аргументирано становище за това, че изводите на КРС за потенциални конкурентни проблеми във връзка с осигуряването на достъп до оптичната мрежа на дружеството не намират подкрепа в тенденциите за развитие на пазара. В този смисъл, налагането на задължения за виртуален достъп до оптичната мрежа на БТК, и то въз основа на типово предложение, категорично не може да бъде определено като съответстващо на пазарната ситуация. Съгласно чл. 4, ал.2, т.1 от ЗЕС Комисията следва да предприема **обосновани мерки**, които са насочени към постигане на целите в обем и срок, **пропорционални на съответната цел**. В същото време, в резултат на наложената мярка и тук ще се стигне до ефект, обратен на този, който регулаторът следва да търси при налагането на мерките.

От особено значение е фактът, че съгласно чл. 167, ал. 3, т.3, б."д" типовото предложение следва да съдържа цени и механизъм на ценообразуване. При наличие на такова условие е очевидно, че формално изявената липса на регулация върху ценовите условия няма да намери практическо приложение. При условие, че цените, респективно механизмите за ценообразуване, ще бъдат обект на регулаторен контрол и ще бъдат дефинирани предварително и изчерпателно в конкретен документ, не е възможно да се осигури практическо прилагане на правилото за търговско договаряне на ценовите условия.

Относно референцията на КРС към чл. 167, ал.6 от ЗЕС бихме искали да посочим, че тази разпоредба въвежда в българското законодателство разпоредбите на Директивата за достъпа, към която реферира и КРС. В Приложение II на тази директива се определя

съдържанието на типово предложение за достъп до абонатната линия. В това съдържание няма текстове, свързани с виртуален достъп до мрежи от ново поколение.

Предвид гореизложеното считаме, че налагането на задължение за изготвяне на типово предложение по отношение предоставянето на виртуален достъп до оптичната мрежа на БТК не намира основание в регулаторната рамка. КРС се позовава на разпоредба, която се отнася до пазарни дефиниции, които не се отнасят до мрежи от ново поколение. По този начин на БТК се налагат задължения, които разширяват обхвата както на ЗЕС, така и на Директивата за достъп

Предвид изложеното дотук по отношение на налагането на БТК на задължение за Виртуален достъп до абонатната линия бихме искали да обобщим, че:

Безпрецедентна промяната в позицията на КРС утежнява регулаторната тежест спрямо БТК чрез налагане на задължение за виртуален достъп до оптичната инфраструктура на дружеството, доколкото е провокирана единствено от бланкетна бележка на пряк конкурент на БТК, без никаква аргументация.

На мнение сме, че доколкото може да се говори за наличие на потенциални конкурентни проблеми, свързани с оптична инфраструктура, то с оглед на пазарната ситуация, обект на симетрични задължения следва да са и трите дружества – Булсатком, Мобилтел и БТК.

Налагането на задължения в тази част единствено на БТК е в противоречие с принципите за пропорционалност и свеждане на регулаторната намеса до минимално необходимото. На практика ефектът, който се постига, е проектиране на регулацията от традиционната медна мрежа на БТК върху оптичната мрежа дружеството. Такъв подход ще доведе до ползи единствено за преките конкуренти на БТК и съответно ще е причина за влошавана на конкурентната среда.

II. Позиция по Бележките на БТК по първия кръг от общественото обсъждане

БТК поддържа изцяло становището си от първото обществено обсъждане и е на мнение, че позицията на КРС за неприемането на конкретно отправени забележки от страна на дружеството е немотивирана, а често би могла да се определи дори като абсолютно нерелевантна. В рамките на настоящото становище БТК вече коментира изложените от страна на КРС аргументи по конкретни въпроси. В допълнение бихме искали да посочим следното:

1.Разделно счетоводство

БТК поддържа позицията си, представена в рамките на първото обществено обсъждане. С настоящото бихме искали да коментираме отговора на КРС по така представеното становище, както следва:

На първо място, във встъпителната част от отговора КРС е допуснала грешка при описание на фактите. Задължението за разделно счетоводство е наложено единствено с решение № 1361/2012 г. С решение № 195/2013 г. такова задължение не е налагано като ново от Комисията. Съгласно т. 6.1.7. от решение № 195/2013 г. задължението на БТК за водене на разделно счетоводство е продължено. Това задължение не е продължено поради факта, че КРС е възприела нова позиция, според която задължението следва да се налага на всеки съответен пазар поотделно. Това е видно от мотивите в приложението към решение № 195/2013 г., където е посочено следното:

Да бъде продължено действието на наложените в първи кръг на пазарния анализ ценови ограничения, включително задължение за разходоориентираност и **действието на вече**

наложеното на БТК задължение за прилагане на разделно счетоводство, относимо и към съответните пазари на дребно (стр.7). Уточнението „вече наложеното на БТК задължение“ реферира към задължението за водене на разделно счетоводство, както то е наложено с решение № 1361/2012 г. и обхваща цялостната дейност на дружеството. В подкрепа на това твърдение бихме искали да цитираме забележка от общественото обсъждане при приемане на решение № 195/2013 г. и отговорът на КРС по същата:

В становището на Мобилтел се посочва следното:

„В допълнение относно задължението за разделно счетоводство Мобилтел посочва, че задължението на БТК за водене на разделно счетоводство не е налагано на съответните пазари на дребно, както е посочила КРС (стр. 7 от приложението към проекта на решение (пазарен анализ)), **и вече е продължено с Решение № 1361/ 31.05.2012 г., включително и по отношение на разглежданите по настоящия проект пазари.** В тази връзка, предприятието предлага **прецизиране** на Проекта на решение и приложението към него по отношение на мярката на БТК, **като изрично да се уточни, че вече наложеното на БТК задължение е относимо и към съответните пазари на дребно.** Предприятието счита, че не са налице правни основания задължението за разделно счетоводство да бъде продължавано за втори път на разглежданите в настоящата процедура пазари, като по този начин единствено се създава неяснота за обема на задълженията на предприятието със значително въздействие, респективно механизма и сроковете за тяхното изпълнение и контрол.“

В отговора на забележката КРС посочва следното:

„С оглед **прецизиране на** Проекта на решение, КРС **приема предложението от Мобилтел** по отношение на мярката разделно счетоводство на БТК и т. 6.1.7. от проекта на решението се редактира по следния начин: „6.1.7. Продължава действието **на вече наложеното на БТК задължение** за прилагане на разделно счетоводство относимо и към съответните пазари на дребно“, а в частта „Задължения на ниво предоставяне на услуги на едро“, стр. 6-7, булет 6 се редактира по следния начин: „да продължи действието на наложените в първи кръг на пазарния анализ ценови ограничения, включително задължение за разходоориентираност и **действието на вече наложеното на БТК задължение** за прилагане на разделно счетоводство, относимо и към съответните пазари на дребно“.

Видно от така изведените аргументи на КРС заключението е, че трайната регулаторна позиция на КРС по отношение прилагането на разделно счетоводство е следната – **задължението се налага на един пазар и обхваща цялостната дейност на дружеството.** Също така, видно от становището на третата страна, налагането на задължение на повече от един пазар създава „неяснота за обема на задълженията на предприятието със значително въздействие, респективно механизма и сроковете за тяхното изпълнение и контрол“. По този начин становището на трета страна потвърждава тезата на БТК за създаване на правна несигурност при налагането на мярката на повече от един пазар.

С оглед референцията към решение № 195/2013 г. следва да се обърне внимание и на причините, поради които КРС коментира задължението за водене на разделно счетоводство в това решение. Както бе изяснено, същото не се налага като ново на пазарите, разгледани с посочения административен акт. Комисията се позовава на вече наложеното такова с решение № 1361/2012 г. Още по-важен е фактът, че КРС реферира към формата и методологията за водене на разделно счетоводство, както тя е одобрена с решение № 1882/2012. Няма спор за това, че посоченото решение е акцесорно и неговото действие е поставено в пряка зависимост от действието на задължението,

наложено с решение № 1361/2012 г. Това е посочено и в становището на КРС на стр. 76. По този начин, доколкото в решение № 195/2013 г. се коментира разделното счетоводство, то посоченото задължение е пряко свързано и поставено в пряка зависимост от мярката, наложена с решение № 1361/2012 г. В тази връзка считаме за безспорно, че волята на КРС във всеки един административен акт, приеман до настоящия момент, е била следната – задължението за разделно счетоводство се налага на един пазар и обхваща цялостната дейност на дружеството.

Отклонението на КРС от този принцип на регулаторно поведение е в пряко нарушение на основния принцип на регулаторна намеса, **а именно, изискването за предвидимост.** Считаме за недопустима генералната промяна в позицията на КРС относно начина и метода на налагане на специфични задължения. Видно е, че настоящият пазарен анализ има за цел съществено утежняване на пазарното положение на БТК, без това да се налага от съществуващата пазарна ситуация. Посоченото намира отражение и в регламентирането на качествено новата мярка за налагане на задължение за водене на разделно счетоводство, въпреки че спрямо БТК, както и спрямо всеки участник на пазара, се дължи предвидимост и пропорционалност на регулаторната намеса.

Относно твърдението, че няма забрана в европейската регулаторна рамка за налагане на задължение за водене на разделно счетоводство на повече от един пазар, бихме искали да посочим следното: Фактът, че регулаторната рамка дава свобода на регулаторните органи при избора на корективни мерки, не отменя правилото, че всяка регулаторна намеса следва да бъде пропорционална, последователна и най-вече предвидима. Регулаторните органи носят съответната отговорност при избора на корективни мерки, като не следва да се допускат допълнителни тежести, които могат да попречат на нормалната дейност на задълженото предприятие, а също така следва да бъдат спазвани императивните разпоредби на националното законодателство. В тази връзка и от гледна точка на конкретния казус бихме искали да обърнем внимание на следното:

На първо място, в резултат на качествено новия подход на БТК ще бъде наложено едно и също напълно идентично задължение с повече от един административен акт. В резултат ще се стигне до ситуация, при която евентуалното формално нарушение ще доведе до налагане на повече от една санкция. Бихме искали да посочим, че принципите на административното наказване не допускат налагането на повече от една санкция за едно и също нарушение, когато няма никаква разлика в дефинираното нарушение от обективна страна. Недопустимо е посредством административни действия, каквото действие е приемането на административен акт със съответни задължения за адресата, да се създават правила за поведение, които формално произтичат от различен източник и влекат отделна санкция, но по същество са напълно идентични.

Относно твърдението на КРС, че формата и методологията за водене на разделно счетоводство към момента е поставена на обществено обсъждане и могат да бъдат правени промени в нея, питаме:

- Според КРС по колко методологии за водене на разделно счетоводство трябва да работи БТК?
- Смята ли комисията за пропорционална и обоснована една мярка, която има за резултат да изиска от БТК да предостави толкова типа регулаторни отчети, колкото са пазарите, на които е наложено задължение за водене на разделно счетоводство?
- Как един такъв резултат може да бъде определен като пропорционална регулаторна намеса, която не създава допълнителни и необосновани тежести върху задълженото предприятие?

- Какви са ползите – за регулатора и пазара, от налагането на подобно обременително задължение върху един оператор?

В заключение отново бихме искали да посочим, че налагането на задължението за водене на разделно счетоводство и то като качествено ново, не намира аргументация както в изведените конкурентни проблеми, така и в прилагания до момента регулаторен подход от КРС. В тази връзка настояваме за отпадане на предложената мярка при окончателното приемане на решението от КРС. Противното би означавало решението на КРС да бъде прието в противоречие с чл. 157 във вр. с чл. 4, ал.2, т. 1 и чл. 5 от ЗЕС.

2. Наличие на сив сектор⁴⁴

Считаме за дълбоко погрешно изразеното от КРС мнение, че наличието на сив сектор „излиза извън обхвата на настоящия анализ“. Наличието на сив сектор е предпоставка за деформиране на основните критерии при анализ на който и да е пазар, а именно взаимозаменяемост при търсенето и съответно при предлагането. Наличието на сив сектор предполага незаплащане на данъци, такси и дори цени за достъп до ползване на пасивна инфраструктура. Последното предоставя „конкурентно предимство“ на опериращите в сивия сектор предприятия, които могат да си позволят ценообразуване на по-ниски крайни цени и съответно да изкривят значително взаимозаменяемостта при търсенето и предлагането. Такова изкривяване дори е факт за районите в България със слаборазвита бизнес-среда и ниска покупателна способност на местното население.

На следващо място считаме за недопустимо изказването относно липсата на компетентност на КРС за анализ на сивия сектор в телекомуникациите. В тази връзка считаме за необходимо да обърнем внимание, че още на заседание на Комисията по транспорт, информационни технологии и съобщения през октомври 2013 г. при разглеждане на Годишния доклад на КРС на представителите на регулаторния орган е „направена препоръка за насърчаване на борбата със сивия сектор“ и разработване на правила в тази насока. Ето защо, с оглед от даване на посочената препоръка, считаме че КРС следва да обърне специално внимание на „индиректните заключения“ на БТК и да изследва как този сектор влияе на търсенето и предлагането при положение, че е оценен в размер около 30%.

Цитираното от КРС становище на БТК, изразено в общите бележки по обсъждането за идентифициране „в не малка степен“ на тенденциите в пазара не е актуално. Докато първоначалният анализ на подадените данни е коренно противоположен с представените в настоящото обществено обсъждане промени в заключенията на регулаторния орган, считаме, че е налице идентифициране на тенденциите на пазара в малка степен, още повече че става въпрос за интерпретиране на едни и същи данни.

На следващо място сме на мнение, че следва да се обърне внимание на единствения източник за събиране на данни на КРС, посочен в обсъждания документ, а именно „Източник: Данни, подадени в КРС“. Посоченият цитат се среща на 34 места в обсъждания документ и е основа за всички значими изводи на регулаторния орган. Ето защо е също толкова значима и причината да не се съгласим с доводите на КРС, че подаваната с въпросниците информация следва да е единствено кредитирана, тъй като административния орган изисква от предприятията промени в предоставените данни. Считаме, че КРС не е обсъдило в пълна степен изразения от БТК довод, а именно че е необходим както допълнителен инструментариум за паралелно събиране на информация, така и такъв за стриктен контрол на подадените неверни данни. Независимо от общия коментар на КРС, че предприятията „се санкционират за подадена невярна, непълна,

⁴⁴ стр. 17, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г., във връзка с коментара на Комисията по т. III, б. А, т. 1.

неточна или не в срок информация", БТК извърши проверка в публично достъпните страници на съдилищата в Интернет относно заведените дела и установи, че административния орган е налагал санкции единствено за непълна или неподадена в срок информация. Липсват заведени дела за предоставяне на невярна информация и поради това сме на мнение, че КРС не е налагала административни санкции за предоставяне на невярна информация. Този извод се подкрепя и от факта, че не е налице паралелен механизъм, чрез който административния орган да проверява подадената информация относно нейната достоверност и връзката ѝ с възможността предприятията да развиват електронно съобщителна дейност в сивия сектор. Ето защо сме на мнение, че КРС следва да разработи правила, които да са насочени към насърчаване на борбата със сивия сектор (съгласно препоръката направена на комисия в Народното събрание) и да упражнява стриктен контрол при предоставяне на невярна информация.

3. Директива относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи⁴⁵

По отношение на становището на КРС относно моментът на отчитане на правилата на Директива 2014/61/ЕС бихме искали да отбележим, че те вече до определена степен са част и от действащото законодателство по отношение на право на ползване на линейни инженерни мрежи на транспорта, водоснабдяването и канализацията, електроснабдяването, електроразпределението, газоснабдяването, хидромелиорациите (чл. 295 от ЗЕС). Във връзка с възможността за ползване на такива мрежи от предприятията е налице и преписка в Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) - № КЗК-501/09.05.2013 г. На 18.03.2015 г. КЗК е приела изрично Определение по това производство, приемайки че нарушение на ЗЗК е налице, ако не се предоставя достъп на предприятията до такава инфраструктура, позовавайки се на необосновано високи цени. В допълнение, при БТК вече постъпи писмо от едно от електроразпределителните дружества на тема съвместно ползване. С писмото електроразпределителното дружество уведомява БТК за създадено отделно дъщерно дружество, към което оператора да се обръща със заявки за съвместно ползване на изградените от тях мрежи – отделни части или в цялост. Ето защо считаме, че КРС не само следва да анализира възможността за съвместно ползване на мрежи по чл. 295 от ЗЕС, а дори задължително допълнително да анализира до каква степен това ще се отрази на конкурентната среда при предоставяне на електронни съобщителни услуги. Извършване на обсъждания пазарен анализ без да се вземе предвид възможността за ползване на посочените по-горе мрежи ще доведе до незаконосъобразност.

4. Пазар на дребно на достъп до интернет

4.1. Състояние на пазара на дребно за достъп до интернет⁴⁶

Позицията на БТК във връзка с изразеното несъгласие на КРС по отправените коментари от страна на дружеството е изложена по т.ІІ от настоящото становище.

4.2. Определяне на продуктивния и географския обхват на пазара на дребно на ширококолов достъп

В допълнение на изложеното по т.ІІ. от настоящото становище, бихме искали да посочим следното:

⁴⁵ стр. 17, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г., във връзка с коментар на Комисията по т.ІІІ, б.А, т.1.

⁴⁶ стр. 27, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г., във връзка с коментар на Комисията по т.ІІІ, б.Б.1

Считаме за тенденциозно отношението на КРС при представянето на абонатите на БТК по райони, които дружеството е предоставило на Комисията като търговска тайна⁴⁷. Последното цели единствено поставяне на БТК в неравноправно положение спрямо останалите предприятия, подали същата информация и обявили я за търговска тайна, както и БТК. За да изясним напълно конкретната ситуация, считаме за необходимо да обобщим фактичкото положение, което е относимо към нея:

(1) БТК предоставя информацията за броя абонати по населени места с годишните въпросници за отчет на дейността на предприятия, осъществяващи електронни съобщения. В рамките на придружителните писма към тези въпросниците БТК е посочила, че счита предоставената информация за търговска тайна;

(2) КРС публикува предоставената от БТК информация, въпреки че предприятието изрично е посочило последната за търговска тайна.

Бихме искали да обърнем внимание, че със същите придружителни писма БТК е предоставило и друга информация, която в обсъждания документ правилно е отбелязана като търговска тайна и не е разгласена. Видно от описаната фактическа обстановка сме изправени пред явно нарушаване на забраната за разгласяване на търговска тайна по Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), като в тази връзка БТК ще реши дали да предприеме действия пред Комисията за защита на конкуренцията. Категорично не можем да приемем аргументите на КРС, че в предишния кръг на пазарния анализ информацията на БТК е предоставена и предприятието не е възразило на това. Това би означавало, че според КРС всяко предприятие трябва да възрази на публикувана от Регулатора информация, която то предварително е обявило за търговска тайна. Не е налице подобна процедура, относима към третирането на информацията – търговска тайна. Единственото задължение за КРС в тази връзка е разпоредбата на чл. 37 от ЗЗК, което следва да се съобразява стриктно.

Независимо от горното, считаме че КРС следва да се съобрази с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, т. 2, б. „в“ от ЗЕС и чл. 5 от ЗЕС. Посочените разпоредби указват на КРС, че следва да спазва принципа на равнопоставеност при прилагане на закона, както и че целта на самия закон е именно да бъде осигурено равнопоставено третиране на предприятия при наличие на сходни обстоятелства. В тази връзка, когато всички предприятия са посочили, че определена информация е търговска тайна, то КРС следва да се отнася по един и същи начин спрямо тази информация.

От друга страна КРС следва да осигури възможност за равнопоставено участие на всички предприятия в общественото обсъждане, т.е. трябва да осигури на всяко предприятие равен достъп до информацията, касаеща мрежи и абонати на другите предприятия. Доколкото е налице информация (която е обявена и за търговската тайна) само за едно предприятие, считаме че равнопоставеност при общественото обсъждане не е осигурена. Ето защо считаме, че всички приети от КРС изводи, които са подкрепени от предприятията и са изградени именно на разкритата търговска тайна на БТК, не следва да намират отражение в пазарния анализ, а информацията - търговска тайна на БТК, следва да се заличи от всички източници (и файлове) с обществен достъп. В тази връзка следва да се приеме, че липсата на забележки и/или наличието на такива от страна на останалите предприятия не е изразяване на подкрепа на извода на КРС, доколкото тази подкрепа е свързана единствено с осигурения от КРС неравноправен достъп до информация, разкриване на търговска тайна на БТК и неосигуряване на възможност на БТК да изрази становище по наличната реципрочна информация за другите предприятия. Ето защо не

⁴⁷ стр. 33, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г., във връзка с коментара на Комисията по т. III, б. Б. 2, т. 2.

следва да се подкрепят и изводите КРС във връзка с определяне на обхвата на географския пазар на дребно и следва да се кредитират доводите на БТК в тази връзка.

4.3. Анализ и оценка на конкурентните условия на дефинирания обхват на дефинирания пазар на дребно

В защита на тезата за вероятност от възникване на интерес към предоставяния от БТК необвързан достъп до абонатна линия КРС се позова на част от изложеното в становището на БТК във връзка с определяне обхвата на пазара на дребно. Очакванията на Комисията са такъв интерес да възникне преди всичко в райони с покритие само на традиционна медна мрежа или такива с ограничен брой доставчици, в които икономическите условия и потенциалния ръст на пазара не оправдават извършването на инвестиции, свързани с прехода към мрежи за достъп от следващо поколение⁴⁸. Този извод би бил релевантен към периода преди извършването на първи кръг пазарен анализ, когато потребителското търсене бе ориентирано към скоростни интервали, в които попада и ADSL достъпа, а разгръщането на оптични мрежи бе в самото си начало. Видно обаче от позицията на времето такива очаквания не се оправдават. Към момента технологичното развитие и промените в потребителските предпочитания са източник на допълнително аргументи за това, че не е резонно да се очаква да възникне интерес към ползването на необвързан достъп до абонатната линия.

От друга страна ще отбележим, че липсата на инвестиционен интерес във връзка с изграждането на мрежи за достъп от следващо поколение в слабо населени райони е проблем, върху който се е фокусирала програмата "Цифров дневен ред за Европа" като част от стратегия "Европа 2020". При изготвянето на стратегията за ускоряване на развитието на високоскоростния достъп до интернет на Общностно равнище ЕК достига до извода, че осъществяването на регулаторна намеса не е достатъчно ефективен подход за стимулиране на частните инвестиции при изграждането на широколентова инфраструктура и на практика това не би могло да се постигне без публична подкрепа. В тази връзка са разработени и правила на ЕС за конкуренцията и за държавните помощи при развитието на широколентовия достъп. В рамките на тази инициатива България вече има одобрена държавна помощ за реализирането на проект по изграждане на широколентова инфраструктура, който коментирахме в рамките на т.ІІ. Правилата за реализиране на тези проекти предполагат разгръщане на инфраструктура в т.нар. "бели" и "сиви" райони⁴⁹, чиито обхват изцяло припокрива районите, които според КРС обосновават необходимостта от налагането на мерки, свързани с предоставянето на необвързан достъп до абонатната линия. По тази причина считаме изводите на КРС за вероятността от възникване на интерес към предоставяни от БТК услуги на едро – необвързан достъп до абонатна линия - за необосновани.

5. Определяне, анализ и оценка на съответния пазар на едро на локален достъп в определено местоположение

Позицията на БТК във връзка с изразеното несъгласие на КРС по отправените коментари от страна на дружеството е изложена по-горе в рамките на настоящото становище.

5.1. Задължение за достъп до подземна канална мрежа

⁴⁸ стр. 36, Приложение към Решение №186/21.04.2015 г., във връзка с коментара на Комисията по т.ІІІ, б.Б.3

⁴⁹ В Белите" райони няма изградена широколентова инфраструктура и не се предвижда такава да се изгради в рамките на следващите 5 години. В „сивите" райони има изградена широколентова инфраструктура само от един оператор и няма вероятност друга инфраструктура да бъде изградена от друг оператор в рамките на следващите 5 години. В „черните" райони съществува инфраструктурна конкуренция между оператори.

БТК изрази становище в хода на първия кръг на процедурата по обществено обсъждане за наличие на диспропорции и неаргументирани методи при определяне на условията за достъп до канална мрежа.

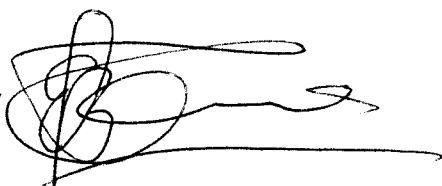
Наред с това, във връзка с получените в хода на процедурата по обществено обсъждане искания на предприятия, предоставящи електронни съобщителни услуги, относно увеличаване на срока на амортизация на каналната мрежа на 40 години, бихме искали да посочим следното:

Считаме, че изложените от предприятията доводи не почиват на конкретни доказателства. Нещо повече, видно от официалния годишен финансов отчет на Мобилтел ЕАД за 2014 година стойността на полезните животи на каналната им мрежа и оптичните влакна е определена на 15-20 години. Във връзка с критиките на Мобилтел относно заложените от КРС цена на капитала от 10.03%, бихме искали да отбележим, че цитираният годишен финансов отчет Мобилтел посочва WACC в размер на 10.2% за 2014 г.

На мнение сме, че дори избраният в момента от КРС срок на амортизация - 25 г., е твърде дълъг и не отговаря на реалния начин на ползване на каналната мрежа. Конкретен пример за това е София, където населението за последните 18-20 години се е увеличило около два пъти и повече, налице е усилено строителство, като по този начин се е изменила изцяло структурата на града. Подобни действия налагат непрекъсната промяна и на изградената канална мрежа. На практика е невъзможно за период от 25 години да няма промяна в трасета на каналната мрежа. Поради това смятаме, че 15 години срок за амортизация би бил реален с оглед развитие на инфраструктурата.

В допълнение считаме, че стойността на полезен живот за канални PVC тръби, които са положени в бетонен кожух и за тези, които са заровени направо в земята е различна. Практиката показва, че при новоизградената канална мрежа преобладаващо каналните PVC тръби се заравят направо в земята, без бетонен кожух, поради което е необходимо да се отчете разликата в полезния живот за канални PVC тръби в бетонен кожух и такива, заровени направо в земята, тъй като при последните е по-висок риска от външни влияния.

С уважение,



Емил Рангелов,
Пълномощник на изпълнителния директор