

Комисия за регулиране на съобщенията	
Вх. №	04-04-6
Дата:	03.01.2013

**ДО
КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ
НА СЪОБЩЕНИЯТА**

**1000 София,
ул. „Гурко“ № 6**

На вниманието на д-р Веселин Божков - Председател

Относно: Обществено обсъждане на проект на решение за определяне пазарите на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение и обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение като съответни пазари, подлежащи на ex ante регулиране, анализ и оценка относно наличието на ефективна конкуренция на съответните пазари, определяне на предприятия със значително въздействие върху съответните пазари и налагане на специфични задължения на тези предприятия.

УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

С Решение № 2127 от 3 декември 2012 г. (Решението) Комисия за регулиране на съобщенията (КРС) откри процедура по обществено обсъждане на проект на решение за определяне на пазарите на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение и обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение като съответни пазари, подлежащи на ex ante регулиране, анализ и оценка относно наличието на ефективна конкуренция на съответните пазари, определяне на предприятия със значително въздействие върху съответните пазари и налагане на специфични задължения на тези предприятия, съгласно приложението към решението.

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

I. ПРИНЦИПНИ БЕЛЕЖКИ

Първият кръг пазарни анализи на пазарите на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение и обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение (пазари на дребно) е осъществен през 2009 г. С Решение № 650/25.06.2009 г., КРС наложи пълен набор от задължения на БТК. По този начин продължи един повече от десет годишен процес на налагане на пълен набор от регулаторни мерки спрямо БТК. Междувременно пазарът на фиксирана услуга в България се промени необратимо. В тази връзка бихме искали да обърнем внимание на основните тенденции на развитието на разглежданите пазари, европейската практика, както и възможните мерки, които КРС следва да наложи, като аргументите ще бъдат доразвити в становището по-долу.

1. Тенденции на развитието на пазара

➤ **Субституция на фиксираната с мобилната услуга:**

Трайната тенденция на субституция на фиксираната услуга с мобилната услуга е основен аспект в развитието на разглежданите пазари и е от съществено значение при определяне на коректния регулаторен подход. Този проблем е разискван и от Органът на Европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС). По данни на ОЕРЕС (вж. Фиг. 3, стр.9) България е една от страните-членки, отличаваща се с крайно дебалансирано съотношение на тези трафици, като през 2009 над 83% от гласовия трафик е бил генериран в мобилни мрежи.

Публикуваните данни в рамките на втори кръг анализи на пазарите на дребно показват, че в България това съотношение се влошава все повече в следващите две години, като трафикът, генериран в мобилни мрежи достига дял от 86% през 2010 г., а през 2011 г. нараства с още два процентни пункта до 88%.

През 2012 тенденцията се запазва, като Фиксираният гласов трафик намалява с 33% спрямо 2008 г.

Прогнозите на БТК са за допълнителен спад от 16% за периода 2013 г.-2016 г.

В тази връзка и предвид факта, че в страни с аналогично съотношение на трафични обеми като Чехия, Румъния и Финландия е отпаднала регулацията на фиксираните пазари, считаме, че правилният регулаторен подход, с оглед липсата на регулация на мобилните услуги на дребно и силната субституция на фиксираната услуга с мобилната услуга, може да бъде единствено дерегулация на разглежданите пазари на дребно.

➤ **Трайна тенденция на спад в приходите от предоставяне на фиксирани услуги:**

По данни от Годишния доклад на КРС за 2011 г., по отношение на пазарния сегмент фиксирана телефонна услуга продължава да е в сила установилата се в последните години трайна тенденция за свиване на пазара. В сравнение с предходната 2010 г. са реализирани с 15.8% по-малко приходи от предоставяне на фиксирани услуги, а общият обем на генерирания от абонатите трафик (в минути), от национални¹ и международни повиквания, за същия период отбелязва намаление с почти 10%. По данни на БТК през 2012 г. се очаква тази тенденция да се запази и дори задълбочи (фиг. 1, търговска тайна за БТК).

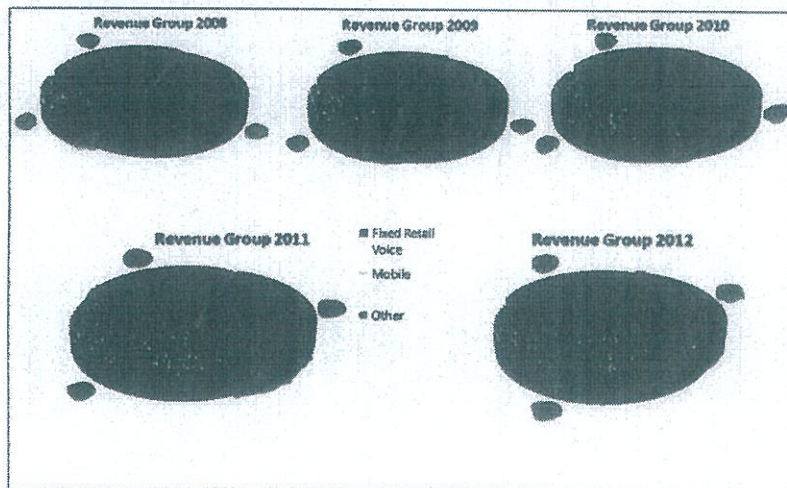


Източник: По данни на БТК
Фиг. 1

¹ вкл. селищни и междуселищни повиквания, повиквания към мобилни наземни мрежи, към мрежи за ширококоловтов безжичен достъп и към негеографски номера.

Видно от данните за десетгодишен период абонатите на фиксирани телефонни услуги намаляват с повече от 50%. За същия период приходите бележат спад с почти 65%.

Това се отрази и на разпределението на приходи на компанията, което явно показва силната субституция на фиксирани и мобилни услуги. От данните на по-долу (фиг. 2, Търговска тайна за БТК) се вижда, че за последните 5 години приходите от фиксирана услуга са намалели два пъти като част от общите приходи на компанията.



Източник: По данни на БТК
Фиг. 2

КРС отчита този факт и в Годишния доклад за 2011 г., като според него 15.4% е делът на приходите от фиксирана гласова услуга от общите приходи от гласови услуги, което е спад от 5% спрямо 2010 г.

Считаме, че мерките, произтичащи от анализа, следва да дават възможност за пропорционално развитие на пазарите на фиксирани и мобилни услуги на дребно.

➤ **Участници на пазара и услуги:**

- Пазарът на фиксирана гласова услуга е конкурентен като:
 - 20 алтернативни предприятия предоставят фиксирана гласова услуга (Годишен доклад на КРС за 2011 г.)
 - 3 национални оператора – Мобилтел, Глобул и Близу, и голям брой алтернативни оператори предоставят конвергентни и пакетни услуги с включена фиксирана услуга.
 - Динамиката на пазара, която у нас е една от най-силно изразените, налага отпадане на някои критерии, използвани в първия кръг като индексите на Херфиндал-Хиршман и коефициент на концентрация. Те не се разглеждат при втори кръг анализи в нито една държава-членка, с изключение на Австрия, като основен критерий е динамиката на конкурентната среда.
- Налице е силно конкурентен натиск на пакетните и конвергентните услуги върху развитието на конкуренцията.

При първия кръг пазарни анализи КРС приема, че развитието на конвергенцията няма да окаже влияние върху анализиранияте пазари. В същото време, реалната

пазарна ситуация опровергава тази прогноза. Отчита се **60%** ръст в предлагането на пакети с включена фиксирана услуга (Годишен доклад на КРС за 2011 г.).

Търсенето и предлагането на пазара на електронни съобщителни услуги се ориентира в посока от самостоятелни към пакетни услуги включващи различни нерегулирани пазари и пазара на фиксирани услуги, а консолидацията на пазара ускорява тази тенденция допълнително.

> Процесът по преносимост на фиксирани номера е добре функциониращ

Към момента общият брой „изнесени“ номера от мрежата на БТК е (търговска тайна), а на „внесени“ е (търговска тайна).

Това показва добре работещи услуги по преносимост, а оттам и добре изразена конкурентна среда

> Липса на интерес относно услугите да достъп до мрежата на БТК

Към настоящия момент три оператора имат изградени национални мрежи, като заедно с по-малките алтернативни оператори със собствени мрежи имат възможност за предоставяне на конвергентни услуги.

Това обуславя липсата на интерес към услугите на едро, предоставяни от БТК, тъй като реално другите оператори използват собствени мрежи.

2. Следва да се отчете и европейската практика, която показва следното:

- абсолютна дерегулация на пазарите на дребно на фиксирана гласова услуга в 2 държави-членки – Великобритания и Финландия;

- отмяна или значително облекчаване на регулацията на пазарите на фиксирана гласова услуга в 14 държави-членки – Франция, Германия, Ирландия, Италия, Холандия, Чехия, Малта, Норвегия, Швеция, Естония, Румъния, Словения, Словакия, Испания;

- сериозно влияние на субституцията на фиксираната услуга с мобилната услуга: BEREC report, Dec 8th, 2011; IRG studies;

- Отпадането при анализ на нивото на конкурентна среда на индикатори като индексите на Херфиндал-Хиршман и коефициент на концентрация и отчитането на динамика на развитие на пазара.

3. Възможни мерки на пазара, произтичащи от пазарния анализ

Предвид изложеното дотук може да се направи извод, че са налице основания за пълна дерегулация, поради:

- съществените промени на фиксирания пазар в България, които вече не кореспондират с ex-ante регулацията наложена на БТК;

- неизпълнение на теста на трите критерия;

- стабилна тенденция към дерегулиране в държавни-членки на ЕС;

- субституция на фиксираната услуга с мобилната услуга и предоставянето на конвергентни услуги;

- ръст на пакетни услуги като фиксираната гласова услуга не е определяща при избора.

В случай че КРС поддържа позиция за продължаване на регулаторната намеса, пропорционален и справедлив би бил подход за:

- запазване на мерки само на ниво предоставяне на услуги на едро;

- отмяна на всички мерки, наложени на ниво предоставяне на услуги на дребно.

II. КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

1. Тенденции на развитие на разглежданите пазари и изводи относно коректния подход при определяне на необходимата регулаторна намеса.

1.1 Общи тенденции

Първият кръг пазарни анализи на пазарите на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение и обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение (пазари на дребно) е осъществен през 2009 г. С Решение №650/25.06.2009 г. КРС наложи пълен набор от задължения на БТК. Приложеният тогава регулаторен подход е взаимстван като практика от страни-членки на ЕС при извършването на първи кръг анализи, но тази практика е характерна за периода преди влизане в сила на промените в Препоръката за пазарите, които подлежат на ex-ante регулация (Препоръката) от 2007 г.

Европейската комисия предприема промени в Препоръката, тъй като тенденциите в развитието на електронния съобщителен пазар като цяло пораждаат необходимостта от ревизиране на регулаторния подход. Както е отбелязано и в Разяснителните бележки към Препоръката, дефиницията на съответните пазари може и се променя във времето, тъй като характеристиките на продуктите и услугите еволюират и съответно възможностите за взаимозаменяемост при търсенето и предлагането се променят².

Прегледът на европейската практика ясно показва, че промените в регулаторната рамка на Общностно равнище относно съответните пазари на електронно съобщителния сектор са причина страните-членки – особено тези пред прага на поредния кръг пазарни анализи – да преосмислят регулаторния си подход, пречупвайки позицията си в условията на променената пазарна конюнктура. В последните две години вниманието на европейските регулатори е насочено също така и върху отчитане влиянието върху развитие на конкуренцията на фактори, предмет на анализ от страна на други органи в ЕС.

След промените в Препоръката на дневен ред се поставя въпроса за оценка на ефекта от развитие на технологиите върху пазарите предмет на анализ. Основно вниманието е насочено върху изследване на ефекта върху конкуренцията и регулаторните аспекти на конвергенцията. В рамките на няколко доклада³, публикувани в периода 2009-2011 г., Органът на Европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) разглежда въпроси, свързани с възможността фиксирания оператори да се окажат в неравностойно положение при предлагането на конвергентни услуги, по начина, по който това правят мобилните оператори. Според ОЕРЕС конвергенцията позволява да се постигне по-голяма ефективност при пакетирането на продукти и услуги⁴, но също така може да е причина за прехвърляне на пазарна сила от пазара на мобилна гласова телефонна услуга на пазара на фиксирана телефонна услуга. Развитието на технологиите предоставя такава възможност и на кабелните оператори, които използват изградените си мрежи за предоставяне на конвергентни услуги, без това да изисква значителни инвестиции.

Наличието на изградени мрежи с възможност за предоставяне на конвергентни услуги е достатъчно условие за възникване на конкурентен

² стр. 5, Разяснителни бележки към Препоръка 2007/879/ЕО от 17 декември.

³ ERG Report on Fixed-Mobile Convergence: Implications on competition and regulatory aspects and BEREC report on convergent services

⁴ стр. 8-9, BEREC report on convergent services

натиск върху пазара на фиксирана телефонна услуга и от страна на тези оператори.

Последното от своя страна води до силен конкурентен натиск върху пазара на фиксирани услуги. Публикуваният⁵ в края на 2011 г. доклад е изцяло фокусиран върху влиянието на субституцията на фиксираната с мобилната услуга при дефиниране на обхвата на пазара. Основно се изследва въпроса за наличието на конкурентен натиск от страна на пазарите на обществени телефонни услуги, предоставяни в мобилни мрежи върху пазарите на обществени телефонни услуги в определено местоположение. Заключение, до което стига ОЕРЕС е, че конвергенцията допълнително може да е причина за засилване на субституцията на фиксираната с мобилната услуга, т.е. внася изкривяване в конкуренцията между фиксирани и мобилните мрежи.

Следва да се отбележи също така, че субституцията на фиксираната с мобилната услуга е основен аргумент за преобладаваща част от европейските регулатори за дерегулация на пазарите на дребно на фиксирани гласови услуги, поради наличието на конкурентен натиск от страна на пазарите на мобилни гласови услуги.

Резултатите от проведените пазарни анализи в страни-членки на ЕС след влизане в сила на промените в Препоръката очертават ясна тенденция в посока облекчаване на регулацията на пазарите на дребно. Характерно е налагането на мерки на ниво предоставяне на услуги на едро, като това се приема за достатъчно условие за стимулиране и устойчиво развитие на конкуренцията на пазара. Само в единични случаи са факт мерки на ниво на предоставяне на услуги на дребно, но тези мерки са значително по-леки.

Така установените тенденции на Общностно ниво са относими и към разглежданите от КРС съответни пазари. Този извод се налага при анализ на развитието на съответните пазари в периода от първия кръг анализи до настоящия момент. На мнение сме, че от съществено значение при извършването на последващ пазарен анализ е изследването на релацията между валидните към настоящия момент пазарни тенденции и заложените в рамките на първи кръг анализи очаквания на КРС за развитието на пазара. В случай, че бъдат установени разминавания, КРС следва да анализира причините за това и предприеме необходимите действия по преразглеждане на позицията си, включително по отношение на налаганите специфични задължения.

От представения на обществено обсъждане проект на решение и приложения към него анализ на пазарите на дребно е видно, че КРС се придържа към алгоритъма, следван в рамките на първи кръг пазарни анализи. Направените от КРС заключения се базират основно на получените резултати при актуализирането на данните на основни пазарни индикатори. Въз основа на така извършения анализ КРС поддържа позицията за необходимост от регулаторна намеса. В същото време, анализът на пазарните тенденции и техният ефект върху развитието на пазарите, предмет на анализ водят до изводите за дерегулация на така разглежданите пазари. Аргументите в тази посока са, както следва:

1.2. Тенденции за развитието на пазара у нас

1.2.1. Конвергенция

В първия кръг анализи КРС прави заключението, че развитието на конвергенцията няма да окаже влияние на анализирани пазари⁶. В същото време, текущата пазарна ситуация и данните от извършения анализ показват, че през последните

⁵ BEREC Report on Impact of fixed-mobile substitution in market definition

⁶ Стр. 133 от Приложение към Решение на КРС № 650/ 25.06.2009 г., Определяне, анализ и оценка на пазарите на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение и обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение;

години популярността на фиксираните услуги, предоставяни чрез мобилни мрежи нараства експоненциално⁷.

Такова развитие се отчита и в мотивите към Решение №2917/04.10.2012 г. на КРС за изменение на Методиката за определяне на цените и ценовите пакети на универсалната услуга се посочва, следното:

"... като цяло универсалната услуга губи своята практическа стойност за потребителите, тъй като конкуренцията дава възможност за широк избор на решения за задоволяване на нуждите им. В развитието на пазара на гласови услуги е налице ясна тенденцията за миграция на гласовите услуги от фиксирани към мобилни мрежи. Направеното в анализа изследване сочи, че цените не са основният фактор за достъпност за населението, което не е свързано към мрежата на предприятието, задължено да предоставя универсалната услуга. В този контекст постепенното намаляване на обхвата на услугите, чиито цени следва да се определят в съответствие с изискванията за достъпност е приемливо и логично предвид конвергентните процеси, протичащи в България и в държавите-членки от ЕС. Предложените промени няма да засегнат интересите на потребителите, които в резултат развитието на конкуренцията имат възможност за избор на доставчик на гласова услуга, на приемлива спрямо доходите си цена."

Промяната на пазарната ситуация, установена и от КРС, опровергава прогнозите от първия кръг пазарен анализ.

Търсенето и предлагането на пазара на електронни съобщителни услуги се ориентира в посока от самостоятелни към пакетни услуги, а консолидацията на пазара ускорява тази тенденция допълнително. Това налага промяна в подхода при извършването на втория кръг пазарни анализи, като се разгледа по-задълбочено пазарната ситуация при предоставянето на конвергентни и пакетни услуги.

Прилагането на такъв подход е съответствие с протичащите на Общностно равнище обсъждания за регулаторните аспекти и отражението върху конкуренцията в резултат от навлизането на конвергенцията. В цитирания по-горе доклад⁸ на ОЕРЕС от 2009 г. се отбелязва, че е много вероятно в средносрочен и дългосрочен план да се наблюдава "преливане" от традиционната форма на предоставяне на фиксирани услуги към конвергентни услуги и този сценарий изисква пълно и задълбочено изследване и мониторинг.

1.2.2. Пакетни услуги

В рамките на първия кръг пазарни анализи е разгледана възможността за предлагане на свързани и пакетни услуги⁹. Предоставянето на пакетни и/или свързани услуги не се приема за неправомерно действие освен ако това не води до ограничаване на ефективна конкуренция на един или няколко пазара. Представените разяснения в Приложението към Решение №650/29.06.2009 г. дават основания да се приеме, че конвергентните услуги всъщност са "свързани услуги", тъй като дори и услугите да не са свързани с договор, поради тяхната същност и нормална употреба могат да бъдат определени като такива.

Съгласно чл. 31, т. 6 от Методика за условията и реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятията със значително въздействие върху пазара (Методиката) при оценка съгласно критерия наличие на продуктово разнообразие се отчита дали дадено предприятие предоставя

⁷ Наблюдаваният ръст на фиксираните гласови канали, предлагани чрез мобилни мрежи за периода 2009-2011 г. надвишава 150% (стр. 32 от Приложение към Решение на КРС №2171/03.12.2012 г.);

⁸ Report on fixed-mobile convergence: Implications on competition and regulatory aspects;

⁹ стр. 168, Приложение към Решение № 650/29.06.2009 г., Определяне, анализ и оценка на пазарите на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение и обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение.

широка номенклатура електронни съобщителни мрежи и/или услуги на съответния или друг пазар, което му дава възможност да ги предлага свързани една с друга или "в пакет". Ако дадено предприятие е със значително въздействие върху разгледан съответен пазар, предлагайки подобни услуги, то може да ограничи конкуренцията на този или друг пазар (т.е да прехвърли своето значително въздействие върху друг съответен пазар), както и възможностите за навлизане на нови предприятия на съответния пазар или друг пазар на електронни съобщителни мрежи и/или услуги.

КРС е разгледала този критерий в рамките на първи кръг пазарни анализи като установява наличие на възможност за ограничаване на конкуренцията от страна на БТК чрез предоставянето на свързани и/или пакетни услуги. В същото време данните¹⁰ за пазара, разгледани при втория кръг анализ в частта предоставяне на пакетни услуги с включена фиксирана услуга опровергава такова заключение (Табл. 1).

Табл. 1

Данни за ползването на пакетни услуги с включена фиксирана услуга	2010	2011
абонати на фиксирана гласова услуга, бр.	2 156 920	2 292 934
в т.ч. абонати на пакетни услуги, бр.	393 330	630 944
абонати на БТК на фиксирана услуга, ползвана в пакет, бр. (<i>търговска тайна</i> за БТК)		
пазарен дял на БТК при ползването на фиксирана услуга в пакет, % (<i>търговска тайна</i> за БТК)		

Въпреки позициите на БТК при предоставянето на фиксирана услуга в качеството му на исторически оператор, пазарният дял, който предприятието отчита при предоставянето на пакетни услуги с включена фиксирана услуга е в пъти по-нисък. Нещо повече, този дял намалява два пъти в рамките на една година при ръст в пакетните услуги с включена фиксирана услуга също два пъти.

1.2.3. Инфраструктура

Налице е добре развита инфраструктура на алтернативни предприятия, която им позволява да предоставят конкурентни услуги на своите потребители без да е необходимо да ползват услуги на едро от БТК. Към настоящия момент освен БТК и двата мобилни оператора – "Мобилтел" ЕАД (Мтел) и "Космо България Мобайл" ЕАД (Глобул) – оперират напълно изградени национални мрежи. Наред с това най-големият кабелен оператор "Близу Медия Енд Броудбанд" ЕАД (Близу) също разполага със своя мрежа с национално покритие, посредством която предоставя фиксирана услуга.

Наличието на мрежи с национално покритие, както и редица по-малки мрежи с възможност за предоставяне на конвергентни услуги водят до липсата на интерес към услугите на едро на БТК и в същото време намаляващ пазарен дял на БТК. Коментиранията по-горе пазарна ситуация при предоставянето на фиксирана гласова услуга в пакет е още едно потвърждение за това.

1.2.4. Субституция на фиксираната с мобилната услуга:

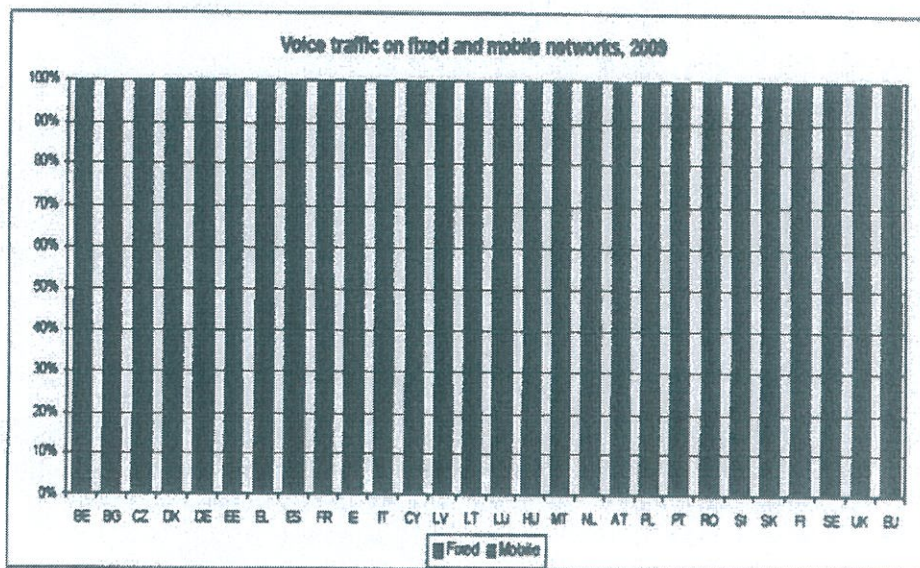
Субституцията на фиксираната с мобилна услуга е въпрос, който е обсъден от КРС. Считаме, че преценката относно ефекта от субституцията води до извода за отмяна на наложените мерки на съответните пазари на дребно.

1.2.4.1. Трафични оценки

¹⁰ Съгласно Годишни доклади на КРС за 2010 г. и 2011 г.

Субституцията на фиксираната с мобилната услуга и влиянието ѝ върху определяне на обхвата на пазарите на дребно е въпрос, разискван от OEEPC¹¹. В рамките на цитирания доклад е публикувана графика, отразяваща съотношението на трафика, генериран от фиксирани и мобилни мрежи за 2009 г. (Фиг.3).

Съгласно представените данни България е една от страните-членки, отличаваща се с крайно дебалансирано съотношение на тези трафици, като над 83% от гласовия трафик е бил генериран в мобилни мрежи. Данните, публикувани в рамките на втори кръг анализи на пазарите на дребно показват, че това съотношение се влошава в следващите две години, като трафикът, генериран в мобилни мрежи достига дял от 86% през 2010 г., а през 2011 г. нараства с още два процентни пункта до 88%. Със сходно съотношение се открояват Финландия (86.7%), Чехия (80.4%) и Румъния (84.7%). Тази пазарна ситуация в съответните държави е дала основание за отмяна на наложените задължения, или до тяхното съществено облекчаване.



Източник: BEREC Report on Impact of fixed-mobile substitution in market definition
Фиг. 3

На Фиг. 4 е представено развитието на това отношение за анализирания в периода на първи и втори кръг пазарни анализи на пазарите на дребно.

¹¹ BEREC Report on Impact of fixed-mobile substitution in market definition



Източник: По данни на КРС¹²
Фиг. 4

Така посочените трафични данни ясно показват тенденцията за „свиване“ на фиксираните услуги за сметка на мобилните.

1.2.4.1.1. Достъп до гласови услуги чрез фиксиран и мобилен достъп и пакетни услуги

Наличието на субституция е безспорен факт, който се подкрепя и проведените от Европейската комисия проучвания E-communications household survey.



Източник: E-communications household surveys
Фиг. 5

От представените на Фиг. 5 данни е видно, че след 2009 г. е налице индикация за промяна в потребителското поведение, като за пръв път се наблюдава намаляване на дела на домакинствата, ползващи едновременно фиксиран и мобилен достъп от

¹² Данните за 2009-2011 г. са съгласно фиг. 21 от Приложение № към Решение на КРС №2171/03.12.2012 г.; данните за периода 2005-2007 г. са съгласно Приложение към Решение на КРС № 650/25.06.2009 г. (стр. 147, фиг. 10)