

## II. Въведение

### 1. Правна рамка

#### 1.1. Европейска регулаторна рамка

Определянето, анализът и оценката на пазарите на електронни съобщителни мрежи и/или услуги, които държавите-членки на ЕС извършват, са инструмент, чрез който се доразвива започналата през 1998 г. политика на либерализация на далекосъобщителния пазар и прилагането на правилата за конкуренцията от Договора за Европейската общност в сектора. Еднозначното провеждане на тази политика в целия ЕС е гарантирано от достиженията на правото на ЕС (*acquis communautaire*) чрез създаването на основен пакет от нормативни актове в областта на далекосъобщенията, наречен „Европейска правна и регулаторна рамка“, въз основа на която всички държави-членки са длъжни да провеждат националната си политика в сектора.

В резултат на очерталата се необходимост от актуализиране на Европейската правна и регулаторна рамка от 1998 г., успешно послужила за създаване на условия за преход от монопол към свободен пазар, в началото на 2002 г. се въведе нова регулаторна рамка. Необходимостта от актуализиране на Рамка 1998 г. е продиктувана от обстоятелството, че след като далекосъобщителния пазар в Общността е либерализиран, акцентът на регулаторните механизми е изместен от поощряване на конкуренцията на единния пазар на Европейската общност и стимулиране на инвестициите в областта на бързо развиващи се технологии към развиване на устойчива конкуренция на телекомуникационния пазар, както и създаване на правила, свързани с наблюдаващата се конвергенция на електронните съобщителни мрежи и услуги, медии и информационни технологии. Регулаторна рамка 2002 цели и въвеждането на хармонизирани правила, приложими за цялата общност, както и премахването на всякакви бариери за развитието на ефективна конкуренция и предоставяне на качествени и разнообразни услуги в полза на потребителите.

Процесът на въвеждане на хармонизиран подход в регулацията на далекосъобщителния сектор изисква от държавите-членки на ЕС да съобразят регулаторните си актове с достиженията на конкурентното право на Общността, отчитайки конвергенцията на електронните съобщителни мрежи и услуги. Като резултат от развитието на технологиите и конвергенцията на мрежи и услуги, правото на ЕС в областта на далекосъобщенията е актуализирано чрез създаването на качествено нова Европейска правна и регулаторна рамка, която обхваща всички електронни мрежи и услуги.

Регулаторна рамка 2002 дава приоритет на ролята на *ex-ante* регулирането на сектора с цел осигуряването на развитие на конкуренцията и на прилагане на принципите на конкурентното право при определяне, анализ и оценка на пазарите на електронни съобщения. Основните аспекти на *ex-ante* регулирането на сектора, касаещи прилагането на принципите на конкурентното право на тази нова политика на ЕС, са следните:

- Развитието на ефективна конкуренция на пазара следва да се основава на *ex-ante* регулиране в съответствие със специфичното секторно регулиране и в съответствие с принципите на конкурентното право. Този нов подход изисква от Националните регулаторни органи (НРО) на държавите-членки на ЕС първо да анализират даден пазар на електронни съобщителни мрежи и/или услуги и въз основа на резултатите от анализа да определят дали той се нуждае от *ex-ante* регулиране или не;
- Замяна на термина „оператор“ с „предприятие“ по аналогия на терминологията, използвана в конкурентното право, и влягане на ново съдържание на понятието „оператор със значително въздействие върху пазара“, използвано в Регулаторна рамка 1998, като по този начин същото се адаптира към условията на настоящия по-комплексен и динамичен пазар, и въвеждане на концепцията за „господство на пазара“ по смисъла на конкурентното право;
- Създава се процедура, чрез която НРО определят и анализират, в съответствие с принципите на конкурентното право, пазарите на продукти и услуги в рамките на електронния съобщителен сектор, подлежащи на *ex-ante* регулиране.
- Прецизират се процедурите за провеждане на консултации и повишаване на прозрачността при извършване на пазарни анализи.

Задълженията, наложени на операторите със значително въздействие върху пазара съгласно Рамката от 1998 г., се запазват до извършването на анализ и оценка за развитието на съответния пазар, съгласно новата регулаторна рамка от 2002 г. На следващо място Рамка 2002 цели прилагане на принципите на прозрачност, публичност и консултативност в отношенията между НРО и предприятията, осъществяващи електронни съобщения. Въвежда се облекчаване на разрешителните режими за осъществяване на електронни съобщения. С

оглед динамично развиващата се конвергенция на мрежите и услугите е закрепен и принципът на технологична неутралност.

Основата на Регулаторна рамка 2002 на ЕС се състои от следните пет директиви:

- Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. за обща регулаторна рамка за електронни съобщителни мрежи и услуги и принципите на конкурентното право (Рамковата директива);
- Директива 2002/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. за достъп до и взаимно свързване на електронни съобщителни мрежи и свързани с тях устройства (Директивата за достъпа);
- Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. за лицензирането на електронни съобщителни мрежи и услуги (Директивата за лицензирането);
- Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. за универсална услуга и права на потребителите, свързани с електронни съобщителни мрежи и услуги (Директивата за универсалната услуга);
- Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 г. за обработване на лични данни и защита на неприкосновеността в електронния съобщителен сектор (Директивата за неприкосновеността).

Рамковата директива определя общата структура на новия регулаторен режим и формулира фундаментални правила и цели: насърчаване на конкуренцията, развитие на вътрешния пазар и защита интересите на гражданите на ЕС. В този смисъл тя се явява основополагаща по отношение както на цялостния режим в сектора, така и по отношение на останалите специални директиви.

Директивата за лицензирането има за цел постигането на хармонизация и опростяване на лицензионните правила на вътрешните пазари на електронни съобщителни мрежи и услуги, с цел облекчаване предоставянето им в рамките на ЕС. Индивидуалното лицензиране в случаите, когато не се използва индивидуално определен ограничен ресурс и регистрирането по обща лицензия, се заменя от уведомителен режим.

Директивата за универсалната услуга дефинира набор от услуги, които следва да се предоставят на крайните потребители на достъпна цена. Съществен момент в директивата е въвеждането на понятието „определено местоположение“, което заменя използвания в Регулаторна рамка 1998 термин „фиксирана точка“. По този начин се гарантира технологична необвързаност на начините, чрез които се осъществява свързване към обществените електронни съобщителни мрежи.

Директивата за достъпа и взаимното свързване хармонизира регулаторните механизми, свързани с достъпа до и взаимното свързване на електронни съобщителни мрежи, както и дефинира права и задължения за предприятията, които имат право и/или задължение за взаимно свързване и/или достъп.

Посоченият основен пакет от директиви, които изграждат Регулаторна рамка 2002 и върху който се базират реда, условията и процедурата по определяне, анализ и оценка на пазарите на електронни съобщителни мрежи и/или услуги, се допълва от следните актове за прилагане на законодателството на ЕС:

- Препоръка на Комисията 2007/879/ЕО от 17 декември 2007 г. за съответните продуктови пазари в сектора на електронните съобщения, подлежащи на ex-ante регулиране, издадена на основание чл. 15, ал. 1 от Директива 2002/21/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Препоръката за съответните пазари);
- Разяснителна бележка, придружаваща Препоръката на Комисията 2007/879/ЕО от 17 декември 2007 г. за съответните продуктови пазари в сектора на електронните съобщения, подлежащи на ex-ante регулиране, издадена на основание на Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Разяснителна бележка);
- Насоки на Комисията от 11 юли 2002 г. за извършване на пазарни анализи и определяне на предприятия със значително въздействие върху пазарите на електронни съобщителни мрежи и/или услуги, издадена на основание чл. 15, ал. 2 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Насоките).

Препоръката за съответните пазари определя, в съответствие с Приложение I на Рамковата директива, пазарите в рамките на сектора, характеристиките на които могат да бъдат такива, че да оправдават налагането на регулаторни задължения, предвидени в Специалните директиви. Посоченият акт отменя Препоръка на ЕК за съответните продуктови пазари в сектора на електронните съобщения, подлежащи на ex-ante регулиране (ОВ, L114, 08.05.2003 г.). С новата Препоръка за съответните пазари се редуцира списъкът от пазари, за които ЕК счита, че има основания да бъдат предмет на ex-ante регулиране. От друга страна разпоредбата на чл. 15, ал. 3 от Рамковата директива дава право на НРО на държавите-членки да определят пазари, различни от посочените в Препоръката за съответните пазари на ЕК в случаите, когато това е оправдано от гледна точка на националните особености на сектора и при спазване разпоредбите на чл. 6 и чл. 7 от тази директива.

Това е посочено и в Разяснителната бележка, в която се съдържат мотивите на ЕК, които са довели до приемането на новата Препоръка за съответните пазари. Насоките на ЕК определят принципите, върху които НРО трябва да се базират при определяне и анализиране на пазарите на електронни съобщителни мрежи и/или услуги относно наличието на ефективна конкуренция и определяне на предприятия със значително въздействие върху тях. В т. 12 от Насоките ЕК посочва, че публикувайки тези насоки, тя има за цел също така да разясни на заинтересованите лица и предприятията, които извършват дейност в сектора на електронните съобщения, как националните регулаторни органи следва да извършват своята оценка за значително въздействие върху пазара, съгласно Рамковата директива, с цел постигане на максимална прозрачност и правна сигурност при прилагане на специалните нормативни актове в сектора.

## **1.2. Национално законодателство**

Новата европейска правна и регулаторна рамка 2002 г. е въведена в българското законодателство с приемането на ЗЕС, който отменя действащия до този момент ЗД. Чрез приемането на ЗЕС България хармонизира националното си законодателство в сектора с това на ЕС и по този начин гарантира, че провежданата от нея политика в областта на електронните съобщения ще отговори на целите и регулаторните принципи на политиката в Общността, залегнали в Регулаторна рамка 2002.

За определяне, анализ и оценка на пазарите на електронни съобщителни мрежи и/или услуги на национално ниво се прилагат разпоредбите на ЗЕС и на Методиката за условията и реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара (Методиката), приета с ПМС № 40 от 28 февруари 2008 г. (Обн., ДВ, бр. 27 от 11.03.2008 г.). Методиката е разработена от КРС на основание чл. 150, ал. 2 и ал. 3 (изм. ДВ, бр. 17 от 2009 г.) от ЗЕС, съгласувано с КЗК и съобразно правото на ЕС. Съгласно чл. 151, ал. 1 от ЗЕС и чл. 2 от Методиката и в съответствие с правилата на Глава девета от ЗЕС, КРС периодично, на всеки две години, определя съответните пазари на обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, подлежащи на ex-ante регулиране, проучва, анализира и оценява нивото на конкуренция на съответните пазари и при установяване липсата на ефективна конкуренция определя предприятия със значително въздействие върху съответния пазар, както и налага, продължава, променя или отменя специфични задължения на предприятията със значително въздействие върху пазара.

КРС осъществява своите правомощия в съответствие с общите принципи на конкурентното право и специфичните национални условия, като условията и редът за събиране на необходимата информация за определяне, проучване и анализ на съответните пазари на електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за извършване на анализ и оценка на пазарите на електронни съобщителни мрежи и/или услуги, критериите за дефиниране на съответни пазари, за оценка за наличието на ефективна конкуренция и за определяне на предприятия със самостоятелно или съвместно значително въздействие върху съответните пазари са регламентирани в ЗЕС и Методиката.

## **2. Ред, условия и процедура за определяне, анализ и оценка на пазарите на електронни съобщителни мрежи и/или услуги относно наличието на ефективна конкуренция**

Определянето, анализа и оценката на пазарите на електронни съобщителни мрежи и/или услуги, подлежащи на ex-ante регулиране, се извършва съобразно регламентацията в чл. 15 и чл. 16 от Рамковата директива.

Съгласно чл. 15, т. 1 от Рамковата директива, съответните пазари на стоки и услуги в сектора на електронните съобщения, чиито характеристики могат да бъдат такива, че да

оправдаят налагането на регулаторните задължения, определени в Специалните директиви, са посочени в Препоръка на ЕК 2003/311/ЕО от 11 февруари 2003 г., изменена с Препоръка на ЕК 2007/879/ЕО от 17 декември 2007 г. Съгласно чл. 16, т. 1 от Рамковата директива, НРО на държавите-членки изготвят анализи на съответните пазари, като отчитат в най-голяма степен Насоките на ЕК за извършване на пазарни анализи и определяне на предприятия със значително въздействие върху пазарите на електронни съобщителни мрежи и/или услуги, издадени на основание чл. 15, т. 2 от Рамковата директива.

Съгласно чл. 16, т. 2 от Рамковата директива, оценката относно наличието на ефективна конкуренция на съответния пазар се определя от НРО въз основа на изготвения в съответствие с т. 1 на същия член анализ на пазара.

КРС определя, анализира и оценява съответните пазари на електронни съобщителни мрежи и/или услуги, подлежащи на ex-ante регулиране съгласно Глава Девета на ЗЕС и Методиката. Конкретните разпоредби на тези актове транспонират посочените по-горе текстове от Рамковата директива. Съгласно чл. 152, ал. 4 от ЗЕС и чл. 4 от Методиката КРС определя съответните пазари, върху които извършва анализ за наличието на ефективна конкуренция, съобразно списъка от пазари, посочени в актуалната към съответния момент Препоръка за съответните пазари. КРС може да определи и други съответни пазари обект на ex-ante регулиране, различни от определените в Препоръката за съответните пазари, като отчита особеностите на националния пазар.

Съгласно чл. 6, ал. 2 от Методиката, в процеса на определяне, анализ и оценка на съответните пазари КРС следва да съобрази актуалните към момента Насоки, приети от ЕК.

## **2.1. Определяне на пазарите**

Определянето на съответните пазари, подлежащи на ex-ante регулиране, се извършва като се изследва кумулативното наличие на следните 3 критерия:

1. Наличие на високи и непреходни структурни, правни или регулаторни бариери за навлизане на пазара;
2. Липса на възможност за стимулиране и развитие на конкуренцията на пазара за период до две години напред;
3. Недостатъчна ефективност на конкурентното право за преодоляване на бариерите по т. 1 и осигуряване на условия за конкуренция на съответния пазар

Прилагането на тези критерии при дефиниране на съответен пазар е определено в Препоръката за съответните пазари и Насоките на ЕК и е въведено в българското законодателство като императивно изискване с разпоредбата на чл. 152, ал. 5 от ЗЕС. КРС следва да прилага теста на трите критерия във всички случаи, без оглед на това дали пазарът, предмет на анализа е включен или не в Препоръката за съответните пазари. В тази връзка, като отправна точка в настоящия анализ, КРС е извършила анализ за кумулативното наличие на трите критерия.

Съответните пазари на обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за които се оценява ефективността на конкуренцията, са пазари на едро или на дребно, като съответния пазар има продуктово и географско измерение (чл. 152, ал. 1 от ЗЕС и чл. 8 от Методиката). Разделянето на пазарите на едро и дребно е в съответствие с Препоръката за съответните пазари. По отношение на продуктовото измерение на съответния пазар в Насоките ЕК посочва, че съответният пазар на продукти или услуги включва всички онези продукти или услуги, които са взаимозаменяеми или заместими в достатъчна степен не само поради техните обективни характеристики, благодарение на които са особено подходящи за задоволяване на постоянните нужди на потребителите поради техните цени или предназначение, но и поради условията на конкуренция и/или структурата на търсенето и предлагането на въпросния пазар. Продуктите или услугите, които са взаимозаменяеми в ниска степен или относително, не спадат към един и същ пазар. Следователно, НРО следва да започнат определянето на съответния пазар на продукти или услуги с групиране на продуктите или услугите, които потребителите използват за една и съща цел (крайна употреба).

В съответствие с европейското законодателство, Методиката регламентира, че съответният продуктов пазар включва всички обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за които е налице взаимозаменяемост при търсенето и взаимозаменяемост при предлагането (чл. 9 от Методиката).

След определяне на съответния продуктов пазар следва да се определи и неговото географско измерение. При определяне на географското измерение на посочените в Препоръката пазари на продукти и на услуги, НРО се ръководят от Насоките на ЕК. Географският пазар включва определена територия, в която се предлагат съответните взаимозаменяеми обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги и в която конкурентните условия са еднакви и се различават от тези в съседни географски райони (чл. 152, ал. 3 от ЗЕС).

Съответният географски пазар се определя при отчитане на следните два критерия (чл. 14 от Методиката):

1. покритие по територия на обществените електронни съобщителни мрежи;
2. наличие на еднакви законови и регулаторни изисквания за предоставяне на електронни съобщителни мрежи и/или услуги.

Въз основа на тези два основни критерия географските пазари могат да бъдат определени като местни, регионални, национални или покриващи територията на две или повече страни (например общоевропейски пазари, пазари, съпадащи с територията на Европейското икономическо пространство или глобални пазари).

## **2.2. Анализ и оценка на съответния пазар**

Целта на анализа и оценката на съответния пазар е НРО да установи наличието или липсата на ефективна конкуренция, т.е. да установи дали има предприятия със значително въздействие върху съответния пазар (чл. 154, ал. 2 от ЗЕС).

Предприятие със значително въздействие върху пазара е предприятие, което самостоятелно или съвместно с други се ползва от позиция, равностойна на господстваща, т.е. позиция на икономическа сила, позволяваща му да следва поведение до съществена степен независимо от конкуренти, потребители и крайни потребители (§1, т. 50 от Допълнителната разпоредба на ЗЕС, чл. 14, т. 2 от Рамковата директива).

## **3. Определяне на предприятие със значително въздействие върху пазара и налагане на специфични задължения**

Наличието на предприятие със значително въздействие върху пазара се установява въз основа на редица критерии. Преценката се основава на перспективен анализ на пазара (ex-ante), като се вземат предвид съществуващите пазарни условия. Като отправна точка на анализа и показател за пазарна мощ често се използват пазарните дялове. В т. 78 от Насоките ЕК подчертава, че съществуването на господстващо положение на пазара не може да бъде констатирано само въз основа на наличието на големи пазарни дялове и поради тази причина НРО следва да извършват подробен и цялостен анализ на икономическите характеристики на съответния пазар, преди да се произнесат за наличието на предприятия със значително въздействие върху даден пазар. В този смисъл, ЕК отбелязва, че НРО могат да измерят възможността на едно предприятие да следва поведение до голяма степен независимо от своите конкуренти, клиенти и потребители, като за целта използват набор от критерии, посочени в т. 78 от Насоките. В приложение II от Рамковата директива изрично се посочва, че критериите, които се прилагат за установяване наличието на предприятия със самостоятелно или съвместно значително въздействие върху пазара не са изчерпателно изброени, не са кумулативни, а списъкът от критерии дава насока при определяне съществуването на съвместно господстващо положение. Подобен подход е възприет както в Насоките на ЕК, така и на национално ниво. В Методиката е посочено, че изборът на критерии зависи от особеностите на съответния пазар, а тежестта на всеки от тях в общата оценка на пазара зависи от особеностите на разглеждания пазар. Наличието на значително пазарно въздействие се установява на базата на съвкупност от използваните критерии, които, взети самостоятелно, могат да не бъдат определящи.

Във връзка с посоченото, както и с оглед разпоредбите на Методиката, при определяне на дадено предприятие като предприятие със самостоятелно значително въздействие върху пазара КРС взема предвид неговия пазарен дял на съответния пазар и всички или някои от критериите, посочени в чл. 35 от Методиката. При определяне на дадено предприятие като предприятие за такова със съвместно значително въздействие върху пазара КРС взема предвид всички или някои от критериите по чл. 36 от Методиката.

В т. 114 от Насоките ЕК посочва, че ако след извършен анализ дадено предприятие бъде определено като предприятие със значително въздействие върху съответен пазар, но

не му бъдат вменени съответни регулаторни задължения, то това не съответства на новата правна рамка и по-специално на чл. 16, ал. 4 от Рамковата директива, т.е. регулаторът следва да наложи поне едно регулаторно задължение на предприятието, определено като притежаващо значително въздействие върху съответен пазар.

Съгласно чл. 150, ал. 1 от ЗЕС, КРС е компетентният орган, който може да налага специфични мерки в случаите, когато след извършен анализ на съответен пазар е установена необходимостта от налагането на такива.

В случаите, когато, въз основа на анализ на съответния пазар, се установи, че е налице ефективна конкуренция, КРС не налага специфични задължения на предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги на съответния пазар, а ако такива са били наложени на предходен етап, КРС ги отменя (чл. 155 от ЗЕС).

В случаите, в които въз основа на анализ на съответния пазар се установи, че не е налице ефективна конкуренция, КРС определя предприятие или предприятия със значително въздействие върху пазара и налага на предприятието/предприятията специфични задължения. В случай, че са били наложени специфични задължения на предприятието или предприятията със значително въздействие върху пазара, КРС може да продължи действието им или да ги промени (чл. 156, ал. 1 и ал. 2 от ЗЕС).

#### **4. Обхват на документа**

Документът разглежда състоянието на българския пазар на предоставяне на (физически) достъп на едро до мрежова инфраструктура (включително самостоятелен и съвместен необвързан достъп) в определено местоположение и на предоставяне на широколентов достъп на едро. В него на база анализ на минал период от три години (2005 - 2007 г.) е извършена оценка на нивото на конкуренцията на съответните пазари и е направена прогноза за бъдещото му развитие за период от две години напред.