

ТАБЛИЦА

С ПОСТЪПИЛИТЕ В КРС СТАНОВИЩА ПО ПРОЕКТ НА РЕШЕНИЕ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА „МЕТОДИКА ЗА УСЛОВИЯТА И РЕДА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ, АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА СЪОТВЕТНИТЕ ПАЗАРИ И КРИТЕРИИТЕ ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРЕДПРИЯТИЯ СЪС ЗНАЧИТЕЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ПАЗАРА“

(Процедура, открита с решение на КРС № 358 от 14.10.2021 г.)

| № | ЗАИНТЕРЕСОВАНО ЛИЦЕ | СТАНОВИЩЕ | СТАТУС | МОТИВИ |
|----------------------------|---------------------|--|--------------|---|
| КОНКРЕТНИ ЗАБЕЛЕЖКИ | | | | |
| 1. | БТК | <p>Считаме, че разпоредбата на чл. 9, ал. 5, т. 2 следва да се прецизира с цел постигане на пълно съответствие с изложеното в Насоките на ЕК за пазарен анализ и оценка на значителната пазарна сила съгласно регулаторната рамка на ЕС за мрежите на електронни съобщения и услугите (2018/C159/01)(Насоките).</p> <p>Предлагаме следната редакция на разпоредбата на чл. 9, ал. 5, т. 2:</p> <p><i>“2. При регулирани цени – регулирана цена, основана на разходи или получена от актуализиран модел на разходите или сравнителен анализ в случаите, при които са налице основания да се приеме, че приложения модел на разходите, както и самите разходи, взети предвид при определянето на тази цена не се припокриват като обхват и размер с отчетените към момента на извършване на</i></p> | Не се приема | <p>Съгласно чл. 9, ал. 5 от действащата Методика² <i>„При прилагане на теста на хипотетичния монополист комисията, при определяне на конкурентно ценово равнище, се съобразява със стартова цена:</i></p> <p><i>1. при нерегулирани цени - средната цена за отрасъла при изследване на електронни съобщителни мрежи и/или услуги;</i></p> <p><i>2. (изм. – ДВ, бр. 101 от 2018 г.) при регулирани цени – определената на конкурентно равнище регулирана цена, основана на разходите“.</i></p> <p>В поставения на обществено обсъждане проект за изменение и допълнение на Методиката, разпоредбата на чл. 9, ал. 5, т. 2 не е обект на редакции или изменения – видно от по-горе цитираната ѝ разпоредба, тя е изменена през 2018 г. при привеждане на Методиката в съответствие с актуализираните през 2018 г. от Европейската комисия (ЕК) Насоки за пазарен анализ и оценка на значителната пазарна сила (накратко наричани</p> |

² Пълното наименование на акта е „Методика за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара“ (Методиката), издадена от председателя на Комисията за регулиране на съобщенията, обн., ДВ, бр. 89 от 13.11.2012 г., в сила от 13.11.2012 г., изм. и доп., бр. 101 от 7.12.2018 г.

| | | |
|--|---|--|
| | <p><i>оценката разходи, относими към предоставяне на изследваната услуга“.</i></p> <p>Мотиви:</p> <p>В настоящата си редакция разпоредбата дава възможност за тълкуване, съгласно което наличието на регулирана цена, определена въз основа на разходите е достатъчно условие, за да се приеме, че цената е определена на конкурентно равнище.</p> <p>Действително в т. 31 от Насоките е заложен този принцип, но в бележка¹ под черта се прави уточнението, че той е приложим единствено при наличие на актуални данни за разходите. Това е единствения извод доколкото е възможна ситуация, при която регулираната цена е определена въз основа на разходи за минали периоди, но актуални към момента на определянето ѝ (например преди 3-4 години). Ползването на такава цена като отправна точка по смисъла на чл. 9, ал. 5, т. 2 за целите на теста на хипотетичния монополист е предпоставка за влошаване на обективността на анализа, тъй като за период от определянето на регулираната цена до анализа е възможно нивата на разходите да са се променили дотолкова, че макар и регулирана, дадена цена не би могла да бъде определена като такава на <i>“конкурентно ценово равнище”</i>.</p> <p>В тази връзка считаме, че разпоредбата на чл. 9, ал. 5, т. 2 следва да бъде прецизирана, така че да</p> | <p>по-нататък в настоящия документ Насоки`2018)³.</p> <p>В т.31 от Насоки`2018 е посочено, че: <i>„В областта на конкурентното право тестът на хипотетичния монополист се прилага за продукти или услуги, чиито цени се определят свободно и не подлежат на регулиране. В областта на регулирането ex ante, т.е. когато продукт или услуга вече се предлага на регулирана цена, основана на разходите, се приема, че регулираната цена е определена на конкурентно равнище, и тя следва да се използва като отправна точка за теста на хипотетичния монополист.“</i></p> <p>Видно от разпоредбата на чл. 9, ал. 5, т. 2 от действащата Методика, тя коректно отразява смисъла на т. 31 от Насоки`2018 - в случай, че тестът на хипотетичният монополист се прилага за продукт или услуга, чиято цена е регулирана, то за стартова цена трябва да се използва <i>„определената на конкурентно равнище регулирана цена, основана на разходите”</i>.</p> <p>В областта на електронните съобщения обаче е възможно, на пазара да се предлага продукт или услуга, чиято цена да е регулирана, но да не е формирана въз основа на разходите/себестойността за производството ѝ (например, когато ценовата регулация няма за цел да гарантира ценообразуване по себестойност, а да осигури достъпни оферти при предоставянето на универсална услуга⁴). При тези случаи е налице регулирана цена, която не е определена на конкурентно равнище и използването ѝ като отправна точка за прилагане на теста на хипотетичния монополист би довело до грешен извод. Този е смисълът, заложен в цитираната от БТК</p> |
|--|---|--|

¹ Бележка 32, “Това допускане може да бъде оборено, ако съществуват безспорни признаци, че регулираната преди това цена не е била определена на конкурентно равнище. При тези обстоятелства може да е подходящо като отправна точка да се използва цена, получена от актуализиран модел на разходите или сравнителен анализ”.

³ Пълното наименование на документа, публикуван в Официалния вестник на Европейския съюз (ЕС) от 07.05.2018 г.: „Насоки за пазарен анализ и оценка на значителната пазарна сила съгласно регулаторната рамка на ЕС за мрежите на електронни съобщения и услугите“

⁴ Съгласно чл.182, ал. 1 от ЗЕС Универсалната услуга е набор от услуги с определено качество, предлагани на всички потребители независимо от географското им местоположение на територията на страната **на достъпна цена**

| | | | |
|--|--|---|---|
| | | <p>отразява в цялост т. 31 от Насоките във връзка с бележка 32, а именно да допуска като възможност ползването като отправна точка за целите на теста на хипотетичния монополист на цена, получена от актуализиран модел на разходите или сравнителен анализ, когато са налице основания да се приеме, че дадена регулирана цена не е определена на конкурентно равнище. Позоваването на тази възможност ще е характерна за случаите, при които регулираната цена се определя на база разходи, актуални към момента на извършването на анализа, но не е преразгледана при настъпили промени в разходите, така че да бъде отчетен актуалния размер на разходите за нов отчетен период следващ анализа. Ето защо предлагаме в Проекта да се разпише и предвиденото в Насоките отклонение от посочения в разпоредбата принцип за определяне на стартовата цена при теста за хипотетичния монополист.</p> | <p>бележка под линия № 32 от Насоки`2018. Поради това КРС смята, че предложената от БТК редакция на чл. 9, ал. 5, т. 2 смислово не съответства на посочената бележка под линия, тъй като тя не се отнася за визираните от предприятието случаи „при които са налице основания да се приеме, че приложения модел на разходите, както и самите разходи, взети предвид при определянето на тази цена не се припокриват като обхват и размер с отчетените към момента на извършване на оценката разходи, относими към предоставяне на изследваната услуга“.</p> <p>В допълнение следва да се има предвид, че както в бележка под линия № 32 от Насоки`2018 е уточнено, че по отношение на регулираната цена може да съществуват признаци, че тя не е била определена на конкурентно равнище, така и по отношение на нерегулираната цена, в бележка под линия № 32 от Разяснителната бележка към Насоки`2018 е даден пример със ситуация на пазара, при която дадена нерегулирана цена също може да не е конкурентна. В този случай резултатът при прилагане на теста на хипотетичния монополист също би бил компрометиран (в правото и в практиката за защита на конкуренцията тази ситуация е известна като "Целофановата заблуда" (<i>cellophane fallacy</i> или <i>cellophane paradox</i>))⁵. Тази бележка под линия също не е изрично упомената в чл. 9, ал. 5, т. 1 от Методиката. В тази връзка следва да бъде отчетено, че целта на Методиката е да се дефинират основните принципи и правила при определяне, анализ и оценка състоянието на конкуренцията на съответните пазари, като в чл. 3, ал. 2 от нея изрично е посочено, че</p> |
|--|--|---|---|

⁵ „Целофановата заблуда“ (или парадоксът на целофана) описва форма на погрешно разсъждение в пазарния анализ, което възниква, когато едно предприятие продава продукт без първоначално никакви или малко заместители, което му позволява да предлага този продукт на цена над конкурентното ниво. След като цената е определена на над конкурентно ниво, продуктът може да привлече все повече и повече нови заместители, създавайки (фалшиво) впечатление за ефективна конкуренция. В резултат на това използването на повишената пазарна цена на продукта може да доведе до погрешно тълкуване на резултатите от антиконкурентното поведение като липса на пазарна мощ; виж също точка 19 от Известие на ЕК от 1997 г. (97/С 372/03) относно дефиницията на пазара.

| | | | | |
|---|------------------------|--|-----------|--|
| | | | | <p>КРС определя съответните пазари и извършва анализ за наличието на ефективна конкуренция на тях в съответствие с актуалните към съответния момент Насоки на ЕК. Ето защо КРС счита, че дори и посочените изключения в цитираните бележки под линия да не са изрично упоменати в Методиката, това няма да застраши обективността и коректността на анализа. Не е необходимо в Методиката да се изброяват всички възможни случаи на уточнения и изключения, посочени в Насоките и Разяснителната бележка към тях, тъй като чл. 64 (3) от Европейския кодекс за електронни съобщения задължава КРС да ги отчита в максимална степен и както показва и натрупаната до момента практика в КРС при изготвяне на пазарни анализи, КРС прилага Насоките на ЕК, дори и в Методиката да няма конкретно възпроизвеждане на определен текст от тях.</p> |
| 2 | „А1 България“ ЕАД (А1) | <p>Считаме, че предложената редакция на чл. 16, т. 5 от Методиката, следва да се допълни, както следва:</p> <p><i>„т. 5. географското проучване от Глава десета, Раздел V от Закона за електронните съобщения, което да е проведено не по-рано от 18 месеца преди извършването на анализа“.</i></p> <p>Мотиви:</p> <p>Географското проучване за разгръщане на мрежите за ширококолов достъп несъмнено би оказало влияние върху обективността и прецизността на един пазарен анализ, но сме на мнение, че ако е направен много преди извършването на анализа на съответния пазар, то същият няма да отразява реалната пазарна ситуация в разглеждания период, в т.ч. и по отношение на информация събрана по реда на чл. 40 от ЗЕС.</p> <p>Нещо повече – възможно е едно географско проучване да попадне в два пазарни анализа, което</p> | Приема се | <p>В разпоредбата на чл. 16 от Методиката са посочени възможните източници на информация и данни, които КРС може да използва за целите на определяне, анализ и оценка на съответните пазари на обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги. В зависимост от спецификата на всеки отделен анализ КРС използва някои от изброените данни и източници на информация, когато те са относими към разглеждания пазар, като включва в анализа възможно най-актуалните налични към момента данни.</p> <p>Разпоредбите на Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения, касаещи периодичността на преглед на съответните пазари и провеждането на географски проучвания са транспонирани с чл. 181а и чл. 157а от Закона за електронните съобщения (ЗЕС). Съгласно тези разпоредби географското проучване се актуализира най-малко на три години (чл. 181а), а сроковете за преглед на</p> |

| | | | | |
|---|-----|--|---------------------------|---|
| | | <p>неминуемо ще доведе до неточност на резултатите. Последното е породено от различните срокове, в които е предвидено да се извършват съответните производства, а именно:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Географско проучване – най-малко на три години (чл. 181а ЗЕС); • Пазарни анализи – в рамките на до 5 години от определяне на специфични задължения (чл. 157а, т. 1 ЗЕС). <p>Всичко това е напълно възможно да доведе до значителни дисбаланси на пазара, имайки предвид че плановете на предприятията за разгръщане на мрежите им могат да са част от географското проучване, а пък състоянието на икономиката и условията за инвестиции са от определящо значение за реализирането, актуализирането на тези плановете.</p> <p>На последно място искаме да обърнем внимание и на политиките на ниво ЕС и в частност на ДАЕУ за повишаване на достъпността до електронни съобщителни услуги в слабо населени и отдалечени населени места. Предприеманите в този контекст мерки, несъмнено могат да влияят съществено на плановете на предприятията за разгръщане на мрежите в краткосрочен план, значително по-кратък от периодите на актуализация на географските проучвания. Именно затова, считаме че е от изключителна важност географските проучвания да се ползват само ако отразяват реални и актуални данни.</p> | | <p>съответните пазари са: до пет години от определяне на специфични задължения на предприятие/предприятия със значително въздействие върху съответните пазари и до три години при изменение на приложимата препоръка за съответните пазари, по отношение на пазари, които до момента на са определени като подлежащи на ех ante регулиране (чл. 157а).</p> <p>КРС не счита, че е възможно едно географско проучване да бъде използвано в два поредни прегледа на един съответен пазар, особено в общия приложим случай на петгодишен цикъл на преглед на пазарите, но споделя виждането, че актуалността на използваните данни е от значение за обективността и прецизността на всеки един пазарен анализ. В случая приемаме, че в контекста на политиките на ниво ЕС и прилагането на държавните политики и мерки, за разгръщане на електронните съобщителни мрежи у нас, те биха могли, в рамките на 3 години, да рефлектират негативно върху актуалността на данните от географското проучване. В тази връзка приемаме становището на предприятието, че за целите на пазарен анализ следва да се ползва географско проучване, което е проведено не по-рано от 18 месеца преди извършването анализа. Въпреки, че в становището на А1 липсват конкретни мотиви, обосноваващи конкретно посоченият срок считаме, че в контекста на тригодишният период, определен в чл. 181а от ЗЕС за провеждане на географските проучвания, предложеният от А1 срок от 18 месеца е равно отдалечен от крайния срок за провеждане на две поредни географски проучвания и допринася за баланс в актуалността на използваната информация от тях.</p> |
| 3 | БТК | <p>На мнение сме, че разпоредбата на чл. 16, т. 5 следва да се прецизира като се предвиди, че позоваването на географското проучване от Глава десета, раздел V от Закона за електронните съобщения</p> | <p>Приема се частично</p> | <p>КРС приема предложението в частта му, отнасяща се до необходимостта, данните от географското проучване, използвани за целите на пазарните анализи, да са актуални - мотивите на КРС в тази връзка са изложени</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>е допустимо в случай че географското проучване е проведено не по-рано от 1 година преди извършването на анализа.</p> <p>Мотиви:</p> <p>Информацията за разгръщането на мрежите за широколентов достъп, събирана в резултат от провеждането на географско проучване безспорно би могла да добави стойност за целите на даден анализ, но също така може да е причина за влошаване на неговата обективност. Притесненията ни са свързани с възможността за разминаване на периодите на географското проучване с тези на извършените анализи и дори получената информация по чл. 40 от ЗЕС. Съгласно чл. 181а от ЗЕС географското проучване се актуализира най-малко на три години, докато по смисъла на чл. 157а, т. 1 пазарни анализи се извършват в рамките на до 5 години от определяне на специфични задължения. В този случай, е възможна реална ситуация, при която към момента на извършване на даден пазарен анализ, спрямо който е приложимо използването на географско проучване да се окаже така, че данните от географското проучване реферират към два или повече отчетни периода в миналото. Подобно разминаване е съществено с оглед структурата на пазара и факта, че плановете на предприятията за разгръщане на мрежите им също може да са част от географското проучване. Състоянието на икономиката и условията за инвестиции са от определящо значение за реализирането на тези плановете. Всяка промяна в тези условия би могла да промени нагласите на предприятията, да промени съществено плановете им и съответно да определи като неактуални включените в рамките на географското проучване данни. В допълнение насърчаване на изграждането на високоскоростни</p> | <p>по-горе в т.3 по аналогично предложение на „А1 България“ ЕАД.</p> <p>КРС не приема предложения в становището срок от 1 г., поради това, че извършването на един пазарен анализ представлява процедура, продължаваща няколко месеца, която освен обработка, агрегиране и анализ на данни, включва и провеждане на обществено обсъждане (съгласно чл. 151, ал. 2 от ЗЕС), и консултации с Европейската комисия, Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения и на регулаторните органи на държавите – членки на Европейския съюз (съгласно чл. 42 от ЗЕС), поради което КРС счита, че предложеният от А1 срок от 18 месеца е балансиран, както по отношение на времето, което обичайно отнема извършването на един пазарен анализ, така и по отношение на 3-годишния срок за провеждане на географски проучвания, съгласно ЗЕС.</p> |
|--|--|--|

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | <p>мрежи за пренос на данни и предприеманите същевременно от ЕС и Държавната агенция за електронно управление мерки за повишаване на достъпността до електронни съобщителни услуги в слабо населени и отдалечени населени места са в състояние съществено да променят търговските намерения на всяко предприятие в по-кратки срокове от предвидените по закон такива за географските проучвания. Ето защо предлагаме данните от географските проучвания да се ползват само ако са актуални и отразяват фактичесткото положение.</p> | | |
|--|--|---|--|--|