



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.7.2024 г.
С(2024) 5116 final

Комисия за регулиране на
съобщенията (КРС)

ул. „Гурко“ № 6
София 1000
България

На вниманието на:
г-н Иван Димитров
Председател

Относно: Преписка VG/2024/2521: пазар на едро за достъп до пасивна/физическа инфраструктура в България

Член 32, параграф 3 от Директива 2018/1972/ЕС: без забележки

Уважаеми г-н Димитров,

1. ПРОЦЕДУРА

На 14 юни 2024 г. Комисията регистрира нотификация от българския национален регулаторен орган — Комисията за регулиране на съобщенията (КРС)⁽¹⁾ относно българския пазар за достъп до физическа инфраструктура⁽²⁾.

⁽¹⁾ Съгласно член 32 от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения („Кодекса“) (ОВ L 321, 17.12.2018 г., стр. 36).

⁽²⁾ Пазарът за достъп до физическа инфраструктура не е посочен в списъка на съответните пазари на продукти и услуги в Препоръка (ЕС) 2020/2245 на Комисията от 18 декември 2020 г. относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, подлежащи на

Националните консултации⁽³⁾ се проведеха от 26 февруари 2024 г. до 27 март 2024 г.

На 21 юни 2024 г. Комисията изпрати искане за информация⁽⁴⁾ до КРС, а на 26 юни 2024 г. получи отговор.

2. ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТОМЯРКАТА

Уведомлението и последващата информация, предоставена от КРС, се отнасят до определянето и оценката на условията на конкуренция на отделен пазар на едро за достъп до физическа инфраструктура и на базовия пазар на дребно в България, последвани от определяне на оператор със значителна пазарна сила (ЗПС) и налагане на корективни мерки.

2.1. Хронология на преписката

Досега КРС не е определила отделен пазар за достъп до физическа инфраструктура.

В последния си преглед на свързан пазар на едро за местен достъп, предоставян в определено местоположение⁽⁵⁾ в България (преписка BG/2019/2155⁽⁶⁾), КРС анализира пазара на дребно за ширококолов достъп, като отбелязва значителни промени на пазара: а) в повечето градове в България има поне двама доставчици; б) 76,2 % от селата имат достъп до ширококоловите услуги; в) в България има общо 548 предприятия, предоставящи ширококолов достъп. Предвид динамиката и развитието на пазара КРС стигна до заключението, че пазарът за ширококоловите услуги на дребно е конкурентен. Пазарът на едро за местен достъп се характеризира със силна конкуренция между платформите. Пазарните дялове на БТК (заварения оператор) и двата основни алтернативни оператора „А1 България“ и „Булсатком“ са съответно 25,7 %, 25,4 % и 9,3 %. КРС също така отбелязва липса на интерес към продуктите за достъп от страна на алтернативните оператори, въпреки наложените на БТК задължения за достъп, включително регулираните цени. КРС заключи, че наблюдаваните на пазара на дребно структура и динамика, включително пазарните дялове, са подходящи за оценката на съответния пазар на едро.

регулиране *ex ante* (ОВ L 439, 29.12.2020 г., стр. 23—31) („Препоръка от 2020 г. относно съответните пазари“).

⁽³⁾ В съответствие с член 23 от Кодекса такава консултация във всички случаи следва да бъде не по-кратка от 30 дни.

⁽⁴⁾ В съответствие с член 20, параграф 2 от Кодекса.

⁽⁵⁾ Отговарящ на пазар 3а в Препоръка 2014/710/ЕС на Комисията от 9 октомври 2014 г. 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 (Препоръката от 2014 г. относно съответните пазари) (ОВ L 295, 11.10.2014 г., стр. 79).

⁽⁶⁾ С(2019) 3187.

В резултат на констатацията, че пазарът е конкурентен, КРС предложи да отмени всички наложени преди това задължения, включително достъп до каналите и пасивната инфраструктура на БТК. Този аспект на предишното решение обаче беше критикуван по време на националните консултации. КРС счита, че в миналото за алтернативните оператори е било от решаващо значение да се възползват от достъпа до пасивната инфраструктура на БТК на регулирани цени. Въпреки това за периода, оценен при предишните анализи, КРС заключава, че много алтернативни оператори разполагат със собствени канали и оказват конкурентен натиск върху БТК. КРС счита, че пазарът е конкурентен, като добавя, че потенциалното поведение на БТК е допълнително ограничено от националното транспониране на Директивата за намаляване на разходите за ширококолов достъп⁽⁷⁾, което би могло да гарантира задължения, подобни на тези по режима на ЗПС.

В своето писмо с коментари Комисията изрази редица критични бележки относно основаната на инфраструктура конкуренция и необходимостта да се даде възможност за преходен период.

Комисията посочи, че в оценката си КРС признава, че достъпът до пасивна инфраструктура (канална мрежа) се е доказал като ефективно средство за постигане на напредък в развитието на нова мрежова инфраструктура от алтернативни оператори, като това е единственият продукт за достъп на едро, използван от алтернативните оператори, които изразиха своята загриженост относно оттеглянето на тази мярка по време на националните обществени консултации. Комисията се позовава на факта, че БТК, разполагаща със съществуваща инфраструктура, все още има голямо предимство при разгръщането на мрежата.

Комисията също така коментира факта, че КРС е предложила седеммесечен преходен период за отмяна на задължението за достъп до физическа инфраструктура, който започва с публикуването от БТК на условията за достъп съгласно националната рамка за симетрично регулиране, транспонираща Директивата за намаляване на разходите за ширококолов достъп, Закона за електронните съобщителни мрежи и физическата инфраструктура (ЗЕСМФИ). Комисията обаче отбеляза, че след този преходен период БТК има правото да прекратява и/или променя условията на договорите, сключени при условията на вече наложените въз основа на предишния анализ на пазара специфични задължения. Комисията изрази опасения, че след изтичането на преходния период промените в условията за достъп биха могли да имат вероятни значителни последици за инвестициите, направени от алтернативните оператори за разгръщане на техните мрежи, които няма да бъдат незабавно смекчени, ако в края на преходния период все още не се прилага ефективно ЗЕСМФИ.

Комисията отбеляза, че в обхвата на правомощията на КРС по ЗЕСМФИ не спада одобряването на типовите предложения и тя може да се намеси едва на по-късен етап в ролята си на орган за решаване на спорове. Поради това

⁽⁷⁾ Директива 2014/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи (ОВ L 155, 23.5.2014 г., стр. 1—14).

Комисията изрази становището, че на този етап е трудно да се установят пълното въздействие и ефективността на новите разпоредби, по-специално за гарантиране на стабилни и ясни условия за тези алтернативни оператори, които са разгърнали своята мрежа, разчитайки на регулирания достъп до каналната мрежа на БТК. В този контекст Комисията призова КРС да удължи допълнително преходния период, за да се осигури достатъчно време на всички участници на пазара, включително по-малките, които биха могли да бъдат по-уязвими към резки промени в договорните условия, за да се адаптират към новите разпоредби. Освен това Комисията настоятелно призова КРС да гарантира, че алтернативните оператори, които са инвестирали съгласно предишния режим, разполагат с гаранции за непрекъснат достъп до гражданската инфраструктура при сходни тарифи и условия за всички въведени услуги. С това се целеше да се избегне блокирането на инвестициите с дългосрочна възвръщаемост на алтернативните оператори, извършени добросъвестно въз основа на действащия режим на регулиран достъп.

Комисията подчерта, че достъпът до каналната мрежа е изиграл решаваща роля за развитието на българския пазар на ширококоловни услуги и разгръщането на алтернативни оптични мрежи. Комисията обаче отбеляза, че алтернативните канални инфраструктури не са толкова повсеместно разпространени както инфраструктурата на БТК, а значителен брой алтернативни оператори все още разчитат на достъп до каналната мрежа на БТК. Поради това Комисията отправи искане до КРС да следи отблизо и постоянно развитието на пазара, включително честотата и резултатите от разрешаването на спорове относно достъпа до физическа инфраструктура и всички свързани въпроси, които могат да имат отрицателно въздействие върху конкуренцията, по-специално в районите, които все още не са обхванати от алтернативни физически инфраструктури.

2.2. Определяне на продуктивния и географския пазар

2.2.1. Пазар на дребно за ширококоловен достъп в България

Както обяснява КРС в отговора си на искането за информация, КРС определя продуктивния пазар на дребно като включващ услуги за масов ширококоловен достъп в определено местоположение.

Според КРС в периода 2020—2023 г. броят на абонатите с ширококоловен достъп е отбелязвал постоянен растеж към края на всяка година, като темпът на растеж се забавя през разглеждания период.

КРС е изчислила пазарните дялове на основните конкуренти на пазара за фиксиран ширококоловен достъп на дребно. Завареният оператор „Виваком България“ ЕАД (Виваком) има най-голям дял както въз основа на броя на абонатите, така и въз основа на приходите. За разглеждания период дялът на заварения оператор въз основа на броя на абонатите се е увеличил от 27,1 % през 2020 г. на 32,1 % през 2023 г. В сравнение с 2022 г. дялът му се е увеличил с 0,9 процентни пункта, а в сравнение с 2020 г. — с 5 процентни пункта. Второто по големина предприятие „А1 България“ ЕАД (А1) отчита ръст от 0,6 процентни пункта в сравнение с предходната година и 2,4 процентни пункта в сравнение с 2020 г., достигайки дял въз основа на броя на абонатите от 28,5 %, като отчетената разлика между неговия дял и дела на заварения оператор възлиза на 3,6 процентни пункта.

По отношение на пазарните дялове, изчислени въз основа на приходите от предоставянето на фиксиран широколентов достъп на дребно, на двете челни места отново са Виваком с дял от 28,8 % и А1 с дял от 23,8 %. Делът на заварения оператор рязко се е увеличил с 7,2 процентни пункта в сравнение с предходната година.

За 2023 г. общият дял на Виваком с придобитите предприятия, изчислен въз основа на броя на абонатите, възлиза на 40,8 %, като разликата между него и дела на второто по големина предприятие А1 нараства до 12,3 процентни пункта. Общият дял на Виваком, изчислен въз основа на приходите, възлиза на 38,4 %. С придобиването на ключови регионални доставчици на този пазар позициите на Виваком се засилват значително.

Виваком е предприятие, в което отчетеният ръст на средните месечни приходи на отделен абонат на услуга е най-голям през 2023 г. както в сравнение с предходната година (с 62 %), така и в сравнение с 2020 г. (с 43,3 %).

2.2.2. Определяне на пазара на едро за достъп до пасивна/физическа инфраструктура

КРС включва в продуктивния обхват на пазара на едро подземна физическа инфраструктура, изградена с цел разгръщане на електронни съобщителни мрежи (ЕСМ), която включва инфраструктура, изградена от операторите на ЕСМ и газоразпределителните дружества за отдаване под наем на оператори на ЕСМ. Продуктивният обхват на пазара не включва подземна физическа инфраструктура, изградена за други цели.

Според КРС е подходящо определянето на автономен пазар за достъп до физическа инфраструктура, тъй като при съответните национални обстоятелства условията на конкуренция са различни на пазарите надолу по веригата, а установената дерегулация на някои пазари надолу по веригата зависи от използването на физическата инфраструктура на оператора със ЗПС. Това е оправдано и когато един оператор притежава повсеместна физическа инфраструктура, а в българския случай тези фактори са налице.

Оценката на КРС показва, че конкурентната среда при съществуващото симетрично регулиране се влошава, тъй като то не е достатъчно ефективно, за да осигури стабилни и ясни условия за операторите, които са разгърнали или възнамеряват да разгърнат свои собствени електронни съобщителни мрежи. КРС изразява загриженост, че честотата на споровете и резултатите от разрешаването на спорове относно достъпа до физическа инфраструктура създават несигурност на пазара за предприятията, които разчитат на регулиран достъп.

КРС взема предвид и броя на сливанията и придобиванията, извършени от Виваком през последните години. През периода, обхванат от анализа на пазара, се очаква позициите на Виваком на пазарите на дребно да се засилят в резултат на извършените концентрации. Съгласно данните, с които разполага КРС за 2023 г., общият пазарен дял въз основа на броя на абонатите на дребно на Виваком за фиксиран достъп до интернет, включително дяловете на придобитите предприятия, възлиза на над 40 %. КРС счита, че са налице предпоставки за потенциална вреда за конкуренцията. Липсата на яснота по

отношение на условията за предоставяне на достъп, главно по отношение на приложимите цени за достъп до пасивната инфраструктура, поражда несигурност и непредвидимост за всички контрагенти надолу по веригата, включително на пазара на дребно за ширококоловни услуги в определено местоположение.

Според КРС каналната инфраструктура не може лесно да се дублира поради необходимостта от значителни инвестиции за изграждане. В същото време съществува и риск направените инвестиции да бъдат до голяма степен невъзвръщаеми при наличието на вече разгърнатата канална мрежа.

Каналната мрежа, собственост на заварения оператор, има най-голям капацитет и най-голямо покритие по отношение на дължината на маршрутите и броя на населените места, в които се намира. Съответно търсенето и използването на достъп са насочени главно към тази инфраструктура. Завареният оператор е основният доставчик с пазарен дял от 90,4 %, изчислен въз основа на предоставения достъп до каналната мрежа (общо количество на предоставените канали/тръби от полиетилен с висока плътност (HDPE)). Инфраструктурата на конкурентните предприятия е фрагментирана и допълва тази на заварения оператор в много случаи в райони, в които няма канална мрежа.

КРС взема предвид законовото ограничение в националното законодателство (член 63, параграф 2 от ЗЕСМФИ), съгласно което е забранено разполагането на въздушни електронни съобщителни мрежи в градски територии с повече от 10 000 жители (в които живеят почти две трети от населението на страната). Поради това КРС счита, че наличната инфраструктура от стълбове не може да се разглежда като алтернатива на каналната мрежа, ако има малко, но значимо трайно увеличение на цената за достъп до тази мрежа.

КРС установява липса на интерес на пазара за достъп на едро до стълбове, като счита, че липсата на интерес се дължи на факта, че стълбовете са изградени основно като спомагателни стълбове за прехода (окачване/спускане на кабел) от стълб, изграден за електроразпределителната мрежа, към къща. Поради това КРС счита, че продуктивният обхват на съответния пазар не включва стълбове, изградени с цел разгръщане на електронни съобщителни мрежи.

Според КРС пазарният дял на заварения оператор, изчислен на национално равнище и за град София, не се различава значително и разликата е само 1,2 процентни пункта. Това показва, че условията на конкуренция в град София не се различават значително от условията на конкуренция на национално равнище. Поради това КРС заключава, че не е оправдано да се отдели град София (столица) като поднационален пазар, независимо от включването на подземната инфраструктура, изградена с цел разгръщане на други инфраструктури.

КРС заключава, че географското определяне на съответния пазар е национално.

2.3. Проверка по трите критерия

КРС извърши „проверка по трите критерия“ на новоопределения пазар за достъп до физическа инфраструктура.

Що се отнася до първия критерий (наличие на високи и постоянни структурни, правни или регулаторни бариери за навлизане на пазара), КРС стига до заключението, че необходимите високи нива на инвестиции, съчетани с факта, че част от разходите могат да бъдат блокирани, както и съществуването на исторически изградена канална мрежа, която представлява повече от 90 % от общата дължина на каналите/тръбите HDPE под наем, създават високи и постоянни бариери за навлизане на този пазар.

Що се отнася до втория критерий (пазарна структура, която не е насочена към ефективна конкуренция в рамките на съответния времеви хоризонт), не е предвидено изграждането на нова физическа инфраструктура с цел разширяване и разклоняване на мрежата на ЗПС или на такива, които може да възникнат (предоставени от предприятия, различни от оператора със ЗПС).

Що се отнася до третия критерий (неадекватност на правото в областта на конкуренцията), КРС счита, че правото в областта на конкуренцията е недостатъчно, за да се гарантира ефективна конкуренция.

2.4. Установяване на значителна пазарна сила

На пазара за достъп до физическа инфраструктура КРС предлага „Виваком България“ ЕАД да бъде определено като притежаващо ЗПС. Критериите, разгледани от КРС за тази цел, са:

- (i) пазарни дялове;
- (ii) контрол върху инфраструктура, която не може да се дублира лесно;
- (iii) икономии от мащаба и обхвата;
- (iv) вертикална интеграция;
- (v) липса на или слаба компенсираща покупателна способност; както и
- (vi) липса на потенциална конкуренция.

КРС установява, че операторът със ЗПС има пазарен дял от 48,5 %, изчислен въз основа на изградените канали, докато основните му конкуренти „А1 България“ и „Булсатком“ имат пазарни дялове съответно от 6,7 % и 6,6 %. КРС също така констатира, че пазарният дял на оператора със ЗПС, изчислен на търговския пазар въз основа на общата дължина на канали/тръби HDPE, до които е предоставен достъп, е 90,4 %. Същото изчисление на пазарните дялове, като се включат и собствените доставки, води до пазарен дял на ЗПС от 72,7 %.

2.5. Регулаторни корективни мерки

КРС предлага на оператора със ЗПС да бъдат наложени следните корективни мерки:

- достъп до пасивна инфраструктура и нейното използване;
- недискриминация, която включва недискриминация при предоставянето на информация, недискриминация по отношение на качеството и забрана на ценовата дискриминация;
- прозрачност, включително публикуване на референтни оферти;
- разходоориентираност на ценообразуването за достъп до пасивна (физическа) инфраструктура въз основа на модел на разходите. КРС запазва непроменен модела за определяне на цените, наложен още през 2011 г.

Като се има предвид, че пасивната инфраструктура се използва в България предимно за разгръщането на ММГК, КРС е включила рискова премия за ММГК в допълнение към средната претеглена цена на капитала за новоизградена мрежова инфраструктура. КРС определи рискова премия за мрежи за достъп от следващо поколение от 1,82 %, като използва средно аритметично въз основа на референтна стойност, свързана с осем други държави — членки на ЕС (Белгия, Хърватия, Чешката република, Дания, Финландия, Италия, Полша и Словения). КРС отчита, че [REDACTED] от заварените канали са напълно амортизирани.

3. БЕЗ ЗАБЕЛЕЖКИ

След като проучи нотификацията и допълнителната информация, предоставена от КРС, Комисията няма забележки. ⁽⁸⁾

В съответствие с член 32, параграф 9 от Кодекса КРС може да приеме проектомярката, като в такъв случай трябва да съобщи за това на Комисията.

Позицията на Комисията по отношение на тези конкретни нотификации не засяга позицията, която тя може да приеме по отношение на други нотифицирани проектомерки.

⁽⁸⁾ В съответствие с член 32, параграф 3 от Кодекса.

Съгласно точка 6 от Препоръка 2021/554⁽⁹⁾ Комисията ще публикува настоящия документ на своя уебсайт. Ако КРС е на мнение, че в съответствие с разпоредбите на ЕС и с националните разпоредби за търговската тайна, настоящият документ съдържа поверителна информация, която бихте искали да заличите преди публикуването му, моля уведомете Комисията⁽¹⁰⁾ в срок от три работни дни от получаването му⁽¹¹⁾. Моля, обосновайте искането си.

С уважение,



За Комисията
Roberto Viola
Генерален директор

⁽⁹⁾ Препоръка (ЕС) 2021/554 на Комисията от 30 март 2021 г. относно формата, съдържанието, сроковете и нивото на подробност на нотификациите съгласно процедурите, определени в член 32 от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ОВ L 112, 31.3.2021 г., стр. 5).

⁽¹⁰⁾ По електронна поща: CNECT-markets-notifications@ec.europa.eu

⁽¹¹⁾ Комисията може да информира обществеността за резултатите от своята оценка преди изтичането на посочения тридневен срок.