

## **Обща позиция на ОЕРЕС относно географски аспекти на пазарните анализи (дефиниции и задължения)**

5 юни 2014 г.

## Съдържание

Резюме .....	3
I. Въведение .....	6
II. Основни принципи .....	7
III. Основни случаи след приемането на Общата позиция от 2008 г. ....	9
IV. Необходимост от извършване на географски анализ .....	13
V. Продуктови пазари, повлияни от географската сегментация на пазарите/задълженията .....	16
VI. Примерен анализ за оценка на географското диференциране във връзка с конкурентните условия .....	19
6.1.Значение на пазарните условия на дребно .....	19
6.2.Наличие на различни конкурентни условия в контекста на пазари 4 и 5 .....	21
6.3.Типични ситуации, които трябва да се вземат предвид при извършване на географския анализ .....	21
6.4.Избор на географска единица при поднационални пазари .....	23
6.4.1 Ситуация 1: Конкуренцията на пазара на дребно, основно обусловена от достъп на едро до медни мрежи и алтернативни инфраструктури. ....	25
6.4.2 Ситуация 2: Условията на пазара на дребно, основно обусловени от междуплатформената конкуренция .....	26
6.5. Критерии за оценка на хомогенността на конкурентните условия .....	27
6.6. Прагове за обединяване на географски райони .....	33
6.7. Въздействие на развитието на съществуващите мрежи върху географските анализи – мрежи за достъп от следващо поколение (NGA) .....	34
6.7.1. Въздействие на развитието на мрежите за достъп от следващо поколение върху конкуренцията.....	35
6.7.2. Географска сегментация, съобразна със сценариите, предвидени в Препоръката за NGA от 2010 г. ....	36
VII. Анализ на SMP и диференциране на задълженията.....	39
7.1. Географска сегментация на пазарите спрямо географско диференциране на задълженията .....	39
7.2. Рискове и предимства в резултат от географския анализ .....	40
VIII. Заключение .....	42

## Резюме

- (1) През октомври 2008 г. Групата на европейските регулатори (ГЕР) прие Обща позиция относно географските аспекти на пазарните анализи. Общата позиция от 2008 г. изследва при какви обстоятелства подход, ориентиран към географска диференциация при изготвянето на пазарните анализи (дефиниции и задължения) може да се счита за подходящ и как такъв подход би могъл да бъде приложен.
- (2) Като цяло, основните идеи, изразени в Общата позиция от 2008 г., запазват своята относимост и съответствие по отношение на базираната на достъпа до медни мрежи конкуренция. От 2008 г. насам обаче няколко събития дадоха повод на ОЕРЕС да анализира дали конкретни въпроси, свързани с тези събития, обуславят необходимостта от актуализиране на Общата позиция от 2008 г. В тази връзка настоящият преглед предоставя допълнителна информация за някои от въпросите, възникнали при географската сегментация. Крайният резултат от този проект на ОЕРЕС ще бъде актуализирана Обща позиция, която ще обедини Общата позиция от 2008 г. и новите въпроси, които следва да бъдат разгледани предвид новите пазарни тенденции.

### 1. Основни случаи, свързани с географския анализ, след приемането на Общата позиция от 2008 г.

- (3) Настоящият документ първо разглежда случаи по стартирана от Европейската комисия Фаза II съгласно член 7, от 2008 г. насам, които се отнасят до географските аспекти на пазарните анализи и накратко се позовават на опита, натрупан от националните регулаторни органи (НРО), по този въпрос в контекста на процедурата по преглед на пазарите.

### 2. Относими показатели при оценката на необходимостта от извършване на географски анализ

- (4) Настоящият раздел акцентира върху развитието на пазара, настъпило от 2008 г. насам. Основното развитие е свързано с нарастващото покритие на мрежите и дейността на алтернативните предприятия, което е резултат от i) нарастващото използване на необвързан достъп по отношение на медната мрежа на историческото предприятие, ii) нарастващото значение на технологиите, различни от xDSL (кабелни, Wi-Fi, мобилен широколентов интернет и т.н.), както и iii) развитие на високоскоростните оптични мрежи (мрежи за достъп от следващо поколение - NGA).
- (5) Като се има предвид фактът, че географският анализ на пазара е труден процес както за НРО, така и за операторите, в раздела са засегнати редица индикатори, които могат да бъдат относими при оценка на необходимостта от извършване на подробен географски анализ, включващ и определянето на границите на локалните пазари. По-специално фактори като например брой на операторите, предлагащи услуги на дребно в определен район, тяхното покритие и наличните ценови условия могат да подпомогнат НРО при вземането на решение относно необходимостта от определяне на поднационални пазари.

### 3. Пазари, които е най-вероятно да бъдат засегнати от географска сегментация

- (6) Настоящата преработена обща позиция се отнася до всички пазари на електронни съобщителни услуги, засегнати от процеса на ex-ante регулация, но поради

причини, посочени по-долу, акцентът остава върху ширококоловите услуги, по-конкретно предоставянето на ширококолов достъп на едро (включен в Пазар 5 от Препоръка на Комисията от 2007 година относно съответните пазари на продукти и услуги<sup>1</sup>) и предоставянето на достъп на едро до (физическа) мрежова инфраструктура (Пазар 4 от Препоръката от 2007 г.).

- (7) Пазар 5 като цяло се счита за пазара, който най-податлив на географско сегментиране, тъй като конкурентният натиск, който необвързания достъп до абонатна линия (LLU) може да упражнява на този пазар (в допълнение към непрекия натиск, които други технологии могат да окажат на ниво пазар на едро) често варира на територията на дадена държава. На Пазар 4 развитието на собствени инфраструктури (по-специално в контекста на развитието на влакнесто-оптични мрежи) може да доведе до разгръщане на повече от една мрежа в определени региони, но не непременно в цялата държава. В резултат на това разгръщане на алтернативни инфраструктури условията на конкуренция може да варират не само на Пазар 5, но и на Пазар 4.

#### **4. Примерен анализ за оценка на географското диференциране във връзка с конкурентните условия**

- (8) Тъй като основната цел на налагането на ех-ante задължения е да се гарантира развитието на ефективно конкурентен пазар в полза на потребителите, отправната точка на географския анализ обикновено ще бъдат конкурентните условия, преобладаващи на ниво пазар на дребно при липсата на регулация на разглеждания пазар. Това означава, че макар продуктите за достъп на едро, предлагани на трети страни, да са от значение за постигането на тази цел, при определени обстоятелства инфраструктурната конкуренция би могла да бъде достатъчна.
- (9) Предвиждат се два основни типа конкурентни ситуации: i) държави-членки, при които мерките, наложени на ниво пазари на едро, в частност необвързан достъп до абонатна линия, представляват важен инструмент за развитие на конкуренция, евентуално подкрепен от наличието на алтернативни инфраструктури, както и ii) държави-членки, при които необвързания достъп до абонатна линия не е толкова широко разпространен, а развитието на конкуренция е обусловено от наличието на алтернативни платформи (междуплатформена конкуренция).
- (10) Препоръчва се и в двата случая НРО да изследва съответните променливи, необходими за изготвяне на географски анализ, по-специално при избора на подходяща географска единица и при определянето на географските райони с цел осигуряване на хомогенност на условията, преобладаващи в районите, считани за еквивалентни. Колкото по-голямо е значението на необвързания достъп на пазара, толкова по-голяма е ролята на локалната централа/главния разпределител (MDF) на оператора със значително въздействие върху пазара (SMP) за целите на географското сегментиране.

#### **5. Въздействие на развитието на съществуващите мрежи върху географските анализи – мрежи за достъп от следващо поколение (NGA)**

- (11) ОЕРЕС отбелязва засилено внедряване на мрежи за достъп от следващо поколение от 2008 г. насам. Внедряването на оптика от историческите и алтернативни оператори може да окаже значително въздействие върху динамиката на конкуренцията на пазарите на ширококолови услуги, включително

<sup>1</sup> Препоръка на Комисията от 17 декември 2007 година относно съответните пазари на продукти и услуги от сектора на електронните съобщения, подлежащи на ех-ante регулиране в съответствие с Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (2007/879/ЕО).

да въздейства върху потенциалното определяне на поднационални географски пазари и върху вече наложени задължения във връзка с традиционната медна мрежа на предприятието със значително въздействие върху пазара.

При географската сегментация са взети предвид сценариите, предвидени в препоръката на Европейската комисия относно регулирания достъп до мрежи от следващо поколение - NGA<sup>2</sup>. Тези сценарии се базират на броя мрежи за достъп от следващо поколение, налични в даден географски район: Няколко мрежи или една мрежа, развита чрез съвместно инвестиране. Ефектите и от двата сценария върху географската сегментация, включително и условията, които може да се наложи да бъдат изпълнени преди да се пристъпи към географска диференциация на пазарите/задълженията, са разгледани в детайли. Разгледана е и необходимостта от преразглеждане на географския пазарен анализ или географски диференцирани задължения в случаите, в които сегментацията на пазар 5 се основава на продуктите за достъп на пазар 4, което може да е станало излишно.

#### **6. Анализ на SMP и диференциране на задълженията**

(12) И накрая, се посочват двата възможни начина за преодоляване на географските различия в условията на конкуренция на територията на страната: i) диференциация на пазарите, както и ii) диференциране на задълженията. Разгледани са също така ползите и рисковете, свързани с географския анализ. В този смисъл целта на НПО е да предотвратят допускането на два типа грешки: „Грешки тип 1“, при които е налице дерегулация (или облекчена регулация), когато в действителност би била оправдана регулация (или по-строга регулация); както и „грешки тип 2“, при които е налице регулация (или по-строга регулация), без да има основания за регулиране (или по-облекчено регулиране).

---

<sup>2</sup> (2010/572/EC) ОВ на ЕС бр. L 251/35 от 25 септември 2010 г.

## I. Въведение

- (1) През октомври 2008 г. ГЕР публикува своята Общата позиция относно географските аспекти на пазарните анализи (дефиниции и задължения)<sup>3</sup>. Общата позиция от 2008 г. обхваща редица технически аспекти на определянето на географския пазар и има за цел да постигне общо разбиране относно основните елементи на този процес, като предостави насоки на тези НРО, които съгласно националните си особености избират географско сегментиране при анализ на пазарите си.
- (2) Предвид естеството на географския анализ и необходимостта от голям ресурс за неговото изготвяне, Общата позиция от 2008 г. създава набор от леснодостъпни индикатори, които биха могли да сигнализират за наличието на разлики в условията на конкуренция в рамките на националната територия. Ако тези индикатори сочат, че условията на конкуренция не са достатъчно еднородни, обикновено се счита за подходящо изготвянето на подробен географски анализ.
- (3) Общата позиция от 2008 г. също анализира и някои от основните елементи, които трябва да бъдат взети предвид при извършването на географски анализ. Във връзка с избора на подходяща географска единица са разгледани два основни варианта. Първият вариант е да се определи географската единица, въз основа на политически или административни граници. Вторият вариант е да се избере мрежовият подход, въз основа на топологията на мрежата на историческото предприятие, като се вземе предвид и покритието на алтернативните мрежи.
- (4) Независимо от възприетия подход общата позиция от 2008 г. отбелязва също така, че географската единица трябва да отговаря на четири условия: i) единиците следва да се изключват взаимно, (ii) услугите, продадени от всички оператори, трябва да могат да бъдат отразени върху географските единици, (iii) единиците да имат ясни и стабилни граници, както и (iv) единиците да бъдат достатъчно малки, за да е малко вероятно конкурентните условия да варират значително в рамките на всяка една от тях и достатъчно големи, за да се предотврати поемането на прекомерна тежест от операторите и от НРО.
- (5) След установяване критериите за избор на съответната географска единица, общата позиция от 2008 г. анализира елементите, необходими за оценка на хомогенността на конкурентните условия в даден географски район. В Общата позиция от 2008 г. се подчертава, че за да се стигне до заключението, че конкурентните условия не са достатъчно еднородни, в анализите си НРО следва да се позоват на: i) разликите по отношение на бариерите за навлизане на пазара и броя на доставчиците; ii) сходността в пазарните дялове на тези доставчици, както и iii) потенциалните различия по отношение на цените или предоставяните услуги (например различни цени, определени от историческото предприятие в различните райони или, в случай, че историческото предприятие е определило единна цена, то съществуват разлики между неговите цени и цените на алтернативните предприятия). Общата позиция от 2008 г. отбелязва също така, че НРО следва да обедини тези райони, за които конкурентните условия са сходни, съгласно гореспоменатите критерии.

---

<sup>3</sup>ERG (08) 20 final, октомври 2008.г.

- (6) Накрая общата позиция от 2008 г. разглежда възможността за справяне с хетерогенността на конкурентните условия или чрез определяне на съответни поднационални географски пазари, или чрез диференциране на задълженията. Втората възможност се счита за подходяща в случаите, когато районите не са достатъчно стабилни или конкурентните условия не са достатъчно устойчиви, за да оправдаят определянето на поднационални пазари.
- (7) Общата позиция от 2008 г. се отнася основно до ситуация, при която конкуренцията се дължи на комбинация от LLU и наличието на алтернативни инфраструктури в определени райони. Въпреки това, развитието на пазара след приемането на общата позиция през 2008 г. доведе до нови предизвикателства. Някои НРО трябваше да се справят с различна пазарна ситуация, при която инфраструктурната конкуренция сама по себе си се счита за достатъчна, за да осигури ефективна конкуренция на ниво пазари на дребно в някои райони. Някои от тези случаи доведоха до проучвания на Европейската комисия в рамките на Фаза II, което даде възможност на ОЕПЕС да предостави по-подробна информация по този въпрос. В допълнение, разгръщането на мрежи за достъп от следващо поколение може да повлияе върху степента на инфраструктурната конкуренция в някои райони, фактор, който Европейската комисия признава, когато разглежда въпроса в своята Препоръка от 20 септември 2010 г. относно Регулиран достъп до мрежи за достъп от следващо поколение (NGA)<sup>4</sup>.
- (8) Като се вземат предвид тези тенденции, целта на настоящия преглед е да предостави допълнителни насоки на НРО по отношение на географското сегментиране. Крайният резултат от този проект на ОЕПЕС ще бъде актуализирана Обща позиция относно географските аспекти на определянето на пазара, която да взема под внимание и новите насоки.

## II. Основни принципи

- (9) Основната идея на този доклад е, че оценката на географските различия по отношение на конкуренцията по принцип е индивидуална задача, която отделните НРО трябва да изпълнят, както ясно се посочва в Рамковата директива<sup>5</sup>. Рамковата директива гласи, че Европейската комисия ще приеме препоръка относно съответните пазари на продукти и услуги, която препоръка ще *„определи онези пазари на продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, чиито характеристики могат да бъдат такива, че да оправдаят налагането на регулаторните задължения, определени в Специфичните директиви [...]”*<sup>6</sup>. Ето защо препоръката се съсредоточава върху определянето на съответните пазари на продукти и услуги, които могат да подлежат на ex-ante регулиране. Що се отнася до географското измерение на пазарите, Рамковата директива гласи, че *„Националните регулаторни органи, отчитайки максимално Препоръката и Насоките за SMP, определят съответни пазари, отговарящи на националните условия, и по-специално съответни географски пазари на тяхна територия, в съответствие с принципите на правото за защита на конкуренцията”*<sup>7</sup>, като по този начин пояснява, че определянето на географското измерение на пазарите е

<sup>4</sup> (2010/572 / ЕС) ОЖЕУ L251/35 от 25 септември 2010 г.

<sup>5</sup> Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги

<sup>6</sup> Рамкова директива, член 15, параграф 1.

<sup>7</sup> Рамкова директива, член 15, параграф 3.

задача, която по принцип се възлага на всеки НРО, който има опит на национално равнище в определяне на пазара в рамките на своята територия.

- (10) Националните регулаторни органи през годините са натрупали необходимия опит за справяне със сложността на оценката на географското измерение на пазарите, като в най-голяма степен отчитат насоките, предоставени от Европейската комисия относно определянето на географските пазари в Насоките за SMP<sup>8</sup> и в обяснителната бележка към препоръката от 2007 г. относно съответните пазари<sup>9</sup>. Значението на географското измерение на пазарите също така беше наскоро изтъкнато в „Доклад за бъдещите пазари на електронни съобщения, подлежащи на ех-ante регулиране“<sup>10</sup>, който ще послужи като основа при преразглеждането на препоръката относно съответните пазари от Европейската комисия.
- (11) В насоките за SMP се посочва, че за правилната оценка на условията на ефективна конкуренция трябва да се вземе предвид географското измерение на пазара на продукти или услуги. Съответният пазар обхваща район, в който условията на конкуренция са сходни или достатъчно хомогенни и се различават от съседните райони, в които преобладаващите условия на конкуренция са значително по-различни. Определянето на географския пазар не изисква условията на конкуренция да бъдат напълно еднородни. Достатъчно е те да бъдат сходни или достатъчно хомогенни и съответно онези райони, в които условията на конкуренция са „хетерогенни“, може да не бъдат считани като част от общ пазар.<sup>11</sup>
- (12) За определяне на географските пазари насоките за SMP ползват същите методи, както при определянето на продуктите пазари, т.е. оценка на взаимозаменяемостта при търсенето и при предлагането в отговор на относително увеличение на цените.<sup>12</sup>
- (13) Допълнителни указания са предоставени в обяснителната бележка: *“Инвестициите в алтернативна инфраструктура често са неравномерни на територията на дадена държава членка, а в много държави в някои части, обикновено в градските райони, вече има конкурентни инфраструктури. В такъв случай НРО може по принцип да дефинира поднационални географски пазари. [...] Фактът, че конкурентите предлагат своите продукти и услуги в рамките на определен район, а не на национално равнище, не е достатъчен, за да се стигне до заключението за наличието на отделни пазари. Необходимо е да се вземат предвид и други доказателства, свързани с взаимозаменяемостта при търсенето и предлагането на съответния пазар. Регионалните конкуренти могат да упражнят конкурентен натиск, отвъд района, в който осъществяват дейност, когато потенциалният SMP оператор прилага еднакви тарифи, а регионалният конкурент е твърде голям, за да бъде пренебрегнат. Освен това трябва да са налице доказателства, че натискът за ценовите разлики на регионално ниво произтичат от клиенти и конкуренти, а не просто да отразяват вариациите в основните разходи.”*<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Насоки на Комисията относно пазарния анализ и оценката на значителната пазарна сила съгласно регулаторната рамка на Комисията за електронните съобщителни мрежи и услуги (2002/C 165/03), ОВ С 165/6, 11.07.2002 г.

<sup>9</sup> Обяснителна бележка. Придружаващ документ към Препоръка на Комисията относно съответните пазари на продукти и услуги от сектора на електронните съобщения, подлежащи на ех-ante регулиране в съответствие с Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (второ издание) (C(2007) 5406).

<sup>10</sup> Налична на адрес <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/future-electronic-communications-markets-subject-ex-ante-regulation>

<sup>11</sup> Насоки за SMP, пар аграф 55-56.

<sup>12</sup> Насоки за SMP, параграф 57.

<sup>13</sup> Обяснителна бележка, стр. 12.



- (14)Обяснителната бележка също така допуска възможността за диференциация на задълженията, в случай, че не могат да бъдат дефинирани поднационални пазари.<sup>14</sup>
- (15)Съгласно насоките за SMP отправна точка при определянето на съответния географски пазар е тестът на хипотетичният монополист. Това може да доведе до определяне на голям брой много малки пазари, без особено значение за целите на пазарния анализ (и налагането на задължения). Например увеличаването на цените за ширококолов достъп с 5-10% най-вероятно няма да накара клиента да се премести да живее в друга част на държавата или да принуди оператора да разшири собствената си инфраструктура в нов район.
- (16)За да се стигне до убедителни резултати, от полза би могло да бъде да се обединят географските райони в няколко географски пазара, като всеки географски подпазар да обхваща всички райони, в които са налице достатъчно еднородни условия на конкуренция, и които се различават от тези на съседните пазари.

### III. Основни случаи след приемане на Общата позиция от 2008 г.

- (17)След приемането на общата позиция през 2008 г. са налице няколко случая на пазарни анализи, свързани с географски аспекти<sup>15</sup>. Въз основа на определянето на съответните продуктови пазари НРО откриха структурни и поведенчески доказателства, че в някои райони, главно в големите градове, конкурентните условия позволяват определянето на поднационални пазари.
- (18)Случаите, свързани с географското сегментиране на пазара, бяха разгледани в контекста на процедурата по член 7<sup>16</sup>, което доведе или до наличието на коментари по Фаза I или до изразяване на сериозни съмнения от страна на Европейската комисия по Фаза II. Случаите от Фаза II са от особен интерес, тъй като включват не само коментарите и/или сериозните съмнения на Европейската комисия, но и становището на ОЕПЕС. Четирите случая по Фаза II, възникнали след края на 2008 г., са представени накратко в настоящия преглед, заедно с коментарите и заключенията на различните заинтересовани страни.
- (19)В случая ES/2008/0805 Европейската комисия открива Фаза II на предложеното дефиниране на географския пазар от испанския национален регулаторен орган (СМТ) за пазара за ширококолов достъп на едро (WBA). СМТ предлага географска сегментация на задълженията, като определя две зони: По-конкурентна и по-малко конкурентна. По-конкурентната зона обхваща онези локални централи, при които или i) покритието на кабелния оператор е поне 60% и двама от трите основни национални оператора, предоставящи необвързан достъп, са представени, или ii) са представени трите основни национални оператора, предоставящи необвързан достъп, а пазарният дял на оператора със значително въздействие върху пазара е под 50%. В тази по-конкурентна зона предвидените

<sup>14</sup> Обяснителна бележка, стр. 13.

<sup>15</sup> Някои важни случаи вече бяха обсъдени в общата позиция от 2008 г., включително например UK/2007/0733 и AT/2007/0757 относно ширококоловия достъп на едро (WBA). Както в случая PT/2008/0851 относно WBA, съответната географска единица беше въз основа на локалната централа/MDF. Други случаи, свързани с терминиращи сегменти на линии под наем с коментари от Европейската комисия, бяха например UK/2003/0035-0039 и AT/2006/0508.

<sup>16</sup> Съгласно членове 7 и 7а от Рамковата директива заключенията от определянето на пазара и оценката на SMP, както и, ако е приложимо, предложените задължения трябва да бъдат сведени до знанието на Европейската комисия и на другите НРО. Целта на тази нотификация до ЕС, наречена процедура по член 7, е да допринесе за развитието на единен пазар на електронни съобщения, като осигури сътрудничество между НРО, както и между НРО и Европейската комисия.

задължения са по-облекчени, отколкото в по-слабо конкурентната зона, основно чрез оттегляне на задължението за разходоориентираност.

- (20) Съгласно коментарите на Европейската комисия СМТ не е предоставило достатъчно доказателства за хетерогенността на условията на конкуренция в рамките на националната територия, което би оправдало географско диференциране на наложените задължения. По-специално, Европейската комисия счита, че различията в пазарните условия, които обуславят географското сегментиране на пазара/задълженията, трябва да се характеризират с фактори като: i) различни търговски стратегии в различните зони; ii) признаци за по-ниски средни цени на дребно в по-конкурентните зони, iii) разлики във функционалностите или видовете услуги, предлагани в двете зони, iv) намаляване на пазарния дял на историческото предприятие както на ниво на дребно, така и на едро; v) стабилност на границите между зоните, включително да се разгледа въпросът дали разгръщането на мрежите за достъп от следващо поколение би могло да промени условията на конкуренция и да повлияе върху тези граници; както и (vi) доказателства за обща тенденция към ефективна конкуренция в по-конкурентните области. Според Европейската комисия СМТ не е изпълнил тези изисквания.

За разлика от това, становището на Групата на независимите регулатори<sup>17</sup> (ГНР, предшественик на ОЕРЕС) подкрепя основно предложението на СМТ за сегментиране на задълженията в рамките на пазара въз основа на наличните доказателства. Според ГНР или нестабилният характер на границите, или фактът, че разликите в цените на дребно от страна на алтернативните оператори отразяват използването на различни продукти на едро (а не непременно различен пазарен натиск), или съществуването на национална ценова политика от страна на оператора със значително въздействие върху пазара, оправдават дефинирането на национален пазар, както е предложено от СМТ. Освен това ГНР изразява съгласие със СМТ, че доказателствата очевидно оправдават географското диференциране на задълженията в рамките на националния пазар, с цел да се вземат предвид наблюдаваните географски различия в конкурентните условия на равнище на дребно. В крайна сметка обаче СМТ промени проектомарката си и определи национален пазар (и задължения).

- (21) По отношение на случай CZ/2012/1322 относно ширококоловия достъп на едро в Чешката република, чешкият НРО (СТУ) взе решение да раздели географския пазар на две различни области въз основа на наблюдаваните различия в условията на конкуренция. Използваните критерии се отнасят до бариерите за навлизане, броя на доставчиците, разпределението на пазарните дялове, ценообразуването и ценовите разлики.
- (22) Европейската комисия коментира, че липсват доказателства, които да подкрепят разделянето на два географски пазара, основно базирани на непряк натиск, упражняван от наличието на оферти на дребно на кабелни и Wi-Fi оператори върху пазара на ширококолов достъп на едро. Комисията по-специално постави под въпрос дали аргументите, свързани с пазара на дребно, биха били достатъчни за определяне на два отделни географски пазара на едро. Въпреки това, в становището си ОЕРЕС<sup>18</sup> стигна до заключението, че СТУ е предоставила достатъчно доказателства, които показват, че на пазара на ширококолов достъп на едро са налице значителни различия в условията на конкуренция. ОЕРЕС подчерта, че заключенията относно Wi-Fi са резултат от конкретната позиция на тази технология в Чешката република. ОЕРЕС отбеляза, че СТУ е предложил класификация, според която общини, в които съществуват най-малко три

<sup>17</sup> IRG (09) 01 II фаза случай Испания 090116.

<sup>18</sup> ОЕРЕС, 10 юли 2012 г., BoR (12) 69.

технологии и в които пазарният дял на историческото предприятие не надхвърля 40%, принадлежат към конкурентния сегмент на пазара. Освен това критериите и анализът до голяма степен следват общата позиция от 2008 г. Независимо от положителното становище на ОЕПЕС, Европейската комисия наложи вето върху проекторешението на чешкия регулатор (като взе предвид и други въпроси).

- (23) За пазара на широколентов достъп на едро в Полша, в случай PL/2012/1394, полският НРО (УКЕ) стигна до заключението, че конкурентните условия се различават значително в няколко общини въз основа на оценката на конкурентната ситуация на равнище на дребно, подкрепена от наличието на структурни критерии и модели на поведение. Европейската комисия изрази сериозни съмнения, като заяви, че УКЕ е използвал данни за определяне на съответния пазар, в противоречие с по-скорошен анализ на пазара и, че липсват достатъчно доказателства за разграничаване на регионалните пазари. При по-скорошния преглед на пазара (отхвърлен от Европейската комисия по причини, различни с определянето на пазара) УКЕ е установил, че пазарът е национален по обхват, налице е предприятие със значително въздействие на национално равнище и е предложил географско диференциране на задълженията.
- (24) По мнение на ОЕПЕС<sup>19</sup> сериозните съмнения на Европейската комисия са основателни, по-специално въз основа на недостатъчната оценка на търсенето на услуги на едро за широколентов достъп и на аргументите относно въздействието на потенциалната конкуренция. ОЕПЕС изрази опасения относно две бази данни, които предоставят определено различни резултати, като очевидно са остарели, неточни и не отразяват адекватно актуалното състояние на пазара. В крайна сметка Европейската комисия наложи вето върху проекторешението на Полша.
- (25) Най-скорошният анализ на пазара, в който е засегнат въпросът по отношение на сегментацията на поднационални пазари, е случаят АТ/2013/1442-1443 за линии под наем в Австрия, в който се преразглежда определянето на разнородни продукти и региони в определянето на един пазар на едро. Австрийският НРО (RTR) определя единен продуктов пазар за ниски и високи скорости, национален по обхват при сходни конкурентни условия. В предишния пазарен анализ от 2008 г. (случай АТ/2008/0836) RTR обаче дефинира различни продуктови пазари за ниско- и високоскоростни линии под наем и стигна до заключението, че е необходима географска сегментация, която изключва ex-ante регулация в 12 града.
- (26) По отношение на последния анализ Европейската комисия изразява сериозни съмнения поради липсата на добър анализ на взаимозаменяемостта, основан на по-подробни данни за определянето на пазара, който предполага, че условията за конкуренция, установени през 2008 г. в тези 12 града, остават непроменени за високоскоростните линии под наем. По-специално, в тези области, въз основа на пазарните дялове на тази част от пазара, дублирането на инфраструктурата може, според Комисията, да бъде икономически осъществимо.
- (27) В становището си ОЕПЕС<sup>20</sup> стига до заключението, че RTR не предоставя достатъчно доказателства, въз основа на предложената верижна взаимозаменяемост между нискоскоростните и високоскоростните продукти, за определянето на единен продуктов и географски пазар. ОЕПЕС предложи да се предоставят повече доказателства за определянето на пазара по отношение на продуктовата взаимозаменяемост в различни географски области. В крайна сметка Европейската комисия налага вето на австрийския проект за решение.
- (28) По отношение на позицията на други НРО по въпроса за географското сегментиране, както е описано в коментарите на Европейската комисия по Фаза I,

<sup>19</sup> ОЕПЕС, 14 януари 2013 г., BoR (13) 01.

<sup>20</sup> ОЕПЕС, 03 юни 2013 г., BoR (13) 73.

както и в приноса на НРО за изготвянето на настоящия доклад, Финландия, Ирландия и Франция имат съответен опит по отношение на пазарите на широколентови услуги, докато въпросът за географското сегментиране е разгледан по отношение на пазара за линии под наем в Белгия и Обединеното кралство<sup>21</sup>.

- (29) В последния пазарен анализ на пазари 4 и 5<sup>22</sup> финландският национален регулаторен орган (FICORA) определя 111 отделни регионални пазара въз основа на пазарните данни на ниво общини (един пазар включва част от община, една община или група общини). Това е така, тъй като във Финландия има няколко регионални (исторически) предприятия, и няма фиксиран мрежов оператор, притежаващ национална мрежа. Ценообразуването, броят на участниците и пазарните дялове на участниците на пазара варират значително между отделните региони, което според FICORA показва, че съответните географски пазари не са национални и е налице необходимост от определяне на поднационални пазари.
- (30) Във Франция<sup>23</sup> Пазар 5 е определен като национален. До 2011 г. ценовата регулация също има национален обхват, като цените следва да бъдат разходоориентирани, освен ако това не води до ценова преса за ефективните навлизащи предприятия. През 2011 г. се стига до заключението, че не трябва да се изисква ценова регулация в случаите, когато са налице алтернативни битстрийм оферти (разходоориентирани цени, прилагани навсякъде). В частност, задължението за определяне на цените на едро над разходите на ефективен алтернативен оператор е премахнато от обхвата на задълженията, приложими за оператора със SMP за районите, където са налице посочените алтернативни оферти на едро.
- (31) В Ирландия ComReg също ефективно е диференцирала задълженията за ценови контрол на географска база, в съответствие с последните приети решения относно „задълженията за достъп до мрежи от следващо поколение на пазари 4 и 5“ и „Ценовата регулация на пакетни оферти“ (изменяйки задълженията на пазари 1 и 4).<sup>24</sup> Решенията ефективно позволяват по-голяма гъвкавост в ценообразуването на едро и на дребно на отдаваните от историческото предприятие абонатни линии под наем и на пакетите, включващи широколентов достъп в рамките на определен географски район, определен от ComReg като LEAs (Large Exchange Areas). ComReg диференцира подхода си по отношение на задълженията в тези зони (LEAs) въз основа на факта, че в тях продължава да се наблюдава засилена инфраструктурна конкуренция, но остава на чувствителен етап на развитие. Изменените задължения за ценови контрол в рамките на LEA са обвързани със задължения за прозрачност и равнопоставеност, които да гарантират правилното прилагане на теста за нетните приходи и задължението по отношение на ценовата преса.
- (32) В последния си преглед на пазара на терминиращи линии под наем,<sup>25</sup> Ofcom определя допълнителен географски пазар, който обхваща района на Западен, Източен и Централен Лондон (WECLA)<sup>26</sup>, разширявайки обхвата на предишните си заключенията, при които бе установено, че в района, включващ Централен и Източен Лондон (CELA), се наблюдават разлики в конкурентните условия. Ofcom

<sup>21</sup> Случаите, свързани с „trunk“ сегментите на наети линии под наем, няма да бъдат обсъдени, тъй като в тези случаи географският характер на пазара обикновено се подразбира във факта, че инвестиционните решения обикновено не се вземат по райони, а по дестинации, което прави по-уместно да се разглеждат връзки между географски точки (маршрути) като подходящи единици.

<sup>22</sup> Нотифицирано до ЕК по случаи FI/2012/1328-1329.

<sup>23</sup> Случаи FR/2011/1213-1214.

<sup>24</sup> Нотифицирани до ЕК съответно по случаите IE/2012/1404 и IE/2012 / 1381-1382.

<sup>25</sup> Случай UK/2013/1428.

<sup>26</sup> В допълнение към обособения пазар, съществуващ в района Хъл, където функционира отделно предприятие със SMP.

дефинира отделен географски пазар за района на Западен, Източен и Централен Лондон (WECLA) по отношение на следните продукти:

- (33) Средноскоростни традиционни линии под наем със симетричен капацитет (TISBO) (от 8 Mbit/s до и включително 45 Mbit/s); Високоскоростни традиционни линии под наем със симетричен капацитет TISBO (от 45 Mbit/s до и включително 155 Mbit/s); Алтернативни линии под наем със симетричен капацитет (AISBO) (до и включително 1 Gbit/s); Комбинирани линии под наем (MISBO) със симетричен капацитет (над 1 Gbit/s). Причината за определянето на отделен пазар за района на Западен, Източен и Централен Лондон (WECLA) е наличието на конкурентна инфраструктура и по-нисък пазарен дял на BT в сравнение с останалата част от Обединеното кралство. Ofcom определи националния пазар за останалата част на Обединеното кралство (с изключение на Хъл) за нискоскоростните TISBO (до 8 Mbit/s) и свръх високоскоростните TISBO (622 Mbit/s).
- (34) По отношение на линиите под наем на дребно<sup>27</sup>, белгийският регулатор BIPT предложи тестът за наличие на ценова преса да не се прилага по отношение на линиите под наем на дребно за райони, в които съществуват най-малко две оптични линии на предприятия, различни от SMP предприятието, позволявайки на последното да се конкурира по отношение на цените в тези райони.
- (35) Въпреки че НРО имат известен опит в географската сегментация на пазарите и задълженията (както бе посочено в настоящата глава), се оказва, че досега повечето държави поддържат национална регулация.

#### IV. Необходимост от извършване на географски анализ

- (36) Първият въпрос, който трябва да бъде взет под внимание при оценката на географските граници на съответните пазари, е дали и при какви обстоятелства може да има нужда да се предприеме географски диференциран подход. Този въпрос може да предизвика особено сложни проблеми в държавите членки, които се характеризират с развитието и навлизането на алтернативни мрежови оператори.
- (37) Исторически погледнато, дефинирането на географски пазари следва главно района(ите), обхванат(и) от мрежата(ите) на историческото(ите) телекомуникационно(ни) предприятие(я). Що се отнася до пазарите на фиксирани мрежи, в повечето случаи съществува само едно историческо предприятие, което оперира в национален мащаб и следователно тенденцията е в повечето случаи пазарите да бъдат национални по обхват.<sup>28</sup> В някои държави обаче има по няколко действащи фиксирани исторически предприятия с непълно национално покритие, всеки от които осъществява дейността си в различен район. В тези държави пазарите обикновено се определят в зависимост от районите, обхванати от всяко едно от тези предприятия. Примери за това са Финландия, Унгария и районът Хъл в Обединеното кралство. Този подход на използване на покритието на мрежата на историческото(ите) предприятие(я) като определящ критерий за дефиниране на географския пазар е използван в няколко прегледа на пазара и е останал без коментари от страна на Европейската комисия и националните съдилища.

<sup>27</sup> Нотифицирано до ЕК по случаи ВЕ/2013/1474.

<sup>28</sup> За пазари на мобилни услуги, където обикновено повечето или всички мрежови оператори имат национално покритие, определянето за географски пазар от вида, обсъждан тук, може да не е толкова от значение.

- (38) Значението на географските аспекти на пазарните анализи нарасна през последните няколко години, тъй като алтернативните мрежи или алтернативните предприятия увеличиха съответно покритието и пазарните си дялове. В някои случаи конкурентните условия могат да се различават до такава степен, че определението за национален пазар да не може да бъде оправдано и поради това географският обхват на съответните пазари да бъде определен на поднационално ниво, било то регионално или локално. Като алтернатива на това е възможно дефинирането на национален пазар, но диференциране на задълженията в рамките на този национален пазар.
- (39) В тези случаи географският анализ изисква значителен обем подробна информация, която може да бъде скъпа и събирането ѝ да отнема много време и при определени обстоятелства може да представлява прекомерна тежест. Целта на настоящия раздел е да предостави насоки на НРО относно показателите, които, в случай, че бъдат изпълнени, биха могли да обосноват подобен детайлен анализ. За тази цел обърнахме внимание на: а) основните аспекти в развитието на конкуренцията, които подчертават нарастващото значение на извършването на географски анализ и б) показателите, които трябва да бъдат взети предвид преди извършването на анализ на хомогенността на конкурентните условия.

#### **а) Основни аспекти в развитието на конкуренцията, които засягат обхвата на географския анализ**

- (40) От 2008 г. (датата на приемане на Общата позиция от 2008 г.) насам се наблюдава нарастване на покритието на мрежите и дейността на алтернативните предприятия. Настоящата Програма в областта на цифровите технологии<sup>29</sup> на Европейската комисия илюстрира развитието и последващото разгръщане на мрежите в държавите през последните няколко години, както се вижда от показателите за предлагане и потребление на ширококолентови услуги.
- (41) Увеличаването на покритието посредством множество инфраструктури и наличието на алтернативни предприятия на територията на държавите членки може да бъде свързано с три ясни тенденции:
- Наличие на алтернативни доставчици, които използват необвързан достъп до абонатна линия: Алтернативните предприятия, ползващи регулиран достъп до медната мрежа на историческото предприятие, разшириха дейността си, покривайки нарастващ процент от разположените главни репартитори (MDF) или започнаха да се придвижват по стълбата на инвестициите, ползвайки физически достъп до мрежата на историческото предприятие, вместо да разчитат само на битстрийм ширококолентов достъп на едро.
  - Наличие на други технологии (кабелни, Wi-Fi, мобилен ширококолентов достъп): Историческите предприятия са изправени пред по-силна конкуренция на ниво пазари на дребно от страна на предприятия, ползващи алтернативни технологии<sup>30</sup>. В някои държави членки кабелните компании имат силна позиция на локално, регионално или дори на национално ниво и правят значителни инвестиции в развитието на своите мрежи, за да предоставят пакетни услуги, включващи гласова телефония, ширококолентов достъп до интернет и телевизия. В много държави членки различни предприятия започнаха да внедряват Wi-Fi мрежи с точки за достъп, най-вече в гъсто населените райони, което позволява на потребителите да имат достъп до интернет в нарастващ брой райони на страната. И накрая, търсенето и използването на мобилният ширококолентов

<sup>29</sup> Програмата е достъпна на адрес <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>.

<sup>30</sup> Дали тези технологии вероятно ще попаднат на един и същ продуктов пазар, е предмет на оценка от страна на НРО, според случая.

достъп се увеличи значително през последните две години, а търговете и съответното разпределяне на честотния спектър позволяват на предприятията да изграждат LTE мрежи. Предприятията ще започнат да предлагат (а в някои случаи вече предлагат), вероятно покривайки голяма част от територията на държавите членки, услуги за високоскоростен широколентов достъп, предлагаща на потребителите евентуална алтернатива на фиксираните услуги през следващите години.

- Внедряване на мрежи за достъп от следващо поколение: Не на последно място, развитието на високоскоростните оптични мрежи – с участието на публичния или частния сектор, или чрез публично-частни партньорства – нараства, което може из основи да промени пейзажа по отношение на фиксираните инфраструктури. На местно или регионално ниво, алтернативните предприятия, които са инвестирали в изграждане на оптични мрежи, могат да упражнят натиск върху историческото предприятие чрез обединяване на търсенето или насочване към сегментите на домашни и бизнес потребители, когато историческото предприятие само по себе си не е основният инвеститор в такъв тип мрежи. Освен това, модернизирването на медните мрежи за достъп (с оптика) може да намали конкурентния натиск, упражняван от предприятията, доставчици на необвързан достъп до абонатна линия на пазар 5.

От друга страна, следва да се отбележи, че в селските или в по-малко привлекателните от търговска гледна точка райони може да съществуват финансирани от страна на обществени сектор мрежи, които обикновено са базирани на мрежи за достъп от следващо поколение. Тези мрежи се намират в различни географски райони на дадена държава, фактор, който може да повлияе на пазарния анализ и оценката за значително въздействие върху пазара, като се има предвид, че съгласно рамката за държавната помощ достъпът до тези мрежи следва да бъде неутрален и отворен за трети страни, гарантирайки конкуренция на равнище на едро.

- (42) Инвестициите в развитието на инфраструктури, различни от медните, както и стартирането и по-нататъшното развитие на мрежите на локално или регионално равнище, може да доведе до съвкупност от области, които се различават една от друга по отношение на броя на наличните инфраструктури, броя на активните предприятия и конкурентните условия.
- (43) Във всички случаи ОЕРЕС счита, че въздействието на горепосочените тенденции зависи от определянето на продуктивния пазар. По-специално, за да може да се вземат предвид тези технологии и развитието, НРО ще трябва да докаже, че предоставяните услуги през такива инфраструктури са взаимозаменяеми. Този анализ обаче е извън обхвата на настоящия доклад и съответно няма да бъде обсъждан по-нататък.

#### **б) Показатели, обуславящи необходимостта от извършване на географски анализ**

- (44) Както беше отбелязано, значението на географския анализ нараства през годините.
- (45) Този процес може да бъде много скъп и да отнема време както за НРО, така и за предприятията, които трябва да предоставят значителен обем подробна информация. По тази причина по-долу са представени насоки по отношение на набор от показатели, които изискват събиране на по-малко информация, и които НРО биха могли да приемат като предварителен анализ, преди извършването на пълен географски анализ. ОЕРЕС счита, че за да се определи дали доказателствата сочат за наличието на локални географски пазари или на един национален пазар, НРО следва да използва, анализират и проверят критериите за анализ на хомогенността на конкурентните условия.

- (46) По-специално обхватът на алтернативните регионални/локални инфраструктури и конкурентния натиск, възникнали на ниво пазар на дребно от страна на активните предприятия, осъществяващи дейност въз основа на тези инфраструктури, са естествена отправна точка за анализа. Ясната представа по отношение на различните мрежи, активните оператори и продуктите характеристики в дадена географска област, както и по отношение на търговските оферти и – което е по-важно – дали те се различават от офертите в съседните райони (например, ако са налице разлики по отношение на наличието на определени услуги, пакети и т.н.) са параметри, които биха могли да бъдат взети под внимание.
- (47) Освен това броят на предприятията, които предлагат услуги на дребно в определен географски район, както и относителният им размер, допълнен от пазарният им дял (и развитието му) на локално равнище, може да предостави реална информация относно позицията на предприятията в отделни географски райони.
- (48) Ценообразуването и ценовите разлики са практически значими критерии за извършване на географски анализ, но трябва да бъдат оценявани и тълкувани внимателно. По-специално, анализът на цените трябва да се извършва в контекста на анализирания конкретен пазар. Ако цените на историческото и алтернативните предприятия са унифицирани на географско равнище, т.е. не се различават между отделните географски райони, това може да е признак за недостатъчни географски различия в условията на конкуренция, за да се обоснове определянето на поднационални географски пазари.
- (49) Това обаче не винаги е така. НПО винаги трябва да проверява основните факти, които има вероятност да покажат обратното. Ако цените на историческото предприятие са унифицирани на географско равнище, но цените на алтернативните предприятия с национално покритие се различават в отделните географските райони, особено когато става въпрос за конкурентни и по-малко конкурентни райони, признаците за наличие на национален пазар са по-неясни. В този случай, общият ценови натиск може да не бъде добър аргумент в подкрепа на определянето на национален пазар, въпреки наличието на унифицирани цени на национално ниво от страна на историческото предприятие. Следователно важен фактор в този случай ще бъде размерът на по-конкурентните и по-слабо конкурентните географски райони, както и балансът между ползите и разходите на историческото предприятие при отклонение от географски унифицираната цена. От друга страна, ако историческото предприятие не определи унифицирана цена на дребно, това би могло да покаже наличие на разлики в условията на конкуренция, но би могло да бъде и просто резултат от разлики в основните разходи. Тази дискусия (която не е нещо ново) показва, че от НПО се изисква внимателен анализ на наличната информация (ценообразуване, основни фактори и т.н.).
- (50) По-подробно обсъждане на въпросите, свързани с ценообразуването, е представено в разделите по-долу (вж. по-специално раздел VI.5).

## **V. Продуктови пазари, повлияни от географската сегментация на пазарите/задълженията**

- (51) Определянето на съответните географски пазари винаги е било част от пазарните анализи и би могло да повлияе върху всички съответни пазари в сектора на електронните съобщения. В действителност Рамковата директива възлага тази задача основно на НПО. Европейската комисия приема възможността за съществуването на поднационални пазари в обяснителната бележка,



придружаваща препоръката на съответните пазари от 2007 г. ОЕПЕС също така потвърждава важността на този аспект в рамките на процедурата за анализ на пазара.

(52) В следващите раздели са описани пазарите, потенциално засегнати от географските аспекти при определянето на пазара.

#### **а) Ширококоловни услуги**

(53) Въпреки че преработената обща позиция се отнася до всички съответни пазари на електронни съобщения, подлежащи на ex-ante регулиране, тя се съсредоточава главно върху ширококоловните услуги и по-специално върху предоставянето на ширококоловен достъп на едро (включен в Пазар 5)<sup>31</sup>.

(54) В много държави се наблюдава увеличаване на разпространението на ширококоловни услуги и нарастване броя на необвързаните абонатни линии, както и увеличаване на броя на алтернативните предприятия, които предлагат продукти на крайни потребители не само въз основа на необвързан достъп, но и въз основа на други продукти на едро, като ширококоловния достъп на едро. Тези предприятия често имат единствено изградени мрежи на поднационално ниво, тъй като или са били регионални доставчици, поради което са се концентрирали в един или няколко региона, или защото броят на главните репаритори (MDF), чрез които би могъл да бъде предоставен необвързан достъп по икономически рентабилен начин, е бил ограничен. Това би могло да доведе до пазарни условия, които варират значително в рамките на една държава.

(55) Поради тези причини, пазар 5 обикновено се счита за пазарът, който е най-вероятно да бъде положен на анализ дали определянето на национален пазар/национални задължения все още отразява действителността или би било по-подходящо определянето на поднационални географски пазари/географски диференцирани задължения.

(56) И други пазари на едро, свързани с предоставянето на ширококоловен достъп и услуги, както и с други услуги на дребно, като линии под наем или фиксирани телефонни услуги, могат да бъдат засегнати от наблюдаваните тенденции в сектора на електронните съобщения. Както беше посочено по-горе, технологичните промени и нарастващите инвестиции от страна на алтернативните предприятия им позволиха да се изкачат по стълбата на инвестициите и, което е още по-важно, да изградят нови мрежи в част от териториите на държавите членки.

(57) ОЕПЕС счита, че тези тенденции засягат основно пазарите на едро, свързани с ширококоловния достъп, като по този начин се потвърждава, че пазар 5 все още е един от пазарите, при които географската сегментация е най-вероятно да бъде оправдана.

(58) По подобен начин ситуацията, описана по-горе, може да доведе до наличието на повече от една инфраструктура в определени региони, но не непременно на територията на цялата страна или поне не наведнъж: Покритието на алтернативните предприятия (включително кабелните оператори) често е териториално ограничено, а широко мащабни инвестиции в разгръщането на мрежи за достъп от следващо поколение ще се осъществява в рамките на по-дълъг времеви период. В резултат на внедряването на алтернативни инфраструктури условията на конкуренция могат да се различават значително не само на пазар 5, но и на пазар 4, както е отбелязано в последните документи, най-вече в Препоръката за NGA и в доклада на ОЕПЕС относно съвместни инвестиции

<sup>31</sup> В тази връзка и като фактор, зачетен при вземането на решение за акцентирание върху пазарите на ширококоловни услуги, следва да се отбележи, че при изготвянето на Общата позиция от 2008 г. Обединеното кралство непосредствено преди това е нотифицирало пазар 5 с поднационални пазари, докато Австрия – географски диференцирани задължения на национален пазар 5.

и SMP в NGA мрежите <sup>32</sup>. По-специално, докладът на ОЕПЕС акцентира върху съвместните инвестиционни проекти, които предлагат достъп на едро на слой 1 и следователно трябва да се разглеждат в рамките на Пазар 4.<sup>33</sup>

(59) В заключение, акцентът на настоящата преработена Обща позиция е върху пазари 4 и 5, включително взаимозависимостите между тези пазари.

#### **b) Други електронни съобщителни услуги**

(60) Освен гореспоменатите пазари, други електронни съобщителни услуги също могат да проявят признаци за географско диференциране, въпреки че тези аспекти също зависят от точното определение на продуктовия пазар и националните обстоятелства.

(61) В случая на пазар 6 самото дефиниране на пазара (пазар на едро за терминиращи сегменти на линии под наем, независимо от технологията, използвана за осигуряване на нает или резервиран капацитет) вече съдържа елемент на географско диференциране. Подобно диференциране на пазара на терминиращи сегменти обаче зависи до голяма степен от топологията на мрежата. Тъй като тя варира значително между отделните държави, извеждането на общо заключение би било трудно.

(62) Що се отнася до фиксираните телефонни услуги, важна тенденция е нарастващото значение на пакетните продукти. Типичните пакетни услуги включват достъп до обществената телефонна мрежа, фиксирана тарифа за разговори и достъп до интернет. Пакетните услуги могат да включват и допълнителни компоненти, като например телевизионни и мобилни услуги. Тази тенденция би могла да доведе до изравняване, за определена група клиенти, на конкурентните условия по отношение на услугите за широколентов достъп и фиксираните телефонни услуги във връзка с географските аспекти, посочени в предишния раздел.

(63) В тази връзка на пазарите на дребно/на едро за достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение могат да се наблюдават някои разлики в конкурентната ситуация в национален мащаб. Благодарение на по-големите икономии от мащаба, гъсто населените райони често разполагат с повече от една инфраструктура и/или доставчик, предоставящ услуги на дребно, базирани на услуги на едро. Успоредно с класическите медни мрежи на доставчици на услуги за необвързан достъп, историческите предприятия и конкурентите им вече развиват и телевизионни кабелни мрежи, оптични мрежи и мобилни съобщителни мрежи. Ако пазарите на дребно/на едро за достъп до обществената телефонна мрежа все още не са напълно конкурентни, може да се окаже подходящо налагането на географски диференцирани задължения.

(64) От друга страна, фактът, че клиентите, които използват само гласови услуги, не могат да бъдат обслужвани от алтернативни предприятия, например поради по-ниска рентабилност, би могъл да намали разликите в условията на конкуренция, наблюдавани на този пазар. Налице е значителен брой крайни потребители търсещи продукти за достъп само за гласови услуги. По-специално, значителен брой бизнес клиенти все още разчитат на тези продукти за достъп. Това зависи в голяма степен от националните условия, разпространението на пакетни оферти и т.н. В заключение, нарастващото използване на услуги, базирани на алтернативни инфраструктури, повишава значението на географския обхват на съответните пазари.

<sup>32</sup>BoR (12) 41. По отношение на този доклад вж. раздела по-долу относно последиците от географския анализ върху модернизиранието на съществуващите мрежи.

<sup>33</sup>Ако съвместните инвестиционни проекти предлагат достъп на трети страни до слой 2 или 3 под формата на продукт за битстрийм достъп, те обикновено са участници в пазар 5. Този тип достъп обаче не е в центъра на доклада за съвместното инвестиране.

(65) Поради това ОЕРЕС счита, че географските различия в условията на конкуренция могат да бъдат наблюдавани и на други продуктови пазари, като тези на линии под наем или пазари на фиксирани телефонни услуги.

## **VI. Примерен анализ за оценка на географското диференциране във връзка с конкурентните условия**

(66) След като НРО е преценил, че според предварителния анализ (който е описан в раздел III.б по-горе) е необходим подробен географски анализ, някои важни фактори излизат налице. В настоящият раздел ОЕРЕС разглежда i) последиците от географския анализ на пазарите на дребно, ii) въздействието на конкурентния натиск от страна на пазара на дребно върху пазари 4 и 5, iii) стандартните пазарни структури, които трябва да бъдат взети предвид от НРО, (iv) изборът на географската единица, v) оценката на хомогенността при конкурентните условия, vi) праговете за обединяване на географските райони, както и vii) въздействието от внедряването на мрежи за достъп от следващо поколение върху наблюдаваните конкурентни условия.

### **Значение на пазарните условия на дребно**

(67) Основната цел на ex-ante регулирането е да се премахнат или сведат до минимум вредите за потребителите, особено когато това се дължи на липса на ефективна конкуренция<sup>34</sup>.

(68) Съгласно методологията, обяснена в препоръката на Европейската комисия относно съответните пазари<sup>35</sup>, определянето и идентифицирането на съответните пазари на едро следва да започне с определяне на съответните продуктови пазари на дребно в рамките на определен период от време, оценка на размера на географския пазар и оценка на конкурентния натиск, на който са подложени по отношение на търсенето и предлагането.

(69) Пазари 4 и 5 са входни за широколентовия пазар на дребно, като Европейската комисия препоръчва<sup>36</sup> анализите на тези пазари да се извършват заедно.

(70) Проблемите, наблюдавани на ниво пазари на дребно, се дължат основно на недостатъчната инфраструктурна конкуренция и/или липса на ефективен достъп до пазара на едро. Тъй като тези пазари, принадлежащи към една и съща верига на стойността, са взаимнозависими, с решаването на съществуващите или потенциалните конкурентни проблеми на ниво пазари на дребно трябва да се започне от най-високото ниво по веригата на стойността, а не от пазара на дребно или от междинния пазар на едро. Само ако намесата на този пазар, свързана например със задължаване предприятието със значително въздействие върху пазара да предостави ефективен достъп до своята инфраструктура, не разреши съществуващите или потенциални конкурентни проблеми на пазара на дребно, НРО би следвало да предприеме регулаторна намеса на пазарите надолу по веригата (и в крайна сметка на пазара на дребно).

(71) „Модифицираният подход Greenfield“, който трябва да бъде възприет при анализа на пазарите на едро, е в съответствие с това становище: Следва да се анализират

<sup>34</sup> Вж. Рамковата директива.

<sup>35</sup> Препоръка на Комисията от 17 декември 2007 г. (2007/879/ЕО).

<sup>36</sup> Раздел 4.2.2 „Достъп до данни и свързани услуги на фиксирани местоположения“ от Обяснителната бележка на Европейската комисия.

първо пазарите на едро, разположени най-високо по веригата на стойността, и едва след като бъде (или следва да бъде) взета предвид наложена регулация (ако има такава) на тези пазари се извършва анализ за наличие на предприятие със значително въздействие на пазарите, разположени надолу по веригата на стойността.<sup>37</sup> Ако намесата на един пазар на едро е достатъчна за решаване на съществуващите проблеми на едро или на дребно надолу по веригата, не е необходима намеса на други междинни пазари (например ако намесата на Пазар 4 е достатъчна, за да реши евентуалните проблеми на пазара на широколентови услуги на дребно, не е необходима намеса на междинния пазар, Пазар 5).

- (72) Следвайки тази логика, може да се стигне и до заключението, че ако при липса на регулация няма установени проблеми на ниво пазар на дребно, по принцип не е необходима намеса на свързания(те) пазар(и) на едро (ако се приеме, че въз основа на „модифицирания подход Greenfield“ е стигнато до заключението, че ефективните условия на пазара на дребно не зависят от наличието на регулация на пазари на едро)<sup>38</sup>.
- (73) ОЕРЕС анализира подробно връзката между пазарите на дребно и на едро и начина, по който конкурентният натиск, упражняван от пазарите надолу по веригата ще рефлектира върху оценката на пазарите нагоре по веригата<sup>39</sup>. Както се посочва в доклада на ОЕРЕС за вътрешните доставки<sup>40</sup>, *„конкурентният натиск, упражняван от алтернативни инфраструктури, като например кабелни, оптични, мобилни или други технологии, обикновено ще бъде разгледан от НРО в контекста на пазарната оценка на пазара на дребно, като по този начин ще бъде определящ за продуктите, които трябва да бъдат взети под внимание, когато става въпрос за непряк натиск.“*<sup>41</sup> По-специално, ОЕРЕС постоянно отбелязва, че вътрешните доставки могат да бъдат включени в дефиницията на пазар на едро или на етапа на анализ на пазара на едро в процеса на преразглеждане, ако силата на индиректния натиск, без наличие на регулация, е достатъчна, за да окаже съществено въздействие върху пазарите нагоре по веригата.<sup>42</sup> Освен това съществуването на конкурентен пазар на едро може да бъде фактор за конкурентостта на пазара надолу по веригата/пазара на дребно. Въпреки това, дори при наличието на условен пазар на едро (не търговски) НРО могат да открият достатъчно доказателства, за да стигнат до заключението, че свързаният пазар надолу по веригата/пазарът на дребно е конкурентен, особено ако пазарът прояви силна и устойчива междуплатформена конкуренция.
- (74) Като цяло ОЕРЕС счита, че пазарите на дребно следва да бъдат разгледани подробно, вземайки предвид необходимостта от регулиране на съответстващите пазари на едро, както и оценката на значението и обхвата на вътрешните доставки на тези пазари. Това съответства на становището на ОЕРЕС, че подходящият анализ на ниво пазар на дребно обикновено следва да бъде първата стъпка при анализа на пазара на едро. Анализът на конкурентните условия, както и степента на индиректния натиск и решението за включване на вътрешните доставки, е

<sup>37</sup> Възможно е да се разгледат заедно (а не последователно) два пазара, стига резултатът от анализа на пазара, който е по-високо по веригата, да бъде включен в пазара надолу по веригата.

<sup>38</sup> Може обаче да възникне едно изключение поради наличието на проблеми на пазарите на едро, които могат да се разпространяват в свързаните пазари надолу по веригата/търговията на дребно.

<sup>39</sup> Вж. например доклада на ОЕРЕС по случая ES/2008/0805 или CZ/2012/1322, както и доклада на ОЕРЕС относно самостоятелното предоставяне на услуги (BoR (10) 09, март 2010 г.).

<sup>40</sup> BoR (10) 09, март 2010 г.

<sup>41</sup> BoR (10) 09, март 2010 г., стр. 12.

<sup>42</sup> Например, заключението от страна на НРО, че кабелните мрежи не са достатъчно конкурентни на ниво пазар на дребно, ще доведе до вземане предвид на натиска, упражняван от кабелните оператори в контекста на определянето на пазара или анализа на пазарната концентрация чрез непряк натиск на ниво пазар на едро.

комплексен анализ, който трябва да бъде разгледан за всеки отделен случай. За тази цел ОЕРЕС предостави обширни насоки в своя „Доклад относно вътрешните доставки“.

### **Наличие на различни конкурентни условия в контекста на пазари 4 и 5**

- (75) Както беше посочено, пазарите, конкретно разгледани в настоящия документ, са пазари 4 и 5. Досега, що се отнася до тези два пазара на широколентови услуги на едро, НРО по принцип са определяли диференцирани географски пазари и/или задължения на пазар 5. В повечето случаи за Пазар 4 НРО определят географския пазар като национален, независимо от наличието на някои различия в конкурентните условия на пазарите на дребно<sup>43</sup>. Това обикновено се дължи на факта, че в контекста на Пазар 5 конкурентният натиск, упражняван в определени области, от конкуренти, предоставящи услуги на базата на необвързан достъп до абонатна линия (който сам по себе си не може да бъде вземан предвид в рамките на анализа на Пазар 4), може да бъде решаващ при вземането на решение относно степента на ефективна конкуренция на пазар 5. Освен това индиректният натиск, когато съществува, може да се очаква да бъде по-силен, когато анализираният пазар се намира на по-ниско ниво по веригата на стойността, тъй като делът на цената на дребно, съставен от цената на услугите на едро, в този случай е по-голям (в сравнение с пазара, разположен най-високо по веригата).
- (76) Необвързаният достъп гарантира определено ниво на вътреплатформената конкуренция, дори при наличието на алтернативни платформи на ниво пазари на дребно. Поради това ОЕРЕС счита, че посочените по-горе критерии са от значение при оценката на конкурентните условия както на пазар 4, така и на пазар 5. Някои аспекти обаче могат да бъдат различни. Барьерите за навлизане на пазар 5 биха могли да бъдат редуцирани при наличието на необвързан достъп. Освен това, броят на предприятията, участници на Пазар 5, обикновено е по-голям, тъй като се вземат предвид предприятията, които навлизат на пазара въз основа на регулирани оферти нагоре по веригата (пазар 4).
- (77) Все пак не могат да бъдат изключени разлики в конкурентните условия на Пазар 4, ако междуплатформената конкуренция е достатъчно силна, за да осигури ефективна конкуренция на пазара на дребно при липса на регулация на пазара на едро. В този случай даден НРО може да вземе решение, въз основа на пазарен анализ да пристъпи към географско диференциране и да стигне по този начин до потенциална дерегулация на части от Пазар 4. В резултат на това, необвързаният достъп може вече да не бъде наличен на регулаторна основа в някои области, което вероятно ще доведе до по-малък брой предприятия, увеличавайки значението на всеки от останалите оператори. НРО следва да вземат предвид това потенциално въздействие върху конкуренцията на ниво пазари на дребно.

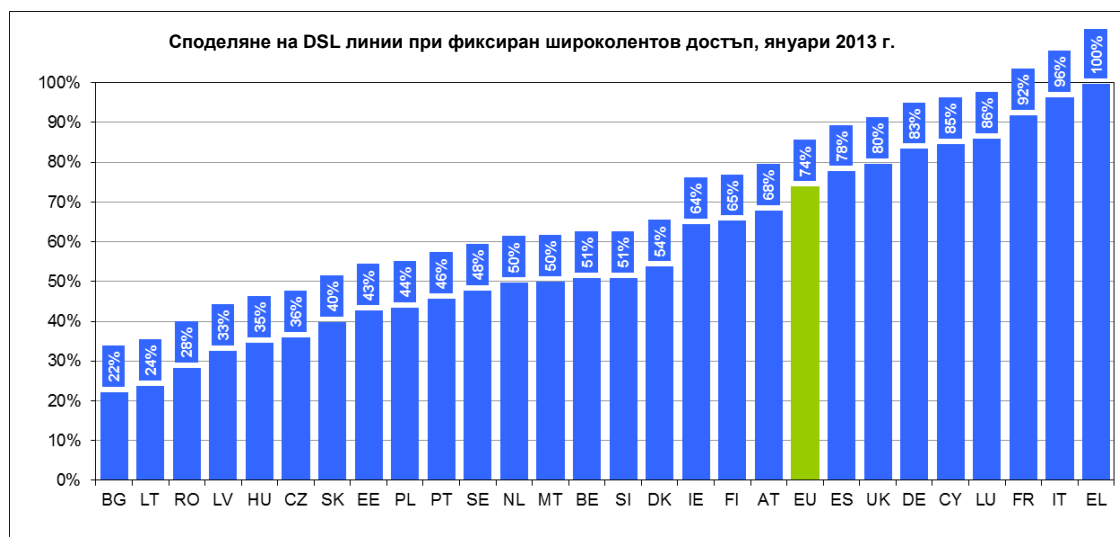
### **Типични ситуации, които трябва да се вземат предвид при извършване на географския анализ**

- (78) По мнение на ОЕРЕС отправната точка на анализа на пазара и следователно отправната точка на географския анализ следва да бъдат конкурентните условия на ниво пазари на дребно, като предпоставка за последващ анализ на ниво пазари

<sup>43</sup> Изключение е Финландия, където FICORA посочва различни под-пазари както на пазар 4, така и на пазар 5 (като стига до заключението, че за двата продуктови пазара съществуват 111 отделни географски района).

на едро. По-специално, в съответствие с „модифицирания Greenfield подход“ конкурентните условия на пазара на дребно следва също да се вземат предвид при липса на регулация на съответстващия(те) пазар(и) на едро. Основната цел на налагането на ex-ante задължения в крайна сметка е да гарантира развитието на ефективно конкурентни пазари на дребно в полза на потребителите. В тази връзка, въпреки че пазарите на едро са от значение за постигането на тази цел, следва да се отбележи, че инфраструктурната конкуренция, при определени обстоятелства също може да бъде достатъчна сама по себе си, за да доведе до конкуренция на пазара на дребно.

- (79) Основните аспекти на географския анализ са определянето на съответната географска единица за анализа и оценка на хомогенността на конкурентните условия.
- (80) Тези технически аспекти обикновено се разглеждат от НРО в два основни типа конкурентни ситуации. От една страна, съществуват няколко държави членки, в които наложените задължения на пазара на едро, особено LLU, представляват важен източник на конкуренция, който в някои случаи се допълва от присъствието в някои райони на алтернативна мрежа, обикновено кабелна. От друга страна, в други държави членки LLU не е толкова широко разпространена, но е налице съществен източник на конкуренция, произтичащ от наличието на алтернативни инфраструктури.
- (81) Описаните пазарни ситуации обхващат разнообразието от различните конкурентни ситуации за държавите членки. Както е показано на графиката по-долу (от Програмата на Европейската комисия), делът на цифровата абонатна линия (DSL) при широколентовите услуги се различава значително в отделните държави членки - от 100% в Гърция или над 90% във Франция и Италия до по-малко от 30% в Румъния, Литва и България. В последната група държави LLU не може да играе същата роля на пазара като тази, наблюдавана в държавите от първата група.



- (82) Решенията на НРО в двете пазарни ситуации (пазари, където конкуренцията, основаваща се на LLU, е силна спрямо други пазарни ситуации) доведе, както беше посочено в раздел III, до коментарите на Европейската комисия и дори до случаите по Фаза II. Предвид пазарните дялове на предприятията на LLU и значението на междуплатформената конкуренция в присъствието на кабелни оператори нотификациите от Австрия (AT/2007/0757), Обединеното кралство (UK/2007/0733) и Португалия (PT/2008/0850) ще бъдат включени в първата група случаи. Във втората група идентифицираме случаите на някои държави, присъединили се към Европейския съюз по-скоро, където конкурентните условия

са малко по-различни, движени повече от междуплатформената конкуренция и в по-малка степен от LLU. Случаите в Чешката република (CZ/2012/1322) и Полша (PL/2012/1394) обсъждат тези различия в съществуващите условия на конкуренция.

(83) ОЕРЕС счита, че анализът на съответните променливи на географския анализ – определение на съответната единица и оценка на хомогенността на условията на конкуренция – трябва да бъдат разгледани като се вземат предвид следните ситуации:

- 1) **Ситуация 1: Конкуренция на пазара на дребно, основно обусловена от достъп на едро до медни мрежи и алтернативни инфраструктури.** Тази ситуация се наблюдава в онези държави членки, в които конкуренцията на пазара на дребно произтича едновременно от употребата на LLU, WBA, препродажба (или други услуги на едро, които досега обикновено са свързани с медните мрежи) и разгръщането на алтернативни мрежи (например кабелни, FTTx) от (алтернативните) предприятия.
- 2) **Ситуация 2: Условия за търговия на дребно, водени основно от конкуренцията между платформите** Тази ситуация обхваща динамиката в някои държави членки, където междуплатформената конкуренция е основният двигател на конкуренцията при пазарите на дребно. Това обикновено се случва при високо разпространение на алтернативни инфраструктури. Тези инфраструктури се базират на технологии като например кабелни, мобилни, оптика (FTTx) или WI-FI, съгласно прецедентите в процедурите по член 7. В този контекст НРО следва да докажат, че тези технологии са в състояние да предоставят същите характеристики като услугите на базата на медни мрежи. Този анализ ще бъде част от определянето на продуктовия пазар и следователно е извън обхвата на настоящия документ.

(84) И двете ситуации поставят някои предизвикателства по отношение на избора на географската единица и критериите, използвани за обобщаване на съответните области, както е описано по-долу. Обикновено и в двата случая предприятието със SMP е единственото, осигуряващо за цялата територия на страната надеждно предлагане на пазарите на едро на базата на регулация. Този факт обаче не трябва да изключва сам по себе си съществуването на различни условия на конкуренция в различни географски области, дори на ниво пазари на едро.

(85) И накрая, модернизацията на традиционните медни мрежи (напр. векторинг и висококачествени цифрови абонатни линии 2 – VDSL2 – достъп до междинна точка) също представлява предизвикателство по отношение на устойчивостта на нивата на конкуренция, наблюдавани когато LLU оказва основния конкурентен натиск на ниво пазар на дребно, тъй като евентуалното затваряне на локални централи ( комутатори) може значително да намали възможността за използване на LLU. В дългосрочен аспект този факт следва също да се вземе предвид при извършването на географския анализ.

### **Избор на съответна географска единица при поднационални пазари**

(86) Обикновено изборът на отделни географски единици трябва да отговаря на следните критерии:

- 1) Те са взаимно изключващи се и по-малки от национални.

- 2) Мрежовата структура на всички съответни предприятия и предлаганите на пазара услуги могат да бъдат пренесени върху географските единици.
- 3) Те имат ясни и стабилни граници.
- 4) Те са достатъчно малки, за да няма вероятност конкурентните условия да се различават значително в рамките на единицата, но същевременно достатъчно големи, за да бъде тежестта върху предприятията и НРО по отношение на предоставянето и анализа на данните в разумни граници.<sup>44</sup>

(87) Условие 2) би било по-малко от значение, ако конкуренцията се дължи главно на алтернативни предприятия, които ползват LLU, тъй като тези предприятия би трябвало да разчитат на мрежата на историческото предприятие. Колкото повече алтернативни инфраструктури се внедряват, толкова по-трудно става да се картографира мрежовата структура на всички съответни предприятия върху една географска единица въз основа на параметрите на мрежовата структура (напр. MDF регион). Телевизионните кабелни оператори имат собствена и развита с течение на времето инфраструктура, която обикновено е различна от тази на историческото предприятие, особено в частта за достъп до мрежата. Същото може да се каже и за предприятията, които използват алтернативни инфраструктури като например оптични влакна въз основа на планове за оптимизиране на своите мрежи.

(88) В някои държави могат да се вземат предвид други критерии за избор на отделни географски единици. Например FICORA счита, че административните единици са добър критерий за географското определяне на пазарите.<sup>45</sup> Междувременно, в други държави мрежите не следват политически или организационни единици, като например общински граници или пощенски кодове, а обикновено се изграждат в съответствие с техническите изисквания при оптимизиране на мрежовата им структура. Дори ако алтернативните инфраструктури могат да бъдат пренесени върху една административна единица, инфраструктурата може да обхваща само част (i) от община или пощенски код, което води до различни условия на конкуренция в тази единица и поради това я прави неподходяща за целите на географската сегментация на пазарите (т.е. трябва да се намери по-малка единица).

(89) Условие 3) означава, че географските граници трябва да бъдат лесно разбираеми от всички участници на пазара. Това обикновено се отнася за политическите единици.<sup>46</sup> Независимо от това, структурата на мрежата на историческото предприятие може да не е достъпна за всички участници на пазара и може да се промени с течение на времето. Поради това при използване на мрежовата структура на историческото предприятие като географска единица НРО следва да гарантират наличието на достатъчно информация за всички участници на пазара и да отчитат вероятността за бъдещи промени в структурата на мрежата и тяхното възможно отражение върху географския анализ. С прехода към NGA например

<sup>44</sup>Както е отбелязано по-долу, изборът на твърде малка географска единица може да доведе до значителен брой единици (дори хиляди). Въпреки че обединяването на географски райони може да намали административната тежест като резултат, все пак е фактор, който трябва да бъде внимателно преценен от НРО, преди да се вземе решение за съответната географска единица.

<sup>45</sup>Във Финландия мрежите съвпадат до голяма степен с политическите или организационните единици, тъй като в исторически план зоните на всяко историческо предприятие са съобразени с политическите единици. Това прави района на общината или пощенския код особено подходящ критерий за извършване на географски анализ.

<sup>46</sup>Трябва да се има предвид обаче, че пощенските кодове и политическите райони също могат да се променят с течение на времето.



може да се стигне до постепенно премахване на MDF. Това трябва да се вземе предвид при определяне на съответната географска единица<sup>47</sup>.

- (90) Условие 4) отразява прагматично ограничение: Ако са прекалено малки, не са подходящи за целите на определянето на пазара; ако са прекалено големи, условията на конкуренция вероятно ще варират в рамките на единицата. Пазарите обаче също трябва да бъдат достатъчно големи, така че тежестта върху предприятията (във връзка с предоставянето на данни) и върху НРО (относно анализа) да не е неоснователно голяма. В някои случаи може да е полезно да се започне с единица, която е достатъчно голяма, за да бъде предмет на инвестиционно решение от страна на предприятието. Такава област може да бъде определено малка, напр. голяма колкото малко селище в случая на фиксирани мрежи<sup>48</sup>, но е малко вероятно да бъде малка колкото една единствена сграда.<sup>49</sup>
- (91) Броят на географските единици ще зависи от обстоятелствата по случая; както показва опитът обаче, броят обикновено е значителен и може дори да достигне до няколко хиляди.<sup>50</sup> Въпреки че теоретично би било възможно да се направи отделен анализ на SMP за всяка от тези единици, вероятно ще бъде по-подходящо и по-практично да се обединяват единици в съответствие с хомогенността на конкурентните условия съгласно насоките за SMP.

ОЕРЕС отбелязва, че при избора на най-подходящата географска единица НРО трябва да преценят как различните варианти на разглежданата географска единица отговарят на предизвикателствата, породени от четирите изброени по-горе условия. Предимствата и недостатъците на всеки възможен избор трябва да бъдат анализирани от НРО, а избраната географската единица, трябва най-добре да отговаря на тези характеристики.

#### **6.4.1 Ситуация 1: Конкуренция на пазара на дребно, основно обусловена от достъпа на едро до медни мрежи и алтернативни инфраструктури.**

- (92) Пазарната ситуация, състояща се от комбинация от предприятия, които използват офери на едро и предприятия с алтернативни мрежи, води до въпроси, свързани с избора на най-подходящата географска единица в ситуация на географско сегментиране. Още от самото начало трябва да се каже, че анализирани през 2008 г. прецеденти продължават да бъдат основният опит в тази област досега, така че заключенията, които бяха постигнати тогава, все още са приложими в сегашната ситуация.
- (93) Колкото е по-голяма разликата между топологията на мрежата на историческото предприятие и топологията на алтернативните мрежи, толкова по-голяма е за НРО сложността на анализа при географска сегментация.
- (94) Следователно, при пазарна ситуация, при която е налице само LLU върху медна мрежа и няма алтернативни мрежи, се очаква районът, обхванат от локалната централа/MDF, да бъде най-подходящата географска единица в случай на географско сегментиране. В този случай разликите между географските райони на ниво пазар на дребно ще зависят от степента на конкуренция, въведена от предприятията на LLU, а покритието на LLU, постигнато от тези предприятия, в

<sup>47</sup> ERG (08) 20 final, стр. 11.

<sup>48</sup> Операторите на кабелни мрежи например, понякога имат много малки области на покритие.

<sup>49</sup> Това обаче може да се случи, когато инвестициите са прогресивно нарастващи при текущото изграждане на мрежата, напр. за терминиращи сегменти на линии под наем.

<sup>50</sup> Важно е също така да се отбележи, че изборът на подходяща географска единица може да се различава между пазарите.

крайна сметка ще зависи от покритието на локалната централа/MDF на историческото предприятие.

- (95) За разлика от това, ако се използва алтернативна мрежа и нейното покритие придобие значение, изборът на най-подходящата географска единица ще бъде сложен, тъй като връзката между условията на конкуренция и местоположението на локалната централа/MDF може значително да отслабне.
- (96) В зависимост от конкретната ситуация може да се окаже по-подходящо да се използва като географска единица в географската сегментация i) зоната на централата ( разпределителя) на историческото предприятие, ii) топологията на алтернативната мрежа<sup>51</sup> или iii) административна географска зона, или други. Изборът на най-подходящата географска единица ще зависи от много специфични подробности, свързани с характеристиките на мрежите и пазарите.
- (97) Съответната географска единица следва да е съвместима и с дефиницията на продуктовия пазар, по-специално по отношение на различията в предоставянето на електронни съобщителни услуги, свързани с определени сегменти на клиентите. По този начин хомогенността на конкурентните условия в рамките на всяка съответна географска единица следва да се прилага за всички идентифицирани групи клиенти. Следователно, НРО може да се наложи да вземе предвид характеристиките на определени клиенти, за които конкурентната алтернативна инфраструктура може да не е подходяща. По-специално, както отбелязва ОЕРЕС<sup>52</sup>, потребителите от висок клас могат да имат изисквания, които изключват замяната с други технологии на xDSL или услуги, базирани на оптични влакна. Включването на всички потребителски сегменти в една и съща географска единица може да не отразява реалния конкурентен натиск, пред който е изправено историческото предприятие.
- (98) ОЕРЕС счита, че решението за извършване на задълбочен географски анализ е от компетенцията на НРО. След като са налице доказателства, че такъв анализ е подходящ и е налице заключение за необходимост от задълбочен преглед на въпросите, свързани с географското сегментиране, анализът на пропорционалността не следва да се определя от разходите за събиране на съответните данни.

#### **6.4.2 Ситуация 2: Условия на дребно, водени основно от междуплатформена конкуренция**

- (99) Както е посочено по-горе, първата стъпка от извършването на географския анализ е установяването на отправна географска единица. Когато основният източник на конкуренция е междуплатформената конкуренция, топологията на мрежата на историческото предприятие има по-малко значение, отколкото в предишната ситуация. В този случай алтернативните инфраструктури се внедряват в съответствие с критерии, напълно различни от тези, които се вземат предвид от търсещите достъп на едро предприятия, зависими от мрежата на историческото предприятие..
- (100) Индикациите, съдържащи се в подхода, описан в „Насоки относно пазарния анализ и оценката на значителната пазарна сила“<sup>53</sup> на Европейската комисия за определяне на географските пазари въз основа на района, в който мрежата има

<sup>51</sup> Изборът на топологията на алтернативната мрежа като практически подходяща географска единица може да създаде толкова проблеми, колкото повече алтернативни мрежи съществуват.

<sup>52</sup> ОЕРЕС, „Доклад относно определянето на съответния пазар за бизнес услуги“, BoR (10) 46 Rev1, февруари 2011 г.

<sup>53</sup> Насоки на Комисията относно пазарния анализ и оценката на значителната пазарна сила съгласно регулаторната рамка на Комисията за електронните съобщителни мрежи и услуги (2002/C 165/03).

покрите или обхвата на прилагане на правни и други регулаторни инструменти, може да не са достатъчни, за да се идентифицират всички съответни разлики в условията на конкуренция на пазарите на електронни съобщения, в случаите когато се определят прекалено големи географски единици. Поради тази причина разглеждането на административните критерии би било по-подходящо, когато НРО е в състояние да докаже, че условията на конкуренция са достатъчно хомогенни в рамките на разглеждания район и са достатъчно различни от съседните райони.

(101) В действителност случаите по член 7 в тази област показват този напредък, като определят географските пазари въз основа на общини (PL/2011/1184, PL/2012/1394) или кметства (проект за нотификация CZ/2012/1322). Други НРО разглеждат други критерии, като например пощенски кодове, въпреки че в крайна сметка не ги вземат предвид на пазари 4 и 5.

(102) В своето становище относно проучването по Фаза II, започнато от Европейската комисия въз основа на споменатия по-горе случай в Чешката република, ОЕРЕС се съгласи с позицията на чешкия НРО (СТУ), че географските пазари, определени според административните области/общини, е основателно.<sup>54</sup> Това становище се основава на наблюдението, че разликите в условията на конкуренция изглежда са причинени главно от наличието на алтернативни мрежи, а не от LLU. Административните критерии обаче показват, както и критериите за мрежова топология, някои недостатъци, свързани с тяхната хетерогенност. Както в случая с локалните централи, размерът на някои административни единици може да се различава до голяма степен. Без допълнителни условия е възможно еднаквите условия на конкуренция в по-големите общини да не бъдат гарантирани, тъй като алтернативните предприятия може да нямат достъп до пълното покритие на географската единица (за разлика от географските единици, базирани на мрежова топология, като например локалните централи).

Предвид този риск НРО трябва да се уверят, че посочените по-горе критерии са изпълнени за всички дефинирани единици, тъй като в противен случай значителни части от единиците не могат да бъдат обхванати от част от разглежданата инфраструктура.

### **Критерии за оценка на хомогенността на конкурентните условия**

(103) След като бъде определена най-подходящата географска единица, НРО трябва да преценят дали условията на конкуренция се различават достатъчно от тези, които преобладават в съседните райони. По определение конкурентните условия във всяка географска единица трябва да бъдат достатъчно хомогенни.

(104) ОЕРЕС счита, че при вземането на решение относно хомогенността на конкурентните условия НРО могат да проверяват и анализират географските разлики на анализирания пазар на дребно и на равнище на съответния пазар на едро по отношение на:

- 1) Бариерите за навлизане на пазара;
- 2) Брой на предприятията, които упражняват съответен конкурентен натиск върху предприятието със SMP;
- 3) Пазарните дялове на предприятието със SMP и на алтернативните предприятия;

<sup>54</sup>Вж. също позицията на FICORA относно пазари 4 и 5, които също са определени въз основа на административни области (общини). В този случай Европейската комисия не направи никакви коментари по този въпрос.

- 4) Ценови разлики;
- 5) Други аспекти, които могат да произтичат от съответните конкурентни различия между географските райони (например маркетингови стратегии, търговски оферти и функционалност на офертите, естество на търсенето и т.н.).

(105) ОЕРЕС счита, че дискусиите от Общата позиция от 2008 г. по тези въпроси все още са в сила и обхващат всички аспекти, предвидени в двете ситуации 1 и 2. Поради това по-долу е представено обсъждането, съдържащо се в общата позиция от 2008 г. по тези въпроси.<sup>55</sup>

(106) За целите на дефинирането на пазара натискът на действащите конкуренти е най-подходящ за оценка. Съответно определянето на пазара следва да се основава на актуалното състояние на конкуренцията, отразяващо поведението на участниците на пазара (напр. ценообразуване) и ефекта от тяхното поведение върху структурата на пазара (напр. пазарни дялове). Както обикновено се случва при ex-ante регулиране, анализът на критериите следва да бъде в дългосрочен аспект и, доколкото е възможно, следва да отчита тенденциите до следващия преглед. Когато се използват прогнозни доказателства за обосновка на определенията на пазара, доказателствата, свързани с бъдещото развитие на пазара следва да бъдат колкото е възможно по-обективни въз основа на минали развития и внимателна оценка на допълнителната информация, напр. от въпросници, изпратени на предприятията относно техните бизнес планове и планове за внедряване.

### Барииери за навлизане

(107) Като цяло разликите в интензивността на конкуренцията са основно последица от различията в бариерите за навлизане на пазара, като новите участници навлизат най-напред в районите с най-ниски бариери. В пазарите на електронни съобщения бариерите за навлизане обикновено са свързани с икономии от мащаба и с невъзвръщаемите разходи.<sup>56</sup> Поради това би могло да се направи опит за анализ на степента на икономии от мащаба и невъзвръщаемите разходи в различни географски райони, за да се направят изводи относно разликите в условията на конкуренция. Икономии от мащаба могат да бъдат реализирани полесно, ако има повече търсене. Факторите, свързани с търсенето, са например (и в зависимост от разглеждания пазар), общите доходи, плътността на домакинствата, плътността на бизнес обектите и плътността на базовите станции на мобилни оператори (представляващи търсенето на линии под наем от оператори на мобилни мрежи). Макар и информативна, никоя от тези мерки не може да обясни напълно степента на бариерите за навлизане, които могат да бъдат причинени от редица (често ненаблюдавани) фактори; нито няколко от тях, взети заедно.

### Брой доставчици

(108) По-пряка мярка, която се отразява на бариерите за навлизане, е броят на предприятията, които предлагат своите услуги (или могат да предлагат услуги) в определена географска област. Този критерий има предимството, че обикновено може лесно да бъде наблюдаван. Освен това той не се основава на „абстрактен“

<sup>55</sup>ERG (08) 20 final, страници 13-16.

<sup>56</sup>В някои обстоятелства от значение могат да бъдат и правните бариери за навлизане, като например райони, в които е необходим лиценз.

анализ, а показва как в действителност предприятията възприемат бариерите за навлизане.

- (109) Анализът, необходим за идентифициране на броя на операторите, които предлагат или могат да предложат услуги в дадена област, може да се различава в зависимост от разглеждания продуктов пазар. Например при WBA, където предварителният анализ е установил, че географските различия в условията на конкуренция се ръководят от инвестиции от оператори на LLU, може да е уместно да бъде оценен броят на операторите, които могат да предоставят услуги от всеки MDF.<sup>57</sup> В случая на други продуктов пазари, като например на терминиращи сегменти на линии под наем, при които инвестициите в мрежата бележат тенденция към увеличение, за определянето на броя оператори може да се окаже по-подходящо извършването на анализ на обхвата на мрежата, който изисква да бъдат направени предположения относно дилемата „да се изгради или да се купи“.
- (110) Също така е важно НРО да имат предвид, че конкурентните условия се различават не само по броя на операторите, но могат да бъдат свързани и с техния размер. Един от начините да се отчита това може да бъде да се разглеждат само оператори, които имат определен пазарен дял или покритие на националния пазар. Този критерий ще бъде лесен за прилагане и също така ще изключи операторите, които могат да упражнят само ограничен конкурентен натиск върху други оператори.

### Разпределение на пазарните дялове

- (111) Един от начините за по-ясно отчитане на относителния размер на предприятията би бил разглеждане на разликите в локалните „пазарни“ дялове<sup>58</sup> за различните географски райони. В идеалния случай това трябва да включва не само пазарните дялове в даден момент, но и развитието на пазарните дялове, особено когато условията на конкуренция на пазара преминават през период на промяна. Тъй като събирането на необходимите данни е свързано с висока административна тежест както за предприятията, така и за НРО, обикновено за да се направят изводи за тенденциите в пазарните дялове е достатъчно да се разгледат две точки във времето. Доколкото има доказателства за промяна в пазарните дялове, това може да бъде показателно за географските различия в условията на конкуренция.
- (112) Поради изискването за определяне на пазара в дългосрочен аспект, важно е НРО да се опитат да преценят как се очаква да се променят пазарните дялове през периода на прегледа на пазара и дали наблюдаваните промени в текущите или традиционните пазарни дялове са в посока към увеличение, намаление или оставане в относително стабилна позиция. В тази връзка може да бъде от полза националните регулаторни органи да класифицират районите в зависимост от нивото и тенденцията на пазарния дял на историческото предприятие (напр. висока и стабилна или бавно спадаща, висока и бързо спадаща, ниска и стабилна или спадаща).

### Цени и ценови разлики

<sup>57</sup> Ако географските различия в условията на конкуренция се обуславят предимно от алтернативни инфраструктури, броят на предприятията включва както предприятия на LLU, така и алтернативни предприятия на инфраструктура, която предлага или би могла да предложи WBA.

<sup>58</sup> Имайте предвид, че това не са пазарни дялове в истинския смисъл, тъй като точният обхват на пазара все още не е определен.

- (113) Друг важен критерий са географските разлики в цените. Ако цените на историческото и алтернативните оператори са географски еднакви, т.е. не се различават между географските райони, това може да е признак за недостатъчни географски различия в условията на конкуренция, за да се обоснове определянето на локални географски пазари. Това обаче не е непременно така. По-специално, понякога се твърди, че единна цена на историческото предприятие би означавала национален пазар. Въпреки че това може да е вярно понякога, може да има случаи, когато от гледна точка на потребителите съществуват значителни разлики между „конкурентни“ и „неконкурентни“ райони, въпреки националната единна цена на историческото предприятие.
- (114) Причината за това може да бъде, както следва: При определянето на национална единна цена историческото предприятие, което максимизира печалбата, е изправено пред компромис между определянето на монополната цена в районите, където е единствен оператор, и определянето на по-ниска (конкурентна) цена в районите, в които се конкурира с други предприятия. Резултатът вероятно ще бъде компромис между тези две цени, където цената е толкова по-ниска, колкото по-голям е конкурентния район (ако конкурентния район е по-голям, има по-голяма тежест в процеса на вземане на решение от страна на историческото предприятие).<sup>59</sup> Ако конкурентния район е достатъчно голям, цената на историческото предприятие, както и разликите в цените между историческото предприятие и конкурентите ще бъдат ниски (близо до конкурентно ниво). При тези обстоятелства може да бъде основателно определянето на национален пазар, основан на общ ценови натиск. В случаите обаче, когато конкурентният район е по-малък, монополната цена има по-голяма тежест в решението за определяне на цените на историческото предприятие и може да се наблюдават значителни разлики между цената на историческото предприятие и цената на алтернативните предприятия. Това вероятно ще доведе до ситуация, в която историческото предприятие да има нисък пазарен дял в конкурентния район. Поради това от гледна точка на потребителите може да са налице значителни разлики в цените (в неконкурентния район те могат да купуват само от „скъпото“ историческо предприятие, докато голяма част ще закупуват от по-евтини алтернативни оператори в конкурентния район). В такива случаи общ ценови натиск може да не е добър аргумент в подкрепа на националния пазар, въпреки наличието на единна национална цена на историческото предприятие<sup>60</sup>.
- (115) Друг аспект, който националните регулаторни органи трябва да имат предвид при оценката на ценообразуването за информирано определяне на пазара, е, че единната национална цена не означава непременно, че (при равни други условия) не е полезен показател за националния пазар, ако се наложи в резултат на определяне на предприятие със значително въздействие. Причините, изложени по-

<sup>59</sup>За официален анализ вж. Valletti, T., Hoernig, S., Barros, P.P., „Универсалната услуга и навлизането: ролята на единното ценообразуване и ограниченията на покритието“ (*Universal service and entry: the role of uniform pricing and coverage constraints*), Journal of Regulatory Economics, том. 21, № 2, 2002, стр. 169-190.

<sup>60</sup>Вж. също Cave, M., Stumpf, U., Valletti, T., „Преглед на някои пазари, включени в препоръката на Комисията за съответните пазари, подлежащи на ex-ante регулиране“ (*A Review of certain markets included in the Commission's Recommendation on Relevant Markets subject to ex ante Regulation*), 2006 г., стр. 29: „[...] при липса на регулиране на SMP, фирма с въздействие върху пазара, при ограничение, породено от единно ценообразуване, избира максимална цена на печалбата въз основа на кривата на търсенето в областта на универсалната услуга като цяло, а не на отделните криви на търсенето, където среща различни нива на конкуренция. В резултат на това ограниченията върху поведението ѝ в конкурентни райони не се разпростират към по-малко конкурентни, а ограниченията във всички области се осредняват или обединяват. Ако произтичащата от това цена съдържа прекомерни печалби поради голяма маса неконкурентни клиенти, конкурентите в конкурентни райони ще наложат или евентуално местно съкращаване на цените от страна на историческото предприятие – ако им се позволи – или ще се ползват от значително конкурентно предимство. И в двата случая условията на конкуренция ще се различават.“

горе, обаче се отнасят до ситуации, при които историческото предприятие умишлено определя единна национална цена, както и в ситуации, при които е задължено да го направи чрез регулиране извън SMP. Ако единната националната цена е резултат от регулиране на SMP на разглеждания пазар, тогава „модифицирания подход Greenfield“ би изисквал анализ на ситуацията без това задължение.

- (116) Ако обаче историческото предприятие, от друга страна, не определи единна цена, това би могло да бъде силен признак за разлики в условията на конкуренция. Може да се предполага, че в географските райони, където цените са по-ниски, конкурентния натиск е по-силен от тези, в които цените са по-високи. Освен това разликите в цените биха могли да отразяват разликите в основните разходи. Ето защо, когато се наблюдават географски разлики в цените, НРО следва да проучат дали те отразяват само разликите в разходите или (също така) разликите в условията на конкуренция.<sup>61</sup>
- (117) Ако цените варират в зависимост от географското местоположение, това не означава непременно, че определението на точната географска пазарна граница следва автоматично да следва ценовото разграничение на историческото предприятие. Недостатъците на такъв подход биха били, че историческото предприятие би могло умишлено да окаже влияние върху точното определяне на границата на географския пазар и/или евентуална промяна на ценовото разграничение с течение на времето с политиката на историческото предприятие. Поради това изглежда по-уместно да се разгледат причините за ценовото разграничение, които вероятно могат да бъдат открити в другите посочени по-горе критерии (барииери за навлизане, брой оператори, пазарни дялове) и съответно да се прилагат.
- (118) Анализът на цените обикновено се основава на цените на разглеждания пазар. Конкретно на пазарите на едро обаче, цените не винаги могат да бъдат проследими или достъпни. В такива случаи може да е от полза в анализа да се вземат предвид цените на дребно. Когато това не е уместно, следва да се отдава по-голямо значение на други критерии. Независимо от това, все пак може да бъде възможно да се извърши анализ дали предприятията могат или биха прилагали географска ценова дискриминация или дали предприятията, които доставят услуги само в определен район, налагат цени, които са значително по-различни от тези на историческото предприятие.
- (119) Ако е възможно, трябва да се извърши анализ на развитието на цените (или разликите в цените) за по-дълъг период. На някои пазари може също така да е важно да се разгледат цените във връзка с качествата и характеристиките на продукта, които също могат да варират географски.

## Други критерии

- (120) Други критерии, които могат да бъдат разгледани, за да се информира НРО относно географските различия в условията на конкуренция, са:
- Географски различия в стратегиите за маркетинг/продажби;
  - Географски различия в характеристиките (например качество/функционалност) на услугата (които трябва да бъдат разгледани в контекста на цената); и

<sup>61</sup>Това се посочва и от Европейската комисия в обяснителната бележка към Препоръката за съответните пазари.

- Естеството на търсенето, което може да е местно или да обхваща няколко местоположения едновременно.
- (121) По отношение на връзката между критериите може да се очаква, че колкото по-голяма е географската разлика в условията на конкуренция, толкова по-голяма ще бъде връзката между географските райони, обхванати от всеки един от тези критерии. С други думи, когато са налице силни различия в условията на конкуренция, това може да се установи, ако има i) много предприятия, навлизащи или евентуално навлизащи на пазара в определени географски местоположения, ii) по-ниски местни пазарни дялове на историческото предприятие и iii) по-ниски цени от историческото и/или алтернативните предприятия в сравнение с други области.

### Опит, натрупан от прецеденти по член 7

- (122) Съгласно прецеденти по член 7, в анализа си НРО взеха предвид критериите, разгледани по-горе (и вече изброени в общата позиция от 2008 г.). В ситуация 1 НРО взеха предвид или броя на операторите на LLU, налични в локалната централа, или покритието на алтернативни инфраструктури в тази област, или комбинация от двете. При разглеждане на пазари, обхванати от ситуация 2, НРО също взеха предвид този последен критерий, както и други критерии (като например броя на доставчиците или пазарния дял на предприятието със SMP в географския район), определящи конкурентни пазари (или конкурентни области), където пазарния дял на историческото предприятие на ниво пазари на дребно е под определен праг (напр. 40-50%) и са налице най-малкото определен брой конкурентни инфраструктури (обикновено повече от две, както и възможността им да предлагат подходящи елементи на едро). Освен това, макар и в качествено изражение, бяха разгледани и съображенията относно бариерите за навлизане по отношение на гъстотата на населението и ценовите стратегии.
- (123) Този анализ трябва да се извърши, като се вземе предвид развитието на посочените параметри във времето и в дългосрочен аспект. По-специално, при прогнозен анализ междуплатформената конкуренция може да не е достатъчна, ако няма достатъчен брой предприятия, предоставящи съответните услуги, особено ако бъдат открити високи бариери за навлизане. В тази връзка, стимулите за сключване на тайни споразумения при наличието на ограничен брой предприятия със собствена инфраструктура се увеличават. Този факт би могъл, при липса на регулиране на едро, да доведе до липса на ефективна конкуренция на пазара на дребно с неблагоприятни последици за крайните потребители.
- (124) Във връзка с това ОЕРЕС поддържа становището, изразено в отговора си на въпросника на Европейската комисия, свързан с преразглеждането на Препоръката относно съответните пазари<sup>62</sup>, в което се посочва, че е по-трудно да се постигне ефективна конкуренция на пазари, на които присъстват само две фирми. Освен това и като се има предвид изложеното по-горе, ОЕРЕС отговори, че *„Препоръката за съответните пазари и обяснителният ѝ меморандум следва също да признаят този факт и последователно да предоставят елементи, за да се прецени кога на тези пазари може да бъде намерено съвместно значително въздействие, като се остави на НРО да вземат решение, въз основа на своите национални обстоятелства, относно най-добрите средства за разрешаване на тези ситуации.“*
- (125) Освен това НРО следва също така да вземат предвид ефективните инвестиции, които биха могли да бъдат направени по време на анализирания

<sup>62</sup>BoR (13) 22, март 2013 г.



регулаторен период. Предвид прогресивното внедряване на фиксирани мрежи, някои области, въпреки че се характеризират с потенциално висока възвращаемост поради социално-икономическите си характеристики, може да не бъдат обхванати към момента, в който НРО извършва анализа. Независимо от това, следва да се отчете и потенциалното навлизане в тези области, тъй като алтернативните мрежи биха могли да навлязат достатъчно бързо, за да обусловят необходимостта от отчитането им при анализа.

- (126) Този анализ също е от значение за създаването на локалните централи, където предприятията биха могли да бъдат съвместно разположени. В тази връзка размерът на локалната централа и броят на свързаните крайни потребители биха могли да предоставят съответна информация за техния потенциал за съвместно разполагане.
- (127) И накрая, НРО следва също така да оценят въздействието върху географския анализ от появата на нови технологии, като усъвършенствани мобилни технологии, тъй като например мобилните LTE мрежи биха могли да се използват постепенно в рамките на националната територия. Ако националните регулаторни органи са установили, че тези услуги са взаимозаменяеми с други услуги на пазара на дребно и ако съществуват достатъчно силен непряк натиск, които да изискват включване в съответния пазар на едро, те също ще трябва да бъдат взети под внимание в географския анализ за съответния пазар на едро.

### Прагове за обобщаване на географски райони

- (128) За да се групират географски единици, не е необходимо конкурентните условия да бъдат напълно хомогенни във всички географски райони, включени в един пазар.
- (129) Областите трябва да бъдат групирани, така че конкурентните условия на даден пазар да са достатъчно хомогенни, като се има предвид, че конкурентните условия се различават между пазарите и оказват потенциално въздействие както върху констатацията за SMP, така и върху идентифицирани конкурентни проблеми. С голям брой малки райони обаче има вероятност да са налице поредица от конкурентни условия, така че обикновено очертаването на ясна линия между повече и по-малко конкурентни области да е трудно. Един от подходите би включвал оценка на условията на конкуренция във всяка географска единица самостоятелно и съответно районът да се класифицира. Това обаче би довело до огромно натоварване за НРО и вероятно ще бъде до известна степен условно. По-практичен и подходящ подход е да се определят ясни и недвусмислени критерии, според които да се групират географските единици. В това отношение е важно НРО да имат предвид целта заради която се извършва дефиниране на пазара, която не е сама по себе си цел, а средство за извършване на анализ на условията на конкуренция, за да се определи дали е налице необходимост от ex-ante регулиране.<sup>63</sup>
- (130) Както е посочено по-горе, в случай на значителни различия в условията на конкуренция, критериите, изброени по-горе, вероятно ще бъдат тясно свързани. Малко вероятно е обаче взаимовръзката да бъде съвършена. Следователно може да бъде уместно сегментацията да се основава на комбинация от няколко от критериите, посочени по-горе. Сегментацията, основана на един критерий (например броя на операторите), обикновено не е подходяща. Кой критерий имат най-голямо значение, както и при анализа на SMP, зависи от обстоятелствата и

<sup>63</sup> ERG (08) 20 final, стр. 16.

решението за това следва да се вземе от НРО. Съответните критерии следва да се прилагат кумулативно и по такъв начин, че разликите в конкурентните условия между различните пазари да бъдат големи, а разликите в условията на конкуренция в рамките на даден пазар да бъдат малки.<sup>64</sup>

- (131) За всеки от прилаганите критерии НРО ще трябва да определи някакъв праг, според който дадена област е класифицирана.
- (132) Свързан с това е въпросът дали идентичността на алтернативните предприятия също трябва да играе роля при обединяване на областите. Ако например историческо DSL предприятие се конкурира с кабелен оператор в град А и с друг кабелен оператор в град Б, трябва ли двата града да формират единен географски пазар? ОЕПЕС е на мнение, че хомогенността на конкурентните условия трябва да бъде решаващ критерий, а не идентичността на алтернативното предприятие. Това означава, че ако анализът на посочените по-горе критерии покаже, че условията на конкуренция са сходни, градовете А и Б трябва да формират единен географски пазар. Ако обаче едното кабелно предприятие се държи различно от другото, това трябва да стане очевидно в хода на анализа и може да доведе до ситуация, при която двата града формират различни географски пазари (тъй като конкурентните условия не са достатъчно хомогенни).<sup>65</sup>
- (133) Определянето на географски пазари ще зависи от фактори, които се променят във времето, напр. броя на операторите в определена област или големината на търсенето. Следователно заключенията по отношение на подходящото групиране на географските единици може да се променят, ако анализът се извърши на по-късен етап. Това по принцип не се различава от определянето на продуктовия пазар, който също може да се променя в периода между два прегледа на пазара. Задачата на НРО е да вземе предвид предвидимите бъдещи тенденции по време на определянето на пазара и да извърши прогнозен анализ. При определянето на географския пазар това може да означава, че трябва например да се събере информацията относно бъдещите планове за развитие на историческо предприятие и основните му конкуренти.<sup>66</sup>
- (134) След като географската сегментация бъде извършена (в перспектива), от гледна точка на правната сигурност и приложимостта има смисъл да не се променя до следващия преглед, дори ако бъдещите тенденции са малко по-различни от очакваното. Ако бъдещите тенденции са много различни от очакваното, във всички случаи вероятно ще бъде необходим нов анализ.

### **Последици за географските анализи в резултат от модернизирането на съществуващите мрежи – мрежи за достъп от следващо поколение (NGA)**

- (135) Динамиката на конкуренцията, а оттам и необходимостта да се пристъпи към географското сегментиране на пазара, може да се различава в зависимост от това дали анализът е направен като се взема предвид съществуващата медна (историческа) инфраструктура или инфраструктура за NGA. Понастоящем мрежите за NGA се намират на ранен етап на внедряване<sup>67</sup> и в най-добрия случай традиционните широколентови мрежи се осъвременяват в ограничена степен.

<sup>64</sup> ERG (08) 20 final, стр. 16.

<sup>65</sup> ERG (08) 20 final, стр. 17.

<sup>66</sup> ERG (08) 20 final, стр. 17.

<sup>67</sup> Заслужава да се отбележи обаче, че към настоящия момент вече съществуват значителни различия в темповете на внедряване между различните държави членки на ЕС.

Предвижда се обаче модернизирането на съществуващите мрежи да продължи и през следващите години.

- (136) Като се има предвид факта, че динамиката на конкуренцията може да варира в NGA среда вземането предвид на редица теми при работата по въпроса за географската сегментация може да бъде от полза.

### 6.7.1. Въздействие на NGA модернизацията върху конкурентния процес

- (137) Както беше отбелязано по-горе, внедряването на NGA (или от страна на историческото предприятие или от алтернативни предприятия) може значително да промени конкурентната динамика на пазарите на широколентови услуги.
- (138) В тази връзка NGA Препоръката показва, че е вероятно внедряването на мрежи за NGA да доведе до важни промени в икономическите аспекти на предоставянето на широколентови услуги и в конкурентната ситуация. Тя продължава с препоръка към националните регулаторни органи внимателно да проучат развитието на конкурентните условия, произтичащи от внедряването на NGA, включително въздействието му върху потенциалното определяне на поднационалните географски пазари, ако бъдат идентифицирани съществено и обективно стабилни във времето различни условия на конкуренция.
- (139) В препоръката също така се посочва, че евентуално НРО могат да обмислят налагането на диференцирани задължения и продукти за достъп в ситуации, при които въпреки липсата на съществени разлики в условията на конкуренция все още е необходимо да се отговори на различаващи се условия между различните райони в рамките на географски определен пазар.
- (140) Значението на модернизацията до NGA в конкурентния процес вече беше отбелязано от Европейската комисия в случай UK/2007/0733: *Високоскоростен широколентов достъп на едро в Обединеното кралство*<sup>68</sup>, който се позовава на въздействието, което може да има инвестицията в NGA върху устойчивостта на инвестициите в LLU. По-специално беше отбелязано, че значението на необвързания достъп може да намалее в такъв сценарий, като развитието на новите мрежи може да намали привлекателността и осъществимостта на достъп на основата на медни мрежи.
- (141) Във връзка с това въвеждането на мрежите за NGA от страна на историческото предприятие може да окаже значително въздействие върху бизнес модела на алтернативните предприятия. Например закриването на локални централи, които се считат за излишни за предоставянето на услуги за NGA, може да доведе до намаляване на икономическите перспективи за необвързан достъп, и особено ако е на ниво уличен шкаф да не е икономически привлекателно. Това от своя страна може да доведе до използване от страна на алтернативните предприятия на други регулаторни алтернативи, като например битстрийм.
- (142) Препоръката за NGA също така посочва (вж. Раздел 10), че ако определянето на поднационални пазари/диференцирането на задълженията на Пазар 5 зависи от продуктите за достъп на Пазар 4, които могат да станат излишни в резултат на внедряването на NGA, задълженията може да се наложи да бъдат преразгледани. Когато се анализират тези пазари този аспект обикновено трябва да бъде взет предвид в перспектива. Тенденциите тук може да включват въздържане на операторите на LLU или внедряване на VDSL услуги.

<sup>68</sup>Писмо с коментари от 14 февруари 2008 г.

- (143) При този сценарий конкурентният натиск, упражняван от предоставящите достъп в среда на NGA, до голяма степен ще зависи и от наличието на (виртуално подобни) възможности за необвързан достъп, които се предоставят на регулирана или на търговска основа, фактор, който по този начин може да окаже влияние и върху решението да се пристъпи към географско сегментиране на пазара/географски разграничени задължения.
- (144) Наличието на достъп на ниво локална централа може също да окаже въздействие върху избора на съответната единица за целите на географското сегментиране. По-специално, при сценарии, при които не е наличен необвързан достъп, структурата на мрежата на историческото предприятие (т.е. наличието на локална централа) по принцип ще намали значението си.
- (145) Поради това внедряването на мрежи за NGA може да промени конкурентните условия на пазари 4 и 5. Например съвместното инвестиране в инфраструктура за NGA може при определени обстоятелства да промени характера на взаимодействията на едро на пазари 4 и 5. От друга страна, конкуренцията от LLU на базата на мед може да бъде намалена в области, в които са разгърнати NGA инфраструктури ако алтернативните оператори преминат към активни продукти на едро, вместо да инвестират допълнително в LLU. Когато се комбинират, тези фактори биха могли да повлияят на способността на НРО да прави разлика между конкурентните условия в зоните на различните централи.

#### **6.7.2. Географска сегментация според сценариите, предвидени в Препоръката за NGA от 2010 г.**

- (146) Препоръката за NGA от 2010 г. определя редица сценарии, когато анализира въздействието, което внедряването на NGA може да има върху конкурентните условия, в зависимост от броя на NGA мрежите, налични в даден географски район: Няколко мрежи (раздел 22 от препоръката) или една мрежа, внедрена съвместно от няколко икономически субекти (раздел 28).<sup>69</sup>
- (147) Условията, изложени по-долу, съдържащи се в Препоръката за NGA, имат пряко въздействие върху географския пазарен анализ, който НРО трябва да извършат, като и при двата сценария се приема, че внедряването на няколко мрежи и/или съвместни инвестиционни стратегии ще бъде на по-малко от национален мащаб, поради прогресивното разпространение на мрежите за NGA.
- (148) Тези сценарии се съсредоточават главно върху Пазар 4, който по този начин ще бъде основният пазар, обхванат от настоящия раздел.

##### **а) Разгръщане на няколко мрежи**

- (149) Съгласно член 22 от Препоръката на Европейската комисия за NGA „в съответствие с принципите, предвидени в Директива 2002/19/ЕО, в случаите, в които предприятието със SMP разгръща FTTH, по принцип НРО следва да наложат изискване за необвързан достъп до влакнестооптични абонатни линии. Всяко едно изключение може да бъде оправдано единствено в географски области, в които съществува вероятност наличието на няколко алтернативни инфраструктури, каквито са FTTH мрежите и/или кабелите, в съчетание с

<sup>69</sup> Европейската комисия прие на 11 септември 2013 г. Препоръка относно последователното прилагане на недискриминационни задължения и ценообразуващи методики, която също съдържа някои отражения върху въпроса за географската сегментация в контекста на внедряването на NGA. Макар че задълбочената оценка на препоръката е извън обхвата на настоящия документ и няма да бъде разгледана тук, по-долу са предоставени някои указания за начина, по който са разгледани географските въпроси в тази препоръка.

*офертите за конкурентен достъп, да доведе до ефективна конкуренция надолу по веригата.*<sup>70</sup>

- (150) Така този сценарий се отнася до ситуация, при която съществуване на ефективна конкуренция надолу по веригата, по-специално поради наличието на няколко алтернативни инфраструктури, както и съществуването на нерегулирани оферти за необвързан достъп, би могло да оправдае неналагане (или оттегляне) на необвързан достъп до оптично-влакнестата линия.
- (151) Що се отнася до конкурентния натиск, упражняван от алтернативни инфраструктури като например кабелните, изглежда вероятно съществуването на оферти на дребно, основаващи се на наличието на модернизиран кабелни мрежи, да има значение при този сценарий, когато се търси заключение по отношение на регулирането на необвързания достъп до оптично-влакнеста линия. Въпреки това в своя „Доклад за съвместното инвестиране и SMP в NGA мрежите“ ОЕРЕС отбелязва, че *„предвид обстоятелството, че пазар, характеризиращ се с две предприятия, предполага автоматично, че един от участниците разполага с пазарен дял от 50% или повече, може да се очаква пазар с високи бариери за навлизане с един или двама участници да породни опасения относно доминираща роля и по-общо за състоянието на конкуренцията на пазара.“*
- (152) Следователно пазар, характеризиращ се само с двама участници (напр. историческото предприятие и кабелен оператор), може да се счита за недостатъчно конкурентен, за да обоснове оттеглянето на задълженията. Както беше отбелязано по-горе, ОЕРЕС вече е изразил съгласието си с икономическата теория относно рисковете от сключване на тайни споразумения, произтичащи от такава структура на пазара.
- (153) В перспектива НРО могат също така да разглеждат и други фактори, които могат да бъдат от значение за оценката на конкурентните условия надолу по веригата, като например наличието на предлагане на едро за достъп до гражданската инфраструктура<sup>71</sup> или възможността за достъп на предприятията до инфраструктура за окабеляване в домовете.
- (154) В някои райони на територията може да се наблюдава инфраструктурна конкуренция. В тези случаи може да е оправдано НРО да определи ефективно конкурентни поднационални пазари.
- (155) Като допълнителен параметър за оценяване на степента на конкуренция надолу по веригата, точка 22 от NGA Препоръката посочва необходимото наличие на конкурентна оферта за необвързан достъп на базата на влакнеста оптика.. Доколкото съществуването на търговско предлагане на едро може в действителност да предостави допълнителни показатели за наличието на

<sup>70</sup> Съгласно съображение 20 от Препоръката за NGA *„в случаите, в които задълженията, налагани на пазар 4, водят до ефективна конкуренция на съответния пазар надолу по веригата, на целия пазар или в определени географски зони, други задължения могат да бъдат оттеглени от пазара или въпросните зони. Такова оттегляне би било възможно например ако успешното налагане на задължения за физически достъп би направило излишни допълнителните задължения в областта на достъпа по схемата bitstream. Освен това при извънредни обстоятелства НРО могат да се въздържат от налагане на необвързан достъп до влакнестооптични абонатни линии в географски зони, в които съществува вероятност наличието на няколко алтернативни инфраструктури, каквито са FTTH мрежите и/или кабелите, в съчетание с офертите за конкурентен достъп, основани на необвързан достъп, да доведе до ефективна конкуренция надолу по веригата.“*

<sup>71</sup> Както многократно е отбелязано от Европейската комисия и от националните регулаторни органи, в някои държави членки достъпът до граждански инженерни съоръжения представлява основно регулаторно условие за гарантиране на перспективите за ефективна конкуренция на дребно поради икономическото и техническото им значение за целите на внедряването на NGA. Ефективният достъп до пасивната инфраструктура може да създаде условия за ефективно навлизане на алтернативни предприятия, които ще се конкурират непосредствено с SMP предприятието в новия сценарий за NGA.

ефективна конкуренция, според ОЕПЕС фактът, че предприятията не предоставят търговскои оферти на едро, не трябва сам по себе си задължително да се счита за сигнал за неконкурентна среда на ниво пазар на дребно.

- (156) Наличието на устойчиви търговски оферти за достъп до услуги на едро, развити в ситуация „на зелено“ (което може да бъде осигурено не само при локалната централа, но и на други точки в мрежата), във всички случаи е параметър, който трябва да бъде разгледан от НРО за всеки отделен случай и които следва да бъде взет предвид заедно с други фактори (по-специално, достатъчността на междуплатформената конкуренция в даден географски район) при вземането на решение относно адекватността или неадекватността на регулирането на цените на едро в определена географска област.
- (157) В заключение ОЕПЕС отбелязва, че съображенията, включени в предходните раздели за оценка на конкурентните условия, се отнасят до сценарий, при който традиционните широколентови мрежи се модернизират. По-специално и въпреки, че това е характеристика, която трябва да бъде разгледана за всеки отделен случай в зависимост от националните условия, междуплатформената конкуренцията може в някои случаи да бъде достатъчна, за да се обоснове констатацията, че пазарът на дребно е ефективно конкурентен и следователно, неналагането на предварителни задължения на географска основа.

#### **b) Съвместен инвестиционен сценарий**

- (158) Препоръката за NGA определя друг сценарий, при който може да бъде открита ефективна конкуренция, която е подобна на описаната по-горе, но има някои особености. Тази ситуация е съвместен инвестиционен сценарий (точка 28<sup>72</sup>), при който една единствена мрежа FTTH се внедрява съвместно от няколко икономически агента. В тази връзка и предвид по-ограничените перспективи за конкуренция поради наличието само на една FTTH мрежа акцентът се поставя не само върху наличието на конкурентен натиск, упражняван от алтернативни предприятия, но и върху контрола на предприятията, които участват в съфинансирането, както и относно договореностите между тях, за да се гарантира ефективна конкуренция надолу по веригата.
- (159) Съгласно Препоръката за NGA, условията, които трябва да се прилагат, за да се обоснове липса на констатацията за SMP въз основа на съвместно инвестиционно споразумение, са по-строги от тези в точка 22: i) съвместното разгръщане на FTTH мрежи трябва да се основава на множество влакнестооптични линии от няколко съинвеститори, ii) всеки съинвеститор трябва да се възползва от строго равностоен и разходно ориентиран достъп до общата инфраструктура; iii) съинвеститорите се конкурират ефективно надолу по веригата, както и iv) съинвеститорите да изградят достатъчен обем канална мрежа, който да бъде използван от трети страни и до който да бъде предоставян разходно ориентиран достъп.

<sup>72</sup>Съгласно член 28 от Препоръката на Европейската комисия „в случаите, в които условията на конкуренция в района, попадащ в обхвата на съвместното разгръщане на FTTH мрежи, основани на множество влакнестооптични линии от няколко съинвеститори, се различават в съществена степен, т.е. в степен, оправдаваща определянето на отделен географски пазар, НРО следва да проучат, в хода на осъществяване на техния анализ на пазара, дали в контекста на нивото на конкуренция по отношение на инфраструктурата, произтичаща от съвместното инвестиране, е оправдано установяването на ЗВП по отношение на този пазар. В този контекст, НРО следва да проучат по-специално дали всеки съинвеститор се възползва от строго равностоен и разходно ориентиран достъп до общата инфраструктура и дали съинвеститорите се конкурират ефективно на пазара надолу по веригата. Те също така следва да проучат дали съинвеститорите монтират канали с достатъчен канален капацитет, който да бъде използван от трети страни и до който да бъде предоставян разходно ориентиран достъп.“

- (160) Докладът на ОЕПЕС за „Съвместно инвестиране и SMP в мрежи за NGA“ обстойно се занимава с динамиката на конкуренцията в споменатия сценарий. По-специално, според доклада „дали пазарът с повече от двама участници (напр. трима или четирима) може да бъде съвместим с конкуренцията зависи обаче от множество фактори и по-специално от степента на независимост, от която тези предприятия се ползват, конкретно в рамките на инвестиционно споразумение. Въпреки, че подобна ситуация трябва да бъде оценена в детайли при пазарен анализ или докато националните органи могат да адаптират по-конкретни насоки в това отношение, като цяло може да се каже, че ако се гарантира достатъчна независимост между предприятията, пазар с повече от двама, т.е. трима или повече предприятия могат при оптимални обстоятелства да предизвикат слаби опасения относно сключването на тайни споразумения и конкурентната ситуация.“
- (161) Въпросът относно броя на предприятията, необходими в съвместния инвестиционен сценарий, за да се обоснове липсата на SMP, ще зависи до голяма степен (както безусловно се вижда от условията, посочени в Препоръката за NGA) от степента на независимост, от която съинвеститорите могат да се ползват на ниво пазари на дребно.

## VII. SMP анализ и диференциране на задълженията

### 7.1. Географска сегментация на пазарите спрямо географско диференциране на задълженията

- (162) Съществуват два възможни начина за преодоляване на географските различия в условията на конкуренция на национална територия: Първият подход се състои в диференциране на географските пазари на етапа на определяне на пазара. Тези географски диференцирани пазари след това се анализират самостоятелно и за всеки от тях се извеждат изводи относно пазарната сила. Вторият подход се състои в определяне на един пазар, анализирането му и диференциране на задълженията, за да се вземат предвид географските различия. Първият подход се прилага, когато даден НРО смята, че в някои области структурата на пазара и конкурентните условия се различават съществено от други райони (напр. райони, в които е налице достатъчна конкуренция, за да се оттеглят задълженията - мярка, която е неизбежна, ако в тези райони не може да бъде определено предприятие със SMP). Миналият опит показва, че е трудно да се преразгледа дерегулацията, след като се установи, че районите са ефективно конкурентни.<sup>73</sup>
- (163) Въпреки това географската сегментация на пазарите и географското диференциране на задълженията не следва да се разглеждат като две еднакво приложими възможности при наличието на неравномерно развитие на конкуренцията на цялата територия.
- (164) Когато наличните данни предполагат, че обхватът на съответния пазар е поднационален и това е надлежно обосновано, тогава пазарната сила ще трябва да бъде оценена на всеки отделен подпазар и трябва да бъдат наложени

<sup>73</sup> Това е илюстрирано с случай AT/2013/1442 относно австрийския преглед на пазара на едро за терминиращи сегменти от линии под наем. През 2008 г. (случай AT/2008/0836) RTR раздели продуктивния пазар на три сегмента (нисък, висок и много висок трафик) и на линии под наем с високоскоростен трафик на два географски пазара (12 общини и останалата част от Австрия). Когато през 2013 г. RTR взе решение да премахне разграничението между тези два типа географски области, на регулатора беше наложено вето, което, наред с други фактори, се обуславя от повторното въвеждане на регулиране в съответните области.

подходящи задължения за решаване на проблема със SMP за всеки от дадените предварително определени поднационални райони.

- (165) От друга страна, когато наличните данни предполагат, че обхватът на съответния пазар е национален (всякакви разлики в условията на конкуренция между географските зони все още не са достатъчно стабилни или устойчиви, за да оправдаят определянето на регионални или местни пазари), пазарната сила ще трябва да бъде оценена в рамките на този национален пазар. В случай на географски различия в условията на конкуренция в рамките на този национален пазар, би било подходящо да се наложат различни задължения в рамките на този национален пазар, независимо от факта, че е определено предприятие със значително въздействие върху пазара на национално ниво.
- (166) Препоръката на ЕК относно последователното прилагане на недискриминационни задължения и ценообразуващи методики, приета на 11 септември 2013 г., дава някои примери за начините, по които разликите в географските области могат да бъдат разгледани на етап определяне на специфични задължения. По-специално препоръката отбелязва (точка 50), че разликите в условията на конкуренцията между географските райони могат да доведат до ситуации, при които в неконкурентните райони би било необходимо да се наложи някаква форма на задължение за ценови контрол, докато в други (по-конкурентни) географски райони такива мерки за ценови контрол не са необходими, доколкото съществуват адекватни задължения.<sup>74</sup>
- (167) Също така, по отношение на теста за икономическа възпроизводимост, препоръката отбелязва (в приложение II), че при извършването на анализа НРО може да се наложи да адаптират теста според разликите в условията на конкуренция, установени на географско ниво, напр. да се вземе предвид фактът, че най-подходящите ресурси на входа за NGA достъп, необходими за извършването на теста, могат да се различават в селските и в гъсто населените райони.

## 7.2. Рискове и предимства в резултат от географския анализ

- (168) Заключение, че географският анализ на даден пазар е необходим, води до допускането, че е възможно да съществуват различни конкурентни условия на географско равнище, които биха могли да изискват различни регулаторни подходи. Важно е да се има предвид, че ex-ante регулирането следва да се налага само там, където и когато наистина е необходимо. Допуска се обаче, че извършването на географски анализ на пазара носи някои рискове, които трябва да бъдат внимателно оценени за всеки отделен случай.
- (169) НРО трябва да намери баланс между два вида грешки: „Грешки тип 1“, при които е налице дерегулация (или по-облекчена регулация), когато в действителност регулирането (или по-строгото регулиране) би било все още оправдано; както и „грешки тип 2“, при които е налице регулация (или по-строга регулация), където няма основания за регулиране (или по-облекчено регулиране).
- (170) „Грешки тип 1“ предполагат недостатъчно регулиране на съответните услуги на едро, което би могло да произтича от неточна оценка на пазарните условия, необходими за гарантиране на ефективна конкуренция. Ефектът от подобна ситуация обикновено би бил намаляване на конкурентния натиск, пред който е

<sup>74</sup> По-специално, еквивалентността на входовете (EoI), задълженията, свързани с техническата възпроизводимост, когато EoI не се изпълнява изцяло, задълженията, свързани с икономическата възпроизводимост и достатъчните гаранции за конкуренцията водят до очевидно ограничение на цените на дребно, упражнявано върху оператора със SMP (вж. точки 48-49).



изправен операторът със SMP, което води до повишаване на цените и намаляване на качеството и иновациите в ущърб на потребителите. Освен това, при липсата на регулирана услуга на едро, навлизането на пазара може да бъде до голяма степен трудно, което би могло да доведе до намаляване на ефективния конкурентен натиск на равнище на дребно.

- (171) Освен това на пазар 5 тази „грешка тип 1“ може да бъде резултат от неразбиране на гледната точка на крайния потребител. Така, операторите, които предоставят услуги на големи бизнес клиенти, често търсят продукти на едро на национално ниво, тъй като това намалява техните транзакционни разходи, когато отговорят на търсенето на тези клиенти за свързване на множество обекти. Отмяната на задълженията за битстрийм в нерегулирани географски райони може да доведе до липса на предлагане от страна на историческото предприятие със значително въздействие върху пазара, което принуждава операторите да разчитат на търговски оферти, предоставяни от страна на различни регионални доставчици. Фактът обаче, че някои доставчици на бизнес услуги предпочитат един национален доставчик, сам по себе си не предполага определянето на национален пазар. Ако например е налице достатъчен брой предприятия, които имат собствена мрежа в дерегулирания район и могат да закупват регулирани продукти от други райони, тогава големите бизнес клиенти могат да бъдат добре обслужвани. Необходим е анализ на всеки отделен случай, за да се оцени способността на алтернативните оператори, насочени към големи бизнес клиенти, да купуват услуги на едро от различни доставчици, предвид увеличаването на разходите за транзакции и ИТ.
- (172) От друга страна, „грешки тип 2“ предполагат запазването на ex-ante регулирането в областите, където е налице ефективна конкуренция. Ефектите от този вид грешка биха могли да бъдат свързани с намаляване стимулите на предприятието със значително въздействие върху пазара да предоставя нови оферти, които биха били от полза за крайните потребители. Например, според получената от националните регулаторни органи информация с въпросника, изготвен за целите на подготовката на настоящия преглед на документа, търговската свобода, предоставена на бившите предприятия със значително въздействие върху пазара след дерегулирането на Пазар 5, доведе в някои случаи до стартирането от страна на историческото предприятие на иновативни пакетни услуги, до увеличение на скоростта на предлаганите на пазара широколентови оферти и намаляване на цените на широколентовите оферти на дребно, базирани на xDSL и кабел.
- (173) Освен „грешките от тип 1 и 2“, описани по-горе, ОЕПЕС счита, че географският анализ представя някои важни характеристики, които също е добре да се вземат под внимание.
- (174) Първо, ако географският анализ е под формата на географско сегментиране на пазарите, той може да има отражение върху ценовата структура на регулираните услуги на едро. Всъщност дерегулирането на някои конкретни региони (райони, в които се предлагат широколентови услуги от няколко ефективно конкуриращи се доставчици на достъп до интернет) би могло да изключи регионите с по-ниски разходи за достъп (поради по-голямата жилищна плътност в градските райони) от изчисляването на средните цени в регулираната област, като така се увеличава регулираната цена. Това може да доведе до по-високи цени на дребно в регулираните региони или до по-нисък марж за клиентите на едро, ако цените на дребно са еднакви на национално ниво, което може да доведе до по-слаба конкуренция в регулираните райони. За тези видове проблеми НРО разполагат с инструменти, с които да предотвратят тази ситуация,<sup>75</sup> ако смятат, че е

<sup>75</sup>Както беше отбелязано, наскоро приетата Препоръка на ЕК относно последователното прилагане на задължения за равнопоставеност и ценообразуващи методики включва и някои индикации за начина, по

необходимо да се поддържат подобни равнища на цените на национално ниво; може да се наблюдават допълнителни отрицателни въздействия върху други свързани пазари, напр. хищническо ценообразуване, от страна на историческото предприятие в дерегулирани райони, в резултат от наличие на крос-субсидиране от регулирания пазар.

- (175) Второ, въздействието върху крайните потребители следва да се има предвид, в случай, че географската сегментация доведе до разлики в цените на дребно между различните географски райони или в случай, че се увеличат разликите в преобладаващите цени на дребно. Въпреки, че това може да бъде резултат от по-ефективно ценообразуване, което отразява по-добре, наред с други фактори, различни основни разходи, за крайния потребител може да е особено трудно да разбере разликите на регионално равнище, като привлекателни оферти се предлагат само в някои географски райони. Следва да се обърне внимание и на степента на прозрачност на пазара, тъй като може да е трудно за крайните потребители да разберат кои оферти са на разположение в района им по местоживеене.
- (176) Накрая, както географското сегментиране на пазарите, така и диференцирането на задълженията, могат да доведат до увеличаване на регулаторната тежест за НРО, от една страна, и за участниците на пазара, от друга страна, чрез изискване за предоставяне и обработване на по-подробни статистически данни и чрез усложняване на регулацията посредством множество правила и определянето на географските сегменти. Географската сегментация може да има последствия и за съгласуваността на регулаторните задължения по отношение на достъпа до локалните централи/MDF например когато избраната географска единица не съвпада с мрежовата топология на оператора със SMP.

## VIII. Заключение

- (177) ОЕРЕС смята, че анализът, изготвен през 2008 г. и отразен в общата позиция, остава в сила, въпреки че е допълнен в настоящата преработена обща позиция, като са взети предвид новите пазарни тенденции.
- (178) По-специално, ОЕРЕС засяга потенциалните пазарни структури, при които алтернативните инфраструктури се конкурират с инфраструктурата, използвана от историческото предприятие. В тези случаи изборът на географски единици, свързани с топологията на мрежата, може да доведе до проблеми, тъй като разгръщането на мрежи от алтернативните оператори може да не съвпада напълно с топологията на мрежата на историческото предприятие. Във всички случаи, при избор на административен подход, НРО следва да докажат хомогенност в условията на конкуренция в рамките на географската единица.
- (179) При оценката на хомогенността на конкурентните условия, НРО следва да отчитат различията в бариерите за навлизане, броя на доставчиците, пазарните дялове, търговските оферти и ценовите стратегии на операторите. НРО следва да прилагат перспективен подход (в съответствие с регулаторната рамка), като например вземат предвид прогнозното покритие на необвързания достъп до абонатна линия, както и на алтернативните инфраструктури в рамките на съответния период на анализа. От друга страна, както отбеляза ОЕРЕС в отговора си на въпросника на Европейската комисия за общественото допитване относно преразглеждането на Препоръката за съответните пазари, наличието на

---

който разликите в условията на конкуренция, които преобладават в различните географски райони, могат да повлияят върху избора на задълженията на едро от страна на НРО.

достатъчен брой оператори (най-малко двама) в даден район представлява ключов фактор за гарантиране на ефективна конкуренция, като по този начин се предотвратява появата на неконкурентни олигополи.

- (180) ОЕРЕС отбелязва също така, че динамиката на конкуренцията на пазарите на широколентови услуги може да бъде засегната от разгръщането на мрежи за достъп от следващо поколение, особено когато конкуренцията досега е била обусловена от предприятията, предоставящи необвързан достъп, които имат достъп до съществуващата медна мрежа. В тази връзка влакнестооптичните мрежи биха могли да намалят потенциалното търсене на необвързан достъп, когато вече не съществуват възможности за достъп до пасивната инфраструктура (напр. поради наличието на векторинг) или когато достъпът трябва да бъде по-близо до крайния потребител (напр. внедряване на PON-инфраструктури), като по този начин се намалява икономическата му жизнеспособност. В този контекст националните регулаторни органи следва внимателно да отчетат в перспектива устойчивостта на поднационалните пазари, които зависят от конкуренцията, базирана на необвързания достъп до абонатна линия.
- (181) Развитието на мрежите за достъп от следващо поколение може да доведе и до засилена междуплатформена конкуренция, както вече беше доказано в някои държави членки. Разгръщането на мрежи за достъп от следващо поколение от алтернативните оператори или подписването на споразумения за съвместни инвестиции в тази връзка би могло да доведе до засилване на инфраструктурната конкуренция в някои райони и в крайна сметка до ефективна конкуренция на пазарите на дребно. Този фактор от своя страна може значително да повлияе на избора, направен от НРО при вземането на решение относно географското сегментиране на пазара или диференцирането на задълженията.
-