



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 11.7.2007
COM(2007) 401 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

относно пазарните анализи по Регулаторната рамка на ЕС (2-ри доклад)

Консолидиране на вътрешния пазар на електронни съобщения

{SEC(2007) 962}

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

относно пазарните анализи по Регулаторната рамка на ЕС (2-ри доклад)

Консолидиране на вътрешния пазар на електронни съобщения

(Текст от значение за ЕИП)

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Общ преглед на процедурата по член 7	3
3.	Вътрешен пазар на електронни съобщения	4
4.	Опит, придобит от нотификациите	5
4.1.	Определяне на пазара и пазарен анализ	5
4.2.	Корективни мерки	6
4.2.1.	Пазари на фиксиран достъп на дребно	7
4.2.2.	Завършване на повикванията на пазарите на фиксирани и мобилни мрежи	8
4.2.3.	Пазари на широколентови услуги на едро (битстрийм достъп и отваряне на абонатна линия)	9
5.	Тенденции в конкурентната ситуация на анализирани пазари	10
5.1.	Пазари на разговори и наети линии на дребно	10
5.2.	Пазари на транзитните и съединителни сегменти на наети линии на едро	11
5.3.	Пазар на мобилен достъп и услуги за начало на разговорите на едро	11
5.4.	Пазари на пренос на излъчване на едро	12
6.	Хоризонтални проблеми	12
6.1.	Усъвършенстване на процедурите	13
6.2.	Забавено приемане на окончателни мерки и прилагане на корективни мерки ..	13
6.3.	Прилагане на член 5 от Рамковата директива	14
7.	Заключения	15

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Създаването на отворен и конкурентен вътрешен пазар на електронни съобщения в рамките на единно европейско информационно пространство все още остава предизвикателство за Европа. Макар че регулаторната рамка донесе значителни ползи както за гражданите, така и за предприятията – чрез намаляване на цените, възможност за по-голям избор и създаването на равни условия навсякъде в ЕС, все още съществуват пречки пред пълното използване на потенциала на вътрешния пазар.¹

Настоящото съобщение предлага опознаване на опита, придобит в процеса на анализа на пазарите, и изтъква някои основни тенденции и проблеми. Съобщението допълва Годишния доклад i2010² и 12-тия доклад по изпълнението³. Освен това то допринася за преразглеждането на регулаторната рамка, която Комисията ще предложи на Съвета и Европейския парламент през втората половина на 2007 г. Съобщението показва нагледно, че механизмът за консултация по член 7 от Рамковата директива⁴ е допринесъл значително за последователното прилагане на регулаторната рамка – по-специално по отношение на определянето на пазара и пазарния анализ. Същевременно то показва, че в някои области, като например налагането на корективни мерки, все още има широки възможности за осъществяване на по-ефективно регулиране и за повишаване на съгласуваността на корективните мерки навсякъде в ЕС, за да се работи по изграждането на вътрешен пазар на електронни съобщения.

2. ,ОБЩ ПРЕГЛЕД НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ЧЛЕН 7

Ключовите цели на регулаторната рамка, която влезе в сила през 2003 г., са насърчаването на конкуренцията, инвестициите и новаторството в рамките на вътрешния пазар на електронните съобщения в интерес на потребителите и конкурентоспособността. Включеният като неразделна част от рамката механизъм за консултации играе съществена роля за постигането на тези цели. Регулаторните решения се приемат от националните регулаторни органи (НРО), но механизмът за анализ на ниво ЕС защитава целите на вътрешния пазар. Тази роля на Комисията по член 7 от Рамковата директива има решаващо значение за оказване на съдействие при (i) осигуряване на **последователно регулиране** навсякъде в ЕС; (ii) **ограничаване на регулирането** до пазари, които няма да станат конкурентоспособни без

¹ Единен пазар за гражданите, COM(2007) 60 окончателен 21.2.2007

² i2010 – Годишен доклад на информационното общество (2007 г.), COM(2007)146 окончателен от 30.3.2007 г.

³ Регулиране и пазари на европейските електронни съобщения 2006 г. (12-ти доклад), COM(2007) 155 от 29.3.2007 г.

⁴ Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. за общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги („Рамковата директива“), ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 33.

регулаторна намеса; и (iii) осигуряване на по-голяма прозрачност в процеса на регулиране.

Съгласно член 7 от Рамковата директива проектомерките на НРО за регулиране, отнасящи се до процеса на пазарния анализ, следва да се съобщават на Комисията и НРО на останалите държави-членки. Комисията може да поиска даден НРО да оттегли проектомерката за регулиране, ако се установи, че въпросната мярка е несъвместима с правото на Общността, по-специално що се отнася до определението за пазар и/или анализа на операторите със значителна пазарна сила (SMP). Такова искане за оттегляне е издавано от Комисията в пет случая. Освен това НРО са решили да вземат обратно нотификациите си в 28 случая. Комисията и другите НРО може също така да правят коментари относно налагането на корективни мерки, които следва да бъдат взети предвид в максимална степен от нотифициращия НРО. До този момент на Комисията са били съобщени над 600 проектомерки за регулиране, което означава, че първият кръг от пазарните анализи на 18-те пазара, посочени в Препоръка 2003/311/ЕО на Комисията⁵, е почти завършен.

По-обстояен общ преглед на процедурата може да се намери в Приложение I към настоящото съобщение.

3. ВЪТРЕШЕН ПАЗАР НА ЕЛЕКТРОННИ СЪОБЩЕНИЯ

Макар че много оператори имат присъствие в различни държави⁶, повечето пазари в сектора на електронните съобщения са национални. Операторите, които се стремят да предлагат сходни услуги навсякъде в Европа, по-специално за многонационални корпоративни клиенти, и да опростяват процеса на продажби и маркетинг, зависят от сравнително сходни ресурси на едро в много от държавите-членки⁷. Получените до този момент нотификации показват, че наложените корективни мерки не са винаги толкова ефективни, колкото биха могли да бъдат, и че регулирането не винаги е последователно навсякъде в ЕС – дори в случаите, когато са налице сходни пазарни обстоятелства. Пазарните участници, желаещи да оперират в различни държави-членки, понякога са изправени пред многообразие от регулаторни среди. За да се даде възможност на европейската промишленост за електронни съобщения да развие пълния

⁵ Препоръка 2003/311/ЕО на Комисията от 11 февруари 2003 г. относно съответните пазари на продукти и услуги в рамките на сектора на електронните съобщения, допускащи *ex ante* регулиране в съответствие с Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги („Препоръка относно съответните пазари“), ОВ L 114, 8.5.2003 г., стр. 45.

⁶ На пазарите за стационарна телефония и широколентови връзки много от операторите са активни в различни държави-членки и дори в целия ЕС. Също и на мобилните пазари няколко предприятия оперират в различни държави-членки, като един оператор е активен в повече от половината от ЕС-25. На пазарите за радиоразпръскване чрез спътник операторите вече предлагат трансгранични услуги. Виж проучването, озаглавено „Подготвяне на нови стъпки в регулирането на електронните съобщения – Принос към преразглеждането на регулаторната рамка за електронните съобщения“ от юли 2006 г. (the „Hogan & Hartson and Analysys Study“).

⁷ Виж Hogan & Hartson and Analysys Study.

потенциал на вътрешния пазар, следва да се предприемат по-нататъшни стъпки за осигуряване на ефективно регулиране във всички държави-членки и за отстраняване на необосновани несъответствия в регулирането сред държавите-членки. Без последователно *ex ante* регулиране операторите, по-специално особено онези, които имат присъствие в няколко държави-членки, са изправени пред трудности при представянето на предлаганите от тях продукти и услуги на ниво ЕС.

Липсата на регулаторна сигурност би могла да има пагубни последици за развитието на сектора на електронни съобщения в ЕС⁸. По време на общественото обсъждане на прегледа на регулаторната рамка на ЕС⁹ беше предложено Комисията да играе по-сериозна роля в последователното прилагане на корективни мерки.¹⁰

4. ОПИТ, ПРИДОБИТ ОТ НОТИФИКАЦИИТЕ

Регулаторната рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги се основава на регулирането на пазари, а не на регулирането на технологии. Тези пазари се определят и анализират в съответствие с принципите на законодателството за защита на конкуренцията. Когато един пазар допуска *ex ante* регулиране и дадено НРО установи, че едно или повече предприятия имат значителна пазарна сила или „SMP“ (равностойно на понятието „господство“ съгласно законодателството за защита на конкуренцията) на този пазар, той трябва да наложи подходящо регулиране. И обратно – не трябва да се налага регулиране на пазари, или съществуващото регулиране трябва да се оттегли от пазари, където е установено, че няма предприятие със SMP.

Настоящата глава представя развитието в определянето на пазара и пазарния анализ и подчертава определени неефективности и отклонения при прилагането на корективни мерки, които продължават да съществуват и водят със себе си опасност от подкопаване на основите на вътрешния пазар. Тя е допълнена от работния документ на службите на Комисията, приложен към настоящото съобщение, който предлага подробен общ преглед.

4.1. Определяне на пазара и пазарен анализ

Първото съобщение относно пазарните анализи¹¹ подчерта, че ангажирането на Комисията даде възможност да се постигне висока степен на последователност

⁸ Секторът на електронните съобщения представлява около 44,5% от целия сектор на ИКТ, който се оценява на 649 милиарда € през 2006 г. според 12-тия доклад по изпълнението на Комисията.

⁹ Виж по-специално съобщението относно прегледа на Регулаторната рамка на ЕС за електронните съобщения, COM(2006) 334 окончателен от 28.6.2006 г.

¹⁰ Виж проучването на London Economics, съвместно с PricewaterhouseCoopers, озаглавено „Оценка на регулаторната рамка за електронните съобщения: растеж и инвестиции в сектора на електронните съобщения на ЕС“ от юли 2006 г. (the „LE PWC Study“).

¹¹ Виж съобщението относно пазарните анализи по Регулаторната рамка на ЕС, COM(2006) 28 окончателен от 7.2.2006 г.

по отношение на определянето на пазара и пазарния анализ. Опитът, придобит от получените впоследствие нотификации, показва, че това продължава да е така.

Съгласно регулаторната рамка за електронните съобщения пазарите трябва да се определят в съответствие със законодателството за защита на конкуренцията, като задължително се отчита принципът на технологичната неутралност. От момента на първото съобщение относно пазарните анализи, процедурата по член 7, заедно с Препоръката относно съответните пазари, гарантират, че определянето на пазарите от НРО се извършва по адекватен начин, включително определянето на онези пазари, които включват нови технологии, като широколентовите услуги на основата на технологията VDSL. Комисията установи, че простото обновяване на съществуваща предлагана услуга само по себе си не представлява нов пазар.¹² Комисията също така даде указания относно включването на наети линии чрез използване на алтернативни интерфейси (като например Ethernet) на пазарите на наети линии на едро¹³.

Що се отнася до SMP, НРО трябва да преценят, в съответствие с принципите на законодателството за защита на конкуренцията на ЕС и като се отчитат в пълна степен насоките за SMP¹⁴, дали дадено предприятие се ползва от господстващо положение на съответния пазар. Много високите пазарни дялове (над 50%) са сами по себе си, освен при изключителни обстоятелства, доказателство за съществуването на господстващо положение, докато пазарните дялове над 40% е нормално да породят съмнения за SMP. Според прецедентното право, включването на монополизираните продажби на съответния пазар може да зависи от това дали трафикът, генериран от дъщерно дружество на дадено предприятие, би се появил на търговския пазар в случай на повишение или намаление на пазарните цени. Други фактори, отнасящи се до анализа на SMP, включват динамиката на пазара, контрола на инфраструктурата, която не може да се дублира лесно, пречките за влизане на пазара и потенциалната конкуренция.

4.2. Корективни мерки

Когато дадено предприятие се радва на значителна пазарна сила на даден пазар, съответният НРО трябва да наложи регулаторни задължения, които са

¹² Комисията изпрати на Германия първо писмено предупреждение поради изменения в германския Закон за далекосъобщенията, който фактически би освободил от конкуренция високоскоростните мрежи за интернет достъп (VDSL), виж прессъобщението IP/07/237 от 26.2.2007 г.

¹³ Наетите линии с алтернативни интерфейси (включително Етернет) трябва да бъдат добавени на пазарите на наети линии на едро, ако дадена оценка в съответствие с принципите на законодателството за защита на конкуренцията показва, че наетите линии на едро с алтернативни интерфейси са заменяеми с наети линии на едро с традиционни интерфейси – особено ако техните функционални възможности и ценовите им нива са равностойни.

¹⁴ Насоките на Комисията относно пазарния анализ и оценката на значителната пазарна сила по регулаторната рамка на Комисията за електронните съобщителни мрежи и услуги („Насоките за SMP“), ОВ С 165 11.7.2002 г., стр. 6.

подходящи за коригиране на забелязания проблем в областта на конкуренцията.

По отношение на избора на корективни мерки, навсякъде в ЕС Комисията наблюдава последователност по-малка от постигнатата при определянето на пазара и анализа на SMP. Различията в корективните мерки не винаги са обосновани от различаващи се пазарни условия или други обявени особености. Освен това не винаги се избира най-ефикасната корективна мярка. Следващите раздели посочват главните разглеждани области.

4.2.1. Пазари на дребно за стационарен достъп

На пазарите на дребно за „достъп“ (т.е. включване към мрежа за стационарна телефония, позволяваща телефонни повиквания и свързаните с тях услуги) някои НРО не са наложили задължения по изчисляването на себестойността и разделянето на счетоводната отчетност или не са успели да определят подробностите във връзка с тези задължения.¹⁵ Липсата на такива задължения на пазарите на дребно за стационарен достъп затруднява налагането на ефективно ценово регулиране за различни, свързани с тях продукти на едро (като даване под наем на линии на едро и разделянето на цените за отделните елементи на абонатните линии), и наблюдаването на съобразяването с недискриминационните задължения. Тази липса също така затруднява *ex post* прилагането на правилата за конкуренция, например в случаите на антиконкурентно ценообразуване.

Освен това налагането и изпълнението на задълженията по даване под наем на едро на линии се различава значително в различните държави-членки. Отклоненията не винаги са обосновани от различаващите се пазарни условия.¹⁶ И най-накрая – Комисията изтъква, че липсата на ефективна конкуренция на пазарите на дребно за стационарен достъп трябва за предпочитане да се разрешава чрез ефективно регулиране на пазарите на едро (напр. даване под наем на линии на едро и разделянето на цените за отделните елементи на абонатните линии). Когато се оценява нуждата за регулиране на пазарите на дребно, по-специално във втори кръг на пазарните анализи, НРО следва първо да анализират и да се опитат да увеличат влиянието на съществуващите корективни мерки при пазарите на едро¹⁷.

¹⁵ Комисията посочва липсата на ориентация по отношение на разходите и липсващото разделяне на счетоводната отчетност в Германия, както и липсващата информация за методиката на изчисляване на себестойността в Словакия.

¹⁶ Например Комисията направи критични бележки относно даването под наем на линии на едро в Португалия, Испания, Обединеното кралство и изисква Полша да посочи задължението си по даването под наем на линии на едро.

¹⁷ По-специално, Комисията направи критични бележки относно необходимостта да се вземат под внимание корективните мерки за пазарите на едро в случая с Унгария, Франция, Словения и Испания и прилагането на тези корективни мерки във Франция.

Корективните мерки, наложени на пазарите на дребно за стационарен достъп, се различават в различните държави-членки. Тези различия не винаги са оправдани от различаващите се пазарни обстоятелства.

4.2.2. *Завършване на повикванията на пазарите на стационарни и мобилни мрежи*

По принцип всеки оператор се ползва от монополното положение да осигурява крайната обработка на повикванията по мрежата си. Въпреки че приетите до този момент мерки значително снижават тарифите за крайната обработка на повикванията навсякъде в Европейския съюз, регулирането продължава да се прилага неравномерно. По-специално следващите проблеми остават предмет на загриженост.

Макар че в повечето държави-членки се предвижда някаква форма на ориентация по отношение на разходите, сред държавите-членки все още съществуват големи различия в средните тарифи за крайната обработка на повикванията по мобилните мрежи. Различията може да се оправдаят частично с различаващите се разходи, но също така са предизвикани от различните методики, прилагани от НРО за определяне на цените, както и от различните срокове, предвидени за намаляване на тарифите за крайна обработка на повикванията по мобилните мрежи до разходи, характерни за един ефективен оператор. Следователно високите тарифи за крайна обработка на повикванията продължават да се изразяват във високи (макар и намаляващи) цени за потребителите в някои държави-членки.

Освен това някои НРО са разрешили високи тарифи за крайна обработка на повикванията за по-малки оператори, които не са се облагодетелствали от икономии от мащаба веднага след навлизането си на пазара. Това обаче може да представлява възпиращ фактор за придобиване на пазарен дял на ниво услуги на дребно, тъй като разширяването на контингента от постоянни клиенти би довело до по-ниски регулирани тарифи за крайна обработка на повикванията. Следователно тарифите за крайна обработка на повикванията трябва по принцип да са симетрични, докато асиметрията изисква съответна обосновка. Комисията отчита, че в някои изключителни случаи асиметрията може да бъде оправдана с обективните разлики в разходите, които са извън контрола на съответните оператори, напр. неизменни разлики в основните елементи на мрежата. Ако асиметриите в тарифите за крайна обработка на повикванията не са основани на обективни разлики в разходите, те трябва постепенно да се премахнат в един разумен период от време.

По отношение на крайната обработка на повикванията на пазарите на фиксирани и мобилни мрежи, Комисията изтъква принципната необходимост от преминаване към симетрични тарифи за крайната обработка на повикванията, основани на разходите на оператор, считан за ефективен, и насърчава НРО да намалят съответно тарифите и по-специално тези за крайната обработка на повикванията по мобилните мрежи. Тъй като различаващите се подходи сред държавите-членки имат отрицателен ефект върху вътрешния пазар, Комисията прикани НРО да работят в тясно сътрудничество с Групата на европейските регулатори (ERG) за постигане на

последователен, валиден за целия ЕС подход по изчисляването на разходите и по засилването на симетрията.

4.2.3. *Пазари на ширококоловни услуги на едро (битстрийм достъп и разграничаване на тарифите за отделните елементи и услуги на абонатна линия)*

Ефективното регулиране на пазарите на ширококоловни услуги на едро („битстрийм достъп“) и за необвързан достъп е ключов фактор за конкурентното развитие на пазарите на ширококоловни услуги на дребно и за развитието на „тройните“ пакетни услуги, предоставяни по ширококоловна инфраструктура. Битстрийм достъпът дава възможност на новите участници на пазара да предоставят на крайните потребители достъп до ширококоловни услуги на дребно. Следователно това е важна стъпка за новите участници на пазара да инвестират в едно по-обширно разпространение на собствената си мрежа, водещо до разграничаване на тарифите за отделните елементи и услуги на абонатната линия. След известен период от време конкурентите са склонни да разчитат на една комбинация от двете форми на достъп, като инвестират в собствените си инфраструктури до абонатната линия на традиционния оператор, когато това е икономически възможно, т.е. обикновено в по-гъсто населени райони, а в селските райони те разчитат на битстрийм достъпа.

Понякога забавеното¹⁸ прилагане на корективни мерки на пазарите на ширококоловен достъп на едро понижава ефективността на регулирането. В няколко случая точките в мрежата, в които би трябвало да се получи битстрийм достъп, или не са били посочени, или са били недостатъчни, за да се позволи развитието на конкуренция¹⁹. Регулирането на цените не винаги е било ефективно²⁰ и основано на различните методи за определяне на цените в ЕС. Неефективното ценово регулиране в някои държави-членки изкривява вътрешния пазар и предизвиква нарушаване на конкуренцията – главно чрез свиване на маржа. Не всички държави-членки са задължили традиционния оператор да предоставя така наречения „чист DSL“, който дава възможност на алтернативните оператори да предлагат на крайните потребители ширококоловен достъп без да са длъжни да наемат телефонна линия от традиционния оператор²¹.

Поради високите разходи по дублирането на „последната миля“ на обществените комутируеми телефонни мрежи, бившите монополисти все още разполагат с една много силна позиция на пазара на едро, на който няма разграничаване между тарифите за отделни услуги и елементи по линията.

¹⁸ Например германският НРО съобщи окончателните корективни мерки повече от една година след съобщаването на пазарния анализ.

¹⁹ Такъв беше случаят в Люксембург, Чешката република и Полша.

²⁰ По специално Чешката република, Германия и Финландия.

²¹ Комисията направи критични бележки по този въпрос след уведомления от Германия и Люксембург.

Следователно всички НРО, които до този момент са съобщили данни за този пазар, са установили, че пазарът е неконкурентен.

В някои държави-членки части от абонаментната линия понастоящем се обновяват с влакнеста оптика между главните комутационни разпределители (щитове) и уличните разпределителни шкафове. Комисията подчертава, че това не бива да накърнява възможността на конкурентите да получават достъп до мрежата на операторите със значителна пазарна сила на подходящо ниво, за да могат да продължават да се конкурират ефективно. С оглед на тази динамика пазарите на битстрийм достъп и отваряне на абонаментна линия не трябва в бъдеще да се анализират изолирано, за да се гарантира последователен подход.

5. ТЕНДЕНЦИИ В КОНКУРЕНТНАТА СИТУАЦИЯ НА АНАЛИЗИРАНИТЕ ПАЗАРИ

Една от главните цели на механизма по член 7 е да се ограничи регулирането на онези пазари, които поради, *inter alia*, структурните си характеристики не предлагат никаква перспектива да станат ефективно конкурентни без регулаторна намеса. Тази глава разглежда някои пазари, където се наблюдава развитие в конкуренцията. Това развитие ще се вземе под внимание при прегледа на Препоръката относно съответните пазари. Развитието на всички пазари, упоменати в Препоръката относно съответните пазари, е описано подробно в Приложение III към настоящото съобщение.

5.1. Пазари на дребно за разговори и наети линии

В целия ЕС пазарите на дребно на разговори показват осезаема тенденция към конкуренция. В някои държави-членки се установи, че по-специално пазарите на международни разговори са станали вече конкурентни още в първия кръг на пазарните анализи.²² Дори на онези пазари, за които до този момент не е установено, че са конкурентни, се наблюдава подобряване на конкурентните условия, т.е. цените падат и новите участници на пазара получават пазарен дял. Регулирането на продуктите и услугите на едро (избор на носещ сигнал и предварителен избор на носещ сигнал – понякога в комбинация с даване под наем на линия на едро) намалява пречките пред навлизането на пазара. Освен това разпространението на ширококолентовите интернет връзки в комбинация с появата на ширококолентовата гласова услуга (VoB) се очаква още повече да засили конкуренцията на пазарите на разговори през следващите години.

Подходящото регулиране на ниво услуги на едро би трябвало да направи излишно регулирането на услугите на дребно, щом като на пазара навлязат алтернативни оператори и се конкурират с традиционния оператор в предлагането на по-добри услуги и по-ниски цени на потребителите. Следователно НРО трябва да съсредоточат усилията си към налагане на ефективно регулиране на услугите на едро. Те се приканват внимателно да наблюдават ефектите от регулирането на услугите на едро и, ако е необходимо, да коригират по съответния начин корективните мерки на пазарите на услуги

²²

Такъв беше (отчасти) случаят в Австрия, Белгия, Чешката република, Дания, Финландия, Германия, Нидерландия, Швеция и Обединеното кралство.

на едро с оглед осигуряване на конкуренция на ниво услуги на дребно. НРО се приканват също така тясно да си сътрудничат с органите за защита на конкуренцията, за да се гарантира, че конкуренцията на пазарите на дребно не се нарушава чрез антиконкурентно поведение.

Технологичните разработки, както и последователното и ефективно прилагане на подходящо регулиране на пазарите на едро, засилват конкуренцията на пазарите на дребно за разговори и наети линии .

5.2. Пазари на едро за транзитни и магистрални сегменти от наети линии

Девет НРО са установили, че пазарът на едро за транзитните сегменти на наети линии е реално конкурентен.²³ В някои държави-членки основната мрежова инфраструктура на традиционните оператори е дублирана и алтернативните оператори са започнали да предлагат магистрални наети линии на трети страни, като по този начин се конкурират с традиционния оператор. Мрежите на алтернативните оператори може да не покриват винаги цялата територия на дадена държава-членка, но в много държави-членки съществува потенциал за разширяване на покритието. Това може да повлияе на уравнилещата популателна сила на алтернативните оператори спрямо тази на традиционните оператори.

Четири НРО са установили, че транзитните пазари са ефективни. Независимо от това, дори на някои от неконкурентните транзитни пазари се появяват тенденции за конкуренция, тъй като пазарният дял на операторите със значителна пазарна сила, макар и все още значителен, се свива, защото алтернативните оператори дублират инфраструктурата не само за задоволяване на собствените си нужди, но и с цел да предлагат транзитни услуги на трети страни. Основната мрежова инфраструктура е дублирана и наетите линии, които служат като ресурс за предоставяне на транзитни услуги, в повечето случаи са налице.

Логично е да се очаква, че дублирането на опорната инфраструктура на транзитните и магистрални сегменти ще продължи и в бъдеще, макар че алтернативните оператори в някои държави-членки може все още да зависят от линиите на традиционния оператор за някои по-малко натоварени маршрути.

5.3. Пазар на едро за мобилен достъп и услуги за начало на разговорите

В първият кръг на пазарни анализи пет НРО са установили, че пазарът на едро за мобилен достъп и услуги за начало на разговорите не е бил ефективно конкурентен и затова са предложили регулиране.²⁴ В други държави-членки е

²³ Такъв беше случаят в Австрия, Белгия, Чешката република, Финландия, Унгария, Латвия, Нидерландия, Швеция и Словения.

²⁴ В Кипър и Словения беше установено, че един оператор има значителна пазарна сила. В Ирландия, Испания и Малта беше установено, че съществува колективно господство. В Ирландия крайната мярка е оттеглена от ирландския регулатор след национални съдебни процедури.

установено, че пазарът е конкурентен. В някои държави-членки услугите по мобилния достъп и началото на разговорите се предоставят на търговски принцип. Въднъж щом доставчиците на услуги навлязат на пазара, било то чрез регулирани или търговски споразумения за достъп с оператора на мобилната мрежа, операторът-домакин може да има икономически интерес да продължи да изпълнява ролята си на доставчик.²⁵

Макар и да е установено, че пазарът на едро за мобилен достъп и услуги за начало на разговорите е ефективно конкурентен в повечето държави-членки, остава да се прецени дали развитието на конкуренцията, напр. чрез наличието на споразумения на MVNO (виртуални мобилни оператори), е вече достатъчно на пазара на едро за мобилен достъп и услуги за начало на разговорите.

5.4. Пазари на едро за предаване чрез радиоразпръскване

Всички НРО, с изключение на Кипър, са регулирали до този момент най-малката част от пазара на едро за широколентови услуги. Регулирането се различава значително в различните държави-членки, както се различават и основните пазарни условия. В повечето държави-членки преобладават наземните платформи, докато в други държави-членки кабелите са основната платформа. Срокът за прехода към цифрови технологии се различава в различните държави-членки на ЕС, като националното законодателство, даващо така наречения статут „must carry“ (задължително предоставяне на пренос на редовен принцип) на някои компании за радиоразпръскване, също се различава значително.

Пазарът за предаване чрез радиоразпръскване се характеризира от технологичния напредък. Разпространението на цифровата телевизия с наземно радиопредаване ще даде възможност на потребителите да приемат по-голям брой програми. Развитието на интернет телевизията и цифровата наземна телевизия може в бъдеще да намали разходите за превключване между инфраструктурите. Нарасналият брой на предавателните инфраструктури би трябвало още повече да намали зависимостта на компаниите за радиоразпръскване от една определена платформа за предаване и да повиши тяхната уравниваща покупателна сила.

6. ХОРИЗОНТАЛНИ ПРОБЛЕМИ

В първото си съобщение относно пазарните анализи по Регулаторната рамка на ЕС Комисията насърчи НРО по-специално да получат становищата на участниците на пазара и на НРО **преди европейските консултации** и отбеляза, че **отделното предоставяне на информация за различните етапи на пазарния анализ ненужно удължава регулаторния процес**. Освен тези

²⁵

В случай, че операторът-домакин преустанови доставките, доставчикът на услуги може да се прехвърли към друг доставчик на едро. И обратно, ако доставчикът на услуги напусне пазара на дребно, операторът-домакин може да не е в състояние да обхване значителна част от потребителите на доставчика на услуги на дребно, за да компенсира изгубените си приходи от продажбите на едро.

притеснения, които остават и бяха подсилени през последната година, Комисията подчертава следните хоризонтални проблеми.

6.1. Опростяване на процедурите

С цел да се гарантира ефективното вземане на решения в рамките на строгите срокове, предвидени по член 7 на Рамковата директива, Комисията прие Препоръка за процедурите²⁶. Въпреки че тази препоръка съдържа ясни, но гъвкави процедури за сътрудничеството между Комисията и НРО, опитът показва, че въвеждането на допълнителни мерки по прилагането им би могло да е от полза за повишаване на правната сигурност, за свеждане до минимум на административното бреме за НРО, операторите и Комисията и за по-нататъшното опростяване на процеса.

По-късно тази година Комисията ще изработи предложения за опростяване на процедурите в актуализирана препоръка за процедурите.

6.2. Забавено приемане на окончателни мерки и прилагане на корективни мерки

Тъй като пазарите на електронни съобщения обикновено се развиват бързо, регулаторната намеса може да се справя ефективно с провалите на пазара само ако регулаторните мерки се прилагат експедитивно.

В някои държави-членки НРО са приели окончателни мерки със значителни закъснения след приключването на процеса на пазарен анализ. Тези закъснения не трябва да се допускат, за да се гарантира навременна реакция срещу пазарната неефективност, открита по време на процеса на пазарен анализ.

Освен това в определени държави-членки закъсненията продължават да съществуват, тъй като корективните мерки се съобщават отделно от основните процедури на определяне на пазара и пазарен анализ. В резултат на това борбата с пазарната неефективност не започва навреме, което намалява успешността на регулирането и така създава рискове за конкурентоспособността на сектора.

НРО се призовават да провеждат и съобщават едновременно всички етапи на прегледа на пазара (определяне на пазара, пазарен анализ и предвижданите регулаторни задължения).

И най-накрая, в някои случаи минава много време без повторно съобщаване на проектомярка, която е трябвало да бъде отменена. Въпросната проектомярка следва да се измени и да се представи за национално обсъждане във възможно най-кратък срок, след като Комисията изиска от НРО да оттегли мярката, с цел да се гарантира решаването на проблемите с конкуренцията в максимално кратък срок.

²⁶ Препоръка 2003/561/ЕО на Комисията от 23 юли 2003 г. относно уведомленията, сроковете и консултациите, предвидени в член 7 на Рамковата директива („Препоръка за процедурите“), ОВ L 190, 30.7.2003 г., стр. 13.

Някои НРО налагат групови мерки и оставят подробностите по корективните мерки да се уточняват чрез търговски преговори между пазарните участници, напр. чрез налагане на общо задължение за ориентация по отношение на разходите, без да се посочват ценови прагове или подробни задължения за пресмятане на себестойността. Ако преговорите между пазарните участници са неуспешни, НРО се намесва в уреждането на спора с цел да наложи специфични цени на основата на задължението за ориентация по отношение на разходите. Макар че по принцип предприятията трябва сами да договорят на добра воля достъпа и споразуменията си за взаимни връзки²⁷, проблемите с конкуренцията, открити в контекста на регулаторните процедури, трябва да се разрешават във възможно най-кратък срок и максимално ефективно. Косвената заплаха от по-нататъшна регулаторна намеса, било то в контекста на уреждането на спора или *ex officio*, ако търговските преговори не успеят да намерят начин за коригиране на открития проблем с конкуренцията, изглежда, че е недостатъчна, тъй като тя може да не осигури прозрачност и правна сигурност за пазарните участници и би могла да причини ненужни закъснения.

Корективните мерки трябва да се дефинират достатъчно ясно и подробно в окончателните мерки и да са подходящи за ефикасното справяне с откритите проблеми с конкуренцията.

6.3. Прилагане на член 5 от Рамковата директива

Държавите-членки са използвали член 5, параграф 1 от Рамковата директива в няколко случая²⁸. Този член дава възможност на държавите-членки да налагат регулаторни мерки на оператори, които не са със значителна пазарна сила, до степен, необходима за гарантирането на връзката между всички крайни устройства. Комисията изтъкна, че член 5 не трябва да се използва за заобикаляне на процеса на пазарен анализ, а следва да се използва само в случаите, когато е необходимо да се гарантира връзката между всички крайни устройства.

²⁷ Виж съображения 5 и 6 и член 4 от Директива 2002/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях („Директива за достъпа“), ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 7.

²⁸ По дело NL/2003/17 нидерландското министерство по икономическите въпроси нотифицира за указ, който съдържаше общо задължение за гарантиране на връзката между всички крайни устройства за всички предлагани в Нидерландия публични телефонни услуги. По дело UK/2003/19 британският НРО съобщи за задължение на единствения доставчик на услуги за контрол на достъпа за цифрова телевизия (Sky Subscriber Services Limited) да предоставя достъп до тези услуги при честни, приемливи и недискриминационни условия. Полският НРО наложи задължение за недискриминация и прозрачност на традиционния си оператор, по-специално с цел да не допусне намесата му при определяне на качеството на IP преноса между клиентите си и други оператори за електронни съобщения (виж дело PL/2006/0382). По дело UK/2006/0454 британският НРО предложи да се наложи свързано с достъпа задължение, съгласно което от ВТ се изисква да закупува на едро тяснолентови услуги за крайна обработка на повиквания от всяка обществена мрежа за електронни съобщения.

НРО трябва да използват правомощията си по член 5 от Директивата за достъпа само при ясно определени обстоятелства, за да не се допусне свръхрегулиране и несигурност на пазарите.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Почти всички НРО са финализирали първия кръг от пазарните анализи на 18-те пазара, включени в Препоръката, с изключение на България и Румъния, които се присъединиха към ЕС едва на 1 януари 2007 г. Механизмът за консултации, предвиден по член 7 на Рамковата директива, послужи като средство за **насърчаването на конкуренцията, инвестициите и техническите нововъведения, както и за консолидирането на вътрешния пазар за електронни съобщения.** Той гарантира последователен подход, по-специално по отношение на определянето на пазара и анализа на значителните пазарни сили в Европа, внесе добре обоснован икономически анализ в процеса на преглед на пазара и има за резултат повишена прозрачност. В крайна сметка, тази форма на сътрудничество между Комисията и НРО доведе до по-добро регулиране на основата на принципите за защита на конкуренцията и допринесе за развитието на една обща европейска регулаторна култура. Забележките на Комисията по предложените корективни мерки дават насоките за прилагане на последователен регулаторен подход навсякъде в Европа, като се вземат под внимание специфичните национални обстоятелства. Комисията е съсредоточила усилията си в това да гарантира, че корективните мерки са подходящи, т.е. че се основават на естеството на открития проблем и че са пропорционално съобразени и обосновани в светлината на целите, заложи в Рамковата директива.

Нужно е обаче да се предприемат по-нататъшни стъпки за повишаване на ефективността на регулирането и постигане на по-голяма последователност при избора и прилагането на корективни мерки.

Макар регулаторните подходи за определяне на пазара и анализът на пазарната сила в значителна степен да се свеждат до едно и също, **корективните мерки не винаги са подходящи за разрешаването на откритите проблеми с конкуренцията, а понякога се различават чувствително в различните държави-членки въпреки сходните пазарни ситуации.**

Комисията ще се стреми към по-нататъшното опростяване на процедурите и **свеждане до минимум на административното бреме за пазарните участници и НРО в съответствие със стратегията на Комисията за по-добро регулиране**²⁹. Тя ще направи съответните предложения в контекста на прегледа на регулаторната рамка. Освен това **Комисията приканва държавите-членки да дадат приноса си за усъвършенстването на процеса на пазарния анализ на национално ниво.** По-специално, НРО не трябва да

²⁹

Виж по-специално съобщение на Комисията, „По-добро регулиране за растеж и трудова заетост в Европейския съюз“, COM(2005) 97 окончателен от 16.3.2005 г.

допускат (i) закъснения между съобщаването на проектомерките и приемането на окончателните мерки и (ii) уведомяване за пазарния анализ и предвижданите корективни мерки на различни етапи от процеса.

Понастоящем Комисията преразглежда регулаторната рамка за електронните съобщения и предложението ѝ ще се представи на вниманието на Съвета и Парламента през втората половина на 2007 г. Актуализираната регулаторна рамка обаче не се очаква да влезе в сила преди 2009-2010 г. В краткосрочен план Комисията преразглежда Препоръката относно съответните пазари и Препоръката за процедурите по член 7 и новите редакции на текстовете ще се приемат през втората половина на 2007 г.