



ბაზრის კონკურენტუნარიანობისა და
მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების
მქონე ავტორიზებული პირების
განსაზღვრის მეთოდოლოგიისა და
პროცედურების პროექტის ევროკავშირის
დირექტივებთან, გაერთიანებული
სამეფოს სახელმძღვანელო
მითითებებთან და საქართველოს მოქმედ
კანონმდებლობასთან შესაბამისობის
ანალიზი

KPMG

20 დეკემბერი, 2023 წელი

ტერმინთა განმარტება

ასოცირების შეთანხმება	ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის
კომუნიკაციების შესახებ კანონი ან კანონი	საქართველოს კანონი ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ
კომისია	საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია
ევროკავშირი	ევროპის კავშირი
ჩარჩო დირექტივა	2002 წლის 7 მარტის ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს №2002/21/EC10 დირექტივა ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებისა და მომსახურებების ზოგადი მარეგულირებელი ჩარჩოს შესახებ
მეთოდოლოგია	ბაზრის კონკურენტუნარიანობისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირების განსაზღვრის მეთოდოლოგია და პროცედურები
OTT	Over-The-Top
ანგარიში	წინამდებარე ანგარიში ბაზრის კონკურენტუნარიანობისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირების განსაზღვრის მეთოდოლოგიისა და პროცედურების პროექტის ევროკავშირის დირექტივებთან, გაერთიანებული სამეფოს სახელმძღვანელო მითითებებთან და საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის ანალიზის შესახებ
მაგთიკომი	შპს მაგთიკომი
KPMG	შპს KPMG Georgia

შინაარსი

1. შეჯამება	4
2. მეთოდოლოგიის მიმოხილვა.....	6
3. მეთოდოლოგია სხვა ევროპულ რეგულაციებთან შედარებით.....	7
3.1. ევროკავშირის სახელმძღვანელო მითითებების აღწერა და შედარება მეთოდოლოგიასთან: შესაბამისობები და შეუსაბამობები ბაზრის კონკურენტუნარიანობისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირების განსაზღვრის ნაწილში	7
4. მეთოდოლოგიის შედარება კომუნიკაციების შესახებ კანონთან.....	10
4.1. კომუნიკაციების შესახებ კანონის ცვლილებების მიღებამდე მეთოდოლოგიის ცვლილებების გამართლება	10
4.2. მეთოდოლოგიის ზოგიერთი დებულების შეუსაბამობა კომუნიკაციების შესახებ კანონთან..	12
4.2.1. მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირების განმარტება.....	12
4.2.2. კონკურენტუნარიანობის ანალიზის ელემენტები.....	14
4.2.3. კომბინირებული ბაზრები და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება	16
5. დასკვნა.....	19

1. შეჯამება

„ბაზრის კონკურენტუნარიანობისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირების განსაზღვრის მეთოდოლოგიისა და პროცედურების“ პროექტის („მეთოდოლოგია“) ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორზე პოტენციური გავლენის ანალიზის მიზნით, შპს „მაგთიკომმა“ დაიქირავა KPMG „მეთოდოლოგიის“ ევროკავშირის კანონმდებლობასთან, საუკეთესო პრაქტიკასთან და საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის ანალიზის ჩასატარებლად. ანალიზის ამოცანას წარმოადგენდა „მეთოდოლოგიის“ დაკავშირება ევროკავშირის ღირებულებებთან და გაერთიანებული სამეფოს სახელმძღვანელო მითითებებთან, მათ შორის შეუსაბამობის შემთხვევაში პოტენციური გავლენების და „კომუნიკაციების შესახებ კანონთან“ წინააღმდეგობის ასპექტების შეფასება, იმის დასადგენად შესაძლებელია თუ არა აღნიშნული „მეთოდოლოგიის“ გამოყენება პრაქტიკაში არსებულ სამართლებრივი ჩარჩოსთან შესაბამისობაში. KPMG-ს მიზანს წარმოადგენდა „მეთოდოლოგიის“ შესახებ ყოვლისმომცველი დასკვნის მომზადება და ისეთ საკითხებთან შესაბამისობების, შეუსაბამობების ან საჭირო გაუმჯობესებების გამოვლენა, როგორცაა შესაბამისი ბაზრის განმარტება, კონკურენტუნარიანობის ანალიზის ჩატარება და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე პირებზე სპეციფიკური ვალდებულებების დაკისრება. წინამდებარე დასკვნა მიზნად ისახავს საქართველოს ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორში რეგულაციური პრაქტიკის გაუმჯობესებისკენ მიმართული ღირებული ინფორმაციისა და რეკომენდაციების მომზადებას, რაც ხელს შეუწყობს რეგულაციის გამჭვირვალობისა და დაინტერესებული მხარეების, მათ შორის „მაგთიკომის“ მიერ, შესაბამისი ნორმების უკეთესად აღქმას.

მიუხედავად იმისა, რომ „მეთოდოლოგია“ ნაწილობრივ შეესაბამება ანალიზის პროცესში გამოყენებულ სამ რეგულაციურ ჩარჩოს, ყურადღება უნდა გამახვილდეს კონკრეტულ საკითხებზე მათი პოტენციური არსებითი გავლენის გამო. პირველი საყურადღებო მიმართულებაა ბაზრის განმარტება. ანალიზის შედეგად წარმოჩინდა, რომ „მეთოდოლოგია“ საკმარისად მოქნილია და მოიცავს გეოგრაფიული საზღვრების დადგენის შესახებ მტკიცე ინსტრუქციების. თუმცა, გამოვლინდა მნიშვნელოვანი ნაკლოვანება - ძირითადი გეოგრაფიული ერთეულის განმარტების არარსებობა. ბაზრის განსაზღვრის პროცესის გაუმჯობესებისთვის, რეკომენდირებულია ბაზრების გამიჯვნის წინაპირობად ძირითადი გეოგრაფიული ერთეულის განმარტების გათვალისწინება. გარდა ამისა, ანგარიშში ხაზგასმულია „მეთოდოლოგიით“ ნებადართული შესაძლებლობა საცალო ბაზრის რეგულირების შესახებ, რაც განსხვავდება იმ რეგიონებისგან, რაც დაფარულია ევროკავშირისა და გაერთიანებული სამეფოს რეგულაციებით, სადაც მსგავსი რეგულაცია არ არსებობს.

ანგარიში მიმოიხილავს იმ გამოწვევებს, რაც დაკავშირებულია „მეთოდოლოგიის“ შესაბამისობასთან „კომუნიკაციების შესახებ კანონთან“, რაც ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შეთანხმების შესასრულებლად არის საჭირო. ვინაიდან "კომუნიკაციების შესახებ კანონში" ცვლილებები არ შესულა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან და სახელმძღვანელო მითითებებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, არსებობს შეუსაბამოები, განსაკუთრებით „მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების“ განმარტებაში. კომისიის გადაწყვეტილება „მეთოდოლოგიის“ დამტკიცებისთვის საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ ცხადყოფს ევროკავშირის პრინციპებისადმი ერთგულებას, მაგრამ „ასოცირების შეთანხმების“ იმპლემენტაციისთვის არჩეული ეს ფორმა პრობლემატურია. „მეთოდოლოგია“ წარმოადგენს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტს, რომელიც „კომუნიკაციების შესახებ კანონთან“ ერთად უნდა იქნას განხილული და არა როგორც ცალკეული საკანონმდებლო აქტი. შეუსაბამოები გამოვლენილია კონკრეტულ ასპექტებში, მათ შორის: მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განმარტება, მომსახურების ჩანაცვლებადობა, ბაზრის სეგმენტის განსაზღვრისთვის პირველადი და მეორეული კრიტერიუმების გამოყენება და ერთობლივი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრა. მსგავსი წინააღმდეგობები მოითხოვს, უპირველეს ყოვლისა, „კომუნიკაციების შესახებ კანონის“ შეცვლას და „მეთოდოლოგიის“ შემდეგ დამტკიცებას, მეორადი კანონმდებლობის პირველად კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით.



ირინა გეგორგიანი
პარტნიორი, შპს KPMG Georgia
20 დეკემბერი, 2023 წელი

2. მეთოდოლოგიის მიმოხილვა

მოკლედ რომ შევაჯამოთ, მეთოდოლოგია დაჯგუფებულია ხუთ ძირითად ნაწილად და თითოეული მათგანი წარმოადგენს ძირითადი აქცენტების საგანს:

1. მეთოდოლოგიაში გამოყენებული განმარტებების და ძირითადი ტერმინების დაზუსტება.
2. ბაზრის შესაბამისი სეგმენტების განსაზღვრის პროცედურები და კრიტერიუმები, მათ შორის შესაბამისი ბაზრის პროდუქტის და მომსახურების საზღვრების დადგენით და ურთიერთჩანაცვლებადობის განსაზღვრით ობიექტურ მახასიათებლებზე დაყრდნობით, როგორცაა: ფასები, ფუნქციები და კონკურენციის პირობები. ასევე, მიწოდებისა და მოთხოვნის ჩანაცვლებადობის შეფასება და გეოგრაფიული საზღვრების დადგენა.
3. წინა ეტაპზე განხორციელებული ანალიზის პროცესში შეფასებული ბაზრის შესაბამისი სეგმენტის კონკურენციის დონის განსაზღვრის პროცედურები მისი მოსალოდნელი განვითარების, საბოლოო მომხმარებლების პერსპექტივებით, მოთხოვნისა და მიწოდების მხარის ჩანაცვლებადობის და მიმდინარე და სამომავლო საბაზრო პირობების გათვალისწინებით.
4. შესაბამის ბაზრის სეგმენტში(ებში) მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასება, საბაზრო წილის, ინფრასტრუქტურაზე კონტროლის, ტექნოლოგიური უპირატესობების და კონკურენციის არარსებობის დონის გათვალისწინებით. ასევე, ერთპიროვნული მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების ქონის შემთხვევა ერთობლივ მნიშვნელოვან საბაზრო ძალაუფლებასთან შედარებით, როდესაც რამდენიმე კომპანიამ შესაძლოა ერთად განახორციელოს ბაზარზე დომინირება.
5. კომისიის მიერ წინასწარი რეგულირების გამოყენების პირობები და კრიტერიუმები, რაც ხაზს უსვამს ამ ტიპის რეგულაციების დაწესებას პრიორიტეტულად საბითუმო ბაზრის შესაბამის სეგმენტებზე, მაგრამ ასევე უშვებს მისი საცალო ბაზარზე გამოყენების შესაძლებლობას, იმ შემთხვევაში თუ საბითუმო ვაჭრობის რეგულირებაში დაფიქსირდება ჩავარდნები. *Ex ante* რეგულირების კრიტერიუმები სამ ფაქტორად არის შეჯამებული: ბაზარზე შესვლასთან დაკავშირებით არსებული მნიშვნელოვანი და განგრძობადი ბარიერები, ბაზრის სტრუქტურის შეფასება იმის განსასაზღვრად თუ რამდენად არის შესაძლებელი ეფექტური კონკურენციის მიღწევა გონივრულ დროში და კონკურენციის კანონმდებლობის ადეკვატურობა მუდმივ საბაზრო ჩავარდნებთან გასამკლავებლად. ამ კრიტერიუმების კუმულატიურად არსებობის შემთხვევაში, შესაძლოა საჭირო იყოს სპეციფიკური რეგულაციური ვალდებულებები სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველსაყოფად და საბაზრო გამოწვევების გადასალახად.

3. მეთოდოლოგია სხვა ევროპულ რეგულაციებთან შედარებით

3.1. ევროკავშირის სახელმძღვანელო მითითებების აღწერა და შედარება მეთოდოლოგიასთან: შესაბამისობები და შეუსაბამობები ბაზრის კონკურენტუნარიანობისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირების განსაზღვრის ნაწილში

პირის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასებისას, ანუ როდესაც „მას აქვს ეკონომიკური ძალაუფლება, რაც მას საშუალებას აძლევს ბაზარზე იმოქმედოს კონკურენტებისგან, კლიენტებისგან და საბოლოო მომხმარებლისაგან დამოუკიდებლად“, ¹ არსებითად მნიშვნელოვანია შესაბამისი ბაზრის განსაზღვრა, რადგან ეფექტური კონკურენცია შეიძლება მხოლოდ აღნიშნული განმარტების კონტექსტში შეფასდეს. აღნიშნული განმარტება არ არის მექანიკური ან აბსტრაქტული პროცესი, არამედ მოითხოვს წარსული საბაზრო ქცევის შესახებ ყველა ხელმისაწვდომი მტკიცებულების ანალიზსა და მოცემული სექტორის მექანიკის ზოგად გაგებას.

მარეგულირებელი მეთოდოლოგიების შესწავლისას, ბაზრის კონკურენტუნარიანობისა და ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორში მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების იდენტიფიცირების მიზნით, ჩვენ ხაზს ვუსვამთ პარალელურ „მეთოდოლოგიის“ მიდგომასა და ევროკავშირისა და გაერთიანებული სამეფოს მიერ დადგენილ სახელმძღვანელო მითითებებს შორის. თანხვედრის ძირითადი ასპექტები მოიცავს საერთო აქცენტს შესაბამისი ბაზრების ზუსტად განსაზღვრასა და პროდუქტებისა და მომსახურების ურთიერთჩანაცვლებადობის მიხედვით შეფასებაზე. ჰიპოთეტური მონოპოლისტის ტესტის გამოყენება და ურთიერთჩანაცვლებადობის ჯაჭვის აღიარება საერთო გამოყენებულ მეთოდებს წარმოადგენს. თანმიმდევრულად გამოიყენება *ex ante* რეგულაციის დანერგვის კრიტერიუმებიანი ტესტი, რაც ითვალისწინებს ბაზარზე შესვლის მნიშვნელოვანი ბარიერების, ბაზრის სტრუქტურისა და კონკურენციის კანონმდებლობის არაადეკვატურობის გათვალისწინებას. აღნიშნული შესაბამისობა უზრუნველყოფს იმ ბაზრების სრულყოფილ და თანმიმდევრულ შეფასებას, რომლებიც პოტენციურად მარეგულირებლის ჩარევას მოითხოვს.

თუმცა, არსებობს განსხვავებები ევროკავშირის, გაერთიანებული სამეფოს სახელმძღვანელო მითითებებსა და „მეთოდოლოგიას“ შორის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრის დროს პროცენტული ზღვრების შესახებ როგორც ერთპიროვნული მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების ისე ერთობლივი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განმარტებებში. ევროკავშირისა და გაერთიანებული სამეფოს სახელმძღვანელოებში, ერთპიროვნული მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრისას საბაზრო წილის დომინანტურობის

¹ დირექტივა 2002/21/EC, მუხლი 14.2.

მიხედვით, ორი არსებითი ცნება განიხილება: (ა) **ძალიან დიდი საბაზრო წილი** როგორც წესი მიიჩნევა დომინანტური პოზიციის მტკიცებულებად გარდა საგამონაკლისო შემთხვევებისა და (ბ) **მნიშვნელოვანი ზღვარი** როდესაც წარმოიშობა დომინანტურობის ეჭვი. შემდეგ ცხრილში მოცემულია განსხვავებები:

ერთპიროვნული მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება	გაერთიანებული სამეფო ²	ევროკავშირი ³
ძალიან დიდი საბაზრო წილი	>50%	>50%
მნიშვნელოვანი ზღვარი	>40%	>40%

„მეთოდოლოგია“ არ მოიცავს ამ ორ ცნებას. თუმცა, „მეთოდოლოგია“ ახსენებს, რომ ავტორიზებული პირი უნდა ჩაითვალოს როგორც მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონედ თუ მას აქვს საბაზრო წილის მინიმუმ 40%. განსხვავებით გაერთიანებული სამეფოს და ევროკავშირის სახელმძღვანელო მითითებებისგან, 40%-იანი ზღვარი, „მეთოდოლოგიის“ მიხედვით, არათუ წარმოშობს დომინანტური მდგომარეობის ეჭვს, არამედ წარმოადგენს აბსოლუტურ ზღვარს მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსასაზღვრად (გთხოვთ, იხილეთ ამ ანგარიშის 4.2.1 ნაწილი).

ასევე, ევროკავშირის და გაერთიანებული სამეფოს სახელმძღვანელო მითითებები ითვალისწინებს არსებით პირველად ფაზას, რაც გულისხმობს პირველადი გეოგრაფიული ერთეულის განსაზღვრას, რომელიც არ გვხვდება „მეთოდოლოგიაში“. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის სახელმძღვანელო მითითებები შეიცვალა მანამდე ძალაში მყოფ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით არსებული პრობლემების საპასუხოდ. 2002 წლის რეგულაციებში, ბაზრის განსაზღვრის პროცესი იწყებოდა ქვევითი შეზღუდვების განსაზღვრის გზით, მაგრამ 2020 წლისთვის, აღნიშნული არასაკმარისად იქნა მიჩნეული. საპასუხოდ, ევროკავშირმა ბაზრის შეფასების საწყის საფეხურად განსაზღვრა საბაზისო გეოგრაფიული ერთეულის დადგენა, როგორც კონკურენციის პირობების შეფასების საწყისი წერტილი: *„გეოგრაფიული ბაზრის განსაზღვრის მიზნით, ეროვნულმა მარეგულირებელმა ორგანოებმა უნდა განსაზღვრონ ძირითადი გეოგრაფიული ერთეული, როგორც საწყისი წერტილი კონკურენტული პირობების შესაფასებლად“*.⁴ ამასთანავე, გაერთიანებული სამეფოს სახელმძღვანელო მითითებებში ხაზგასმით არის აღნიშნული ამ ფუნდამენტური ნაბიჯის აუცილებლობა, გეოგრაფიული ბაზრის განსაზღვრის დოკუმენტის მიხედვით, *„ (...) ჩვენ გამოვიყენეთ სამი ძირითადი ნაბიჯი, გეოგრაფიული ბაზრის დეტალური განსაზღვრისთვის, კონკურენციის პირობებში განსხვავებების იდენტიფიცირების საფუძველზე: საბაზისო*

² ბიზნესის დაკავშირების ბაზრის შეფასება, თავი 7, ქვე-თავი - მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასების მიდგომა, პუნქტი 7.9.
³ ევროკომისიის (EU) 2018/2374, პუნქტი 55, ქვე-თავი 3.1 და სქოლიო 54.
⁴ EU 2020/2245, 2020 წლის 18 დეკემბერი, მუხლი 37.

გეოგრაფიული ერთეულის შერჩევა, მაგალითად, საფოსტო კოდები ან გაცვლის ზონები ან ადმინისტრაციული ზონები(...).⁵ „მეთოდოლოგიაში“ აღნიშნული ნაბიჯის არარსებობის გამო პრობლემატურია ბაზრის საზღვრების განსაზღვრის პროცესის გამჭვირვალობა და ეფექტურობა.

კიდევ ერთი განსხვავება *ex ante* რეგულაციას უკავშირდება. მაშინ, როდესაც „მეთოდოლოგია“ აღიარებს საცალო ბაზარზე ჩარევის პოტენციურ აუცილებლობას, იმ შემთხვევაში თუ საბითუმო ბაზრის ვალდებულებები არის არასაკმარისი, ევროკავშირის სახელმძღვანელო მითითებები უპირატესობას საბითუმო ბაზრის რეგულირებას ანიჭებს: „საბითუმო დონეზე დადგენილი *ex ante* რეგულირება, რომელიც პრინციპში ნაკლებად ინტრუზიულია, ვიდრე საცალო რეგულირება, მიჩნეულია საკმარისად, შესაბამის ქვედა დონის საცალო ბაზარზე ან ბაზრებზე პოტენციური კონკურენციის პრობლემების მოსაგვარებლად.“⁶ ევროკავშირში არ არსებობს საცალო ბაზრის სპეციფიკური მარეგულირებელი. ევროკავშირი შეფასებისა და მომხმარებელთა დაცვისთვის ეყრდნობა საჯარო სამსახურებს. მაგალითად, პორტუგალიაში აღნიშნული საჯარო ფუნქცია სრულდება „კონკურენციის ორგანოს“ მიერ პოსტ-ფაქტუმ (*ex post*). ქართულმა მიდგომამ, რომელიც საცალო ბაზარზე აწესებს გარკვეულ მარეგულირებელ ვალდებულებებს, შეიძლება დამატებითი სირთულეები შეუქმნას ოპერატორებს ევროკავშირისა და გაერთიანებული სამეფოს რეგულაციებთან შედარებით, სადაც მხოლოდ საბითუმო ბაზარი რეგულირდება. აღნიშნული განსხვავება კომისიის მიერ კონკურენტუნარიანობის სწორი შეფასების უზრუნველყოფის და საცალო სექტორში მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე პირების საქმიანობასა და სტრატეგიაზე პოტენციური გავლენის რისკებს წარმოშობს. აღნიშნული ხაზს უსვამს მეთოდოლოგიების მუდმივი შესაბამისობის საჭიროებას ახალ რეგულაციურ სტანდარტებთან ბაზრის ეფექტური ანალიზის უზრუნველსაყოფად.

კიდევ ერთი განსხვავება გამოიკვეთა ბაზრის ანალიზის სახელმძღვანელო მითითებებში. ევროკავშირის რეგულაციების მიხედვით მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასების დროს, კონკრეტული მითითებაა გაკეთებული OTT-ს გათვალისწინებაზე პროდუქტის ბაზრის შეფასებისას. ეს მითითება ხაზს უსვამს ამ მომსახურებების გათვალისწინების მნიშვნელობას მომავალზე ორიენტირებულობის პრინციპის მიხედვით როგორც ტრადიციული ტელეკომუნიკაციების სერვისების სრულ ან ნაწილობრივ ჩამნაცვლებლებზე. „მეთოდოლოგიაში“ არ არის ასეთი მითითება გაკეთებული.

⁵ OFCOM-ის გეოგრაფიული ბაზრის განმარტება, თავი 5(5.9).

⁶ ევროპარლამენტის (EU) 2018/1972, მუხლი 173.

4. მეთოდოლოგიის შედარება კომუნიკაციების შესახებ კანონთან

4.1. კომუნიკაციების შესახებ კანონის ცვლილებების მიღებამდე მეთოდოლოგიის ცვლილებების გამართლება

ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებისა და მომსახურების სფეროში საქართველოს ვალდებულებები განისაზღვრება „ასოცირების შეთანხმების“ მე-5 ქვე-თავით. „ასოცირების შეთანხმების“ 113-ე მუხლი ხაზს უსვამს ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში საქართველოს მოქმედი და მომავალი კანონმდებლობის ეტაპობრივი დაახლოების მნიშვნელობას ევროკავშირის შესაბამის კანონმდებლობასთან. ევროკავშირის ძირითად კანონმდებლობას, რომელიც *ex ante* რეგულირებას დაქვემდებარებული შესაბამისი პროდუქტებისა და მომსახურების ბაზრებს არეგულირებს, წარმოადგენს ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2002 წლის 7 მარტის #2002/21/EC ჩარჩო დირექტივა ზოგადი მარეგულირებელი ჩარჩოს შესახებ („ჩარჩო დირექტივა“).

ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის „ასოცირების შეთანხმებასთან“ დაახლოების მიზნით, 2018 წელს, მომზადდა „კომუნიკაციების შესახებ კანონის“ ცვლილებების პაკეტი. აღნიშნული პაკეტი მოიცავდა ცვლილებებს კანონის სხვადასხვა ნორმების „ჩარჩო დირექტივასთან“ მიახლოების მიზნით, მათ შორის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განმარტება, *ex ante* რეგულირების განხორციელების უფლებამოსილება და ა.შ. ცვლილებების მიღება არ განხორციელდა.⁷

კანონში ცვლილებების შეტანის აუცილებლობის დემონსტრირების მიზნით მაგალითისთვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების კანონისმიერი განმარტება: „*მომსახურების ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე ავტორიზებული პირის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება, ანუ ისეთი მდგომარეობა, როცა კომისიის მიერ ჩატარებული ანალიზი ადასტურებს, რომ ავტორიზებულ პირს არ ჰყავს კონკურენტები, დაცულია მნიშვნელოვანი კონკურენციისაგან ან მისი კონკურენტული პოზიცია საშუალებას აძლევს მას, ცალმხრივად არსებითი გავლენა მოახდინოს ბაზრის ამ სეგმენტზე და შეზღუდოს კონკურენცია*“.⁸ თუმცა, „ჩარჩო დირექტივა“ (შესწორებული) „მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლებას“ განსაზღვრავს როგორც მდგომარეობას როდესაც პირს „გააჩნია დომინირებულის ეკვივალენტური პოზიცია, რაც გულისხმობს ეკონომიკურ ძალაუფლებას, რაც მას აძლევს შესაძლებლობას, რომ მნიშვნელოვან დონემდე იმოქმედოს ბაზარზე კონკურენტებისგან, კლიენტებისგან და

⁷ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წლიური ანგარიშის (2018) დანართი 5.

⁸ კანონი, მუხლი 2.3⁶.

მომხმარებლისაგან დამოუკიდებლად.“⁹ შესაბამისად, განსხვავებები „კომუნიკაციების შესახებ კანონსა“ და ევროკავშირის კანონმდებლობას შორის შეიძლება შეინიშნოს სულ მცირე მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განმარტების დონეზე.

„მეთოდოლოგიის“ დამტკიცებასთან დაკავშირებით საჯარო ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დაწყების შესახებ გადაწყვეტილებაში, კომისიამ დაადგინა, რომ ექსპერტებთან კონსულტაციების შედეგად, ევროკავშირის კანონმდებლობისა და საუკეთესო პრაქტიკების პრინციპების კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში (ანუ „მეთოდოლოგია“) ასახვა გადაწყდა, კანონის ცვლილებების მიღებამდე.¹⁰ მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა რეგულაციური ვარიანტებიდან კონკრეტული საკანონმდებლო ქმედების შერჩევა შიდა კანონმდებლობის საკითხია, საკმარისია თუ არა „მეთოდოლოგიის“ მიღება ევროკავშირის კანონმდებლობის იმპლემენტაციისთვის, თვითონ „მეთოდოლოგიის“ შინაარსის გათვალისწინებით უნდა შეფასდეს.

ვინაიდან „ჩარჩო დირექტივა“ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განმარტების ცვლილებას და კანონში სხვა ძირითადი კორექტირებების შეტანას მოითხოვს, „მეთოდოლოგიის“ მიღება შეიძლება არ იქნეს მიჩნეული, როგორც ყველაზე შესაფერისი პოლიტიკის გადაწყვეტილება „ასოცირების შეთანხმებასთან“ შესაბამისობისთვის. უპირველეს ყოვლისა, კომისიის მარეგულირებელ ძალაუფლებას სატელეკომუნიკაციო სექტორში განსაზღვრავს და ზღუდავს „კომუნიკაციების შესახებ კანონი“. კანონი წარმოადგენს ძირითად კანონმდებლობას, რომელიც სექტორის მარეგულირებელ ჩარჩოს განსაზღვრავს, ანუ იგი არის ძირითადი ნორმატიული აქტი. შეიძლება მოხდეს მისი დაზუსტება ან შევსება მეორადი კანონმდებლობით. თუმცა, მსგავსი მეორადი კანონმდებლობა ვერ შეცვლის ძირითად კანონს და ვერ გაზრდის მასში განსაზღვრული მარეგულირებელი ორგანოების უფლებამოსილებას. უფრო მეტიც, თვითონ „ჩარჩო დირექტივა“ მოითხოვს, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა „მიიღონ და გამოაქვეყნონ კანონები, რეგულაციები და ადმინისტრაციული დებულებები, რომლებიც აღნიშნულ დირექტივასთან შესაბამისობისთვის არის აუცილებელი [...]“. მაშასადამე, ძირითადი კანონმდებლობის კორექტირების აუცილებლობა ხაზგასმულია „ასოცირების შეთანხმებაში“ როგორც ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების ფორმა.

⁹ ჩარჩო დირექტივა, მუხლი 14.2.

¹⁰ კომისიის 2023 წლის 9 ნოემბრის #გ-23-23/517 გადაწყვეტილება.

4.2. მეთოდოლოგიის ზოგიერთი დებულების შეუსაბამობა კომუნიკაციების შესახებ კანონთან

საქართველოს კანონმდებლობა დაყოფილია საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებად. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები შეიძლება მიღებულ იქნას შესაბამისი ორგანოების მიერ მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და შესაბამისი საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრულ შემთხვევებში.¹¹ შესაბამისად, კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს არ გააჩნიათ საკანონმდებლო აქტით დადგენილი საკითხების რეგულირების გაფართოების ან მოდიფიცირების საკანონმდებლო ძალა.

„მეთოდოლოგია“ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის პროექტს წარმოადგენს. „მეთოდოლოგია“ *ex ante* შეფასების ჩატარების წესებსა და პროცედურებს უზრუნველყოფს. თუმცა, ეს არ არის თვითკმარი დოკუმენტი, რომელიც სრულად არეგულირებს გამოყენების სფეროს. „მეთოდოლოგია“ უნდა იქნას განხილული „კომუნიკაციების შესახებ კანონთან“ ერთად. *Ex ante* შეფასების ჩასატარებლად „მეთოდოლოგიის“ გამოყენებისას, კომისია უნდა დარწმუნდეს, რომ კანონის ძალით დადგენილი მოქმედი საკანონმდებლო ჩარჩო სათანადოდ არის დაცული და აღსრულებული.

ჩვენ გამოვავლინეთ გარკვეული შეუსაბამობები, რაც მოითხოვს სათანადო ყურადღებას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის ძირითად კანონმდებლობასთან წინააღმდეგობა.

4.2.1. მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირების განმარტება

„კომუნიკაციების შესახებ კანონში“ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განმარტების ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შეუსაბამობის გამო, პირველი შესამჩნევი განსხვავება „მეთოდოლოგიასა“ და კანონს შორის შეიძლება შემჩნეულ იქნეს თვითონ „მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების“ განმარტებაში. „მეთოდოლოგიის“ 14.1 მუხლში წარმოდგენილია შემდეგი განმარტება: *„ავტორიზებული პირი მიიჩნევა მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონედ თუ ის ინდივიდუალურად ან სხვებთან ერთად სარგებლობს დომინანტური მდგომარეობის შესატყვისი პოზიციით, ე.ი. მას გააჩნია საკმარისი ეკონომიკური ძალა, რომელიც აძლევს მომხმარებლებისა და კონკურენტებისგან დამოუკიდებლად მოქმედების საშუალებას.“* აღნიშნული განმარტება სრულად შეესაბამება მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განმარტებას „ჩარჩო დირექტივაში“, თუმცა, ეწინააღმდეგება კანონის

¹¹ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 7.

ფორმულირებას. კანონში მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განმარტება გულისხმობს კონკურენტების არარსებობას ან მნიშვნელოვანი კონკურენციისგან დაცვას, აგრეთვე ბაზარზე ცალმხრივი ზეგავლენის მოხდენის და კონკურენციის შეზღუდვის უნარს. მეორეს მხრივ, „მეთოდოლოგია“ მითითებას აკეთებს დომინირებულის ეკვივალენტურ პოზიციაზე, რაც კლიენტებისა და კონკურენტების პოზიციის გათვალისწინების გარეშე მოქმედების შესაძლებლობას იძლევა. ავტორიზებული პირის მიერ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების ქონის განსაზღვრის კრიტერიუმები, „მეთოდოლოგიის“ ფარგლებში რეგულირების ძირითად სფეროს წარმოადგენს. მაშასადამე, კანონთან შესაბამისობა, აღნიშნული თვალსაზრისით, ძალიან მნიშვნელოვანია.

კანონი ავტორიზებული პირის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრის ძირითად და მეორეულ კრიტერიუმებს განსაზღვრავს.¹² კანონი ასევე ადგენს, რომ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრა ძირითადი და მეორეული კრიტერიუმების საფუძველზე ხდება.¹³ გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლებისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე პირების კონკრეტული ვალდებულებების განსაზღვრისას, ძირითადი კრიტერიუმის გარდა, გამოიყენება მეორეული კრიტერიუმები, რომლებიც *„ობიექტურად აფასებენ ძირითადი კრიტერიუმების მიხედვით განსაზღვრული მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე პირის უნარს შეზღუდოს კონკურენცია ბაზარზე და კონკურენციის საწინააღმდეგო ქმედებები განახორციელოს.“*¹⁴ კანონი მკაფიოდ ადგენს, რომ კომისიამ უნდა განსაზღვროს მეორეული კრიტერიუმები ანალიტიკური ფაქტორების გათვალისწინებით.¹⁵

„მეთოდოლოგია“ ასევე ადგენს, რომ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრისთვის მეორეული კრიტერიუმები იქნება გამოყენებული ძირითად კრიტერიუმთან ერთად.¹⁶ თუმცა, „მეთოდოლოგიის“ 14.4 მუხლში აღნიშნულია, რომ თუ კონკრეტული კრიტერიუმი, რომელიც ერთ-ერთი მეორეულ კრიტერიუმად არის მიჩნეული, არ არის საკმარისი ავტორიზებული პირის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების დასადგენად, კომისია აღნიშნულ საკითხს გადაწყვეტს რამდენიმე ან ყველა მეორეული კრიტერიუმის კომბინაციის გამოყენებით. ამასთანავე, კომისია ასევე უფლებამოსილია, ავტორიზებული პირების საბაზრო ძალაუფლების შესაფასებლად, „მეთოდოლოგიაში“ განსაზღვრული მეორეული კრიტერიუმების პარალელურად ან მათი ალტერნატივის სახით გამოიყენოს „სხვა კრიტერიუმები“.¹⁷

¹² კანონი, მუხლი 21.4.

¹³ კანონი, მუხლი 22.1(დ).

¹⁴ კანონი, მუხლი 22.12.

¹⁵ კანონი, მუხლი 22.12.

¹⁶ მეთოდოლოგია, მუხლი 14.3.

¹⁷ მეთოდოლოგია, მუხლი 14.5.

კანონის დებულებები მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრის კრიტერიუმების გამოყენებასთან დაკავშირებით, შეიძლება განიმარტოს, იმგვარად, რომ საჭიროა კანონით დადგენილი ძირითადი კრიტერიუმების (ბაზრის წილის მითითებით), და მეორეული კრიტერიუმების გამოყენება, რომლებიც კომისიის მიერ ცალკე განისაზღვრება, და ამგვარად, ზღუდავს კომისიის უფლებას გასცდეს მის მიერ განსაზღვრულ მეორეულ კრიტერიუმებს. კანონის აღნიშნულ ინტერპრეტაციას მხარს უჭერს ბაზრისთვის მკაფიო სახელმძღვანელო მითითებების აუცილებლობა ავტორიზებული პირებისთვის, იმასთან დაკავშირებით, თუ რა ქმედებები ან სიტუაციები იძლევა აღნიშნული პირების მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე პირებად მიჩნევის საშუალებას. „მეთოდოლოგიაში“ განსაზღვრული, ძირითადი და მეორეული კრიტერიუმების გარდა „სხვა კრიტერიუმების“ დამატებით, „მეთოდოლოგია“ შეიძლება გაგებულ იქნეს, როგორც კომისიის უფლებამოსილების მასშტაბების გაფართოება, ბაზრის შეფასების კუთხით, კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებს გარეთ.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია თვითონ მეორეული კრიტერიუმების ჩამონათვალი, როგორც ეს „მეთოდოლოგიის“ 14.2 მუხლშია წარმოდგენილი. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, კანონი მოითხოვს ძირითადი და მეორეული კრიტერიუმების ერთობლივად გამოყენებას პირის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრად. უფრო კონკრეტულად, მეორეული კრიტერიუმებს უნდა ქონდეს შეფასებაში ხარისხობრივი პირობების ინკორპორირების ფუნქცია პირის რეალურ პოტენციალზე ფოკუსით რომ შეზღუდოს კონკურენცია ბაზარზე. შესაბამისად, კანონი შესაძლებელია განიმარტოს ისე, რომ აკისრებდეს კომისიას ვალდებულებას, რომ გამოიყენოს მეორეული კრიტერიუმები ძირითადი კრიტერიუმის (საბაზრო წილი) მიხედვით შეფასების ექვქვემ დასაყენებლად. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, კომისიამ მეორეული კრიტერიუმები უნდა გამოიყენოს არა მხოლოდ იმ პირების მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონედ მისაჩნევად, რომელთაც 40%-ზე ნაკლები საბაზრო წილი აქვთ, არამედ იმ პირებისთვის ასეთი კვალიფიკაციის შესაცვლელად, რომლებსაც მითითებულ ზღვარზე უფრო მეტი საბაზრო წილი აქვთ.

4.2.2. კონკურენტუნარიანობის ანალიზის ელემენტები

კონკურენტუნარიანობის ანალიზის ჩატარებისას, კანონი მოითხოვს მოთხოვნის და მიწოდების მხარის ჩანაცვლების პირობების გათვალისწინებას.¹⁸ გარდა ამისა, კანონი აფასებს იმ პირებს,

¹⁸ კანონი, მუხლი 22.4(ბ).

რომლებიც აპირებენ მიიღონ ავტორიზაცია ბაზარზე ანალოგიური მომსახურების გაწევისთვის.¹⁹

კანონი განსაზღვრავს „მოთხოვნის მხარის ჩანაცვლებას“, როგორც: „*მომხმარებლის მიერ ურთიერთშენაცვლებადი მომსახურების სახის არჩევის შესაძლებლობა, რომელიც მეტნაკლებად იმავე საფასურით, ხარისხითა და მოცულობით აკმაყოფილებს მის მოთხოვნებს.*“²⁰ რაც შეეხება, „მიწოდების მხარის ჩანაცვლებას“, აქ შემდეგი განმარტება გამოიყენება: „*მომსახურების ბაზარზე დამკვიდრებული კონკურენციის პირობებში ავტორიზებული პირების მიერ მომხმარებლისათვის ურთიერთშენაცვლებადი მომსახურების სახეების მიწოდების შესაძლებლობა.*“²¹

„მეთოდოლოგია“ არ იძლევა მოთხოვნის ან მიწოდების მხარის ჩანაცვლების ცალკეულ განმარტებებს. კონკურენტუნარიანობის ანალიზისთვის ფაქტორების განხილვისას, ის მითითებას აკეთებს იმ მაჩვენებელთა ერთობლიობაზე, რომლებიც უნდა შეფასდეს მომხმარებლების მხრიდან ჩანაცვლებელი მომსახურების დადგენისთვის. „მეთოდოლოგიის“ მიხედვით, „*ასეთი ინდიკატორების კატეგორიებს მიეკუთვნებოდეს, მომხმარებლის პრეფერენციები მომსახურების კონკრეტულ მახასიათებლებთან, ფასებთან, სხვა მომსახურებაზე გადასვლის ბარიერებთან და ხარჯებთან დაკავშირებით.*“ „მეთოდოლოგია“ ასევე განმარტავს, რომ თუ სხვა მომსახურებაზე გადასვლის ხარჯი არსებითია, მაშინ მომსახურება არ იქნება მიჩნეული როგორც ურთიერთჩანაცვლებადი.²² მიწოდების მხარის ჩანაცვლებასთან დაკავშირებით, „მეთოდოლოგია“ განსაზღვრავს, რომ მიწოდების მხარის ჩანაცვლება შეიძლება იქნას გათვალისწინებული „*თუ ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე არსებული მომსახურების მიწოდებლებს შეუძლიათ გადაერთონ ალტერნატიული ურთიერთჩანაცვლებადი პროდუქტის წარმოებაზე მოკლევადიან პერსპექტივაში მნიშვნელოვანი დამატებითი ხარჯების გარეშე პროდუქტზე/მომსახურებაზე ფასების არაგარდამავალი მცირე ცვლილებების საპასუხოდ.*“²³

მოთხოვნის და მიწოდების მხრიდან ჩანაცვლების განხილვის რეგულირებისას, „მეთოდოლოგიაში“ გამოყენებული ფორმულირება, შეიძლება განიმარტოს, როგორც კანონში მოცემული ორივე ტერმინის ეფექტურად გაფართოება. კანონი არ უჭერს მხარს ერთი მომსახურებიდან მეორეზე გადასვლის ხარჯის კრიტერიუმების დამატებას (პროვაიდერის ან მომხმარებლის პერსპექტივიდან). აქედან გამომდინარე, „მეთოდოლოგია“ შეიძლება გაგებული

¹⁹ კანონი, მუხლი 22.4.

²⁰ კანონი, მუხლი 2.3¹¹.

²¹ კანონი, მუხლი 2.3⁴.

²² მეთოდოლოგია, მუხლი 6.2.

²³ მეთოდოლოგია, მუხლი 6.10.

იქნას, როგორც ბაზრის კონკურენტუნარიანობის ანალიზში მოთხოვნის ან მიწოდების მხარის ჩანაცვლების გავლენის დონის შეზღუდვა, ვინაიდან მომსახურებებს შორის გადართვის ხარჯი შეიძლება რეალურად იყოს ბაზარზე ურთიერთჩანაცვლებადი მომსახურების შემცირების განმაპირობებელი ფაქტორი.

კანონი მოითხოვს კონცენტრაციის არსებული დონისა და ბაზარზე არსებული ავტორიზებული პირების, ისევე როგორც ავტორიზაციის მიღების მსურველი პირებისთვის ბაზარზე შესვლის დაბრკოლებების გათვალისწინებას. თუმცა, „მეთოდოლოგია“ ადგენს, რომ შესაბამისი ბაზრის სეგმენტის განსაზღვრისას, კომისიამ უნდა განსაზღვროს ბაზრის ყველა მონაწილე ისევე, როგორც ის ავტორიზებული პირები, რომელთაც პოტენციურად აქვთ შესაძლებლობა (ტექნიკური, ტექნოლოგიური, ფინანსური, საინვესტიციო და ა.შ.), დროის მოკლე პერიოდში, გასწიონ ურთიერთჩანაცვლებადი მომსახურება შესაბამის სეგმენტში.²⁴ აღნიშნული დებულება შეიძლება აღმოჩნდეს პრობლემური შემდეგი ორი კუთხით. ჯერ ერთი, ბაზრის ანალიზში „მეთოდოლოგია“ აღარ ითვალისწინებს იმ პირებს რომლებიც ცდილობენ ან გეგმავენ ავტორიზაციის მიღებას, მაშასადამე, შესაბამისი ბაზრის მონაწილეთა რაოდენობა, კანონთან შედარებით, შეზღუდულია. მეორე, „მეთოდოლოგია“ შეიძლება იყოს ინტერპრეტირებული, როგორც დამატებითი კრიტერიუმების განმსაზღვრელი - სხვა არსებული ავტორიზებული პირები, რომელთაც აქვთ ურთიერთჩანაცვლებადი მომსახურების გაწევის პოტენციალი, ბაზარზე შესვლის სურვილის ყველანაირი მტკიცებულების გარეშე. მაშასადამე, „მეთოდოლოგიის“ კანონთან შეუსაბამობამ, ამ კუთხით, შეიძლება შეცვალოს ბაზრის ანალიზისას გასათვალისწინებელი პირების რაოდენობა, ბაზრის სპეციფიკის გათვალისწინებით - იქნებინ ეს მსგავსი მომსახურების გაწევის პოტენციალის მქონე სხვა ავტორიზებული პირები, ან ბაზარზე შესვლის და არსებული ავტორიზებული პირებისთვის კონკურენციის გაწევის განზრახვის მქონე არასაბაზრო მონაწილეები.

4.2.3. კომბინირებული ბაზრები და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება

კანონი მომსახურების ბაზრის გეოგრაფიულ საზღვრებს განსაზღვრავს შემდეგნაირად: „*მომსახურების ბაზარზე დამკვიდრებული კონკურენციის პირობებში ავტორიზებული პირების მიერ მომხმარებლისათვის ურთიერთშენაცვლებადი მომსახურების სახეების მიწოდების შესაძლებლობა.*“²⁵ გარდა ამისა, კანონი მკაფიოდ აკეთებს მითითებას ერთ ბაზრის სეგმენტზე და მჭიდროდ დაკავშირებული ბაზრის სეგმენტის გათვალისწინების საშუალებას მხოლოდ აღნიშნულ სეგმენტში მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასებისას იძლევა.²⁶

²⁴ მეთოდოლოგია, მუხლი 6.3.

²⁵ კანონი, მუხლი 2.3⁸.

²⁶ კანონი, მუხლი 22.7.

„მეთოდოლოგია“ აძლევს კომისიას უფლებამოსილებას შეიტანოს ორი ან მეტი ბაზარი ერთიდაიგივე ბაზრის სეგმენტში თუ: ცალკეულ მომსახურებებს აქვთ ერთგვაროვანი კონკურენტული მახასიათებლები ან არსებობს საერთო სატარიფო შეზღუდვა ბაზარზე. „მეთოდოლოგია“ ასევე იძლევა ერთ მომსახურების სეგმენტში არაჩანაცვლებადი მომსახურებების შეტანის საშუალებას, თუ მომსახურება მიწოდებულია ავტორიზებული პირის მიერ მომხმარებლისთვის ერთი პაკეტის სახით.

კანონი არ აძლევს კომისიას ბაზრის სეგმენტების გაერთიანების შესაძლებლობას. ბაზრის სეგმენტის გაერთიანებას შეიძლება ჰქონდეს არსებითი გავლენა მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრაზე, რომელიც მხოლოდ კონკრეტულ ბაზართან მიმართებაში ფასდება. აქედან გამომდინარე, შეიძლება მიჩნეულ იქნეს, რომ „მეთოდოლოგია“ ეწინააღმდეგება კანონს.

ამასთანავე, მჭიდროდ დაკავშირებული სეგმენტების განსაზღვრისას, კანონი მიუთითებს სახელშეკრულებო ურთიერთობებზე ერთ ან რამდენიმე ოპერატორს შორის, ან მათი ქსელების სტრუქტურულ კავშირზე, რაც აღნიშნულ ოპერატორს(ებს) ერთ სეგმენტში მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების სხვა სეგმენტში მსგავსი ძალაუფლების მოპოვების ან გაზრდის მიზნით გამოყენების საშუალებას აძლევს.²⁷

„მეთოდოლოგია“ (მუხლი 8.1) დაკავშირებული სეგმენტის განსხვავებულ განმარტებას იძლევა.²⁸ კერძოდ, საუბარია არამხოლოდ სახელშეკრულებო ურთიერთობებზე და ქსელების ინფრასტრუქტურულ კავშირებზე, არამედ ასევე, საერთო ვერტიკალურ ინტეგრაციასა და ჰორიზონტალურ კავშირებზე, ასევე ოპერატორების ხარისხობრივ მახასიათებლებზე, ურთიერთობების ბუნებაზე და ერთობლივი ქმედებების შესაძლებლობაზე. შედეგად, „მეთოდოლოგია“ შეიძლება განიმარტოს, როგორც კანონში მოცემული მჭიდროდ დაკავშირებული ბაზრების განმარტების ეფექტური გაფართოება.

და ბოლოს, განხილულ უნდა იქნეს ერთობლივი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრება. კანონში რამდენიმე ავტორიზებული სუბიექტი განიხილება, როგორც ერთობლივი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე, თუ შესაბამის მომსახურების ბაზარზე: ა) ორი ავტორიზებული პირის საერთო ბაზრის წილი არის არანაკლებ 60%-ისა და თითოეულს აქვს არანაკლებ 25%; ბ) სამი ავტორიზებული სუბიექტის ბაზრის წილი არის არანაკლებ 80%-ისა და თითოეულს აქვს არანაკლებ 15%.²⁹ კანონისგან განსხვავებით, „მეთოდოლოგია“ ხარისხობრივ კრიტერიუმებს ამატებს. გარდა ბაზრის წილის მოთხოვნისა,

²⁷ კანონი, მუხლი 2.3¹².

²⁸ მეთოდოლოგია, მუხლი 8.1.

²⁹ კანონი, მუხლი 22.11.

რომელიც „მეთოდოლოგიის“ მიხედვით განიხილება, როგორც პირველხარისხოვანი კრიტერიუმი, ასევე უნდა არსებობდეს „ჩუმი კოორდინაციის“ სამი კუმულაციური პირობა, რათა დადგინდეს, რომ სუბიექტებს ერთობლივად აქვთ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება.³⁰ მაშასადამე, „მეთოდოლოგია“, შეიძლება გაგებულ იქნეს, როგორც ახალი კრიტერიუმის - სუბიექტების შეფასების ხარისხობრივი პირობების, დადგენა.

³⁰ მეთოდოლოგია, მუხლი 15.

5. დასკვნა

დასასრულს, საქართველოს ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორში „ბაზრის კონკურენტუნარიანობისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირების განსაზღვრის მეთოდოლოგიის“ პროექტი ყოვლისმომცველ და მომავალზე ორიენტირებულ მარეგულირებელ ინსტრუმენტს წარმოადგენს. იგი შემუშავებულია ინდუსტრიის ცვალებადი ლანდშაფტის გათვალისწინებით და მიზნად ისახავს სამართლიანი კონკურენციის ხელშეწყობას, თანაბარი სათამაშო პირობების უზრუნველყოფას და მდგრადი ზრდის ხელშეწყობას. „მეთოდოლოგია“ პრიორიტეტს ანიჭებს გამჭვირვალობას, ადაპტირებადობას და ინკლუზიურობას მარეგულირებელ პროცესებში, რაც ხელს უწყობს ისეთი მარეგულირებელი ჩარჩოს შექმნას, რომელიც მხარს უჭერს ინოვაციას და ინდუსტრიის განვითარებას.

ევროკავშირისა და გაერთიანებული სამეფოს სახელმძღვანელო მითითებებთან შედარებისას, მიუხედავად იმისა, რომ შეინიშნება გარკვეული შესაბამისობები, „მეთოდოლოგია“ მნიშვნელოვან სხვაობებს ავლენს, კერძოდ: 1) სხვაობა ერთპიროვნული მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების და ერთობლივი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრის ბაზრის წილის პროცენტში, 2) სხვაობა გეოგრაფიული ბაზრის განსაზღვრის მეთოდოლოგიის მიდგომაში, საბაზისო გეოგრაფიული ერთეულის განსაზღვრის ფუნდამენტური ნაბიჯის არარსებობა და (3) რეგულირების პოტენციური დაწესება საცალო ბაზარზე. აღნიშნული განსხვავებები საფრთხის ქვეშ აყენებს „მეთოდოლოგიის“ გამჭვირვალობას, ეფექტურობასა და ევროპულ საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობას.

გარდა ამისა, ანგარიშში მითითებულია, რომ „მეთოდოლოგიის“ პროექტის გარკვეული პუნქტები მიზნად ისახავს ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობას, „ასოცირების შეთანხმების“ შესაბამისად. თუმცა, აღსანიშნავია ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ არსებულ კანონთან შესამჩნევი შეუსაბამობები. ძირითადი შეუსაბამობებია: სხვაობები მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრაში, კონკურენტუნარიანობის ანალიზის ელემენტებში და გაერთიანებული ბაზრებისა და ერთობლივი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მიმართ მიდგომებში. „მეთოდოლოგიის“ მიდგომა გაერთიანებული ბაზრების მიმართ შეიძლება წინააღმდეგობაში იყოს კანონის ერთიანი ბაზრის სემენტის მოთხოვნასთან, ხოლო ერთობლივი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების ხარისხობრივ კრიტერიუმებს სირთულეები შემოაქვთ.

ამ დასკვნების გათვალისწინებით, როგორც ამოსავალი წერტილი, უნდა განახლდეს საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა, კანონის და „მეთოდოლოგიის“ შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად და ამასთანავე, საჭიროა „მეთოდოლოგიის“ შემდგომი განხილვა და განახლება, მისი ევროკავშირისა და გაერთიანებული სამეფოს სახელმძღვანელო მითითებებთან შესაბამისობისთვის.



პასუხისმგებლობის შეზღუდვა

აღნიშნული დოკუმენტი მომზადებულია ექსკლუზიურად შპს „მაგთიკომის“ მიერ გამოსაყენებლად. ის არ უნდა იქნეს გამოყენებული ნებისმიერი სხვა პირის მიერ. კანონით ნებადართულის სრულ ფარგლებში, KPMG არ კისრულობს არანაირ პასუხისმგებლობას ან ვალდებულებას მათ წინაშე, ზემოაღნიშნულ დოკუმენტთან დაკავშირებით.

KPMG ფლობს უფლებებს წინამდებარე დოკუმენტზე, მათ შორის საავტორო და ინტელექტუალური საკუთრების უფლებებს.

წინამდებარე დოკუმენტში მოცემული ინფორმაცია ზოგადი ხასიათისაა და არ არის გამიზნული რომელიმე კონკრეტული ფიზიკური პირის ან სუბიექტის გარემოებების განხილვისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენ ვცდილობთ მივაწოდოთ ზუსტი და დროული ინფორმაცია, არ არსებობს გარანტია იმისა, რომ ასეთი ინფორმაცია არის ზუსტი მისი მიღების თარიღისთვის ან რომ ის მომავალშიც ზუსტი იქნება. არავინ უნდა იმოქმედოს ამგვარ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, შესაბამისი პროფესიონალური რჩევის ან კონკრეტული სიტუაციის საფუძველიანი შესწავლის გარეშე.

© 2023 შპს „KPMG Georgia“, კომპანია რეგისტრირებული საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, KPMG-ის დამოუკიდებელი წევრი ფირმების გლობალური ორგანიზაციის წევრი ფირმა, რომელიც ერთიანდება გარანტიით შეზღუდულ კერძო ინგლისურ კომპანიაში KPMG International Limited. ყველა უფლება დაცულია.

KPMG-ის სახელი და ლოგო არის KPMG International-ის რეგისტრირებული სავაჭრო ნიშნები ან სავაჭრო ნიშნები.