

მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლებისა და მნიშვნელოვანი
საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირების
განსაზღვრის მეთოდოლოგიისა და პროცედურების
მიმოხილვა

მომზადებულია:

BDO Consulting LLC-ისა და
Kalba International, Inc.-ის მიერ

მომზადებულია:

შპს მაგთიკომისთვის

შინაარსი

შესავალი და შემაჯამებელი რეზიუმე	4
.....	
ნაწილი „ა“: წარმოდგენილი მეთოდოლოგია	10
.....	
თავი I - ზოგადი დებულებები	11
.....	
მუხლი 1. პროცედურის მიზანი	11
.....	
მუხლი 2. ტერმინების განმარტება	11
.....	
მუხლი 3. კონკურენციის წინასწარი რეგულირებისას კვლევისა და ანალიზის ჩატარების პირობები	12
.....	
თავი II - ბაზრის შესაბამისი სეგმენტები	12
.....	
მუხლი 6. მიწოდებისა და მოთხოვნის ურთიერთჩანაცვლებადობა	12
.....	
მუხლი 7. შესაბამისი ბაზრის გეოგრაფიული საზღვრების დადგენა	14
.....	
მუხლი 8. ბაზრის მჭიდროდ დაკავშირებული სეგმენტების განსაზღვრა	16
.....	
თავი III - კონკურენტუნარიანობის დონე	16
.....	
მუხლი 9. ბაზრის შესაბამისი სეგმენტების კონკურენტუნარიანობის შეფასების პრინციპები	16
.....	

მუხლი 10. ბაზრის შესაბამისი სეგმენტების კონკურენტუნარიანობის შეფასების შესაძლო შედეგები	17
.....	
თავი IV - პოტენციური მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრა	17
.....	
მუხლი 11. სამი კრიტერიუმის ტესტი	17
.....	
თავი V - მსმ რეგულირების გამოყენების კრიტერიუმები	19
.....	
მუხლი 13. ავტორიზებული პირის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასება ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე	19
.....	
მუხლი 14. ავტორიზებული პირის საბაზრო ძალაუფლების შეფასების კრიტერიუმები	19
.....	
მუხლი 15. ერთობლივი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრა	24
.....	
თავი VI - მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირებისათვის დაკისრებული სპეციფიკური ვალდებულებები	26
.....	
მუხლი 16. სპეციფიკური მარეგულირებელი ვალდებულებების განსაზღვრის პრინციპები	26
.....	
მუხლი 17. სპეციფიკური მარეგულირებელი ვალდებულებების მნიშვნელოვანი პირობების განსაზღვრა	27
.....	
ნაწილი „ბ“: ევროკავშირის კანონმდებლობის მიღება	28
.....	
1. საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანა	28
.....	
1.1 მსმ მიდგომების საფეხურებად დაყოფის პრობლემატიკა	28
.....	

1.2 ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ კანონის გადასინჯვა	29
2. ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანა	29
2.1 „ასოცირების შესახებ შეთანხმება“	30
2.2 კონკრეტული შეუსაბამობები	31
2.3 ჰარმონიზაციის სხვა ინიციატივები	35
3. ჰარმონიზაციის სფეროში დარჩენილი პრობლემები	36
დაშვებები და შეზღუდვები	39

შესავალი და შემაჯამებელი რეზიუმე

შესავალი

ამ მიმოხილვის მიზანია საქართველოს საკომუნიკაციო სექტორში მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების (შემდგომში - მსმ) განსაზღვრის მიზნით წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის შეფასება. ეს მეთოდოლოგია სახელწოდებით „ბაზრის კონკურენტუნარიანობისა და მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების [მსმ] მქონე ავტორიზებული პირების განსაზღვრის მეთოდოლოგია და პროცედურები“ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის (შემდგომში - „კომისია“) მიერ გამოქვეყნდა ამა წლის 20 ნოემბერს დაინტერესებული მხარეების მიერ შენიშვნების წარსადგენად.

ჩვენი ვარაუდით, კომისიამ, ახალი მსმ მეთოდოლოგიის შემუშავებისას გააკეთა დაშვება, რომ არსებულ მსმ მიდგომაში ცვლილებების შეტანა საჭირო იყო შემდეგი მიზეზების გამო: (1) არსებული მსმ რეგულაციით 2007 წელს¹ ვალდებულებების მიღებიდან საქართველოში მომხდარი საბაზრო ცვლილებებისა და (2) მსმ-ის განსაზღვრის შესახებ ევროკავშირის კანონმდებლობასთან სხვაობების გამო. ეს მეორე მიზეზი ეფუძნებოდა 2014 წელს ევროკავშირისა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების ფარგლებში საქართველოს მიერ ნაკისრ ვალდებულებას მისი ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასა და რეგულაციებთან შესაბამისობაში მოყვანის შესახებ და იმ ფაქტს, რომ ამ ორ მარეგულირებელ რეჟიმსა და მსმ-ის განსაზღვრის მიმართ ამ რეჟიმებით გათვალისწინებულ მიდგომებს შორის არსებითი განსხვავებებია.²

შესაბამისად, ქვემოთ მოცემულ მიმოხილვაში ნაჩვენებია, წარმოდგენილი მეთოდოლოგია რა ნიშნებით განსხვავდება როგორც ევროკავშირის მარეგულირებელ კანონმდებლობასთან, ასევე საქართველოს არსებული კანონებისა და რეგულაციებისგან. ამავე დროს, ვფასებთ, როგორ ბადებს ის მრავალ კითხვას იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ განმარტავს ის მსმ-ს და იმ მრავალ ვარიანტს, რომლებითაც მსმ შეიძლება განისაზღვროს იმ შემთხვევაში, თუ ეს მეთოდოლოგია ამჟამად წარმოდგენილი სახით დამტკიცდება. ამ პროცესში ასევე აღვნიშნავთ, ევროკავშირის მიერ მსმ-ის განსაზღვრის წესის გამოყენება დროთა განმავლობაში როგორ შევიწროვდა - ამკარა განსხვავებით იმ ძალზე ფართო მრავალწახნაგოვანი მიდგომისგან, რომელიც კომისიის მიერ წარმოდგენილ მეთოდოლოგიაშია ასახული.

ამ დოკუმენტში მოცემულია კომისიის მიერ წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის განხილვა და შეფასება („ა“ ნაწილი), და იმის მიმოხილვა, კომისიის წარმოდგენილი და არსებული მსმ მიდგომები როგორ განსხვავდება ევროკავშირის მარეგულირებელი კანონმდებლობისაგან („ბ“ ნაწილი). ასევე იკვეთება ის, რომ საჭიროა დარეგულირდეს ეს განსხვავებები წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის დამტკიცებამდე (ასევე „ბ“ ნაწილში).

¹ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2007 წლის 31 აგვისტოს N5 დადგენილება „მომსახურების ბაზრის შესაბამისი სემანტიკის განსაზღვრისა და კონკურენტუნარიანობის ანალიზის მეთოდოლოგიური წესების“ დამტკიცების შესახებ (ქართული ვერსია).

² „ასოცირების შესახებ შეთანხმებით“ ამ შეთანხმებით მოითხოვება საქართველოს მიდგომის ევროკავშირის მარეგულირებელ ბაზისთან ჰარმონიზება ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში ეფექტიანი კონკურენტის, მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობისა და მომხმარებელთა უკეთ დაცვის მიზნით უნივერსალური მომსახურების მისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად.

კომისიის მიერ წარმოდგენილი მსმ მეთოდოლოგიის განხილვისას, ჩვენ ვიხელმძღვანელებთ კონსულტაციის სფეროში დაგროვილი ჩვენი გამოცდილებით, აგრეთვე მრავალ ქვეყანაში საკომუნიკაციო სექტორში არსებული კონკურენციის, მათ შორის, კონკურენციის პოლიტიკისა და მასთან დაკავშირებული რეგულაციის რამდენიმე წინა ქეისის დამოუკიდებელი კვლევით.³ ამ პროცესში, ჩვენ ვითვალისწინებთ სხვადასხვა კლიენტისთვის, მათ შორის, ოპერატორებისთვის, აგრეთვე მარეგულირებელი ორგანოებისა და სხვა სამთავრობო ორგანიზაციებისთვის ჩვენს მიერ შესრულებულ სამუშაოს.⁴ ჩვენს მიერ ადრე კომისიისთვის განსახილველად ასევე წარდგენილია დოკუმენტი მის მიერ წარმოდგენილ MVNO-ების სავალდებულო დაშვების პოლიტიკასთან დაკავშირებით.⁵

მთავარი დასკვნა

წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის ჩვენებულ შეფასებაში მიღებული ძირითადი შედეგებისა და დასკვნების შეჯამებისას, აღვნიშნავთ, რომ კომისია სათანადოდ არ აღიარებს მსმ-ის არსებობის დადგენის თაობაზე მის მიერ წარმოდგენილი მიდგომის საქართველოს არსებულ კანონმდებლობასთან და რეგულაციებთან (კერძოდ, N5 რეგულაციასთან) შესაბამისობაში მოყვანის საჭიროებას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ყველაზე მეტად აღსანიშნავია, რომ *კომისიის მიერ წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის საბოლოო სახით მიღებამდე და მისთვის რეგულაციის სტატუსის მინიჭებამდე, პირველ რიგში მნიშვნელოვნად უნდა შეიცვალოს საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა და მოერგოს ევროკავშირის მარეგულირებელ ჩარჩოს.*

საერთო ჯამში, ვასკვნით, რომ კომისიის მიერ წარმოდგენილი მეთოდოლოგია აშკარად აჩვენებს იმას, რომ საჭირო იქნება „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, დარჩება მრავალი კითხვა და პრობლემა იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა იქნას მიღებული ეს მეთოდოლოგია, რომელიც სხვადასხვაგვარად ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა, და რა იქნება მისი დანერგვის შედეგები იმ შემთხვევაში, თუ ის იმ სახით დამტკიცდება, როგორც ახლა არის წარმოდგენილი.

³ შესაბამის ბაზრებში შევიდა *ალჟირი, არგენტინა, სომხეთი, ავსტრალია, ბელგია, ბრაზილია, კანადა, ჩილე, ჩინეთი, კონგო (დემოკრატიული რესპუბლიკა), კოტ დიუვარი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ეგვიპტე, გერმანია, ჰონგ კონგი, უნგრეთი, ინდოეთი, ისრაელი, იაპონია, იორდანია, კენია, მალაიზია, მალავი, მექსიკა, მონღოლეთი, მაროკო, ახალი ზელანდია, ფილიპინები, პოლონეთი, რუანდა, სინგაპური, სოლომონის კუნძულები, სომალია, სამხრეთ კორეა, შვედეთი, შვეიცარია, ტანზანია, ტაილანდი, ტიმორ-ლესტე, თურქეთი, უკრაინა, არაბთა გაერთიანებული ემირატები, გაერთიანებული სამეფო, ამერიკის შეერთებული შტატები, ვენესუელა, ვიეტნამი და ზამბია.*

⁴ 1-ლ სქოლიოში დახრილი შრიფტით აღნიშნული ქვეყნები ის ქვეყნებია, რომლებშიც მომსახურების მიმღებ კლიენტებს შორის იყვნენ მარეგულირებლები, კომუნიკაციების პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი სამინისტროები ან/და ანტიმონოპოლიური სამსახურები. მაგალითად, ჩვენ ვთანამშრომლობთ იუსტიციის სამინისტროებთან კანადაშიც და ამერიკის შეერთებულ შტატებშიც, აგრეთვე ევროკომისიასთან. ჩვენ მსოფლიო ბანკთანაც ვთანამშრომლებთ 25-ზე მეტი ქვეყნის მარეგულირებელ და სხვა ქეისებზე.

⁵ BDO და Kalba International, „პოლიტიკის ანალიზი და ექსპერტის დასკვნა საქართველოში MVNO-ების შემოსვლასთან დაკავშირებით, გაცემულია 2020 წლის 28 მაისს.“ ამ ანალიზში გაკეთებული დასკვნებიდან ერთ-ერთი იყო ის, რომ საცალო მობილური მომსახურების ფასები MVNO პოლიტიკის მქონე ევროკავშირის ქვეყნებში უფრო მაღალი იყო, ვიდრე არმქონე ქვეყნებში.

მოკლედ რომ ვთქვათ, მსმ-ის განსაზღვრის წარმოდგენილი პროცედურები გულისხმობს არსებული და დამატებითი რეგულირების მრავალ საფეხურს. რამდენიმე მუხლში (მათ შორის, მე-6, მე-10, მე-14 და მე-15 მუხლებში) არსებული ბუნდოვანება ძალზე გაართულებს მკაფიოდ განსაზღვრული რეგულაციებისა და მსმ გადაწყვეტილებების მიღებას, რომლებიც შესაბამისობაში იქნება როგორც ევროკავშირის კანონმდებლობასთან, ასევე არსებულ საქართველოს კანონმდებლობასთან. შესაბამისად, პირველი ნაბიჯის სახით, „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი და კომისიის N5 რეგულაცია შესაბამისობაში უნდა იყოს მოყვანილი ევროკავშირის ჩარჩო დირექტივასთან და ევროკომისიის მსმ გაიდლაინებთან.⁶

კერძოდ, მეთოდოლოგიის პროექტში მოცემული ტერმინები და კონცეფციები ჯერ „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში უნდა დაკონკრეტდეს. ეს უნდა გაკეთდეს იმგვარად, რომ მკაფიოდ იყოს განსაზღვრული მათი პრაქტიკაში განხორციელება მსმ-ის განსაზღვრასთან და ამგვარი განსაზღვრის სასურველ შედეგებთან დაკავშირებით. ამ ნაბიჯის გარეშე, კომისიის მომავალი მარეგულირებელი ინტერვენციები მხოლოდ გააუარესებს კონკურენტუნარიან გარემოს, აგრეთვე მსმ-სთან დაკავშირებით დაკისრებული სპეციფიკური ვალდებულებების განჭვრეტადობას და გამჭვირვალობას. თავის მხრივ, ამან შეიძლება გამოიწვიოს კონკურენციის იმ მიზნებისა და პოლიტიკის უგულვებლყოფა, რომლებიც უზრუნველყოფს ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორის დადებით განვითარებას.

ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის პრობლემატიკა

ანალოგიურად, წარმოდგენილი მსმ-ის განსაზღვრის პროცედურების ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანისას, მეთოდოლოგიის საბოლოო სახით დამტკიცებამდე მხედველობაში უნდა იყოს მიღებული არაერთი მასთან დაკავშირებული საკითხი.

1. ამ საკითხებს შორის, აღსანიშნავია ძირითადი განმარტებითი და პროცედურული განსხვავება (როგორც აღწერილია ამ დოკუმენტის „ბ“ ნაწილში) იმასთან დაკავშირებით, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობაში ყურადღება მახვილდება ოპერატორის იმ საბაზრო წილებზე, რომლებიც 50%-ს აღემატება, განსხვავებით კომისიის მიერ განსაზღვრული 40%-სა. ამასთან ერთად, პირველი დონე უფრო გამოკვეთს იმ თავდაპირველ მიზეზს, რის გამოც ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორში კონკურენციის ზომები იყო შემოღებული, კერძოდ, იმ ტრადიციული სატელეფონო კომპანიების შესაზღვდად, რომლებსაც ფიქსირებული მომსახურების ბაზრის 90%-იანი ან მეტი წილი ეკავა.

შესაბამისად, წარმოდგენილ მეთოდოლოგიაში გათვალისწინებული უნდა იყოს მსმ-ის შეფასების დამატება ისეთ სიტუაციებში, სადაც ოპერატორის საბაზრო წილი 40%-ს აღემატება, მაგრამ 50%-ზე დაბალია. როგორც ევროკავშირის გაიდლაინებშია მითითებული, სახელმწიფო მარეგულირებელმა ორგანოებმა მსმ-ის არსებობის თაობაზე დასკვნების გამოტანამდე უნდა ჩაატარონ შესაბამისი ბაზრის სეგმენტის ეკონომიკური მაჩვენებლების ყოველმხრივი სტრუქტურული შეფასება.⁷

⁶ იხილეთ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-electronic-communications-code.html>, რომელიც მოიცავს ევროკავშირის წინა ჩარჩო დირექტივას 2002/21/EC; და <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018XC0507%2801%29> ბაზრის კვლევისა და ანალიზის შესახებ გაიდლაინებთან და ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებისა და მომსახურების შესახებ ევროკავშირის მარეგულირებელი ჩარჩოს თანახმად მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასებასთან დაკავშირებით (ევროპის ეკონომიკური ზონის შესაბამისი ტექსტი), 2018/C 159/01.

⁷ კერძოდ, ევროკავშირის მსმ გაიდლაინების 57-ე პუნქტში მითითებულია ის დამატებითი ზომები, რომლებიც ასეთ შემთხვევებში უნდა იყოს მიღებული.

2. კითხვაა, რამდენად უნდა გამახვილდეს ყურადღება მსმ შეფასებაში საბითუმო ბაზრებზე და უნდა გავრცელდეს თუ არა საქართველოზე. ევროკავშირმა თავდაპირველად ყურადღება გამახვილა საცალო ბაზრებზე და მსმ-ის შემთხვევები 18 სხვადასხვა სეგმენტში განსაზღვრა. ამ მიდგომამ დროთა განმავლობაში გადაინაცვლა ბაზრის საბითუმო სეგმენტებზე, სადაც მსმ შეზღუდვები ახლა მხოლოდ ორ სეგმენტზე ვრცელდება. საქართველომ, როგორც უფრო პატარა ბაზარმა, იგივე პროცესი უნდა გაიაროს (ე. ი. დაიწყოს ძალიან ფართო საცალოზე ორიენტირებული მსმ შეფასებებით და შემდეგ ისინი შეამციროს საბითუმოზე ორიენტირებული შეზღუდული რაოდენობის შეფასებით) თუ მოკლევადიან პერიოდში ორიენტაცია საბითუმო მსმ-ზე უნდა აიღოს?

მთლიანობაში, საქართველოს კონტექსტი ევროკავშირის ქვეყნების უმეტესობის კონტექსტებისგან იმით განსხვავდება, რომ საქართველოში არ ყოფილა ხანგრძლივი დომინანტობა ან ისეთი ტრადიციული მონოპოლისტი ფიქსირებული სატელეფონო კომპანიები, როგორცაა France Telecom (Orange), Deutsche Telecom, Telecom Italia ან Telefonica. ამავე დროს, მკაფიოდ არ დასტურდება, რომ საცალო ბაზარზე მსმ შეზღუდვები უნდა იყოს კომისიის მსმ გადაწყვეტილებების და დადგენილებების ყურადღების საგანი.

3. ასევე აღვნიშნავთ, რომ წარმოდგენილი მეთოდოლოგია ძირითადად ფოკუსირებულია მსმ-ის არსებობის დასადგენად გამოყენებული სამი კრიტერიუმიდან ერთზე. ეს არის მეორე კრიტერიუმი, რომლითაც ფასდება ის ფაქტორები, რომლებზეც კომისიის ვარაუდით ოპერატორებს აქვთ გარკვეული კონტროლი. დანარჩენ ორ კრიტერიუმს (პირველი და მესამე კრიტერიუმი), რომლებიც ეხება საბაზრო ბარიერების არსებობასა და ბაზრის რეგულირების მექანიზმის ხარვეზებზე კონკურენციის კანონის რეაგირების საკმარისობას, შედარებით ნაკლები ყურადღება ეთმობა მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის მიერ წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის მე-11 მუხლში სამივე კრიტერიუმი აღიარებულია.

ამასთან, როგორც „ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ თანახმად მომზადებულ საქართველოს ბაზრის კვლევაშია აღნიშნული, ეს კრიტერიუმები მნიშვნელოვნად ეხება ხელისუფლების ნაკლოვანებებს - როგორც ბაზარზე შესვლის მარეგულირებელ ბარიერებს, ასევე კონკურენციის კანონის არსებობასა და ეფექტიან იმპლემენტაციას (ჩვეულებრივ, ex-post რეგულირებით).⁸ მეორეს მხრივ, როგორც ჩანს, კომისიის ძირითადი დაშვება მდგომარეობს იმაში, რომ კონკურენციის ყველა შეზღუდვა გამომდინარეობს ოპერატორებიდან და არა ხელისუფლების მხრიდან.

4. და ბოლოს, ასევე მნიშვნელოვანია, კომისიის მიერ წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის საბოლოო სახით მიღებამდე საქართველოს სამართლებრივ და მარეგულირებელ რეჟიმთან შესაბამისობაში მოყვანის საკითხი. კომისიის წინადადებით, ეს მოხდება მისი ახალი მეთოდოლოგიის არსებულ რეგულაციებზე (ე. ი. N5 რეგულაციაზე) უბრალოდ ზემოდან დადებით (მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის მიერ წარმოდგენილ ახალ მეთოდოლოგიაში მსმ ინდიკატორებისა და მსმ განსაზღვრის სხვა პროცედურების გრძელი „საყიდლების სია“). თუმცა, წარმოდგენილი მიდგომა ბევრ საკითხში გადაუხვევს და ზოგ შემთხვევებში პირდაპირ ეწინააღმდეგება (1) მსმ-ის მიმართ კომისიის ტრადიციული მიდგომას, (2) ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ მოქმედ კანონს, და (3) კომისიის არსებული წეს შემოქმედებითი პროცედურის საკანონმდებლო ეფექტიანობასა და ლოგიკას.

ვასკვნით, რომ ამ ორი მიდგომის ასე უბრალოდ საფეხურებად დაყოფა შესაძლებელს გახდის მომავალში ორივე მათგანის გამოყენებას, რაც შექმნის ბუნდოვანებას იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ განისაზღვრება მსმ და შექმნის გადაწყვეტილებების გასაჩივრების უფრო მეტ საფუძველს როგორც ამ ორ-დონიან მსმ კანონმდებლობის ძველ ვერსიასთან (ან, საჩივრის ავტორის პოზიციიდან

⁸ იხილეთ „საქართველოში პოტენციურად წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებადი ბაზრის შესაბამისი სეგმენტები“, „ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება-II-ის იმპლემენტაციის გეგმა, 2023 წლის მარტი. შემდგომში - „ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების კვლევა“ ან უბრალოდ „ასოცირების კვლევა.“

გამომდინარე, ბოლო ვერსიასთან). ეს კიდევ ერთი მიზეზია იმისა, თუ კომისიამ მის მიერ წარმოდგენილი ახალი მეთოდოლოგია მის დამტკიცებამდე რატომ უნდა მოიყვანოს ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ მოქმედ კანონთან და N5 რეგულაციასთან შესაბამისობაში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ამან შემდგომ ეტაპზე შეიძლება გამოიწვიოს N5 რეგულაციის საერთოდ გაუქმება, როგორც აღნიშნულია კომისიის მიერ წარმოდგენილი რეგულაციების განმარტებით ბარათებში.⁹

დასკვნითი შენიშვნები

საერთო ჯამში, გვაშფოთებს ის, რომ ამ ახალი მსმ მეთოდოლოგიის ავტორები შეიძლება არ აღიარებენ საქართველოს კომუნიკაციების ბაზრის შედარებით დაბალანსებულ ხასიათს. ამასთან დაკავშირებით, ჩვენს მიერ ციტირებულია თვით კომისიის წლიური ანგარიში, აგრეთვე სხვა წყაროები, რომლებსაც ჩვენ ვიყენებთ საქართველოში ბაზარზე განვითარებული მოვლენებისა და შესაბამისი ბაზრის ზრდის ანალიზში.

მთლიანობაში, როგორც კომისიის წლიურ ანგარიშშია აღნიშნული, საქართველოს ბაზარი ანალოგიურ ქვეყნებთან შედარებით უფრო დინამიური და ძლიერია. ამავე დროს, წარმოდგენილ მეთოდოლოგიაში გათვალისწინებულია მრავალი ინდიკატორი, რომელთა საფუძველზეც შეიძლება მოხდეს მსმ-ის განსაზღვრა (მაგალითად, იხილეთ „ა“ ნაწილის მე-15 მუხლში წარმოდგენილი ჩვენი ანალიზი). ამ საფუძველზე, შეზღუდვები ერთ ან მეტ ოპერატორს შეიძლება იმის შეფასების გარეშეც კი დაუწესდეს, ამ შეზღუდვებმა შეიძლება თუ არა ზიანი მიაყენოს იმ ბაზარს, რომელსაც კომისია საკუთარ წლიურ ანგარიშში „პოზიტიურად“ ახასიათებს. მთლიანობაში, ეს არ არის მსმ-ის განსაზღვრის ეფექტიანი გზა; საჭიროა უფრო ინტეგრირებული მიდგომა.

ამ მხრივ, საკვანძო მნიშვნელობისაა მსმ-ის განსაზღვრის „საყიდვების სიის“ მიდგომის შემცირება. იმ მეთოდების ჩამონათვალი, რომლებითაც წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის თანახმად მსმ შეიძლება განისაზღვროს (განხილულია ჩვენი ანალიზის მე-6, მე-10, მე-14 და მე-15 მუხლებში), შექმნის ძალზე თვითნებურ პროცესს. ეს არც საქართველოს ბაზრის სტაბილური განვითარების ინტერესებში იქნება და არც კომისიის ინტერესებში, რადგან სავარაუდოდ გამოიწვევს ახსნა-განმარტებების დაუსრულებელ მოთხოვნებს და, საბოლოოდ, სასამართლოში მრავალჯერად გასაჩივრებას, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ დარჩება შეუსაბამოები ახალ მეთოდოლოგიას, არსებულ საქართველოს კანონმდებლობასა და ევროკავშირის მარეგულირებელ ჩარჩოს შორის.

ეს ყოველივე მიუთითებს იმაზე, რომ წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის ახალ რეგულაციამდე ოფიციალურად დამტკიცებამდე საჭიროა „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანა.

⁹ იხილეთ განმარტებითი ბარათი „მომსახურების ბაზრის შესაბამისი სემინტების განსაზღვრისა და კონკურენტუნარიანობის ანალიზის მეთოდოლოგიური წესების დამტკიცების თაობაზე“ კომისიის N5 დადგენილებაში შესატანი ცვლილების შესახებ, კომისიის 2023 წლის 9 ნოემბრის გადაწყვეტილება გ-23-23/517, გამოქვეყნებულია საჯარო კონსულტაციის ვებგვერდზე. აღვნიშნავთ იმასაც, რომ N5 რეგულაციის გაუქმებით ამოღებული იქნება მისი დანართები, რომლებიც შეიცავს მსმ-სთან დაკავშირებით ბაზრის კვლევისა და ანალიზის დროს ფართოდ გამოყენებულ ფორმულებს (მაგ., HHI, CRK, Lk, LE), რაც კიდევ უფრო გაუგებარს გახდის მომავალში მსმ-ის განსაზღვრის საფუძველს.

შპს ბიდიო კონსალტინგ

[ელექტრონული ხელმოწერა]

კალბა ინტერნეიშენალ, ინკ.

[ხელმოწერა]

2023 წლის 19 დეკემბერი

ნაწილი „ა“: წარმოდგენილი მეთოდოლოგია

ჩვენი ანალიზის ამ მეორე ნაწილში, ჩვენს მიერ მოწმდება საქართველოს საკომუნიკაციო ბაზარზე მსმ-ის არსებობის განსაზღვრის მიზნით კომისიის მიერ წარმოდგენილი მეთოდოლოგია. ამ პროცესში, ჩვენ განვიხილავთ ამ მეთოდოლოგიის როგორც პროცედურულ ასპექტებს, ასევე საქართველოს ბაზრის კონტექსტში მის გამოყენებას. ამის გაკეთებისას, ჩვენ ყურადღებას ვამახვილებთ იმ მუხლებზე, სადაც ჩვენი აზრით კომისიამ ერთი ან მეტი ცვლილება უნდა გაითვალისწინოს.

მეთოდოლოგიის კონტექსტები

2014 წელს მიღებული „ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ თანახმად, საქართველომ თანხმობა განაცხადა ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2002/21/EC დირექტივის ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებისა და მომსახურების შესახებ თავის მარეგულირებელ ჩარჩოში სახელმწიფო კანონმდებლობის საფუძველზე გადმოტანაზე.¹⁰ კომისიის მიერ წარმოდგენილი მეთოდოლოგია, რომელიც ახლა განხილვის პროცესშია, ამ პროცესის შემადგენელი ნაწილია. ამას წინ უძღოდა 2017-2019 წლებში კომპლექსური მარეგულირებელი შემოწმება EBRD-ის მიერ დაფინანსებული, სხვა ქვეყნების ექსპერტების მხარდაჭერით, რაზეც საუბარია „ბ“ ნაწილში.

რაც შეეხება უშუალოდ წარმოდგენილ მეთოდოლოგიას, კომისიამ რეგულაციის პროექტი 2023 წლის 20 ნოემბერს გამოაქვეყნა და მოითხოვა მსმ-ის განსაზღვრის მეთოდოლოგიის დამტკიცება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების შემდეგ. გარდა ამისა, კომისიამ 2023 წლის 28 დეკემბრისთვის ჩანიშნა ზეპირი მოსმენა წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით განსახილველად. ამის პარალელურად, კომისიამ ასევე წარმოადგინა რეგულაციის პროექტი, რომლითაც ახალი მეთოდოლოგია ძალაში შედის მსმ-ის განსაზღვრის საფუძვლის, კერძოდ, N5 რეგულაციის ფარგლებში, რომელიც თავდაპირველად 2007 წლის 31 აგვისტოს იყო მიღებული.

მსმ-ის განსაზღვრის წარმოდგენილი ახალი მეთოდოლოგია, რომელსაც ჩვენ ქვემოთ განვიხილავთ და ვაფასებთ, გარკვეული თვალსაზრისით ასახავს მოქმედ მეთოდოლოგიას (ე. ი., ეფუძნება N5 რეგულაციას), მაგრამ, ამავე დროს, სხვა თვალსაზრისით მისგან განსხვავდება, ზოგ შემთხვევაში საკმაოდ მნიშვნელოვნად, განსაკუთრებით, მონოპოლიის ტესტის განმარტებისას, რომელიც ბევრად უფრო ფართოა, ვიდრე ის, რომელიც N5 რეგულაციით არის გათვალისწინებული. გარკვეული ნიშნებით ის მსმ-ის განსაზღვრისა და რეგულირების საკითხში ევროკავშირის მოქმედი პრინციპებისგანაც განსხვავდება.

შესაბამისად, ახალი მსმ წესების (1) ევროკავშირის ჩარჩოსთან და (2) საქართველოს N5 რეგულაციასთან ჰარმონიზაციის სირთულეები უბრალო არ არის, რაზეც ჩვენ ქვემოთ, ასევე ამ შეფასების „ბ“ ნაწილში ვისაუბრებთ. იმის უზრუნველყოფაც კი, რომ ისინი ამ ჩარჩო დოკუმენტებს პირდაპირ არ ეწინააღმდეგებოდეს (თუ სრულ ჰარმონიაში ვერ იქნება), დიდ ძალისხმევას საჭიროებს.

ახლა შევუდგებით მსმ-ის განსაზღვრის წესში შეტანილი იმ ცვლილებების განხილვასა და შეფასებას, რომლებიც ასახულია კომისიის ახლად წარმოდგენილ მეთოდოლოგიაში, და დავიწყებთ ზოგადი დებულებების თავით.

¹⁰ დირექტივა, რომელიც „ჩარჩო დირექტივად“ მოიხსენება, თავდაპირველად 2002 წლის მარტში იქნა მიღებული.

თავი I - ზოგადი დებულებები

წარმოდგენილი მიდგომის საწყის ნაწილში კომისია განსაზღვრავს მსმ-სთან დაკავშირებით გამოკვლევების მიზნებსა და კონტროლის ზომებს და აღნიშნავს იმ ტერმინებს, რომლებიც გამოყენებული იქნება, და იმ პირობებს, რომლებიც საფუძვლად დაედება მსმ-ის განსაზღვრას.

მუხლი 1. პროცედურის მიზნები

აქ განსაზღვრულია კომისიის მიზნები, რომლებშიც შედის ბაზრის შესაბამისი სეგმენტების განსაზღვრა, მსმ კვლევისა და ანალიზის ჩატარების „გამჭვირვალე“ პროცედურების დადგენა და სპეციფიკური ვალდებულებების განსაზღვრა და ეს ყველაფერი კონკურენციის წინასწარი რეგულირების პროცესში. აღნიშნავთ, რომ წარმოდგენილი მეთოდოლოგია გამოყენებული უნდა იყოს კომისიის N5 რეგულაციასთან ერთად და ეს მუხლი ითვალისწინებს იმავე პრინციპებსა და მიზნებს, რომლებსაც ითვალისწინებს N5 რეგულაცია, და ითვალისწინებს ყველა მსმ სიტუაციას, მათ შორის, შერწყმისა და წილების შეძენის (M&A) შემთხვევებს.

როგორც ქვემოთ წარმოდგენილ არაერთი მუხლის შეფასებაშია აღნიშნული, გვაშფოთებს ის, რომ წარმოდგენილი მიდგომები შეიძლება არ იყოს „გამჭვირვალე“, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ ეს უნდა აღნიშნავდეს იმ პროცედურებს, რომლებიც მათ მიდგომებში არის ობიექტური, დაბალანსებული და კომპლექსური და რომლებითაც განისაზღვრება მავნებელი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების არსებობა.

მუხლი 2. გამოყენებული ტერმინები

ამ მუხლში დოკუმენტი განმარტავს იმ ტერმინებს, რომლებიც გამოყენება, და რომლებიც ეფუძნება ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონში და კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონში გამოყენებული ტერმინების განმარტებებს. ამ ტერმინებისა და განმარტებების უმეტესობა ფართოდ გამოიყენება, მათ შორის, ისეთი ტერმინები, როგორცაა საცალო და საბითუმო ბაზრის სეგმენტები, მასშტაბის ეკონომია და სხვები. ამავე დროს, ჩვენი გამოცდილებიდან გამომდინარე, რამდენიმე ტერმინი შედარებით უჩვეულოა ან არასაკმარისად არის განმარტებული, რაზეც ქვემოთ ვისაუბრებთ.

საინვესტიციო კიბის პრინციპი

„საინვესტიციო კიბის პრინციპთან“ დაკავშირებით, მე-2 მუხლი მიუთითებს საკვანძო საკითხზე - „მიიჩნევა თუ არა შესაძლებლად შესაბამისი მომსახურების ბაზრის სეგმენტზე გამოყენებული ინფრასტრუქტურის დუბლირება.“ ის დასძენს: „იმ შემთხვევაში, თუ ინფრასტრუქტურის დუბლირება შესაძლებელია, დაწესებულმა ვალდებულებებმა ხელი უნდა შეუწყონ საინვესტიციო კიბის პრინციპს, რაც გულისხმობს, ბაზარზე ახალშემსვლელი ავტორიზებული პირების დაშვებას მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირის ქსელზე, რათა მათ შეძლონ ინვესტიციის განხორციელება საკუთარი ინფრასტრუქტურის ეტაპობრივი მოწყობის მიზნით.“

ამასთან, არ არის გათვალისწინებული, სხვა ოპერატორისთვის რა გავლენა შეიძლება ჰქონდეს იმას, თუ მეორე ინფრასტრუქტურა ფინანსურად მდგრადი არ იქნება, ან ის დაცვის მექანიზმები, რომლებიც ამ სიტუაციაში უნდა გამოიყენებოდეს.

ჰიპოთეტური მონოპოლისტის ტესტი

ამ ტესტის საილუსტრაციოდ გამოყენებულია „მცირე, მაგრამ არაგარდამავალი, ფასის ზრდა ზოგადად (როგორც წესი, 5-დან 10%-მდე).“ ამან შეიძლება გამოიწვიოს ჰიპოთეტური მონოპოლისტის ტესტის გამოყენება, რომლის მიზანია „შეფასდეს გამოიწვევს თუ არა მომსახურებაზე ფასის ზრდა ავტორიზებული პირის გაყიდვების კრიტიკულ დანაკარგს, რომელიც გამოწვეული იქნება მომხმარებლების/მიმწოდებლების მიერ ალტერნატიულ მომსახურების მოხმარებაზე/მიწოდებაზე გადართვით და რომელიც გადაფარავს ავტორიზებული პირის მიერ მომსახურებაზე გაზრდილი ფასიდან მისაღებ მოგებას.“ მაგრამ ეს განმარტება მთლად მკაფიო არ არის იმასთან დაკავშირებით, რა წარმოადგენს გაყიდვების ასეთ დანაკარგს. როგორც ჩანს, ეს მიუთითებს კონკურენტუნარიანი ბაზრის მუშაობაზე. ხოლო კლიენტების ნულოვანი დანაკარგი ან მცირეოდენი დანაკარგი შეიძლება მიუთითებდეს მონოპოლისტის მექანიზმის გამოყენებაზე.

მუხლი 3. კონკურენციის წინასწარი რეგულირებისას კვლევისა და ანალიზის ჩატარების პირობები

ამ მუხლში აღნიშნული ერთ-ერთი საკითხია კომისიის დისკრეციული უფლებამოსილება „კონკურენციის კვლევისა და ანალიზი მომსახურების მთლიან ბაზარზე ჩატაროს თუ მის ცალკეულ ან მჭიდროდ დაკავშირებულ სეგმენტზე.“ როგორც ქვემოთ ჩვენს მიერ იქნება აღნიშნული, ხშირად, კონკრეტული პროცედურების ჩატარებისას, ეს ტოვებს მნიშვნელოვან სივრცეს მანევრირებისთვის. აღსანიშნავი მაგალითია მე-14 მუხლში მითითებული საბაზრო წილის კრიტერიუმები, რომელთა შესაბამისადაც ავტორიზებული პირი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონედ განისაზღვრება, თუ მას ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე უკავია ფარდობითი საბაზრო წილის არანაკლებ 40 პროცენტისა.

ამასთან დაკავშირებით, მობილური ინტერნეტის სეგმენტის მობილური მომსახურების სეგმენტთან შედარებით, მაგთიკომის აბონენტთა წილები 35%-ზე ნაკლებიდან 41%-ზე მეტამდე მერყეობს. და თუმცა მაგთიკომს ერთ შემთხვევაში აბონენტთა რაოდენობის მხრივ წამყვანი წილი უკავია, მეორე შემთხვევაში ის მეორე ადგილზეა. უფრო მეტიც, კომისიის მიერ წარმოდგენილი მსმ მიდგომის საერთო მიმართულება არის ის, რომ მსმ-ის განსაზღვრისას მას შეუძლია დაიწყოს ბაზრის იმ განსაზღვრებით, რომელსაც ის აირჩევს, იმის აღნიშვნის გარეშე, რომ მჭიდროდ დაკავშირებული განსაზღვრების გამოყენების შემთხვევაში, შედეგები შეიძლება საკმაოდ განსხვავებული ყოფილიყო.

თავი II - ბაზრის შესაბამისი სეგმენტები

ახლა გადავდივართ იმ მიდგომების განხილვაზე, რომლებიც კომისიის მიერ წარმოდგენილია ბაზრის იმ სეგმენტების დასადგენად, რომლებიც ექვემდებარება მსმ ანალიზსა და გადაწყვეტილებებს. ვიწყებთ მომსახურების მიწოდებისა და მოთხოვნის ასპექტების ერთგვაროვნების შესახებ განსაკუთრებით რთული დაშვებით.

მუხლი 6. მიწოდებისა და მოთხოვნის ურთიერთჩანაცვლებადობა

მიწოდებისა და მოთხოვნის „ურთიერთჩანაცვლებადობის“ განხილვისას, კომისია, როგორც ჩანს, ადგენს იმ პრინციპს, რომ კონკურენციის პირობებში მომსახურების რამდენიმე პროვაიდერს უნდა შეეძლოს მოცემული მოთხოვნის ერთი და იმავე ნაირად დაკმაყოფილება. თუ მათ ეს არ შეუძლიათ, შეიძლება არსებობდეს მსმ. ამავე დროს, ერთი მომსახურების მიწოდების ურთიერთჩანაცვლებადობა არის ის, რაც საფუძვლად უდევს ბაზრის მოცემულ სეგმენტს. ამასვე აკეთებს ერთგვაროვნება

მოთხოვნის მხარეს. კერძოდ, როგორც მომხმარებლების („მოთხოვნის“ მხარის), ასევე მომსახურების პროვაიდერების („მიწოდების“ მხარის) ერთგვაროვნებაა ის, რაც საფუძვლად უდევს კონკურენციას.

თუმცა, რეალურ ბაზარზე, „კონკურენტი“ პროვაიდერების მიერ მიწოდებული მომსახურებები შეიძლება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს. თითოეული ოპერატორი ახორციელებს მომსახურების რამდენიმე სქემის მიწოდებას, რომლებიც ხშირად არ არის სხვა ოპერატორების მიერ მიწოდებული სქემების იდენტური და რომელთა მიწოდებაც ხდება სხვადასხვა ქსელზე, რომლებიც განსხვავდებიან მოცემულ ტერიტორიებზე არსებული დაფარვის, სიმძლავრისა და სიგნალის ხარისხის ნიშნით, რომ არაფერი ვთქვათ კლიენტთა მომსახურების სხვადასხვა ტიპსა და დონეზე და სხვადასხვა ბრენდზე ანუ იმიჯზე იმისა, რასაც მათი მომსახურებები განასახიერებს.¹¹

ამიტომ, სინამდვილეში, მომსახურების მიწოდების მხარეს ურიცხვი ვარიაციებია და ეს ასეა მოთხოვნის მხარესაც. არ არსებობს ორი აბონენტი, რომლებსაც იდენტური მომსახურება სურთ ან სჭირდებათ, გამომდინარე მათი სხვადასხვა ადგილმდებარეობისა და იმათი ადგილმდებარეობისა, ვისთანაც ისინი კონტაქტში არიან, მათი ეკონომიკური პირობებისა, მათი სხვადასხვა დონის ციფრული წიგნიერებისა და ინტერნეტის გამოყენებისა და ა. შ. მიუხედავად ამისა, ბაზრები ხშირად კლასიფიცირდება სეგმენტებად მოთხოვნის ან/და მიწოდების ასპექტების დაჯგუფების საფუძველზე - ოღონდ, მიწოდებისა და მოთხოვნის აბსოლუტური ურთიერთჩანაცვლებადობისგან განსხვავებით, თვითნებობის ელემენტი ყოველთვის არსებობს.

თვით კომისიაც აღიარებს იმ პროცესს, რომლითაც პროდუქტები ერთად ჯგუფდება, როცა ის ახსენებს „მომხმარებლის პრეფერენციებს მომსახურების/პროდუქტის კონკრეტულ მახასიათებლებთან, ფასებთან, სხვა მომსახურებაზე გადასვლის ბარიერებთან და ხარჯებთან დაკავშირებით.“ დაჯგუფება ხდება კატეგორიების მიხედვით - იმ კატეგორიების მიხედვით, რომლებსაც, ჩვენი აზრით, პროვაიდერები, მომხმარებლები და სხვები სხვადასხვა მიზნით შეიმუშავებენ და ამ შემთხვევაშიც კომისია თავისთვის მანევრირების მნიშვნელოვან სივრცეს იტოვებს ბაზრის იმ სეგმენტების (და მომხმარებლებისა და მიწოდებლების დაკავშირებული ასპექტების დაჯგუფების) განსაზღვრისას, რომლებზეც ის ატარებს ანალიზს იმის დასადგენად, არსებობს თუ არა მსმ, და პოტენციურად შესაბამის შეზღუდვების დაწესებისას.

ბოლოს, კომისია აღიარებს, რომ მსგავსი მომსახურების მიწოდებელ ოპერატორებს შორის შეიძლება მნიშვნელოვანი განსხვავებები არსებობდეს იმ შემთხვევაში, თუ ისინი უკავშირდება მნიშვნელოვან ვარიაციებს (მაგ., ტერმინალური მოწყობილობის ღირებულებას, ხელშეკრულების დარღვევისთვის გათვალისწინებულ ჯარიმას და ა. შ.) ან თუ სხვა მომსახურებაზე გადასვლის ხარჯები მნიშვნელოვანია, რა შემთხვევაშიც ასეთი მომსახურება „ურთიერთჩანაცვლებად მომსახურებად არ განიხილება.“ ამავე დროს, კომისია აღნიშნავს, რომ მომსახურების პაკეტები შეიძლება გახდეს მსმ ანალიზის ჩატარების საფუძველი იმ შემთხვევაში, თუ „პაკეტში შემავალი მომსახურების სახეები არ არის ურთიერთჩანაცვლებადი,“ მაგრამ თუ მომსახურების თითოეული სახის ელემენტი ურთიერთჩანაცვლებადია მესამე მომსახურების პაკეტთან.

¹¹ ჩამოყალიბებულ MVNO გარემოში, ერთ მოცემულ ოპერატორში არსებული სხვაობებიც კი (ბრენდირებული მომსახურების სახეებს შორის, ავილირებული MVNO ოპერატორების მომსახურების სახეებს შორის და იმ არა-ავილირებული MVNO ოპერატორის მომსახურების სახეებს შორის, რომელიც ოპერატორის ქსელს იყენებს) შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს მიუხედავად იმისა, რომ მიწოდებული მომსახურების სახეები ერთი და იგივეა (მაგ., დროის პერიოდის, მობილური მონაცემების რაოდენობის და ა. შ. ნიშნით) ისევე, როგორც ის ძირითადი ქსელი, რომლითაც მომსახურების ამ სახეების მიწოდება ხორციელდება.

მთლიანობაში, მე-6 მუხლის წაკითხვას თუ გავაგრძელებთ, კომისიის მიერ ურთიერთჩანაცვლებადობის განსაზღვრა კიდევ უფრო თავისუფალი ხდება. საბოლოო ჯამში, ის „განსხვავებულ ტექნოლოგიურ პლატფორმებსაც“ კი მოიცავს იმ შემთხვევაში, „თუ საბითუმო მომსახურების მომხმარებელი ავტორიზებული პირები კონკრეტულ საბითუმო მომსახურებაზე ტარიფის ზრდის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი დანახარჯების გაწევის გარეშე შეძლებენ სხვა ტექნოლოგიური პლატფორმის საშუალებით საბითუმო მომსახურების მიღებას.“ და კონკურენტის მიერ სხვა ოპერატორის ქსელის გამოყენებაც კი იძლევა ურთიერთჩანაცვლებადობის საფუძველს და, აქედან გამომდინარე, „კომისიამ უნდა გაითვალისწინოს“ სხვა ოპერატორის მიერ დადგენილი „ავტორიზებული პირის შესაძლო შეზღუდვები, კონკურენტების [თავის] ქსელზე დაშვების, ქსელის დაფარვისა და ბაზარზე შესვლის შესაძლებლობებთან დაკავშირებით.“

ისე ჩანს, თითქოს მე-6 მუხლი, თავისი 13 ქვეპუნქტით, დაწერილია კომიტეტის მრავალი წევრის მიერ, რომლებსაც ინდივიდუალური მოსაზრებები აქვთ. ნებისმიერი შემთხვევაში, ამ მუხლიდან ჩანს მსმ პროცედურების ის რთული ლაბირინთები, რომელთა იმპლემენტაციასაც კომისია აპირებს - ლაბირინთები, რომლებითაც საბოლოო ჯამში შესაძლებელი ხდება იმის არჩევა, თუ რომელი პროცედურა უნდა იყოს გამოყენებული (სავარაუდოდ თვითნებურად და არა სისტემატურად, როგორც ევროკავშირის მსმ რეგულაციაშია განსაზღვრული) ანალიზის განსაზღვრის ან მისი შედეგების გადაწყვეტის თვალსაზრისით. უფრო მეტიც, საპირწონედ არაფერია წარმოდგენილი იმაზე, თუ რამდენად ეფექტიანი იქნებოდა კონკურენცია იმ შემთხვევაში, თუ გამოყენებული იქნებოდა არა-ურთიერთჩანაცვლებადი მომსახურების სახეები. ეს, მაგალითად, არის ის, რასაც მომსახურების ინოვაცია ბუნებრივად უკავშირდება.

მუხლი 7. შესაბამისი ბაზრის გეოგრაფიული საზღვრების დადგენა

წინა მუხლის მსგავსად, მე-7 მუხლშიც ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ „მოთხოვნის მხარისა და მიწოდების მხარის ჩანაცვლება კონკურენტული შეზღუდვის ორი ძირითადი ფაქტორია, რომლებიც მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული იმ გეოგრაფიული არეალის განსაზღვრისას, სადაც მომსახურების მიწოდება გეოგრაფიულად განცალკევებული ბაზრის შესაბამისი სემენტი.“ კერძოდ, ეს საზღვრები უნდა ეფუძნებოდეს ისეთ კრიტერიუმებს, როგორიცაა „კონკურენტების რაოდენობა და მათი შესაძლებლობები, საბაზრო ხვედრითი წილების განაწილება, დიფერენცირებული ფასები, მომსახურებაზე მოთხოვნის პირობები, განსხვავებული კომერციული პირობები ან მარკეტინგული სტრატეგიები.“

თუმცა, ეს რაოდენობრივი ინდიკატორები ამომწურავია თუ კონტექსტური ფაქტორები თამაშობს როლს? მაგალითად, არის ისეთი სოფლის ტიპის დასახლებები, რომლებსაც მხოლოდ ერთი ოპერატორი ემსახურება. ტექნიკურად ეს შეიძლება მონოპოლიურ სიტუაციას წარმოადგენდეს, მაგრამ განა ეს მსმ-ის არსებობას ნიშნავს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ შესაბამისი ოპერატორი ერთადერთი ოპერატორია, რომელსაც სურდა დაეფარა ეს ტერიტორიები და ამით შეიძლება სხვა ოპერატორებზე მეტად შეასრულა დაფარვის ვალდებულებები.

საქართველოში, არსებული სიტუაცია, სულ ცოტა ერთი წყაროს თანახმად, არის ის, რომ „მაგთიკომი ყველაზე მეტ ტერიტორიას ფარავს და დაფარვის ნიშნით მეორე ადგილზეა სილქნეტი, ბოლო ადგილზე კი - სელფი.¹² ამ საფუძველზე, მაგთიკომს შეიძლება მონოპოლისტური ქცევა დაბრალებდეს მიუხედავად იმისა, რომ ის ფასები, რომლებსაც ის იყენებს იმ ტერიტორიებზე, სადაც ის მომსახურების ერთადერთი

¹² ოპერატორების შესაბამისი ქსელების დაფარვის ინდიკატორებთან დაკავშირებით, იხილეთ ვებგვერდი nperf.com.

პროვაიდერია, იგივეა, რაც ის ფასები, რომლებსაც ის იყენებს იმ ტერიტორიებზე, სადაც სამივე ოპერატორი მოქმედებს.

უფრო მეტიც, როგორც ადრე აღინიშნა, საბოლოო ჯამში, ქსელის დაფარვა (არა მხოლოდ ის, არსებობს თუ არა რაიმე დაფარვა, არამედ დაფარვის სიმძლავრე და ხარისხი) სხვადასხვა ადგილას განსხვავებულია მოცემულ სუბ-არეალში ქსელის სიმჭიდროვის დონიდან, გააქტიურებული სპექტრის მოცულობიდან, ანძების სიახლოვიდან და მათი მიმღებ-გადამცემების კუთხეებიდან, ელექტრომომარაგების სტაბილურობიდან და სხვა პირობებიდან გამომდინარე. ალბათ ამიტომ კომისია მოითხოვს, რომ „ბაზრის გეოგრაფიული სეგმენტი“ [რომელიც ანალიზდება მსმ-ის არსებობის დადგენის მიზნით] იყოს შესაფერისი ზომის, ე. ი., „საკმარისად მცირე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული თითოეულ ერთეულში კონკურენტული პირობების მნიშვნელოვანი ვარიაციების არსებობა და საკმარისად დიდი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მიკრო ანალიზი, რომელიც მოითხოვს რესურსების გამოყენების ფართო სპექტრს და შეიძლება გამოიწვიოს ბაზრის ფრაგმენტაცია.“

როგორც ჩანს, ეს ბოლო წინადადება მოიაზრებს დაშვებას, რომ თუ მსმ ანალიზის საგანი საკმარისად დიდი არეალია, ის გამორიცხავს ქსელთან დაკავშირებული იმ განსხვავებების შესაძლებლობას, რომლებიც ზემოთ აღვნიშნეთ. თუმცა, ეს განსხვავებები არსებობს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ანალიზის ერთეული მთელი ქსელი - დიდი ურბანული ტერიტორიისა თუ მთელი სახელმწიფოსი - იქნება. შეიძლება ჩატარდეს მოცემული არეალების მომსახურების ხარისხის (QoS) ინდიკატორების ერთმანეთთან შედარება, მაგრამ იმისათვის, რომ ეს ინდიკატორები ზუსტ წარმოდგენას იძლეოდეს, ისინი თვითონ უნდა ეფუძნებოდეს მთელ მოცემულ ტერიტორიაზე ჩატარებულ მიკრო-გაზომვებს, რომლებიც შესაბამისი მომხმარებლების რაოდენობასაც ითვალისწინებს.

ამავე დროს, ეფექტიანი კონკურენცია უკავშირდება განსაზღვრული დონის შეუსაბამობას ისეთ საკითხებში, როგორცაა დაფარვა და მომსახურების ხარისხი, აგრეთვე ფასი, კლიენტთა ტექნიკური მხარდაჭერა, მარკეტინგი და მომსახურების სხვა განხრები. ძალიან ფართო დაფარვის მქონე ოპერატორი კონკურენციას ერთი სახით ეწევა, ხოლო ვიწო დაფარვის, მაგრამ უფრო მჭიდრო ქსელის მქონე სხვა ოპერატორი - სხვა სახით. თითოეული წყვეტს, როგორც გამოიყენოს მისი ფინანსური რესურსები და უფრო სწრაფი გადაცემის სიჩქარისა და უფრო მაღალი მომსახურების ხარისხის მქონე უფრო მჭიდრო ქსელს აბალანსებს უფრო ფართო ქსელებით, რომლებითაც უფრო ბევრ ადამიანს შეუძლია ქსელზე მიერთება და ინტერნეტზე წვდომა - და, დიახ, ზოგ დაშორებულ ტერიტორიაზე ეს გააკეთოს კონკურენტების გარეშე, რომლებსაც ურჩევნიათ თავიანთი რესურსები უფრო მჭიდროდ დასახლებულ ტერიტორიებზე გამოიყენონ.

ამასობაში, მსმ ანალიზისთვის გეოგრაფიული არეალების შერჩევის წესს კომისია კიდევ უფრო ართულებს იმის თქმით, რომ ორი ან რამდენიმე გეოგრაფიული ბაზრის სეგმენტი ბაზრის ერთიანი სეგმენტის ფარგლებში შეიძლება მოექცეს, თუ „აღნიშნული მომსახურებების მიწოდებლების ქცევაც ერთგვაროვანი იქნება“ ან/და „ბაზარზე მოქმედებს საერთო სატარიფო შეზღუდვა.“ მაგრამ არ არის განმარტებული რა „ქცევაზე“ საუბარი - მომსახურების ფასზე, მომსახურების ხარისხზე, კლიენტთა ტექნიკურ მხარდაჭერაზე, სხვა რაღაცაზე თუ ყველა ამ ასპექტზე.

რაც შეეხება უშუალოდ „სატარიფო შეზღუდვებს“, აღვნიშნავთ, რომ 2020 წლის ბოლოს სამივე ოპერატორისთვის სატარიფო ლიმიტებისა და შესაბამისი ხარჯების აღრიცხვის ვალდებულებების დაკისრებიდან სულ რაღაც ექვს თვეში კომისიამ თავისი გადაწყვეტილებები გაუმჯობესებულ კონკურენტულ გარემოზე მითითებით გააუქმა.

მუხლი 8. ბაზრის მჭიდროდ დაკავშირებული სეგმენტების განსაზღვრა

ამ მუხლში კომისიის მიერ ნახსენებია რამდენიმე ფაქტორი, რომლებითაც ნებადართულია ან მოითხოვება „ბაზრის მჭიდროდ დაკავშირებული სეგმენტების“ განსაზღვრა და, სავარაუდოდ, ამ დაკავშირებული ფაქტორების გამო მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების არსებობის განსაზღვრა. ამ ფაქტორებში შედის „ვერტიკალური ინტეგრირებულობა“, „ჰორიზონტალური კავშირები“, „სახელმწიფოებო ურთიერთობები“ და „ურთიერთდამოკიდებულება.“

თუმცა ეს მუხლი ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ ევროკავშირის დირექტივის 64-ე მუხლს ასახავს,¹³ მასში ჩადებულია განუსაზღვრელი რაოდენობის შესაძლებლობები. თუ მათ კომისია გულდასმით შეასრულებს, შეიძლება მივიღოთ რთული მარეგულირებელი ჩარჩო. შესაბამისად, ის ოპერატორებს აყენებს თავდაცვის პოზიციაში - მათ საკუთარი თავი უნდა შეამოწმონ მათ მიერ სავარაუდოდ განსახორციელებელი ყველა იმ შესაძლო ქმედების (ან მათი ინტერპრეტაციების) შუქზე, რომლებსაც შეიძლება მოჰყვეს მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრა.

თავი III - კონკურენტუნარიანობის დონე

ამ თავში კომისია გვთავაზობს, როგორ უნდა განისაზღვროს კონკურენტუნარიანობის დონის არსებობა (ან არარსებობა).

მუხლი 9. ბაზრის შესაბამისი სეგმენტების კონკურენტუნარიანობის შეფასების პრინციპები

ამ მუხლში კომისია მიუთითებს იმაზე, რომ წინასწარი რეგულირების საჭიროების განსაზღვრის პრინციპია იმის დადგენა, არის თუ არა და დარჩება თუ არა ბაზრის საცალო სეგმენტი ეფექტური კონკურენციისკენ მიდრეკილი საბითუმო რეგულაციის არარსებობის შემთხვევაში. ამისათვის, კომისიამ ბაზრის შესაბამისი სეგმენტი უნდა შეამოწმოს „მომავალზე ორიენტირებულობის პრინციპით, ... [მისი] სავარაუდო განვითარების შეფასების გზით ... და „საბოლოო მომხმარებლის პერსპექტივის“ მხედველობაში მიღებით.

ამ კონტექსტში უბრალოდ აღვნიშნავთ, რომ ამ წარმოდგენილი მიდგომით ხდება დაშვება, რომ ბაზარი მდგრადი დარჩება შესაბამის „მომავალ“ პერიოდში. ეს შეიძლება წინააღმდეგობრივი მოთხოვნა იყოს იმდენად, რამდენადაც კონკურენტუნარიანი ბაზრები პრინციპში ცვლილებას ექვემდებარება. ასეთი ცვლილება შეიძლება მოვიდეს ახალი ტექნოლოგიის, მომსახურების სახეების ინოვაციების ან ახალი სატარიფო სტრატეგიების (ერთი ან რამდენიმე ოპერატორის შემთხვევაში) და თვით ახალი მარეგულირებელი ზომების, მაგ., დამატებითი სპექტრის გაცემის, სახით.

ამ უკანასკნელ მარეგულირებელ ასპექტთან დაკავშირებით, კომისია დასძენს, რომ მან „ასევე უნდა გაითვალისწინოს შესაბამისი პერიოდის განმავლობაში, საცალო და მასთან დაკავშირებულ საბითუმო ბაზრის სეგმენტ(ებ)ზე მოქმედი, სექტორისთვის სპეციფიკური რეგულირების გადაწყვეტილებების ეფექტი.“ ამასთან, ეს მიუთითებს იმაზე, რომ მარეგულირებელი გადაწყვეტილებები ის გადაწყვეტილებებია, რომლებიც უკვე მიღებულია ან რომელთა მიღებასაც კომისია უკვე აპირებს.

¹³ ევროპარლამენტისა და საბჭოს EU დირექტივა 2018/1972 ელექტრონული კომუნიკაციების ევროპული კოდექსის შექმნის შესახებ, 2018 წლის 11 დეკემბერი.

კომისია ასევე აღნიშნავს, რომ ამ პროცესში მის მიერ გამოყენებული იქნება „მოდიფიცირებული გრინფილდის მიდგომა.“ ჩვენი აზრით, ეს ნიშნავს იმას, რომ ის სპეციფიკური მარეგულირებელი ვალდებულება თუ ვალდებულებები, რომლებიც მან შეიძლება დააკისროს (მაგ., წინასწარი საბითუმო შეზღუდვების ასიმეტრიული გამოყენებით), არ იქნება დაშვებული ბაზრის მომავალზე ორიენტირებულ პროგნოზში.

მუხლი 10. ბაზრის შესაბამისი სეგმენტების კონკურენტუნარიანობის შეფასების შესაძლო შედეგები

მე-10 მუხლი განსაზღვრავს მე-9 მუხლში მითითებული შეფასებიდან გამომდინარე გადაწყვეტილებებს შედეგებს, ამ შეფასების შედეგების საფუძველზე. ეს გადაწყვეტილებებია: (1) ბაზრის საბითუმო სეგმენტის წინასწარი რეგულირება არ არის საჭირო იმ შემთხვევაში, თუ ბაზარი სავარაუდოდ კონკურენტუნარიანი დარჩება; (2) თუ ეს ასე არ იქნება, „მომხმარებელთა ზიანის რისკისა“ და იმის შეფასების საჭიროება, შესაძლებელია თუ არა ის აღმოიფხვრას წინასწარი რეგულირებით, და (3) საბითუმო ბაზრის სეგმენტის რეგულირებ(ებ)ის საჭიროება.

ამასთან, ამ მესამე მოქმედების განხორციელების წესი უნდა ექვემდებარებოდეს სხვადასხვა პირობას, მათ შორის: (ა) რეგულირების შეფასება მოთხოვნისა და მიწოდების (რამდენადაც ეს აქტუალურია) ურთიერთჩანაცვლებადობის თვალსაზრისით, (ბ) „საინვესტიციო კიბის პრინციპის“ გათვალისწინება (იხილეთ მე-2 მუხლის მიმოხილვა), და (გ) იმ გარემოების გათვალისწინება, „რომ ზოგიერთი საცალო ბაზრის სეგმენტი, შესაძლოა დაკავშირებული იყოს საბითუმო ბაზრის ერთზე მეტ სეგმენტთან.“ ეს სხვადასხვა გასათვალისწინებელი პირობა კიდევ ერთხელ მიუთითებს იმაზე, რომ კომისიას მნიშვნელოვანი სამანევრო სივრცე ექნება რეგულირების მექანიზმ(ებ)ის განსაზღვრისას, მაგრამ, იქნება იმის შესაძლებლობაც, რომ მისი გადაწყვეტილებები სხვადასხვა საფუძველით დაექვემდებაროს გასაჩივრებას.

თავი IV - პოტენციური მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრა

წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის ამ ნაწილში, ყურადღება მახვილდება იმის რეალურად განსაზღვრაზე, წარმოდგენილია თუ არა ბაზრის შესაბამისი სეგმენტზე მსმ პირი. ჩვენს მიერ ქვემოთ ხაზგასმული იქნება ამ განსაზღვრის მეთოდოლოგიის ის ასპექტები, რომლებიც მათ რელევანტურობასთან, წონასწორობასთან ან/და საერთო ადეკვატურობასთან დაკავშირებით შემფოთების საფუძველს იძლევა ზოგადად მობილური ბაზრებისა და კონკრეტულად საქართველოში არსებული ბაზრის ჩვენი ცოდნიდან გამომდინარე.

მუხლი 11. სამი კრიტერიუმის ტესტი

იმისათვის, რომ განისაზღვროს, ბაზრის შესაბამისი სეგმენტი უნდა დაექვემდებაროს თუ არა წინასწარ რეგულირებას, კომისია გვთავაზობს სამი კრიტერიუმის ტესტს. თუ სამივე კრიტერიუმი კმაყოფილდება, მაშინ „ბაზრის შესაბამისი სეგმენტი განისაზღვრება პოტენციურად წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებად ბაზრის სეგმენტად.“

სტრუქტურული ბარიერები

პირველი კრიტერიუმია, სეგმენტზე არის თუ არა ის სტრუქტურული ბარიერები, დანახარჯების ან მოთხოვნის სტრუქტურიდან გამომდინარე, რომლებიც ბაზარზე ახალ შემსვლელ ავტორიზებულ პირებს ხელს უშლის ბაზარზე შესვლაში. ასეთი ბარიერები შეიძლება გამომდინარეობდეს „აბსოლუტური ხარჯებიდან, მასშტაბის ეკონომიიდან და ქსელის ეფექტურობიდან ... ბაზარზე შესვლიდან, რომელიც დაკავშირებულია მაღალი არადაბრუნებადი ხარჯების გაწევასთან... [ან] ბაზარზე შესვლის მაღალი სტრუქტურული ბარიერების არსებობიდან ... როდესაც მომსახურების მიწოდება მოითხოვს ქსელის კომპონენტს, რომლის დუბლირება ტექნიკურად შეუძლებელია ან არ არის ეკონომიკურად მიზანშეწონილი.“

თუ ამ კრიტერიუმს ფართოდ განვიხილავთ, მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების არსებობა (ერთ-ერთ ოპერატორთან ან სამივე ოპერატორთან მიმართებითაც კი) შეიძლება დადგინდეს იმიტომ, რომ მობილურ ბაზარზე რეალურად მხოლოდ სამი ოპერატორი იყო. ეს არის „ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ ძირითადი გავლენა, რადგან „ასოცირების შესახებ შეთანხმებით“ ოთხი ოპერატორი ან, მინიმუმ სამი ოპერატორი პლუს რამდენიმე MVNO - მოიაზრება ყველა ბაზრისთვის დადგენილ ნორმად მიუხედავად შესაბამისი ქვეყნის ზომისა ან ეკონომიკური დონისა.¹⁴

მარეგულირებელი ბარიერები

ამავე დროს, მნიშვნელოვანია კომისიის მიერ იმის აღიარება, რომ „სამართლებრივ ან მარეგულირებელ ბარიერებს ... შესაძლებელია ჰქონდეს პირდაპირი ეფექტი პირის ბაზარზე შესვლის პირობებზე.“ უფრო კონკრეტულად, რომ „ავტორიზაციის პროცედურებს, ტერიტორიულ შეზღუდვებს, უსაფრთხოების სტანდარტებს და სხვა სამართლებრივ მოთხოვნებს, შესაძლოა ჰქონდეთ ბაზარზე შესვლის შემაკავებელი ან შემაყოვნებელი ეფექტი.“ ამასთან, კომისია ამ აღიარებას თან ურთავს საწინააღმდეგო განცხადებას მასზე, რომ „სამართლებრივი და მარეგულირებელი ბარიერების რელევანტურობა ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორში მცირდება,“ და დასძენს, რომ „სამართლებრივი და მარეგულირებელი ბარიერი, რომლებიც სავარაუდოა, რომ გაუქმდება 3 წლის ვადაში, როგორც წესი, არ იქნება განხილული ბაზარზე შესვლის ბარიერად პირველი კრიტერიუმის მიზნებისთვის.“

„კომისია არ აკონკრეტებს, ასეთი „რელევანტურობა“ როგორ მცირდება. სავარაუდოდ, ის არ გულისხმობს მარეგულირებელ, სალიცენზიო და სხვა ბარიერებს, რომლებიც კვლავ უარყოფითად მოქმედებს ოპერატორების შერწყმაზე, სპექტრით ვაჭრობაზე, სალიცენზიო უფლებების ვადის გახანგრძლივებაზე და ა. შ.).“

კონკურენტუნარიანობის გაუმჯობესება

აქაც კომისია აღიარებს იმ შესაძლებლობას, რომ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების დამადასტურებელი მტკიცებულება რომც არსებობდეს, ეს შეიძლება არ მიუთითებდეს მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მდგრადობაზე. ჩატარებული ანალიზი შეიძლება მიუთითებდეს იმაზე, რომ „ბაზარი გახდება ეფექტიანად კონკურენტუნარიანი შემდეგი კვლევის ჩატარებამდე პერიოდში, წინასწარი რეგულირების არარსებობის შემთხვევაში, ან გახდება ეფექტიანად კონკურენტუნარიანი

¹⁴ იხილეთ „საქართველოში პოტენციურად წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებადი ბაზრის შესაბამისი სეგმენტები;“ „ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება-II-ის იმპლემენტაციის გეგმა, 2023 წლის მარტი [შემდგომში - „ასოცირების კვლევა“ ან უბრალოდ „კვლევა“].“

მომავალ პერიოდში.“ მეორე კრიტერიუმი დაკმაყოფილებული იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ განისაზღვრება, რომ კონკურენტუნარიანი გარემოს არარსებობა გაგრძელდება განსახილველ პერიოდში და მას შემდეგაც.

Ex-post (შემდგომი) რეგულირება

რაც შეეხება მესამე კრიტერიუმს, კომისია აღნიშნავს „კონკურენციის სამართლის საკმარისობას“ და დასძენს, რომ „მაშინ როდესაც ბაზარზე არსებული კონკურენციის შემაფერხებელი ფაქტორების აღმოსაფხვრელად ხშირი ან/და დროული ჩარევა აუცილებელი, შესაძლოა, კონკურენციის კანონმდებლობით გათვალისწინებული ინტერვენციები საკმარისი არ იყოს.“ აქ კომისია კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ex-post რეგულირების მექანიზმების მნიშვნელობას და კონკურენციის კანონმდებლობის ტრადიციული გამოყენების საწინააღმდეგოდ აძლიერებს თავის საკუთარ მარეგულირებელ როლს. აღნიშნავთ, რომ კომისია ამას აკეთებს მის მიერ მანამდე პირველ ორ კრიტერიუმთან დაკავშირებით წარმოდგენილი არგუმენტებისა და იმის გვერდით ავლით, წინასწარი რეგულირებითაც როგორ არის შესაძლებელი ბაზრის კონკურენტუნარიანი გარემოს შეზღუდვა.

თავი V - მსმ რეგულირების გამოყენების კრიტერიუმები

ამ თავში კომისია განსაზღვრავს ბაზრის შესაბამის და მჭიდროდ დაკავშირებულ სეგმენტებზე მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ... ავტორიზებული პირების დადგენის კონკრეტულ კრიტერიუმებს.

მუხლი 13 - ავტორიზებული პირის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასება ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე

ამ მუხლში კომისია აღნიშნავს იმას, თუ რაზეა ავტორიზებული პირის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შეფასების ფოკუსი („საბითუმო, საცალო და მათთან მჭიდროდ დაკავშირებულ ბაზრის სეგმენტზე“), და განსაზღვრავს იმ მოქმედებებს, რომლებიც უნდა ჩატარდეს (ან არ უნდა ჩატარდეს) შეფასების შედეგებიდან გამომდინარე. თუ შედეგები მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების არსებობაზე მიუთითებს, „კომისია აღნიშნულ პირებს განუსაზღვრავს შესაბამის სპეციფიკურ ვალდებულებებს, საქართველოს კანონმდებლობისა და VI თავის შესაბამისად.“ [მე-3 დანართის (მეთოდოლოგია) მაგთიკომის ვერსიაში, ეს უკანასკნელი წყარო აღნიშნულია, როგორც „XI თავი“].

მუხლი 14 - ავტორიზებული პირის საბაზრო ძალაუფლების შეფასების კრიტერიუმები

რაც შეეხება მე-14 მუხლს, კომისია აცხადებს, რომ „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.“ და კომისია განსაზღვრავს შესაბამის ზღვრულ დონეებს, კერძოდ, ასეთ ოპერატორს „ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე [უნდა] ეკავოს ფარდობითი საბაზრო წილის არანაკლებ 40 პროცენტისა.“

ამავე დროს, კომისია არ ადგენს რაიმე ნიშნულს იმასთან დაკავშირებით, რამდენ ხანს აჭარბებდა ოპერატორი ზემოთ განსაზღვრულ დონეს (მაგ., ერთი წლის ერთი კვარტალი თუ სამი ან ოთხი წელი), რითაც ტოვებს მნიშვნელოვან სამანევრო სივრცეს იმის განმარტებისას, რას შეიძლება ნიშნავდეს ამ

ნიშნულის გადაჭარბება. შესაბამისად, კომისია არაფერს ამბობს, როგორ უნდა დარეგულირდეს იმ შემთხვევა, როცა ოპერატორი თავისი ზღვრული წილის დონეს გადააჭარბებს ბაზრის ერთ სეგმენტზე (მაგ., მობილურ აბონენტების სეგმენტზე), მაგრამ არ აჭარბებს მას - ლიდერის პოზიციასაც კი ვერ იკავებს - სხვა სეგმენტზე (მაგ., მობილური ინტერნეტის აბონენტებზე სეგმენტზე).

ამასთან, იმაზე, თუ როგორ უნდა მოხდეს ასეთი პარალელური საბაზრო პოზიციებისა და ტენდენციების დარეგულირება, კომისია არაფერს ამბობს გარდა იმაზე მინიშნებისა, რომ მას შეუძლია აირჩიოს, რომელ სეგმენტზე გაამახვილოს ყურადღება მიუხედავად იმისა, ბაზრის სხვა რა დინამიკა შეიძლება არსებობდეს. ამასთან დაკავშირებით არაფერია ნათქვამი, რაც ისევ და ისევ იძლევა იმის ვარაუდის საფუძველს, რომ ფართო სივრცეა დატოვებული მსმ-ის არსებობის დასადგენად და მისი კონკრეტული ოპერატორისთვის მისაწერად. ასევე, არაფერია ნათქვამი იმაზე, მსმ ანალიზში ყურადღება ბაზრის მოცემულ სეგმენტში აბონენტებზე უნდა გამახვილდეს თუ შემოსავლებზე. ეს კვლავ იმას ნიშნავს, რომ წილის რიცხვები ყოველთვის შეიცვლება იქიდან გამომდინარე, თუ რაზე მახვილდება ყურადღება.

ამავე დროს, აღვნიშნავთ, რომ ოპერატორის უფრო მაღალი შემოსავლების წილი - ისევე, როგორც მისი აბონენტების წილი - შეიძლება გამოწვეული იყოს მონოპოლისტური ქცევის გარდა სხვა რამდენიმე ფაქტორით. მაგალითად, კონკურენტ ოპერატორებთან შედარებით მისი უფრო ფართო დაფარვის მქონე ქსელით შეიძლება მისი აბონენტებისთვის შესაძლებელი იყოს დამატებითი სოფლის ტიპის ტერიტორიების მიმართულებით და ტერიტორიებიდან ზარების გაშვება და მიღება, რასაც ოპერატორისთვის მთლიანობაში უფრო მეტი შემოსავლები მოაქვს. ასევე, შემოსავლების მაღალი წილი (აბონენტების მაღალ წილთან ერთად) შეიძლება განპირობებული იყოს სხვა ოპერატორების ნაკლოვანებებით, ან მულტი-სიმ ბარათების ბაზრის ევოლუციით და არა ერთი ან მეტი ოპერატორის მიერ მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლებით სარგებლობით.

ტექნოლოგიური უპირატესობები

მე-14 მუხლში „ინოვაციურ ტექნოლოგიებზე ხელმისაწვდომობა და ძვირადღირებული პატენტებისა და ლიცენზიების ფლობა“ წარმოდგენილია მსმ-ის პოტენციური არსებობის ინდიკატორებად და აღნიშნულია, რომ ისინი მიჩნეული უნდა იყოს იმ უპირატესობებად, რომლებიც „ამღევს ავტორიზებულ პირს კონკურენტებისგან და მომხმარებლებისგან დამოუკიდებლად მოქმედების საშუალებას.“ ამის საწინააღმდეგოდ, აღვნიშნავთ, რომ ასეთი უპირატესობები შეიძლება უბრალოდ ეფექტიანი კონკურენციის ნიშნები იყოს იქიდან გამომდინარე, რომ ოპერატორი მზად არის გაწიოს საინვესტიციო რისკი (ე. ი., მოცემული ტექნოლოგიის ადრეულ ეტაპზე დანერგვით) ან განახორციელოს ინოვაცია ტექნოლოგიის გამოყენების საფუძველზე.

ამ მუხლის ეს ასპექტი შეიძლება იმ სიტუაციაშიც კი იყოს გამოყენებული, როცა ახალი ტექნოლოგიის (მაგ., 5G-სთან დაკავშირებული ტექნოლოგიის) გამოყენება მარეგულირებელი ვალდებულებით მოითხოვება და როცა ერთი ოპერატორი ამ მოთხოვნას სხვებზე ადრე ასრულებს, რითაც იქმნება „ტექნოლოგიური უპირატესობა.“ უკიდურეს ვარიანტში, გამოდის, რომ ადრინდელი მობილური ოპერატორები ფიჭურის წინა ტექნოლოგიებით (ე. ი., მობილური რადიო გადამცემებით, რომლებიც 1970-იან წლებში თანამდებობის პირების ავტომანქანებსა და ლიმუზინებში გამოყენებისთვის არსებობდა) უნდა შემოფარგლულიყვნენ, ვინაიდან თუ ახალ ფიჭური ქსელის ტექნოლოგიებსა და მათთან დაკავშირებულ პორტატულ ტელეფონებს პირველები დანერგავდნენ, ისინი მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მქონედ შეიძლება შერაცხულიყვნენ.

კაპიტალის ხელმისაწვდომობა

ამ მუხლში ოპერატორის პოტენციური უპირატესობის სახით დასახელებულია კაპიტალთან და ფინანსურ რესურსებთან წვდომის შესაძლებლობა, რომელიც გამომდინარეობს ავტორიზებული პირის მოცულობიდან, საკუთრების ტიპიდან, ან ადგილობრივ და საერთაშორისო ჯგუფთან აფილირებულობიდან გამომდინარე. მისი გამოყენება შეიძლება რელევანტური იყოს იმდენად, რამდენადაც ჯგოსელმაც (ახლა სილქნეტი) და ვიონმაც/ბილაინმაც (ახლა სელფი) ამ ბოლო წლებში საკუთრების სტრუქტურაში ცვლილებები განახორციელეს, რაც გარკვეული დოზით მაგთიკომმაც გააკეთა.

ვიონი (ადრე ვიმპელკომი) იმ უფრო მსხვილი მობილური ოპერატორის შემადგენლობაში შედიოდა, რომელიც ოპერირებდა 20 ქვეყანაში, მათ შორის, კანადაში, ეგვიპტესა და იტალიაში, აგრეთვე საბჭოთა კავშირის ყოფილი რესპუბლიკების უმეტესობაში (და ყოფილი საბჭოთა კავშირის მასშტაბით და პაკისტანში ახლაც ოპერირებს). 2018 წლამდე ჯგოსელი იყო იმ მსხვილი სკანდინავიური ოპერატორის (თელიასონერას) შემადგენლობაში, რომელიც ბალტიისპირა ქვეყნებშიც ოპერირებდა, რა დროსაც ის გახდა სილქნეტის ნაწილი, რომელიც თუმცა საქართველოზე ფოკუსირებული, საერთო ჯამში მაგთიკომზე მსხვილ სატელეკომუნიკაციო კომპანიას წარმოადგენს.¹⁵

თუმცა, ზოგადად, არ იკვეთება, რომ შესაბამისი ჯგუფის კაპიტალზე ხელმისაწვდომობა და ეკონომიკური ბაზა დაკავშირებულია საქართველოს მობილური ბაზრის სეგმენტზე საბაზრო ან შემოსავლების წილთან. კაპიტალის მოძიების შემდეგ მისი მართვა ცალკე ფაქტორია და ამ მხრივ უფრო კრიტიკული ფაქტორი შეიძლება იყო ან იქნება. შესაძლებელია, რომ ის რეორგანიზაციები, რომლებიც ჯგოსელში 2018 წელს და ვიონში 2022 წელს მოხდა, ნაწილობრივ უკავშირდებოდა ფინანსური მენეჯმენტის საკითხებს ან ისინი შეიძლება გარკვეულ პრობლემებს წააწყდნენ ამ რეორგანიზაციების შედეგად.¹⁶

დივერსიფიცირებული მომსახურების სახეები

როგორც კომისია მიუთითებს, ბაზრის შესაბამისი სეგმენტზე დივერსიფიცირებული მომსახურების სახეების პორტფელის მქონე ავტორიზებულ პირს უკეთესი პოზიცია გააჩნია იმ სხვა ავტორიზებულ პირთან შედარებით, რომელსაც ეკვივალენტური პაკეტის შეთავაზება მხოლოდ გარეშე სუბიექტებთან გარიგებების გზით შეუძლია. ამის გამო მომსახურების პაკეტები უნდა აიკრძალოს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ისინი მომხმარებლებისთვის სასარგებლოა? სავარაუდოდ, ისინი ნებადართული უნდა იყოს, ვინაიდან მათი აკრძალვა მომხმარებლებზე უარყოფით გავლენას იქონიებდა ისევე, როგორც განსაზღვრულ პაკეტებზე მონოპოლიაც სავარაუდოდ უარყოფით გავლენას იქონიებდა. კომისია რეალურად არ გვთავაზობს, როგორ უნდა გაივლოს საზღვარი მომხმარებლისთვის სასარგებლო პაკეტებსა და იმ პაკეტებს შორის, რომლებიც უბრალოდ მსმ-ს უწყობს ხელს.

¹⁵ მის საქმიანობაში შედის მობილური, საკაბელო და უსადენო ინტერნეტი, OTT სტრიმინგის ტელევიზია (Silk-TV Digital), უსადენო ფიქსირებული სატელეფონო მომსახურება, საკაბელო ფიქსირებული სატელეფონო მომსახურება, და თანამგზავრული ტელევიზია.

¹⁶ ეს არ გამორიცხავს იმ შესაძლებლობას, რომ ვიონისა და ჯგოსელის მსხვილ სათაო კომპანიებს იმ პერიოდში სათაო დონეზე არ ჰქონიათ ფინანსური სიძნელეები, რომელთა გამოც ისინი საქართველოს ბაზრიდან გავიდნენ.

მასშტაბის ეკონომია და მომსახურების სახეების მრავალფეროვნებით განპირობებული ეკონომია

აქ განხილულია ორი სახის ეკონომია, რომლებიც ხელს უწყობს ერთეულის ხარჯების შემცირებას. მათგან პირველის შემთხვევაში, მასშტაბი შეიძლება ეფუძნებოდეს იმ აბონენტების რაოდენობას, რომლებსაც მომსახურება მიეწოდებათ. ამასთან, ეს რაოდენობა შეიძლება შეიცვალოს, მათ შორის, *იმ ფაქტორების გამო, რომლებსაც მსმ ანალიზი ყოველთვის არ ითვალისწინებს* (მაგ., 2013 წლამდე ჯეოსელის ლიდერის პოზიცია და 2018 წლამდე სილქნეტის მაჩანჩალობა). მეორე სახის ეკონომია ეფუძნება მომსახურების სახეების მრავალფეროვნებას, რომელსაც „მრავალფეროვნების ეკონომია“ ეწოდება. ეს სავარაუდოდ ყველაზე აშკარად სილქნეტზე გავრცელდებოდა, თუ გავითვალისწინებთ მის ძალზე ჰორიზონტალურ ინტეგრირებულობას. მაგთიკომსაც აქვს მულტისერვისული საკუთრების გარკვეული ელემენტები ისევე, როგორც მომავალში სელფის შეიძლება ჰქონდეს მისი იმ ახალი ორგანიზაციული სტრუქტურებიდან გამომდინარე, რომელიც უკავშირდება კომუნალური მომსახურების სექტორთან ერთობლივ საკუთრებას.

ამავე დროს, როგორც 7.3 პუნქტში ჩვენს მიერ დაწვრილებით არის განხილული, მასშტაბის ეკონომიის გაანგარიშება სხვადასხვა სახით არის შესაძლებელი - აბონენტთა რაოდენობის, შემოსავლების, ინფრასტრუქტურაში განხორციელებული ინვესტიციისა და ა. შ. საფუძველზე. ამ უკანასკნელი თვალსაზრისით, მაგთიკომის ქსელი ყველაზე დიდია, მაგრამ სადენებზე წვდომას უფრო სილქნეტი აკონტროლებს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ბერკეტები მრავალია. რომლებიც, კომისიის აზრით, შეიძლება გათანაბრდეს „ერთი და იმავე ინფრასტრუქტურის“ საშუალებით რამდენიმე ოპერატორის მომსახურების მიწოდებით. უფრო მეტიც, ამით მცირდება ერთეული მომსახურების საშუალო ხარჯი. ამასთან, ჩვენი აზრით ეს კონკურენციასაც ამცირებს, რომ არაფერი ვთქვათ ქსელის სრულად დაუტვირთობაზე და ხშირად ხარისხზე.

ერთი და იმავე ინფრასტრუქტურის გამოყენების უარყოფითი მხარე გამოვლინდა მსოფლიოს მრავალ რეგიონში ჩვენს მიერ არაერთი შესაბამისი ინიციატივის შეფასების შედეგად.¹⁷ შესაბამისი შეფასებებისა და პრაქტიკული მაგალითების ანალიზის პროცესში გამოვიტანეთ მრავალი დასკვნა, მათ შორის, შემდეგი დასკვნები:

1. ოპერატორები ნებაყოფლობით რიგდებიან პასიური ინფრასტრუქტურის, ძირითადად, ანძების ერთობლივ გამოყენებაზე, თუმცა ეს არ არის ისეთი ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკა, როგორც ხშირად ივარაუდება (განსაკუთრებით დაბალშემოსავლიან ბაზრებში, სადაც ვინმეს სხვაგვარად შეიძლება ეგონოს, რომ ერთობლივი გამოყენება ყველაზე გავრცელებულია);
2. ზოგადად ოპერატორები უფრო მზად არიან ერთობლივად გამოიყენონ წინა თაობის ინფრასტრუქტურა, ვიდრე მომავალ თაობასთან (მაგ., 5G-სთან) დაკავშირებული ინფრასტრუქტურა მიუხედავად იმისა, რომ ეს უკანასკნელი შეიძლება უფრო მეტ დანახარჯებთან იყოს დაკავშირებული, ძირითადად იმიტომ, რომ მათ არ იზიდავს ერთობლივი გამოყენების შესახებ ისეთი გარიგებების გაფორმება, რომლებითაც მოხდებოდა მათი მარკეტინგული გეგმები სხვა ოპერატორებისთვის პირდაპირ თუ ირიბად გამჟღავნება.
3. საბითუმო ან მაგისტრალური/სატრანზიტო დანიშნულების მხოლოდ ერთი ინფრასტრუქტურის ერთობლივად გამოყენების რისკები იშვიათად არის აღიარებული, განსაკუთრებით იმ გარემო

¹⁷ მარეგულირებელი ორგანოებისა და სხვა სამთავრობო ორგანოებისთვის ჩვენს მიერ მომზადებული პრაქტიკული მაგალითების ანალიზებს შორის არის ანალიზები, რომლებიც ეხება ჩინეთს, ინდოეთს, მალაიზიას, მექსიკას, რუანდას, სინგაპურსა და სამხრეთ აფრიკას.

მხარეების მიერ, რომლებიც ოპერატორებს ამგვარი ობიექტების ერთობლივი გამოყენებისკენ უბიძგებენ. ამას ადასტურებს მობილური კავშირგაბმულობის მაგისტრალური ინფრასტრუქტურის დღემდე ყველაზე დიდი წარმატების ისტორია - ჩინეთის გადაწყვეტილება ერთსა და იმავე დროს ორი 5G მაგისტრალური ქსელის ერთობლივად გამოყენების შესახებ, რითაც ეს ხარჯები მნიშვნელოვნად შემცირდა.

აქ მთავარი დასკვნა არის ის, რომ ხარჯების შემცირების მიზნები და მასშტაბის ეკონომია უნდა დაბალანსდეს ქსელის რისკებით, ოპერატორის კონფიდენციალურობის ინტერესებით და სხვა ფაქტორებით.

ვერტიკალური ინტეგრირებულობა

მე-14 მუხლი ასევე უკავშირდება იმ პრობლემებს, რომლებიც შეიძლება გამოწვეული იყოს ვერტიკალურად ინტეგრირებული ოპერატორების არსებობით, როცა მათ კონკურენტებს იგივე უპირატესობა არ გააჩნიათ. ამან მათ შეიძლება „მიანიჭოს კონკურენტული უპირატესობა სხვებთან ... შედარებით, რადგან მათ დამოუკიდებლად შეუძლიათ აბონენტებისთვის მომსახურების მიწოდების უზრუნველყოფა, შეუძლიათ კონტროლი გაუწიონ მომსახურების მიწოდების უზრუნველყოფის პროცესს და მყისიერი რეაგირება მოახდინონ ბაზრის პოტენციურ ცვლილებებზე.“

ვიზიარებთ იმას, რომ ეს წუხილები საფუძვლიანია. ამავე დროს, საბითუმო და საცალო ოპერაციების სრულად განცალკევებას, რაც არაერთმა ხელისუფლებამ სცადა, უფრო ხშირად ცუდი შედეგები ჰქონდა. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ (მე-17 სქოლიო), ასეთი შემთხვევები არაერთი ქვეყნის მაგალითზე გამოვიკვლიეთ და ზოგადად დავადგინეთ, რომ საცალო ოპერატორებს არ სურთ განცალკევებული საბითუმო ოპერატორებისა და ქსელების გამოყენება (ეს ასე არ მოხდა სინგაპურის შემთხვევაში, მაგრამ იქ „განცალკევების“ პროცესმა მომსახურების უფრო მაღალი ფასები განაპირობა).

პოტენციური კონკურენტების არარსებობა

ამ მუხლში ასევე საუბარია იმ შესაძლებლობაზე, რომ პოტენციური კონკურენტები ბაზარზე არ არიან წარმოდგენილი მსმ ქვეყნის გამო, მათ შორის, იმის გამო, რომ ფასები მათთვის ძალზე დაბალია იმისათვის, რომ ბაზარზე შესვლა და ეფექტიანი კონკურენციის გაწევა შეძლონ. მოკლედ რომ ვთქვათ, კომისიას, როგორც ჩანს, აქვს კონცეფცია, რომლის მიხედვითაც გაზრდილი ფასები გამოიყენება კონკურენციის სტიმულირებისთვის. ეს ეწინააღმდეგება კონკურენციის მიზნებს, რომ ფასები უფრო დაბალი იყოს (გარდა იმ მომენტისა, როცა ესენი დროებით გამოიყენება არსებული კონკურენტის გადარჩენისთვის ძირის გამოსათხრელად).

ის ასევე ბადებს კითხვას იმაზე, თუ რას გვთავაზობს კომისია: რომ ფასების ზრდა ბაზარზე ახალი ავტორიზებული პირების შემოსვლის ხელშეწყობის გზაა მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ზომისა და ეკონომიკური დონის ბაზარზე მოქმედი ოთხი ოპერატორის შემთხვევები მთელს დედამიწაზე არსებითად არ არსებობს?

სხვა კრიტერიუმები

კომისია დასძენს, რომ „თუ ცალკეული კრიტერიუმი არ იქნება საკმარისი ავტორიზებული პირის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონედ განსაზღვრისთვის, კომისიამ აღნიშნული საკითხი უნდა გადაწყვიტოს ... ფაქტორების კომბინირებულად შეფასების გზით.“ ეს ბადებს კითხვას იმაზე, ასეთი კომბინირებული შეფასებები როგორ უნდა ჩატარდეს და ორი ან მეტი ფაქტორების საფუძველზე

მსმ რაოდენობრივად როგორ განისაზღვრება. და მსმ-ის განსაზღვრის პოტენციური ლაბირინთები კიდევ უფრო რომ გაართულოს, კომისია დასძენს, რომ [ამ მუხლში] განსაზღვრული კრიტერიუმების პარალელურად ან მათი ალტერნატივის სახით, შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს სხვა კრიტერიუმები ერთობლივად ან ცალ-ცალკე.

ეს განუსაზღვრელობა ნაკლებად მიუთითებს ობიექტურ და დაბალანსებულ შეფასებაზე, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ, როგორც კომისია ვარაუდობს, იმის დადასტურება, რომ რომელიმე ზემოაღნიშნული ფაქტორი გამოიყენება, დააკმაყოფილებს მსმ-ის განსაზღვრის მოთხოვნას. სავარაუდოდ ეს იქნება ის შემთხვევა, როცა ამ ფაქტორებიდან რამდენიმეს შეფასება შეიძლება იძლეოდეს კონკურენტუნარიანი ბაზრის არსებობის ვარაუდის საფუძველს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ამ ფაქტორებიდან ზოგიერთის შეფასება შეიძლება ეფექტიანი კონკურენციის არსებობაზე მიუთითებდეს, მაგრამ არაფერია ნათქვამი იმაზე, რომ ამის გასაჯაროება საჭირო იქნება ან საერთოდ გათვალისწინებული იქნება მე-14 მუხლის თანახმად მსმ-ის შეფასებისას.

მუხლი 15. ერთობლივი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრა

ამ მუხლში ყურადღება მახვილდება ორი ოპერატორის ან სამივე ოპერატორის მიერ ერთობლივად მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების გამოყენებაზე. ის მრავალი გზა, რომლებითაც ეს შეიძლება მოხდეს, ასახულია იმ საბაზრო ანალიზების გრძელ სიაში, რომლებსაც კომისია ადგენს სამ ან ორ ოპერატორს შორის ოლიგოპოლიური ქცევის არსებობის დასადგენად. კომისიის მიერ განსაზღვრულ მსმ ანალიზების მიზნებში შედის:

- „არსებობს თუ არა ბაზარზე ძლიერი მასტიმულირებელი მექანიზმები იმისათვის, რომ ოპერატორებმა იმოქმედონ კოორდინირებულად და თავი შეიკავონ კონკურენტულ ქცევაზე დამოკიდებულებისგან,“
- არსებობს თუ არა „საკმარისი მასტიმულირებელი ფაქტორები, რათა უსიტყვო კოორდინაციის თითოეული მონაწილე არ გადავიდეს საერთო პოლიტიკიდან,“
- არის თუ არა „უსიტყვო კოორდინაციის მდგომარეობა მდგრადი [როგორც უნდა იყოს], კერძოდ უნდა არსებობდეს საკმარისი მასტიმულირებელი ფაქტორები, რომ არ მოხდება საერთო პოლიტიკიდან გადახვევა,“
- „უსიტყვო კოორდინაციის მდგომარეობა უნდა იყოს მდგრადი, კერძოდ უნდა არსებობდეს საკმარისი მასტიმულირებელი ფაქტორები, რომ არ მოხდება საერთო პოლიტიკიდან გადახვევა,“
- „არსებობს თუ არა ბაზარზე ძლიერი მასტიმულირებელი მექანიზმები, იმისათვის, რომ ოპერატორებმა იმოქმედონ კოორდინირებულად და თავი შეიკავონ კონკურენტულ ქცევაზე დამოკიდებულებისგან,“
- არის თუ არა „ფასების მჭიდრო თანხვედრა ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, განსაკუთრებით თუ ისინი კონკურენტულ დონეზე მაღალია,“
- „ავტორიზებული პირი ხშირად ამბობს [თუ არა] უარს გონივრული პირობებით საბითუმო დაშვების მომსახურების მიწოდებაზე,“
- არსებობს თუ არა „უკუქმედების (დამსჯელი) მექანიზმები ... მაგალითისთვის, ორ ან მეტ კომპანიას შორის მოკლევადიანი საფასო ომი,“
- „საბოლოო მომხმარებლების რეაგირება, რომელიც გამომდინარეობს ფასების ცვლილებიდან და გამოიხატება მომხმარებლის პორტაბელურობით ან მომსახურების მოხმარების შეწყვეტით, შესაძლოა [თუ არა] მიუთითებდეს უკუქმედების (დამსჯელი) მექანიზმის არსებობაზე,“

- „მარეგულირებელი შეზღუდვების არსებობას, მაგალითად, სიხშირულ სპექტრთან დაკავშირებით განხორციელებულ პოლიტიკას შეუძლია [თუ არა] შეზღუდოს მობილური ქსელის ოპერატორების რაოდენობა და ა.შ.“

საერთო ჯამში, ეს ძალზე გრძელი ჩამონათვალია. თუმცა, წინა მუხლიდან გამომდინარე, გამოდის, რომ თუ ამ პირობებიდან მხოლოდ ერთ-ერთის არსებობა დადგინდება, მსმ-ის პირობები დაკმაყოფილდება მიუხედავად იმისა, თუ შემოწმებული პირობების დიდი რაოდენობა ამის დადგენის საფუძველს არ იძლევა.

ამ ეტაპზე, უბრალოდ აღვნიშნავთ იმ სირთულეებს, რომლებიც თან ახლავს კომისიის მიერ დადგენილ პირობებს. ვიწყებთ უკანასკნელით. მისი შეტანა პოზიტიურია იმ გაგებით, რომ ის აღიარებს, რომ თვითონ რეგულაციებმაც შეიძლება ხელი შეუწყოს მსმ-ზე ორიენტირებულ პირობებს. თუმცა, კონკრეტული ვარაუდი მასზე, რომ სპექტრის უფრო მეტი სუბიექტებისთვის ხელმისაწვდომობა კონკურენციას ხელს შეუწყობდა, მინიმუმ უნდა დაკვალიფიცირდეს.

იმ შესაძლო შედეგთა შორის, რაც ხშირად ხდება იმ ქვეყნებში, სადაც საკმარისზე მეტ ოპერატორზე გაცივმა ლიცენზია და ნაწილდება სპექტრი, არის ის, რომ ცოტა ახერხებს ქსელის მშენებლობას, რადგან ხვდებიან (ან ფინანსური წყაროებიდან იღებენ ინფორმაციას), რომ საჭირო ინვესტიცია ვერ მოიპოვებს. სხვა შედეგი შეიძლება იყოს ის, რომ ბაზარზე გაჩნდეს ბევრი ოპერატორი, მაგრამ მათი ქსელები შემოიფარგლოს მხოლოდ მჭიდროდ დასახლებული ურბანული ტერიტორიებით, რითაც ისინი კონკურენციას გააძლიერებენ „მეორე სიმ-ბარათის“ სეგმენტზე, მაგრამ ქვეყნის დიდ ნაწილში კონკურენციას შეზღუდავენ.

ასევე, კომისიის მიერ ნახსენები „მომხმარებლის პორტაბელურობა ან მომსახურების მოხმარების შეწყვეტაც“ შეიძლება ზედმეტი კონკურენციის ნიშანი იყოს ცენტრალურ ურბანულ ტერიტორიებში, მთლიანობაში კონკურენციის უფრო დაბალი დონით. მაგალითად, ჩვენს მიერ ჩატარებულ OECD ბაზრების ათწლიანი პერიოდის შეფასებაში დავადგინეთ, რომ სამოპერატორიან ბაზრებზე აბონენტებში შეღწევის დონე უფრო მაღალი იყო, ვიდრე ოთხოპერატორიან ბაზრებზე.¹⁸ ეს აღმოჩენა მოულოდნელი იყო, სანამ არ ვაღიარეთ ის ვიწრო კონკურენცია, რომელიც უფრო ბევრი ოპერატორების არსებობამ შეიძლება გამოიწვიოს.

და ბოლოს, აღვნიშნავთ, რომ ევროკავშირის კონტექსტში მობილურ ოპერატორებს შორის იმ მრავალი შერწყმის ყველა შემთხვევაში, რომლებზეც ნებართვა გაიცა (და რომლებითაც ოთხოპერატორიანი ბაზრები სამოპერატორიან ბაზრებით იცვლებოდა), მსმ-ის ერთი ან მეტი პირობა გამოიყენებოდა ზემოაღნიშნული ტესტების მეშვეობით. ამასთან, ისევ, არაფერი მიუთითებს იმაზე, რომ მსმ-ის შესახებ გადაწყვეტილებები, სანამ კონკრეტული შერწყმებისა თუ კონკრეტული საბაზრო ქცევის აკრძალვას გამოიწვევს, მრავალი საკითხით უნდა დაბალანსდეს.

¹⁸ ეს კვლევა მომზადდა Industry Canada-ისა და კანადის იუსტიციის დეპარტამენტისთვის იმ სასამართლო საქმესთან დაკავშირებით, რომელშიც განიხილებოდა გაცემული მობილური ლიცენზიების რაოდენობა.

თავი VI - მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირებისათვის დაკისრებული სპეციფიკური ვალდებულებები

ამ ბოლოსწინა თავში კომისია განიხილავს იმას, თუ როგორ ხდება მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირებისათვის დაკისრებული სპეციფიკური ვალდებულებების პირობების განსაზღვრა.

მუხლი 16. სპეციფიკური ვალდებულებების განსაზღვრის პრინციპები

ამ მუხლში განხილულია მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირებისათვის სპეციფიკური ვალდებულებების დაკისრების პრინციპები და ყურადღება სავარაუდოდ მახვილდება (1) საბითუმო ვალდებულებებზე, და (2) გეოგრაფიულ ფაქტორებზე. ამასთან, საბითუმო ბაზრის დონის შემდგომი დიფერენცირება არ ხდება, რადგან იგულისხმება, რომ მასზე ვრცელდება მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლებასთან დაკავშირებული ზოგადი პრინციპები.

გეოგრაფიული საზღვრების განსაზღვრასთან დაკავშირებით, იკვეთება ურთიერთსაწინააღმდეგო მიზნები. ერთგან (მე-4 ქვეპუნქტი) კომისია აცხადებს, რომ იმ შემთხვევაშიც კი, თუ „განსხვავებები არ არის საკმარისი ცალკეული გეოგრაფიული ბაზრის სეგმენტის გამოყოფისთვის ან კონკრეტულ გეოგრაფიულ არეალში მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირის დადგენისთვის, კომისიამ, შესაძლოა, სხვადასხვა გეოგრაფიულ არეალში დააწესოს დიფერენცირებული სპეციფიკური ვალდებულებები.“ ამაში გარკვეული თვითნებობა მოიაზრება.

გეოგრაფიულ ასპექტებთან დაკავშირებით ამ მუხლში ასევე აღნიშნულია, რომ „საზღვრის მკაფიოდ იდენტიფიცირება და მისი სტაბილურობის ხარისხი არის ის ორი ძირითადი ფაქტორი, რომელიც განსაზღვრავს განსხვავებას ბაზრის სეგმენტების გეოგრაფიულ სეგმენტაციას ვალდებულებების სეგმენტაციისგან.“ ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ სოფლის ტიპის ტერიტორიებზე დაფარვაში არსებული განსხვავებები ან ქსელის სიმჭიდროვის განსხვავებული დონეები ვერ დაედება საფუძვლად ავტორიზებული პირის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონედ განსაზღვრას ან, ალტერნატივის სახით, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს განსხვავებები დროის გარკვეულ პერიოდში შენარჩუნდება? (ამ დაფარვას უარყოფითი გავლენა აქვს არა მხოლოდ წვდომაზე სოფლის ტიპის ტერიტორიებისთვის, არამედ ურბანული დასახლებების უნარზე განახორციელონ ზარი სოფლის ტიპის დასახლებებში მყოფ თავიანთ ოჯახის წევრებთან).

აგრეთვე, როგორც ადრე უკვე დავადგინეთ, ბაზარზე ზედმეტად ბევრი ავტორიზებული პირების დაშვების შემთხვევაში, ხშირად მათი მომსახურების დაფარვის არეალები უფრო შეზღუდული ხდება. ეს არის ის შემთხვევა, როცა ვითომდა კონკურენციის ხელშემწყობმა ზომებმა შეიძლება კონკურენციის დონე შეამციროს დაშორებულ ტერიტორიებზე.¹⁹ ამავე დროს, ერთი ან ორი, ჩვეულებრივ უფრო დამკვიდრებული, ოპერატორის მიერ დაფარვა შეიძლება უფრო შესაბამისობაში იყოს ლიცენზიით დაკისრებულ ვალდებულებებთან და ხელმისაწვდომობის მიზნებთან. მიუხედავად ამისა, კომისია

¹⁹ დაკმენტ, რომ ჩვენს ერთ-ერთ ადრინდელ საკონსულტაციო საქმეზე (რომელიც 2011 წელს ჩატარდა), ჩვენ ერთმანეთს შევადარეთ საქართველოს და სომხეთის მობილური დაფარვები და დავადგინეთ, რომ დაფარვა ბევრად უფრო ფართო იყო სომხეთში, სადაც იმ დროს მხოლოდ სამი ოპერატორი იყო მაშინ, როცა საქართველოში ოთხი ოპერატორი იყო. გარდა ამისა, საქართველოს მარეგულირებელი ორგანოს მიერ თითო ოპერატორზე უფრო მეტი სპექტრი იყო განაწილებული, რასაც ასევე შეიძლება ოპერატორებისთვის ყურადღების ურბანულ ბაზრებზე გამახვილებისკენ ებიძგა, სადაც სპექტრი უფრო მეტად იყო საჭირო. ამ ორ ქვეყანას შორის დაფარვის თვალსაზრისით არსებული განსხვავებები დროთა განმავლობაში აღმოიფხვრა.

სპეციფიკურ ვალდებულებებს მაინც დააკისრებს იმ ოპერატორებს, რომლებიც უკეთეს დაფარვასა და ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფენ?

მუხლი 17. სპეციფიკური ვალდებულებების არსებითი პირობების განსაზღვრა

აქ წარმოდგენილი წესები აცხადებს იმას, რომ „სპეციფიკური ვალდებულებების დაკისრება უპირატესად უნდა მოხდეს საბითუმო ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე.“ ამ მუხლში დამატებით აღნიშნულია, რომ „საჯგუშო ბაზარზე სპეციფიკური ვალდებულებების დაკისრება უნდა მოხდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც საბითუმო ბაზარზე დაკისრებული სპეციფიკური ვალდებულებები ვერ უზრუნველყოფს საჯგუშო ბაზარზე ეფექტიან კონკურენციას.“

საერთო ჯამში, საბითუმო ოპერატორის ასპექტებზე ყურადღების გამახვილება არ ხდება მსმ-ზე რეაგირებისთვის მთელ წარმოდგენილ მეთოდოლოგიაში და ალბათ ამაზე ყურადღება უფრო ადრე უნდა გამახვილებულიყო. ამავე დროს, ნახსენებია არაერთი სპეციფიკური ვალდებულება, რომელთა დაკისრებაც ხდება (და მათი დამოუკიდებლობის გათვალისწინების საჭიროება, რითა ხდება მინიმუმ იმის აღიარება, რომ შეიძლება საჭირო იყოს შეზღუდული საბითუმო ინტერვენციები).

და ბოლოს, ამ მუხლში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ ავტორიზებული პირებისთვის სპეციფიკური ვალდებულებების დაკისრებისას, კომისიამ უნდა „განსაზღვროს ავტორიზებული პირის მიერ ამ ვალდებულებების შესრულებისთვის საჭირო დროის გრაფიკი, რომლის განმავლობაშიც მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე ავტორიზებული პირი ვალდებულია უზრუნველყოს სპეციფიკური ვალდებულებების შესრულება. აღნიშნული ვადა უნდა ასახავდეს ბალანსს ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე კონკურენტული გარემოს შექმნისთვის აუცილებელ დროსა და სპეციფიკური ვალდებულებების შესრულების საჭირო დროს შორის.“

მოიაზრება ის, რომ ოპერატორის სიტუაცია მხედველობაში უნდა იყოს მიღებული, მაგრამ, დამატებითი განმარტება არ არის წარმოდგენილი იმაზე, ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ, მაგალითად, მისთვის დაკისრებული სპეციფიკური ვალდებულებების შესრულებამ ოპერატორს არ უნდა შეუქმნას ისეთი გასაჭირი, რომელმაც შეიძლება უარყოფითი გავლენა იქონიოს მის საქმიანობაზე - შეიძლება ეს ოპერატორი ნაკლებად კონკურენტუნარიანი გახადოს - და არც იმაზე, როგორ უნდა მოხდეს ამის განსაზღვრა. მხედველობაში არ არის მიღებული ფინანსური კრიზისის პერიოდები ან სხვა ისეთი ფაქტორები, როგორცაა მტრის შეიარაღებული შემოსევა, რის გამოც დაკისრებული ვალდებულების შესრულება შეიძლება ლეგიტიმურად შეფერხდეს.

ნაწილი „ბ“: მსმ ჩარჩოების ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოყვანა

ჩვენი განხილვის ამ ნაწილში ყურადღებას ვამახვილებთ კომისიის მიერ წარმოდგენილი მსმ-ის განსაზღვრის მეთოდოლოგიის საქართველოს არსებულ კანონმდებლობასთან და მსმ-ის განსაზღვრის წესებთან, აგრეთვე ევროკავშირის კონკურენციის პოლიტიკასთან და კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის პრობლემებზე.

ამ კონტექსტში, ჩვენი რეკომენდაციით, საჭირო იქნება ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონისა და მასთან დაკავშირებული რეგულაციების (ე. ი., N5 რეგულაციის) გადასინჯვა მსმ-ის განსაზღვრის ამ ახალი მეთოდოლოგიის ასახვის მიზნით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ მსმ-ის განსაზღვრის არსებულ წესს უბრალოდ ზემოდან დაედება, ახალი მეთოდოლოგია არსებულ მსმ ჩარჩოსთან შესაბამისობაში არ იქნება სხვადასხვა თვალსაზრისით.

გარდა ამისა, ეს გაართულებს საქართველოს კანონისა და რეგულაციების ევროკავშირის არსებულ მარეგულირებელ ჩარჩოსთან შესაბამისობაში მოყვანის საქმეს.

1. საქართველოს ჩარჩოსთან შესაბამისობაში მოყვანა

ვიწყებთ იმ შესაბამისობაში მოყვანის იმ სამუშაოს, რომლებიც საქართველოში იქნება საჭირო. პრინციპში, წარმოდგენილი მეთოდოლოგია ჯერ საქართველოს ჩარჩოსთან უნდა მოვიდეს შესაბამისობაში, ვიდრე ევროკავშირის ჩარჩოსთან შესაბამისობაში მოყვანა მოხდება, ვინაიდან წინააღმდეგ შემთხვევაში იქნება შეუსაბამობები (1) საქართველოს არსებულ კანონებსა და რეგულაციებსა და ევროკავშირის ჩარჩოს შორის, და (2) მსმ-ის განსაზღვრის ახალ მეთოდოლოგიასა და ევროკავშირის ჩარჩოს შორის. ეს გამოიწვევს სამ-მხრივ ჩარჩოს, რომლის ჰარმონიზებაც უფრო რთული იქნება, ვიდრე ამ სამი მხარიდან ორს შორის უნდა იყოს.

1.1 მსმ მიდგომების საფეხურებად მიღების პრობლემები

იმის თქმით, რომ მსმ-ის განსაზღვრის ახალი მეთოდოლოგიის მიღება მოხდეს მსმ-ის განსაზღვრის არსებულ მარეგულირებელ რეჟიმზე (ე. ი., N5 რეგულაციაზე) უბრალოდ დამატებით, კომისია მნიშვნელოვან დაშვებას აკეთებს. ეს დაშვება მდგომარეობს იმაში, რომ ახალი მეთოდოლოგია უბრალოდ ზემოდან დაედება N5 რეგულაციას ისე, თითქოს მსმ-ის განსაზღვრის არსებული ჩარჩოს ბუნებრივ გაგრძელებას წარმოადგენდეს. თუმცა, წარმოდგენილი მიდგომა ბევრ საკითხში გადაუხვევს და ზოგ საკითხში პირდაპირ ეწინააღმდეგება (1) მსმ-ის მიმართ კომისიის ტრადიციული მიდგომას, (2) ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ მოქმედი კანონის დებულებებს, და (3) კომისიის არსებული წესშემოქმედებითი პროცედურის საკანონმდებლო ეფექტიანობასა და ლოგიკას.

შედეგად, ამ ორი მიდგომის ასე უბრალოდ ერთმანეთზე ფენა-ფენა დადებით შესაძლებელი იქნება მომავალში ორივე მათგანის გამოყენება, რაც შექმნის ბუნდოვანებას იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ განისაზღვრება მსმ, და უფრო მეტ საფუძველს ასეთი განსაზღვრის შესახებ გადაწყვეტილებების, როგორც ამ ორ-დონიანი მსმ კანონმდებლობის წინა ფენასთან (ან, საჩივრის ავტორის პოზიციიდან გამომდინარე, ბოლო ფენასთან) შეუსაბამოს, გასაჩივრებისთვის. ამან შეიძლება გამოიწვიოს შეუსაბამობა, თუ პირდაპირი წინააღმდეგობა არა, საქართველოს ტრადიციული მსმ ჩარჩოსა და ახალი მსმ მეთოდოლოგიის ნორმებს, პირობებსა და პრინციპებს

შორის. და ამან შეიძლება გამოიწვიოს N5 რეგულაციის საერთოდ გაუქმება, როგორც აღნიშნულია კომისიის მიერ წარმოდგენილი რეგულაციების განმარტებით ბარათებში.

ამავე დროს, როგორც წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის „ა“ ნაწილში შეფასებისას ვიგულისხმეთ, ვიძლევიტ რეკომენდაციას მასზე, რომ კომისიამ შეამციროს მსმ-ის განსაზღვრის მიერ მიერ წარმოდგენილი მიდგომის „მანევრირების სივრცე“ და, შესაბამისად, თვითნებობა, განსაკუთრებით მე-6, მე-10, მე-14 და მე-15 მუხლებთან დაკავშირებით. ეს იქნება ბაზრის პოზიტიური განვითარების ინტერესშიც და კომისიის ინტერესშიც, რადგან სავარაუდოდ, შეზღუდავს მრავალ საფუძველს განმარტებისთვის და, საბოლოოდ, სასამართლოში გასაჩივრებისთვის, რასაც ამ სახით შემოთავაზებული მეთოდოლოგია დაექვემდებარება.

1.2 ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ კანონის გადასინჯვა

ახლა გადავდივართ წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის საბოლოო ვარიანტის საქართველოს საკანონმდებლო და მარეგულირებელ რეჟიმთან შეჯერების საკითხზე. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ამ ახალი მეთოდოლოგიის (მისი მსმ ინდიკატორებისა და მსმ-ის განსაზღვრის პროცედურების გრძელი „სასყიდლების სიით“) არსებულ მსმ რეგულაციებზე (ე. ი., N5 რეგულაციაზე) უბრალოდ ზემოდან დადება არც სამართლებრივი თვალსაზრისით არის გონივრული და არც პროცედურული თვალსაზრისით პრაქტიკული.

2.2 პუნქტში ჩვენს მიერ მოყვანილია, ერთის მხრივ, წარმოდგენილი მეთოდოლოგიისა და, მეორეს მხრივ, ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ ან/და კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონ(ებ)ის (რომლებიც საფუძვლად ედება N5 რეგულაციას) კონკრეტული შეუსაბამობების მაგალითები. ესენია, მაგალითად, ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის მე-11 პუნქტსა და წარმოდგენილ ბაზრის ანალიზის მეთოდოლოგიას შორის, რაც ასევე არ შეესაბამება არც კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონს და არც ევროკავშირის ჩარჩო დირექტივას და მსმ გაიდლაინებს. გარდა ამისა, საჭირო იქნება N5 რეგულაციაში ახალი ტერმინების, მუხლებისა და პუნქტების სახით ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა იმისათვის, რომ ახალი მეთოდოლოგია ითვალისწინებდეს ნებისმიერ პოტენციურ სიტუაციას, რომელიც კონკურენტუნარიანობის უფრო ხისტ ანალიზს საჭიროებს.

ამის საპირისპიროდ, ამ ორი მიდგომის ასე უბრალოდ ერთმანეთზე ფენა-ფენა დადებით შესაძლებელი იქნება მომავალში ორივე მათგანის გამოყენება, რაც შექმნის ბუნდოვანებას იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ განისაზღვრება მსმ, და უფრო მეტ საფუძველს ასეთი განსაზღვრის შესახებ გადაწყვეტილებების, როგორც ამ ორ-დონიანი მსმ კანონმდებლობის წინა ფენასთან (ან, საჩივრის ავტორის პოზიციიდან გამომდინარე, ბოლო ფენასთან) შეუსაბამოს, გასაჩივრებისთვის. ეს კიდევ ერთი მიზეზია იმისათვის, რატომ უნდა მოხდეს ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონის და N5 რეგულაციის გადასინჯვა ისე, რომ ასახავდეს წარმოდგენილ მეთოდოლოგიას.

2. ევროკავშირის ჩარჩოსთან შესაბამისობაში მოყვანა

გარდა საქართველოში იმ სამართლებრივი და პროცედურული პრობლემებისა, რომლებიც მსმ-ის განსაზღვრის წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის ამსახველი რეგულაციების მიღებასთან იქნება დაკავშირებული, არსებობს ევროკავშირის ჩარჩოსთან შესაბამისობაში მოყვანის პრობლემებიც. ამ საკითხით, რომელიც ოფიციალურად ამოქმედდა ევროკავშირისა და საქართველოს შორის 2014 წლის

ივნისში ასოცირების შესახებ შეთანხმების გაფორმებით, საქართველოს მოეთხოვება მისი კანონებისა და რეგულაციების ევროკავშირის კანონებთან და რეგულაციებთან შესაბამისობაში მოყვანა.²⁰

მას შემდეგ საქართველომ იკისრა ჰარმონიზაციასთან დაკავშირებული არაერთი სხვა ინიციატივაც, რომლებსაც ქვემოთ მოკლედ მიმოვიხილავთ „ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ მონაცემებთან ერთად და იმას, თუ საქართველომ ისინი დღევანდელი მდგომარეობით როგორ შეასრულა ან არ შეასრულა.

2.1 ასოცირების შესახებ შეთანხმება

2014 წელს ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების გაფორმებისას, საქართველო დათანხმდა მთელი რიგი ცვლილებების განხორციელებას ელექტრონულ კომუნიკაციებთან მიმართებაში. მოთხოვნილი ცვლილებები მოიცავს შემდეგს:

- (1) ეროვნული მარეგულირებლის დამოუკიდებლობისა და ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერება ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში;
- (2) ახალი მარეგულირებელი ზომებისთვის საჯარო კონსულტაციის პროცედურების დადგენა;
- (3) ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში ეროვნული მარეგულირებლის გადაწყვეტილებების გასაჩივრების ეფექტური მექანიზმების ჩამოყალიბება; და
- (4) ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორში შესაბამისი პროდუქტებისა და მომსახურების ბაზრების განსაზღვრა, რომლებიც წინასწარ რეგულირებას ექვემდებარება.

გარდა ამისა, საქართველო დათანხმდა გააანალიზოს შესაბამისი პროდუქტებისა და მომსახურების ბაზრები და დაადგინოს არსებობს თუ არა მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება.²¹

ამ ეტაპების განხორციელება 2019 წლისთვის იგეგმებოდა; თუმცა, მათგან უმეტესობა ჯერაც, ოთხი წლის შემდეგაც კი, არ დასრულებულა, რაც ხაზს უსვამს საქართველოს თავდაპირველი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრის მეთოდოლოგიის კვლავ არსებობას და მოქმედ სტატუსს (2007 წ.).

აქ, საჯარო კონსულტაციებთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, რომ კომისიამ ცოტა ხნის წინ შეცვალა კონსულტაციის წესები ევროკავშირის ჩარჩო დირექტივის შესაბამისად.²² გარდა ამისა, ამ ეტაპზე კომისიას თავის ვებგვერდზე აქვს სპეციალური საჯარო კონსულტაციის გვერდი და არაერთი მარეგულირებელი გადაწყვეტილება წარსულში საჯარო კონსულტაციის გზით მიიღო.²³ ამავე დროს, თუმცა ერგბ-ის ექსპერტების მიერ რეკომენდებული იყო ბაზრის შესაბამისი სეგმენტების ჩამონათვლისა და ბაზრის კვლევისა და ანალიზის გაიდლაინების გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციის დებულებების „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანა ევროკავშირის ჩარჩო დირექტივასთან სრული შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, ეს ჯერ შესრულებული არ არის.

²⁰ იხილეთ *ევროკავშირის ოფიციალური ჟურნალი*, L 261/4, 2014 წლის 30 აგვისტო; შემდგომში მოხსენიებული როგორც „ასოცირების შესახებ შეთანხმება“.

²¹ იქვე, თავი VI, მე-5 ქვეპუნქტი, 104-დან 113-მდე მუხლები ელექტრონული საკომუნიკაციო მომსახურების შესახებ.

²² კომისიის 2003 წლის 27 ივნისის N1 რეგულაცია და 2021 წლის 9 დეკემბრის ცვლილება საჯარო კონსულტაციის წესების შემოღების თაობაზე. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5304077?publication=0>

²³ საჯარო კონსულტაციების პროცესში კომისიის მიერ მიღებული ზოგიერთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება კომისიის 2019 წლის 31 დეკემბრის გადაწყვეტილება G-20-9/156, რომელშიც მობილური საბითუმო ბაზრის სეგმენტის კონკურენციის ანალიზია შეჯამებული; კომისიის 2010 წლის 6 ივლისის N3 რეგულაციის ცვლილება სააბონენტო ნომრების პორტაბელურობის შესახებ, აგრეთვე მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონე სეგმენტების კონკურენტუნარიანობის ანალიზის მეთოდოლოგია, რომელიც ამჟამად განიხილება.

2.2 კონკრეტული შეუსაბამობები

ზემოაღნიშნულ პროცედურულ და განმარტებით პრობლემებთან ერთად, მოსაგვარებელი რჩება ზოგიერთი კონკრეტული შეუსაბამობა. ზოგიერთი მათგანი ჩვენს მიერ ქვემოთ არის განმარტებული.

ამის გაკეთებისას, ჩვენ არ ვგულისხმობთ, რომ საჭიროა საქართველოსა და ევროკავშირის კანონმდებლობას შორის სრული შესაბამისობა. როგორც საქართველოს მარეგულირებელი ჩარჩოს „ასოცირების კვლევის“ შეფასებაშია აღნიშნული, „არც წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებული ბაზრების შესახებ ევროკომისიის რეკომენდაციები და არც მსმ გაიდლაინები იურიდიულად სავალდებულო არ არის. აქედან გამომდინარე, არ ჩანს, რომ საქართველოს ეკისრება რაიმე საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულება იმისა, რომ ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაში მათი „ინტეგრირება“ მოახდინოს.

თუმცა, როგორც ავტორები დასძენენ, „ამავდროულად, ასოცირების შესახებ შეთანხმება შეიცავს საქართველოს მკაფიო ვალდებულებას, რომ ბაზრები განსაზღვროს „კონკურენციის შესახებ კანონის პრინციპების დაცვით“. აქედან გამომდინარე, კომისიის რეკომენდაციების ის დებულებები, რომლებიც განმარტავს კონკურენციის შესახებ კანონის პრინციპებს და ბაზრის სეგმენტების განმარტებისა და მსმ განსაზღვრისთვის მნიშვნელოვანია, „ინტეგრირებული“ უნდა იყოს საქართველოს კანონმდებლობაში ან მინიმუმ მათთან შესაბამისობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს.²⁴

შესაბამისად, ჩვენ მივუთითებთ ზოგიერთ იმ კონკრეტულ შეუსაბამობაზე, რომლებიც მოსაგვარებელია. ეს შეუსაბამობები მოიცავს როგორც „ასოცირების კვლევაში“ განსაზღვრულ, ასევე ჩვენს მიერ გამოვლენილ შეუსაბამობებს.

1. ევროკავშირის მსმ ჩარჩო კანონმდებლობის საბითუმო ბაზრებზე ფოკუსირება

თავდაპირველად, ევროკომისიამ დაასკვნა, რომ სატელეკომუნიკაციო ბაზრის 18 სეგმენტი უნდა დაექვემდებაროს მსმ შეზღუდვებს. თუმცა, 2020 წლისთვის, ევროკომისიის რეკომენდაცია ეხება მხოლოდ ორ საბითუმო დაკავშირების ბაზარს. კიდევ ერთხელ განვმარტავთ, რომ „წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებული ბაზრების...“ კვლევაზე მითითებისას, „უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ყველაზე მზარდ ბაზარში ჩარევას, რათა დამახინჯებული საინვესტიციო წახალისებები მინიმუმამდე შემცირდეს საცალო ბაზარზე“.

„ეს მიზანი,“ ავტორები დასძენენ, „ასახულია ევროკავშირის 2020 წლის 18 დეკემბრის შესაბამისი ბაზრების შესახებ მიმდინარე რეკომენდაციაში, ასევე 2014 წლის წინა რეკომენდაციაში ..., სადაც საცალო ბაზრები მოხსენიებული არ არის, როგორც ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებული ბაზრები.“ კონკურენციის ხარვეზების მიმართ ევროკავშირის მიდგომა..., თუნდაც საცალო დონეზე, გულისხმობს მათ აღმოფხვრას მიმწოდებლების დონეზე საბითუმო ბაზარზე დაშვების თვალსაზრისით.²⁵

²⁴ იხილეთ „საქართველოში წინასწარ რეგულირებას დაქვემდებარებული შესაბამისი ბაზრები“, ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მექანიზმი - II, 2023 წლის მარტი [მოხსენიებული, როგორც ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების კვლევა“], გვ. 41-42.

²⁵ იქვე, გვ. 49. მათ მიერ გაკეთებული ევროკავშირის ორი მითითება შეგიძლიათ იხილოთ აქ: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets> და <https://eur->

ამავე თვალსაზრისით, შემოთავაზებული მეთოდოლოგია თავის წინასწარი რეგულირების ბაზრების შეფასების წესებში ყურადღებას არ ამახვილებს მხოლოდ ან თუნდაც უპირატესად საბითუმო ბაზრებზე. არ არის პრიორიტეტული საბითუმო ბაზრების შეფასებების განხილვა, რაც საცალო ბაზრების განხილვის შესაძლებლობას ტოვებს, განსხვავებით ზემოაღნიშნული ევროკომისიის გრძელვადიანი პრაქტიკისგან, რომლის ფარგლებშიც პირველ რიგში განიხილება მზარდი ბაზრები, რომლებიც უნდა დაექვემდებაროს მსმ შეზღუდვებს.

2. 50%-იანი ნიშნულის გამოყენება

როგორც ჩანს, 50%-იანი ნიშნული ჯერ კიდევ არ არის გათვალისწინებული შემოთავაზებულ მეთოდოლოგიაში: ევროკავშირის მსმ გაიდლაინების 57-ე პუნქტში ნათქვამია: „თუ ბაზრის წილი მაღალია (FN 55), მაგრამ 50%-იან ზღვარს ქვემოთ არის, ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოები მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების შესაფასებლად უნდა დაეყრდნონ ბაზრის სხვა ძირითად სტრუქტურულ მახასიათებლებს. მათ უნდა განახორციელონ შესაბამისი ბაზრის ეკონომიკური მახასიათებლების საფუძვლიანი სტრუქტურული შეფასება, სანამ რაიმეს დაასკვნიან მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების არსებობაზე [კურსივი ჩვენია]“.

ეს 50%-იანი ნიშნული კომისიის შემოთავაზებულ მეთოდოლოგიაში არ გვხვდება. ამიტომ ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად, რეკომენდებულია მაღალი, თუმცა, 50%-ზე ნაკლები საბაზრო წილის მქონე ავტორიზებული პირების შემთხვევაში, მსმ-ის შეფასება ბაზრის ძირითადი სტრუქტურული მახასიათებლების საფუძველზე განხორციელდეს.

3. მსმ ბაზრის დაკავშირებულ სეგმენტებზე

„ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით (22-ე მუხლის მე-7 პუნქტი) დადგენილია, რომ თუ ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე ავტორიზებულ პირს აქვს მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება, მას მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლება აქვს ასევე ბაზრის მჭიდროდ დაკავშირებულ სეგმენტზე. იგივე მეორდება N5 რეგულაციაში (21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი), მაგრამ არა წარმოადგენს მეთოდოლოგიაში.

აგრეთვე, ევროკავშირის დირექტივა არ გამორიცხავს ბაზრის მჭიდროდ დაკავშირებულ სეგმენტზე მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების ქონას; თუმცა, თვით ასეთ პრეზუმფციას არ აკეთებს.²⁶ ამგვარად, „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის მე-7 პუნქტის ფორმულირება ევროკავშირის დირექტივას არ შეესაბამება. ევროკავშირის დირექტივას, „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონსა და N5 რეგულაციას შორის შეუსაბამობის თავიდან ასაცილებლად, რეკომენდებულია „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამის მუხლში ეს პრეზუმფცია შეიცვალოს ჩარჩო დირექტივით დაშვებული შესაძლებლობით.

4. კოლექტიური შეთანხმების სტანდარტი

„ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების კვლევის“ მიხედვით, „საქართველოს კანონმდებლობა, ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შედარებით, სამართლებრივ კრიტერიუმებს უფრო დაბალ

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003H0311 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007H0879> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014H0710>

²⁶ ევროკავშირის დირექტივა 2002/21/EC, მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტი.

დონეზე აყენებს იმის მიჩნევით, რომ ფარული შეთანხმების შესაძლებლობას („საშუალება აქვთ შეთანხმებულად იმოქმედონ და ერთობლივი არაკონკურენტული უპირატესობა მიიღონ“) ერთობლივი დომინირების არსებობის დასადგენად საკმარისად მიიჩნევს.²⁷ ამის საპირისპიროდ, ევროკავშირის კანონმდებლობაში „კოლექტიური დომინანტობის დასადგენად აუცილებელია სამი კუმულაციური პირობა,²⁸ რომლებიც განმარტებულია „კვლევაში,“ სადაც ასევე აღნიშნულია, რომ საქართველოს კომისია ამ განსხვავების აღმოფხვრას გეგმავს.²⁹

ჩვენ აღვნიშნავთ, რომ კომისიის შემოთავაზებული მეთოდოლოგია ნამდვილად ითვალისწინებს ევროკავშირის მსმ გაიდლაინების 67-ე პუნქტში ასახულ ფორმულირებას, კერძოდ, სამი კუმულაციური პირობის ჩამოყალიბებას, რაც ეფუძნება Airtours-ის საქმეში ევროკავშირის საერთო სასამართლოს გადაწყვეტილებას.³⁰ (თუმცა, იხილეთ აგრეთვე ჩვენი შენიშვნები ქვემოთ კომისიის შემოთავაზებული მეთოდოლოგიის მე-15 მუხლში მოცემულ რაოდენობრივ ანალიზთან დაკავშირებით.)

გარდა ამისა, „ასოცირების კვლევაში“ აღნიშნულია, რომ ევროკავშირის კონკურენციის შესახებ ჩარჩო კანონმდებლობა მოითხოვს მომავალზე ორიენტირებულ ანალიზს ფარული შეთანხმების არსებობის დასადგენად, რაც საქართველოს მოქმედ წესებში საჭირო არ არის. მომავალზე ორიენტირებული ასეთი ანალიზი მოხსენიებულია შემოთავაზებულ მეთოდოლოგიაში, რომელიც ამ კუთხით მიუთითებს ევროკავშირის მსმ გაიდლაინებზე. უფრო მეტიც, ახალ მეთოდოლოგიას ემატება მოთხოვნის მხარის და მიწოდების მხარის ურთიერთჩანაცვლებადობის შესაძლებლობის გათვალისწინების კონცეფცია, საბოლოო მომხმარებლის პერსპექტივიდან გამომდინარე, მომდევნო განხილვის პერიოდში არსებული ბაზრის პირობებისა და მათი სავარაუდო განვითარების საფუძველზე (იხ. წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის მე-9 მუხლი).

5. სამწლიანი ბაზრის პერიოდი

წარმოდგენილი მეთოდოლოგია (მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი) შეიცავს დებულებებს წინა ანალიზიდან 3 წლის შემდეგ ბაზრის ანალიზის ჩატარებასთან დაკავშირებით. ასევე, ევროკავშირის დირექტივაში (მუხლი 16/6) აღნიშნულია, რომ ბაზრის ანალიზის პროცედურები უნდა ჩატარდეს რეგულარულ ვადებში, სულ ცოტა სამ წელიწადში ერთხელ მაინც.

ამის საპირისპიროდ, ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ კანონსა და N5 რეგულაციაში არ არის მითითებული კომისიის მიერ ბაზრის ანალიზის ჩატარების ინტერვალები. კანონში სპეციალურად მითითებული შესაბამისი მოთხოვნების გარეშე, კომისიას შეუძლია ცალმხრივად, სათანადო დასაბუთების გარეშე, გააუქმოს ან შეცვალოს ეს „სამწლიანი ვადის“ დანაწესი. შესაბამისად, ამ წარმოდგენილი დებულების გამოყენებაში ბუნდოვანებისგან თავის აცილების მიზნით, სავალდებულო ბაზრის ანალიზის ჩატარების ვადები შეტანილი უნდა იყოს ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ კანონში.

²⁷ ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების კვლევა, გვ. 45.

²⁸ ევროკავშირის გაიდლაინების 65-67 პუნქტები.

²⁹ იგივე, გვ. 46.

³⁰ საქმე T-342/99, Airtours plc ევროკომისიის წინააღმდეგ EU:T:2002:146, პუნქტი 61

6. რაოდენობრივი შეფასება

ერთობლივი მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განხილვისას, მე-15 მუხლი (ნაწილი 3) ეხება *რაოდენობრივ ანალიზს*, რომელიც ასახული არ არის ევროკავშირის მსმ გაიდლაინებში.³¹ კონკრეტულად, ამ მუხლში ნათქვამია: „ბაზრის შესაბამისი სეგმენტის კონკურენტუნარიანობის კვლევისა და ანალიზის ჩატარებისას ერთობლივად მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონედ განსაზღვრის ძირითადი (აუცილებელი) კრიტერიუმია ავტორიზებული პირების მიერ ბაზრის ამ სეგმენტზე დაკავებული ფარდობითი საბაზრო წილის *რაოდენობრივი შეფასება* [კურსივი ჩვენია].“

იმავე მუხლში დამატებით ნათქვამია: მომსახურების ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების დადგენის ძირითადი კრიტერიუმის შესაბამისად ავტორიზებული პირები განისაზღვრებიან ერთობლივად მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონედ, თუ:

- ა) ორი ავტორიზებული პირის ჯამური საბაზრო წილი აღწევს სულ მცირე 60 პროცენტს, ამასთანავე, თითოეულის საბაზრო წილი უნდა იყოს არანაკლებ 25 პროცენტისა;
- ბ) სამი ავტორიზებული პირის ჯამური საბაზრო წილი აღწევს სულ მცირე 80 პროცენტს, ამასთანავე, თითოეულის საბაზრო წილი უნდა იყოს არანაკლებ 15 პროცენტისა.³²

ეს მიდგომა ძირითადად ასახულია N5 რეგულაციაში (21-ე მუხლის 2ა და 2ბ პუნქტები). ამასთან, N5 რეგულაციაში სპეციალურად არის ნახსენები ჰერფინდალ-ჰირშმანის ინდექსი (HHI), მაგრამ წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის მე-15 მუხლში (მე-3 პუნქტში) ეს ასე არ არის. იმავე დროს, როგორც „ა“ ნაწილში აღვნიშნეთ, წარმოდგენილი მეთოდოლოგია კომისიას უტოვებს მანევრირების მნიშვნელოვან სივრცეს იმის განსაზღვრისას, ბაზრის რომელი სეგმენტები გამოიყენოს მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების ასეთი შეფასებების დროს და, შესაბამისად, ტოვებს დიდ სივრცეს იმის გასაჩივრებისთვის, კომისიამ როგორი ფორმულირება მისცა ამ შეფასებებს.

გარდა ამისა, თუ ცალკეული ოპერატორის მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრისას პირველადი 50%-იანი დონე დაიშვება, საჭირო იქნება მე-15 მუხლში მითითებული სპეციფიკური დონეების მნიშვნელოვნად გადახედვა. მაგალითად, ორ ოპერატორს შორის უსიტყვო კოორდინაციის 60%-იანი სტანდარტი აღარ შეესაბამება იმ დათქმას, რომ ორივეს უნდა ჰქონოდა მინიმუმ 25%-იანი წილი. ფაქტობრივად, მეორე ოპერატორის მინიმალური წილი, თუ პირველი ასევე მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების მქონეა, 10%-ზე ნაკლები უნდა გახდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პირველ ოპერატორთან მეორე ოპერატორის პოტენციური უსიტყვო კოორდინაცია არ დააკმაყოფილებს ანალიზის პირობებს იმ მომენტში, როდესაც ამ ოპერატორის წილი 10%-ზე ნაკლები გახდება (ან დომინანტი ოპერატორის წილი 50%-ზე მეტი გახდება).

7. „შესაბამისობის ცხრილის“ მიდგომა

³¹ კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონი (მე-3 მუხლის „ი“ პუნქტი) დომინანტურ მდგომარეობას შემდეგნაირად განმარტავს: „[...] ორი ან ორზე მეტი ეკონომიკური აგენტებიდან თითოეული ჩაითვლება დომინანტური მდგომარეობის მქონედ, თუ ისინი არ განიცდიან მნიშვნელოვან კონკურენციას განსახილველი ჯგუფის შიგნით და მის მიღმა შესაბამის ბაზარზე მოქმედი სხვა ეკონომიკური აგენტებისგან, ნედლეულის წყაროს და გასაღების ბაზრის შეზღუდული ხელმისაწვდომობის, შესაბამის ბაზარზე შესვლის ბარიერებისა და საბაზრო ძალაუფლების განმსაზღვრელი სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, ამასთანავე, არაუმეტეს 3 ეკონომიკური აგენტის ერთობლივი წილი 50 პროცენტს აღემატება, ამასთანავე, თითოეულის საბაზრო წილი არანაკლებ 15 პროცენტისა; [...]“

³² აგრეთვე იხილეთ 22-ე მუხლის მე-11 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, კომისია ვალდებულია შეადგინოს „შესაბამისობის ცხრილი“ იმ რეგულაციებისთვის, რომლებსაც ის საქართველოს „ასოცირების დღის წესრიგის“ კონტექსტში იღებს. თუმცა, შემოთავაზებულ მეთოდოლოგიაში ასეთი ცხრილი არ ჩანს, მიუხედავად იმისა, რომ ის სტატუს-კვოს მკაფიო ანალიზის საშუალებას და ახალი რეგულირების საჭიროებას შექმნიდა ევროპის ელექტრონული კომუნიკაციების კოდექსის შესაბამისი მუხლების მიხედვით (ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანი საბაზრო ძალაუფლების განსაზღვრისთვის). დღესდღეობით, ახალი მეთოდოლოგია შემოთავაზებულია ყოველგვარი ანალიზის გარეშე ევროპის ელექტრონული კომუნიკაციების კოდექსის შესაბამისი დებულებების საპირისპიროდ და ასეთი მარეგულირებელი გადაწყვეტილების ადეკვატური დასაბუთების გარეშე.

7. სპეციფიკური ვალდებულებების გაუქმება

ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონი არ შეიცავს დებულებების სპეციფიკური ვალდებულებების გაუქმების შესახებ. წარმოდგენილი მეთოდოლოგია კი ასეთ დებულებებს შეიცავს. რაც შეეხება ევროკავშირის ჩარჩო დირექტივას, მასში [მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი] ნათქვამია: „იმ შემთხვევაში, თუ ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო დაასკვნის, რომ ბაზარი ეფექტიანად კონკურენტუნარიანია, ის არ დააკისრებს ან ძალაში არ დატოვებს [...]“-ში ნახსენებ სპეციფიკურ მარეგულირებელ ვალდებულებებს. იმ შემთხვევაში, როცა სექტორისთვის სპეციფიკური სპეციფიკური მარეგულირებელი ვალდებულებები უკვე არსებობს, ის ვალდებულია გააუქმოს ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე ოპერატორებისთვის დაკისრებული ასეთი ვალდებულებები.

რამდენადაც სპეციფიკური ვალდებულებების გაუქმება მნიშვნელოვანია, ისინი პირველ რიგში გათვალისწინებული უნდა იყოს ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონში და კომისია აღიჭურვოს ამ უფლებამოსილებით. წარმოდგენილ მეთოდოლოგიაში არსებული შესაბამისი დებულებები მეთოდოლოგიის მიღების შემდეგ საკმარისი არ იქნება ევროკავშირის დირექტივასთან შეუსაბამობის აღმოსაფხვრელად. აქედან გამომდინარე, სპეციფიკური ვალდებულებების გაუქმება ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონში გათვალისწინებული უნდა იყოს მარეგულირებელი ორგანოს საკანონმდებლო ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად.

2.3 ჰარმონიზაციის სხვა ინიციატივები

ზემოაღნიშნულ „ასოცირების კვლევასთან“ და შესაბამისობაში მოყვანის სხვა ინიციატივებთან ერთად, იყო რამდენიმე სხვა, მათ შორის, ერგბ-ისა და მსოფლიო ბანკის მიერ მხარდაჭერილი ინიციატივებიც, მათ შორის, ევროკავშირის შეწყვილების პროექტი, რომლებიც მიზნად ისახავდა ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ჰარმონიზაციას ელექტრონულ კომუნიკაციებთან და შესაბამის ანტიმონოპოლიურ პოლიტიკასთან და მოქმედებებთან დაკავშირებით.

ერგბ-ის მიერ მხარდაჭერილი წინადადებები

2017-2018 წლებში, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა (EBRD) დაასპონსორა ინიციატივა ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონში ასოცირების შესახებ შეთანხმების შესაბამისად ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ. ამ პროცესში, მომზადდა

და პარლამენტს დასამტკიცებლად წარედგინა შემდეგი რეგულაციებისა და დებულებების პროექტი Grant Thornton-ის, Analysys Mason-ისა და Pierston-ის დახმარებით.³³

- ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ კანონის ის დებულებები, რომლებიც ეხება კონკურენციის ეფექტიან რეგულირებას, საჯარო კონსულტაციებს და ზოგად ავტორიზაციას (ნებართვას)
 - და უნივერსალური მომსახურების და რადიოსიხშირების და ნუმერაციის რესურსების გაუმჯობესებული გამოყენების შესახებ დებულებები;
- ელექტრონული საკომუნიკაციო მომსახურების მიწოდებისა და მომხმარებელთა ინტერესების დაცვის რეგულაციები; და
- ჩარჩო დირექტივის საფუძველზე წინასწარი და ex-post რეგულირების დამტკიცების მეთოდოლოგია.

„ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონში შესაბამისი ცვლილებები პარლამენტს წარედგინა, მაგრამ არ იქნა მიღებული. თუმცა, 2021 წელს ერგბ-ის პროექტის ფარგლებში რეკომენდებული საჯარო კონსულტაციების პროცედურები კომისიის მარეგულირებელ წესებში შევიდა.

პარალელურად, Grant Thornton-მა დააყენა N5 რეგულაციის არსებითი გადახედვის წინადადება, რომელიც უნდა მოიცავდეს მსმ მეთოდოლოგიის რაოდენობრივ და ხარისხობრივ შეფასების კრიტერიუმებს. თუმცა, ეს რეკომენდაციები არ განხორციელებულა, რადგან N5 რეგულაციაში შესაბამისი ცვლილებები არ შესულა.

გარდა ამისა, მსოფლიო ბანკის ეგიდით, შემუშავდა ინფრასტრუქტურის პასიური გაზიარების საკანონმდებლო ჩარჩო. ეს ჩარჩო ეფუძნებოდა „ფართოზოლოვანი მომსახურების ღირებულების შემცირების დირექტივას“ (2014/61/EU) - ინიციატივას, რომელიც საქართველოს ფართოზოლოვანი ქსელების განვითარების 2020-2025 წლების სტრატეგიაში იყო ჩართული, რომელიც მთავრობამ 2020 წლის 9 თვის დაამტკიცა. ამის, შემდეგ მომზადდა ინფრასტრუქტურის პასიური გაზიარების შესახებ კანონპროექტი, მათ შორის, კომისიის მიერ დავების გადაწყვეტის საოპერაციო გაიდლაინები. შედეგად მიღებული „სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურისა და სატელეკომუნიკაციო მიზნებისთვის გამოყენებადი ფიზიკური ინფრასტრუქტურის გაზიარების შესახებ“ კანონი პარლამენტმა 2022 წელს მიიღო.

3. ჰარმონიზაციის სფეროში დარჩენილი პრობლემები

როგორც წინამდებარე დოკუმენტის „ა“ ნაწილშია აღნიშნული, წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის რამდენიმე მუხლში (მათ შორის, მე-6, მე-10, მე-14 და მე-15 მუხლებში) არსებული სირთულეები [ლაბორინთები] ძალზე გაართულებს მკაფიოდ განსაზღვრული რეგულაციებისა და მსმ გადაწყვეტილებების მიღებას. შესაბამისად, ეს საჭიროებს წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის მოდიფიკაციას და მის როგორც კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონთან, ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ საქართველოს კანონთან და რეგულაციებთან (რომლებიც მითითებულია „ბ“ ნაწილის 1-ლ მუხლში), ასევე ევროკავშირის ანტიმონოპოლიურ კანონმდებლობასთან (რომლებიც განხილულია მე-2 მუხლში) შესაბამისობაში მოყვანას.

ეს ნიშნავს იმას, რომ საჭირო იქნება მრავალი ცვლილების შეტანა იმისათვის, რომ წარმოდგენილი რეგულაცია ამ ორივე კონტექსტთან შესაბამისობაში მოვიდეს. შესაბამისობაში მოყვანის პრობლემების ამ შეფასებას ვასრულებთ სამი მათგანის გაშუქებით, კერძოდ, ესენია: 50%-იანი წილი თუ 40%-იანი

³³ იხილეთ <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/tcpsd/ict-harmonisation-of-laws-regulation-of-next-generation-access-and-regulatory-development.html>.

წილი, ფოკუსი საცალო ბაზარზე თუ საბითუმო ბაზარზე, და მსმ-ის განსაზღვრის სამი კრიტერიუმის განსაზღვრა და დაბალანსება. თითოეული მათგანი განხილულია ქვემოთ.

50%-იანი წილი თუ 40%-იანი წილი

მთავარი განმარტებითი და პროცედურული პრობლემაა იმ განსხვავებაში, რომ მსმ-ის არსებობის დადგენისთვის ევროკავშირის ჩარჩოთი ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე ოპერატორის წილი უნდა აღემატებოდეს 50%-ს, ხოლო კომისიის ახალი მეთოდოლოგიით - 40%-ს. ჩვენი ვარაუდით, ეს პირველი დონე ასახავს იმ თავდაპირველ მიზეზს, რის გამოც ანტიმონოპოლიური ზომები შემოტანილ იქნა ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორში, კერძოდ, იმ ტრადიციული სატელეფონო კომპანიების შესახებ, რომლებიც ფიქსირებული მომსახურების ბაზრის 90%-იან ან მეტ წილს ფლობდნენ. აგრეთვე, მისმა მიღებამ უნდა შეამციროს ის ბუნდოვანებები, რომლებსაც 40%-იანი დონე წარმოშობს საქართველოში, სადაც, როგორც ვაჩვენებთ, ოპერატორს 40%-ზე ოდნავ მაღალი წილი შეიძლება ეკავოს მობილური აბონენტების ბაზრის სეგმენტზე, მაგრამ 40%-ზე დაბალი წილი შეიძლება ეკავოს მობილური ინტერნეტის ბაზრის სეგმენტზე.

შესაბამისად, წარმოდგენილ მეთოდოლოგიაში მსმ-ის შეფასება უნდა დაემატოს იმ სიტუაციებში, როცა შესაბამის სეგმენტზე ოპერატორის წილი 40%-ზე მაღალია, მაგრამ 50%-ზე დაბალია. უფრო მეტიც, როგორც ევროკავშირის გაიდლაინებშია მითითებული, ეროვნულმა მარეგულირებელმა ორგანომბმა ასეთ გარემოებებში მსმ-ის არსებობაზე დასკვნების გამოტანამდე ჯერ შესაბამისი ბაზრის ეკონომიკური მაჩვენებლების სრულფასოვანი სტრუქტურული შეფასება უნდა ჩაატარონ.

ფოკუსი საცალო ბაზარზე თუ საბითუმო ბაზარზე

ასევე რჩება კითხვა იმაზე, თუ მსმ-ის შეფასებისას რა ზომით უნდა გამახვილდეს ყურადღება საბითუმო ბაზრებზე და ეს წესი საქართველოზე უნდა გავრცელდეს თუ არა. ევროკავშირმა, რომელიც თავდაპირველად ყურადღებას საცალო ბაზრებზე ამახვილებდა, მსმ-ის არსებობა 18 სხვადასხვა სეგმენტში დაადგინა. ამ ფოკუსმა დროთა განმავლობაში გადაინაცვლა საბითუმო სეგმენტებზე, სადაც მსმ შეზღუდვები ამჟამად მხოლოდ ორ სეგმენტზე გამოიყენება.³⁴

რა უნდა გააკეთოს საქართველომ: ევროკავშირის ქვეყნებთან შედარებით თავისი პატარა ბაზრით იგივე პროცესი გაიაროს (ე. ი., დაიწყოს საცალო სექტორზე ორიენტირებული მსმ-ის შეფასებებით და შემდეგ გადავიდეს სულ რამდენიმე საბითუმო სეგმენტზე მსმ-ის შეფასებებზე) თუ მან ყურადღება ძირითადად საბითუმო სექტორზე მსმ-ის შეფასებაზე გაამახვილოს? საკვანძო კონტექსტური საკითხია ის, რომ საქართველოს ბაზარი ევროკავშირის უმეტესი ქვეყნების ბაზრებისგან განსხვავდება იმით, რომ მასში არ ყოფილა უწყვეტი დომინანტობა ან მინიმუმ წამყვანი არსებობა ისეთი მსგავსი მონოპოლისტი ტრადიციული ფიქსირებული სატელეფონო კომპანიებისა, როგორცაა France Telecom (Orange), Deutsche Telecom ან Telefonica.

მსმ-ის განსაზღვრის სამი კრიტერიუმის დაბალანსება

გარდა ამისა, როგორც აღვნიშნეთ, წარმოდგენილი მეთოდოლოგია ძირითადად ფოკუსირებულია მსმ-ის არსებობის დასადგენად გამოყენებული სამი კრიტერიუმიდან მხოლოდ ერთზე. ეს არის მეორე კრიტერიუმი, რომლითაც ფასდება ის ფაქტორები, რომლებზეც მისი ვარაუდით ოპერატორებს აქვთ გარკვეული კონტროლი. დანარჩენ ორ კრიტერიუმს, რომლებიც ეხება საბაზრო ბარიერების არსებობასა და ბაზრის რეგულირების მექანიზმის ხარვეზებზე კონკურენციის კანონის რეაგირების საკმარისობას,

³⁴ ევროკავშირის მიერ ადრე სხვადასხვა საცალო სეგმენტზე ყურადღების გამახვილებისა და შემდეგ საბითუმო სეგმენტებზე ყურადღების გადატანის შესახებ მიმოხილვის გასაცნობად, იხილეთ, ავტორები: მარტინ ქეივი და სხვები - „ევროპული ჩარჩო ტელეკომუნიკაციების რეგულირებისთვის: 25-წლიანი შეფასება,“ Review of Industrial Organization (2019 წ.), №55, გვ. 50.

შედარებით ნაკლები ყურადღება ეთმობა მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის მიერ წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის მე-11 მუხლში სამივე კრიტერიუმია აღიარებული.

ამასთან, როგორც „ასოციაციის კვლევაში“ აღნიშნული, პირველი და მესამე კრიტერიუმები მნიშვნელოვნად ეხება ხელისუფლების ნაკლოვანებებს - როგორც ბაზარზე შესვლის მარეგულირებელ ბარიერებს, ასევე კონკურენციის კანონის არსებობასა და ეფექტიან იმპლემენტაციას (ჩვეულებრივ, ex-post რეგულირებით). კომისიის ძირითადი დაშვება მდგომარეობს იმაში, რომ კონკურენციის ყველა შეზღუდვა გამომდინარეობს ოპერატორებიდან და არა ხელისუფლების მხრიდან. ამ კონტექსტში, ისეთი დანაწესი, როგორცაა „იმ პირობით, თუ არსებული რეგულაციები არ იწვევს ან ხელს არ უწყობს მსმ-ის წარმოქმნას,“ განხილული უნდა იყოს საქართველოში მიღებული მსმ რეგულაციების შემადგენელ ნაწილად.

დაშვებები და შეზღუდვები

ქვემოთ შეჯამებულია ზოგადი დაშვებები და შეზღუდვის პირობები, რომლებიც ამ დოკუმენტში მოცემულ შეფასებას ეხება:

- ანგარიშში წარმოდგენილ ინფორმაციას კომპანია გამოიყენებს მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების მიზნით და კომპანიამ ეს ანგარიში შეიძლება წარუდგინოს საქართველოს ხელისუფლებას და კომისიას.
- ეს ანგარიში ეფუძნება უახლეს ინფორმაციას, რომელიც ჩვენთვის ხელმისაწვდომი იყო 2023 წლის 19 დეკემბერს ჩვენი სამუშაოს დასრულებისას, და ჩვენ არ ვართ პასუხისმგებელი განვახორციელოთ მისი განახლება ანგარიშის მომზადების თარიღის შემდეგ დამდგარი მოვლენების მხედველობაში მისაღებად.
- ჩვენი დასკვნები უნდა ჩაითვალოს ქმედითად გარკვეული დროის ინტერვალით და შეიძლება დაექვემდებაროს განახლებებს. ჩვენ არ შეგვიძლია გარანტირებულად განვაცხადოთ, რომ ანგარიშში წარმოდგენილი რომელიმე პროგნოზი ან შეფასება განხორციელდება, თუმცა ისინი მომზადებულია მაქსიმალური სიფრთხილით და კვლევის ფაზაში სხვადასხვა წყაროების მიერ ჩვენთვის მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე.
- დოკუმენტი ეფუძნება სანდოდ მიჩნეულ მონაცემებს, შეფასებებსა და პროგნოზებს.
- როგორც ჩვენთვის ცნობილია, ამ დოკუმენტში გაცხადებული ფაქტები, რომლებსაც ეფუძნება ანალიზი და დასკვნები, არის ჭეშმარიტი და სწორი. ჩვენთვის მოწოდებული, ამ დოკუმენტში შეტანილი და დასკვნების ჩამოყალიბებაში გამოყენებული ინფორმაცია, შეფასებები და მოსაზრებები სანდოდ მიჩნეული წყაროებიდან არის მოპოვებული და ჭეშმარიტად და მართებულად ითვლება.
- ანგარიში არ შეიძლება გამოყენებულ იქნას სხვა შეფასებასთან ან კვლევასთან ერთად. ამ ანგარიშის სრულად ან ნაწილობრივ რეპროდუცირება დაუშვებელია და ამ დოკუმენტის დასკვნები არ შეიძლება გამოიყენოს მესამე მხარემ რაიმე მიზნით, შპს ბიდიო კონსალტინგის წერილობითი თანხმობის გარეშე. ამ დოკუმენტის რომელიმე პუნქტში ცვლილება არ უნდა განახორციელოს შპს ბიდიო კონსალტინგის გარდა სხვა პირმა და ჩვენ არ ვართ პასუხისმგებელი ასეთ უნებართვო ცვლილებაზე.
- შპს ბიდიო კონსალტინგი, კალბა ინტერინეიშენალ, ინკ.ი და და მათი ოფიციალური პირები აცხადებენ, რომ ისინი დამოუკიდებლები არიან და არ აქვთ ინტერესი ამ კვლევის მიმართ. ჩვენი ჰონორარი წინასწარ იყო განსაზღვრული და პროექტის შედეგებზე დამოკიდებული არ იყო.