

КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА

РЕШЕНИЕ № 266

от 23 юли 2020 г.

На основание чл. 30, т. 1 - 4, чл. 150, ал. 1, във връзка с чл. 166, ал. 1 и 2, чл. 167, ал. 1 и 2, чл. 168, чл. 169, чл. 170, чл. 171, чл. 173, чл. 174, ал. 1, т. 1, 2, 3, 5 и 9 и ал. 2, чл. 217, ал. 1 и чл. 220, ал. 1 и 3 от Закона за електронните съобщения,

Във връзка с Методиката за условията и реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара,

Както и във основа на извършения от Комисията за регулиране на съобщенията анализ на съответните пазари, съгласно Приложението, неразделна част от настоящото решение,

Както и във връзка с проведена процедура за обществено обсъждане, съгласно чл. 151, ал. 2 и 3, във връзка с чл. 36, ал. 1 - 4 от Закона за електронните съобщения, открита с Решение № 104/12.03.2020 г. на Комисията за регулиране на съобщенията и приключена с Решение № 216/18.06.2020 г. на Комисията за регулиране на съобщенията,

Както и във връзка с проведена процедура на нотификация на проекта на решение до Европейската комисия съгласно чл. 7 и чл. 7а от Директива 2002/21/ЕО и чл. 42, чл. 42а и чл. 42б от Закона за електронните съобщения,

Както и на основание чл. 35, ал. 6, т. 2 от Закона за електронните съобщения, във връзка с чл. 60, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс,

КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА

РЕШИ:

I. Определя пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи (пазар 2 от Препоръка на Европейската комисия 2014/710/ЕС от 9 октомври 2014 г.)¹ като съответен пазар, подлежащ на *ex ante* регулиране.

II. Съответният пазар по т. **I** се състои от следните четири самостоятелно обособени продуктови пазари, всеки от тях с географски обхват територията на Република България:

1. Пазар на едро на терминиране на гласови повиквания в мобилната наземна мрежа, работеща в обхвати 900 MHz, 1800 MHz и 2 GHz, на „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД;

¹ Препоръка на Комисията от 09 октомври 2014 г. относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните комуникации, подлежащ на регулиране *ex ante* в съответствие с Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (2014/710/ЕС) (ОВ L 295/11.10.2014 г.)

2. Пазар на едро за терминиране на гласови повиквания в мобилната наземна мрежа, работеща в обхвати 900 MHz, 1800 MHz и 2 GHz, на „А1 България“ ЕАД;

3. Пазар на едро за терминиране на гласови повиквания в мобилната наземна мрежа, работеща в обхвати 900 MHz, 1800 MHz и 2 GHz, на „Теленор България“ ЕАД.

4. Пазар на едро за терминиране на гласови повиквания в мобилната наземна мрежа, работеща в обхват 1800 MHz на „Булсатком“ ЕАД.

III. На съответните пазари по т. II липсва ефективна конкуренция поради наличие на всеки от тях на предприятие със значително въздействие върху пазара.

IV. Определя „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „А1 България“ ЕАД, „Теленор България“ ЕАД и „Булсатком“ ЕАД като предприятия със значително въздействие върху съответните пазари на едро на терминиране на повиквания в собствените им мобилни наземни мрежи.

V. Налага и продължава специфичните задължения на „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „А1 България“ ЕАД, „Теленор България“ ЕАД и налага специфични задължения на „Булсатком“ ЕАД, както следва:

1. Задължение за достъп до и ползване на необходими мрежови елементи и/или съоръжения:

1.1. Продължава наложеното на „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „А1 България“ ЕАД и „Теленор България“ ЕАД задължение за достъп. Налага на „Булсатком“ ЕАД задължение за достъп. Определя задължението за достъп, наложено на посочените предприятия, както следва:

1.1.1. Запазване на предоставения, преди налагане на настоящото задължение, достъп за осигуряване на взаимно свързване.

1.1.2. Предоставяне на достъп с оглед осигуряване на взаимно свързване за предоставяне на услугата терминиране на гласови повиквания, без поставяне на ограничения в зависимост от произхода на повикванията, които могат да бъдат терминирани.

1.1.3. Предоставяне на отворен достъп до технически интерфейси, протоколи или други възлови технологии, необходими за осигуряване на оперативна съвместимост на услугите.

1.1.4. Добросъвестно водене на преговори с предприятията, искащи достъп.

1.2. Определя по отношение на „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „А1 България“ ЕАД, „Теленор България“ ЕАД и „Булсатком“ ЕАД условия във връзка със задълженията по т. 1.1, както следва:

Да уведомяват писмено и мотивирано предприятията, с които водят преговори за сключване на договор за взаимно свързване и/или за предоставяне на услуги, регламентирани във вече сключен договор за взаимно свързване, когато не могат да сключат договора за взаимно свързване и/или да предоставят услугата в срока, определен респективно в действащата нормативна уредба, в условията на предприятието за предоставяне на услуги по взаимно свързване и/или в сключения договор за взаимно свързване.

2. Задължение за прозрачност

2.1. Продължава наложеното на „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „А1 България“ ЕАД и „Теленор България“ ЕАД задължение за прозрачност. Налага на „Булсатком“ ЕАД задължение за прозрачност. Определя задължението за прозрачност, наложено на посочените предприятия, както следва:

2.1.1. Задължава предприятията по т. IV да осигурят прозрачност на условията, при които се предоставя взаимно свързване и необходимия за неговото реализиране достъп, включително и по отношение на информация за неценовите и ценовите условия за терминиране на повиквания. Предприятията следва да публикуват и актуализират на

официалната си страница в интернет и предоставят при поискване информацията относно следното:

2.1.1.1. Описание на предлаганите услуги за взаимно свързване, условия и срокове за предоставянето им.

2.1.1.2. Описание на точките за взаимно свързване - местоположение и брой на точките на взаимно свързване, капацитет на свързване, начини за маршрутизация; изисквания за управление, маршрутизиране, отчитане на трафика и прогнози за трафик.

2.1.1.3. Процедури и срокове за откриване, промяна и закриване на точки на взаимно свързване.

2.1.1.4. Стандарти, технически изисквания, интерфейси за реализиране на достъп с цел реализиране на взаимно свързване, протоколи за сигнализация.

2.1.1.5. Условия за предоставяне на терминиране на трафик.

2.1.1.6. Условия за предоставяне на необходимите технически и програмни средства за реализиране на взаимното свързване.

2.1.1.7. Условия за осигуряване на достъп до мрежови съоръжения и елементи, необходими за осигуряване на достъп до мрежата с цел терминиране на трафик в нея.

2.1.1.8. Цени на следните услуги по взаимно свързване: терминиране на национални повиквания и повиквания с произход държави-членки на Европейския съюз/Европейската икономическа зона (ЕС/ЕИЗ), цени за терминиране на повиквания с произход държави, различни от държавите-членки на ЕС/ЕИЗ по отделни дестинации, цени за терминиране на повиквания без идентификация на линията на викация (CLI).

2.1.1.9. Изисквания за качество - стойности на параметри на качеството на услугите при взаимно свързване;

2.1.1.10. Изисквания за номериране, адресиране и за идентификация на линията на викация;

2.1.1.11. Срокове за отговор на заявките за предоставяне на всяка от услугите, процедури за отстраняване на повреди, процедури за възстановяване на услугата и нейното качество.

2.1.2. В случаите, когато предприятията по т. IV предоставят услуги по съвместно разполагане и други форми на съвместно ползване, те са длъжни да публикуват и актуализират на официалната си страница в интернет и предоставят при поискване информацията относно следното:

2.1.2.1. Информация за местата за съвместно разполагане и процедура за предоставяне на тази информация на заинтересованите лица.

2.1.2.2. Възможности за съвместно разполагане и други форми на съвместно ползване.

2.1.2.3. Условия за достъп до компютърни и софтуерни системи за поддръжка.

2.1.2.4. Характеристики и технически ограничения за съоръженията, които могат да бъдат съвместно разполагани.

2.1.2.5. Мерки за сигурност.

2.1.2.6. Условия за допускане на служители на конкурентни предприятия.

2.1.2.7. Стандарти за безопасност.

2.1.2.8. Правила за разпределяне на пространството, когато то е ограничено.

2.1.2.9. Условия за проверка от конкурентни предприятия на местата, в които е възможно физическо съвместно разполагане, или на местата, където съвместното разполагане е отказано поради липса на възможност.

2.1.2.10. Цени за предоставяне на съвместно разполагане и други форми на съвместно ползване.

2.2. Задължава предприятията по т. IV да публикуват и актуализират на официалната си страница в интернет, като уведомяват за това Комисията за регулиране

на съобщенията, информация за неценовите условия за терминиране на повиквания, за цените за терминиране на повиквания с произход държава, различни от държавите-членки на ЕС/ЕИЗ по отделни дестинации, за цените за терминиране на повиквания без идентификация на линията на викация (CLI), за цените за терминиране на национални повиквания и повиквания с произход държава-членки на ЕС/ЕИЗ и за осигуряване на необходимия за реализиране на взаимното свързване достъп, приложими към трети лица, свързани с всяко от горепосочените предприятия, включително при осъществяване на взаимно свързване с обществената си фиксирана телефонна мрежа.

2.3. „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „А1 България“ ЕАД и „Теленор България“ ЕАД да актуализират публикуваната информация по т. V.2.1 и т. V.2.2 в срок до 14 дни от съобщаването на настоящото решение. „Булсатком“ ЕАД да публикува информацията по т. V.2.1 и т. V.2.2 в срок до един месец от съобщаването на настоящото решение.

2.4. Информацията по т. V.2.1 и т. V.2.2 да се актуализира от посочените предприятия в срок до 3 (три) работни дни от настъпване на промяна в някое от условията, както и съобразно дадени от Комисията за регулиране на съобщенията указания на основание чл. 167, ал. 2 от Закона за електронните съобщения, в случай че указанията засягат степента на подробност на публикуваната информация.

2.5. Задължава предприятията по т. IV в срок до 7 дни, считано от датата на публикацията и актуализация на информацията по т. V.2.1 и т. V.2.2 да уведомят писмено Комисията за регулиране на съобщенията за мястото на страницата си в интернет, на което е извършена публикацията.

3. Задължение за равнопоставеност

Продължава наложеното на „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „А1 България“ ЕАД и „Теленор България“ ЕАД задължение за равнопоставеност. Налага на „Булсатком“ ЕАД задължение за равнопоставеност. Определя задължението за равнопоставеност, наложено на посочените предприятия, както следва:

3.1. Предоставяне на взаимно свързване (включително достъп до помещения и съоръжения, необходими за взаимното свързване) при равностойни условия за сходни обстоятелства, при които вече е предоставено взаимно свързване на други предприятия, предоставящи еквивалентни електронни съобщителни услуги, включително на своето собствено поделение на дребно и/или на свързани лица.

3.2. Предоставяне на услуги и информация на предприятие, искащо взаимно свързване, при същите условия и качество като тези, ползвани от предприятието със значително въздействие върху пазара при предоставяне на собствени услуги, както и предлагани от предприятието със значително въздействие на пазара на свързаните с него лица и на предприятията, с които вече е сключен договор.

4. Разделно счетоводство

4.1. Продължава наложеното на „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „А1 България“ ЕАД и „Теленор България“ ЕАД задължение за водене на разделно счетоводство, което обхваща цялостната дейност на съответното предприятие.

4.2. „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „А1 България“ ЕАД и „Теленор България“ ЕАД се задължават да изпълняват задължението за разделно счетоводство в съответствие с изискванията на „Форма и методология за въвеждане и прилагане на разделно счетоводство” – Анекс към Приложението на настоящото решение.

5. Ценови ограничения, включително задължения за разходоориентираност

5.1. Продължава и изменя наложеното на „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „А1 България“ ЕАД, и „Теленор България“ ЕАД задължение за прилагане на разходоориентирани цени за терминиране на национални повиквания и

повиквания с произход държави-членки на ЕС/ЕИЗ. Налага на „Булсатком“ ЕАД задължение за прилагане на разходоориентирани цени за терминиране на национални повиквания и повиквания с произход държави-членки на ЕС/ЕИЗ:

5.1.1. Задължение за прилагане на разходоориентирани цени в съответствие с нивата за 2020 г. в Решение № 585/24.11.2016 г. на Комисията за регулиране на съобщенията, определени въз основа на разходи на ефективен оператор, изчислени в съответствие с адаптирания чист BULRIC (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) модел на Комисията за регулиране на съобщенията.

5.1.2. Ценовите ограничения по т. **5.1.1** се прилагат до влизане в сила на задължението за прилагане на единна максимална цена за терминиране на гласови повиквания в мобилни мрежи, определена с делегирания акт на Европейската комисия, приет на основание чл. 75 (1) от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения.

5.2. По отношение на повиквания с произход държави, различни от държавите-членки на ЕС/ЕИЗ и повиквания без идентификация на линията на викация (CLI) предприятията по т. **IV** прилагат цените, публикувани в изпълнение на изискванията на т. **V.2.1.1.8**.

VI. Разпорежда предварително изпълнение на настоящото решение.

Мотиви:

Съгласно чл. 30, т. 1-4 и чл. 150 и сл. от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) едно от основните правомощия на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС/Комисията) е свързано с определяне, анализ и оценка на съответните пазари на електронни съобщителни мрежи и/или услуги с цел да се установи наличието или липсата на ефективна конкуренция на съответния пазар. В случаите, когато въз основа на анализ на съответния пазар се установи, че не е налице ефективна конкуренция, Комисията определя предприятие или предприятия със значително въздействие върху пазара и налага на това предприятие или предприятия специфични задължения.

Със свое Решение № 357/23.06.2016 г. КРС извърши определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответен пазар, подлежащ на *ex ante* регулиране.

Съгласно чл. 157а, ал. 1 от ЗЕС, КРС извършва анализ на съответния пазар и изпраща нотификация относно съответния проект за мярка в рамките на три години от приемането на предходна мярка за същия пазар, съответно в рамките на две години от приемането на преработена препоръка за съответните пазари за пазари, които по-рано не са били предмет на нотификация пред Европейската комисия (ЕК).

Съгласно чл. 15 (3) от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, при определянето на съответните пазари КРС отчита максимално препоръката на ЕК за съответните пазари, приета на основание чл. 15 (1) от същата директива. ЕК е приела своята нова (трета) Препоръка от 9 октомври 2014 г. относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните комуникации, подлежащи на *ex ante* регулиране. В Препоръка 2014/710/ЕС е включен и пазарът на терминиране на повиквания в индивидуални мобилни мрежи (пазар 2 от препоръката).

Настоящото решение финализира четвъртия кръг на анализ на пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи. Обхватът на този пазар не е променян с Препоръка 2014/710/ЕС.

Настоящото решение е прието от КРС при отчитане в максимална степен и на приетите на основание чл. 19 (1) от Директива 2002/21/ЕО препоръки на ЕК, както и на Разяснителната бележка на ЕК към Препоръката за съответните пазари от 2014 г.

КРС определя четири пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответни пазари, подлежащи на *ex ante* регулиране. След като анализира същите, Комисията установи липсата на ефективна конкуренция на съответните пазари поради наличие на предприятия със значително въздействие върху тях. Вследствие на установените конкурентни проблеми КРС определи специфичните задължения за предприятията със значително въздействие, които счита че следва да бъдат наложени, продължени и изменени с цел осигуряване на условия за ефективна конкуренция. Конкретните мотиви на Комисията се съдържат в Приложението към настоящото решение.

Задълженията на предприятията по т. V, които налагат изменение на вече сключените договори за взаимно свързване, изискват от предприятията да предприемат всички необходими действия по изменение на сключените договори за взаимно свързване, с оглед включването на условия съобразно наложените с настоящото решение специфични задължения. Дейността на предприятията следва да бъде съобразена с решението на КРС във всеки момент на неговото действие. В тежест на регулираните предприятия е да уредят своите търговски отношения по начин, който да не поставя изпълнението на специфичните задължения в зависимост от съгласието на насрещната страна по договора.

Съгласно чл. 159, ал. 2 от ЗЕС, от момента на постановяване на решението предприятията са длъжни фактически да изпълняват наложените им специфични задължения - ценови ограничения по отношение на регулираните повиквания, дори и в случай че договорите за взаимно свързване не са изменени, както и да не предлагат условия, които не съответстват на наложените им задължения. Съгласно чл. 159, ал. 3 от ЗЕС, предприятията изпращат копие от договора или от неговите изменения за сведение в комисията в едномесечен срок от подписването им.

Процедура по обществено обсъждане и нотификация на проекта на решение по реда на чл. 7 и чл. 7а от Директива 2002/21/ЕО и чл. 42, чл. 42а и чл. 42б от ЗЕС:

С Решение № 104/12.03.2020 г. КРС прие проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазарите на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответни пазари, подлежащи на *ex ante* регулиране. Приетият проект беше поставен на обществено обсъждане по реда на чл. 151, ал. 2 във връзка с чл. 36 от ЗЕС.

В хода на процедурата по обществено обсъждане постъпиха становища от „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, Сдружение за електронни комуникации, „А1 България“ ЕАД, „Теленор България“ ЕАД и „Verizon France“ SAS. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) представи своето становище по проекта (прието с Решение № 273/16.04.2020 г. на КЗК).

В изпълнение чл. 7 и чл. 7а от Директива 2002/21/ЕО и чл. 42, чл. 42а и чл. 42б от ЗЕС, проектът на решение се нотифицира от КРС до ЕК, националните регулаторни органи на държавите-членки на ЕС и Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения. С писмо вх. № 13-00-4/17.07.2020 г. ЕК представи своето становище относно проекта на решение.

Мотиви за разпореденото предварително изпълнение:

Съгласно чл. 4 (1) от Директива 2002/21/ЕО до приключване на обжалването решението на националния регулаторен орган остава в сила, освен ако не са приложени временни мерки в съответствие с националното законодателство. В тази връзка пар. 14 от Преамбюла на Директива 2009/140/ЕО, която изменя чл. 4 от Директива 2002/21/ЕО, пояснява, че временни мерки със суспензивен ефект спрямо решенията на национален регулаторен орган следва да бъдат предоставяни единствено в спешни случаи за предотвратяване на сериозна и непоправима вреда за страната, поискала тези мерки, и ако балансът на интересите изисква това.

В пар. 15 от Преамбюла на Директива 2009/140/ЕО се посочва, че съществува широко разминаване в начина, по който апелативни органи (в Европейския съюз) са прилагали временни мерки за спиране на решенията на националните регулаторни органи, като с цел постигане на по-голяма последователност на подхода следва да се приложи общ стандарт в съответствие със съдебната практика на Общността. Посоченото в пар. 14 - 15 от Преамбюла на Директива 2009/140/ЕО се отнася до хипотезата на чл. 166, ал. 4, във връзка с ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), който урежда спиране на предварителното изпълнение, когато то е допуснато по силата на отделен закон. Това се потвърждава и от мотивите на проекта на Европейската комисия за изменения на Директиви 2002/21/ЕО, Директива 2002/19/ЕО и Директива 2002/20/ЕО², които съгласно практиката на Съда на Европейския съюз е източник за тълкуване на действителната воля на европейския законодател (Решение от 28.03.1996 г., C-468/93 *Gemeente Emmen/Belastingdienst Grote Ondernemingen*, пар. 21).

Следователно разпоредбата на чл. 4 (1) от Директива 2002/21/ЕО изисква от държавите-членки да предвидят предварително изпълнение на решенията на националните регулаторни органи по силата на закона, като спирането му може да бъде допуснато само в спешни случаи за предотвратяване на сериозна и непоправима вреда за страната, поискала тези мерки, и ако балансът на интересите изисква това. В този смисъл е и съдебната практика на Върховния административен съд (ВАС), която приема, че чл. 4 (1) от Директива 2002/21/ЕО изисква предварително изпълнение по силата на закона на всички решения на КРС: Определения №№ 12813/2011 г.; 16004/2011 г.; 5759/2013 г.; 5886/2013 г.; 6260/2013 г.; 6673/2013 г.; 6696/2013 г.; 6751/2013 г.; 7550/2013 г.; 8387/2013 г.; 8465/2013 г.; 8945/2013 г.; 10644/2014 г. и др.

Разпоредбата на чл. 4 (1) от Директива 2002/21/ЕО е въведена чрез специфично законодателно решение с измененията на ЗЕС от 29.12.2011 г., като до момента на тези изменения решенията на националните регулаторни органи за анализ на съответни пазари и налагане на специфични задължения (в това число и Решение № 236/17.03.2009 г. от първия кръг пазарни анализи) са имали предварително изпълнение по силата на закона. При действието на отменения закон за КРС нямаше задължение да доказва наличието на някое от основанията за разпореждане на предварително изпълнение.

Съгласно чл. 35, ал. 6, т. 2 от ЗЕС, Комисията включва разпореждане за предварително изпълнение при условията на чл. 60 от АПК при издаване на решения за определяне и анализ на съответни пазари, за определяне на предприятия със значително

² *Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and services, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (presented by the Commission), COM(2007) 697 final, p. 10.*

въздействие на съответен пазар, за налагане на специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар и за налагане на временни задължения. В случай че КРС не допусне предварително изпълнение и бъде подадена жалба срещу настоящото решение, оспорването има суспензивен ефект и автоматично спира изпълнението на решението (чл. 166, ал. 1 от АПК). В този смисъл, дори и при липса на разпоредбата на чл. 35, ал. 6, т. 2 от ЗЕС, КРС е задължена по силата на чл. 4 (1) от Директива 2002/21/ЕО да разпорежи предварително изпълнение на решението на основание и при условията на чл. 60, ал. 1 от АПК.

За разлика от хипотезата на предварително изпълнение по силата на закона, когато КРС не е задължена да изложи мотиви за допускането му, в хипотезата на чл. 60, ал. 1 от АПК в тежест на административния орган е да установи по несъмнен начин обстоятелствата, съставляващи конкретна предпоставка и обуславящи необходимост от прилагането на административния акт преди влизането му в сила. Когато допуска предварително изпълнение на административния акт, органът има задължението не само да изпише в акта нормата на чл. 60, ал. 1 от АПК, но и да изложи обстоятелствата, които в случая изискват предприемане на неотложни действия за промяна на съществуващото до издаването на акта фактическо положение (Определение № 5693/2012 г. на ВАС, VII отд.). Гаранция за изпълнението на това задължение на административния орган е отговорността на държавата в случаите на отмяна по съответния ред на незаконосъобразно допуснато предварително изпълнение на издаден административен акт.

При отчитане на гореописаните изисквания за законосъобразност на разпореждането за предварително изпълнение и при отчитане на задължението за КРС по чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО, във връзка с чл. 288(3) от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), да направи всичко възможно в рамките на своите правомощия да изпълни задълженията по директивата, КРС счита за необходимо да изследва кои от обстоятелствата по чл. 60, ал. 1 от АПК са налице по отношение на настоящото решение.

Видно от нормата на чл. 60, ал. 1 от АПК в административния акт се включва разпореждане за предварителното му изпълнение, когато това се налага:

- за да се осигури животът или здравето на гражданите;
- да се защитят особено важни държавни интереси;
- да се защитят особено важни обществени интереси;
- при опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта;
- при опасност от закъснението на изпълнението да последва значителна или трудно поправима вреда;
- по искане на някоя от страните - в защита на особено важен неин интерес, като в този случай административният орган е задължен да определи гаранция.

След като в чл. 35, ал. 6 от ЗЕС е предвидено допускане на предварително изпълнение при условията на чл. 60, ал. 1 от АПК, съдът прави преценка относно наличието на предпоставките за допускане на предварително изпълнение на акта, мотивирани от КРС. В случай че КРС не докаже наличието на поне едно от изброените обстоятелства по чл. 60, ал. 1 от АПК, съдът отменя разпореждането за предварително изпълнение.

С оглед характера на административния акт целта да се осигури животът или здравето на гражданите е неприложима в конкретния случай, поради което КРС не разглежда посочената хипотеза.

1. Разпореждането се налага, за да се защитят особено важни обществени интереси - необходимост от осигуряване на ефективна конкуренция на пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи:

С настоящото решение е установено, че предприятията, предоставящи услугата терминиране на гласови повиквания, притежават качеството на естествени (фактически) монополисти на съответния пазар, включващ единствено собствената им мобилна мрежа. Заключениета от пазарния анализ сочат, че по отношение на конкуренцията на съответния пазар са налице непреодолими бариери, базирани на ниво инфраструктура. Съществуващите технологични ограничения (единствено предприятието, собственик на дадена мрежа, има възможност да терминира дадено гласово повикване, предназначено за негов потребител) и контролът върху собствената инфраструктура на предприятията, която не може да бъде дублирана, са основание КРС да счита, че не са налице предпоставки, които без регулаторна намеса биха довели до промени в конкурентната среда и до намаляване на цените на услугите на разглеждания пазар.

Комисията счита, че е налице особено важен обществен интерес, който се изразява в необходимостта от ефективното изпълнение на наложените специфични задължения от страна на предприятията със значително въздействие върху съответните пазари, за да се подобри конкуренцията и да се защитят интересите на крайните потребители. Неприлагането на наложените специфични задължения от страна на тези предприятия ще засегне особено важни обществени интереси, доколкото ще е налице значителен период от време, в който няма да бъде осигурена възможност за предприятията да развият дейност в условията на конкурентна среда, респективно крайните потребители няма да имат възможност да се възползват от по-ниски цени за осъществяване на повиквания между мрежите. Предприятията, ползващи услугите на едро, предмет на настоящото решение, ще бъдат принудени да заплащат неоправдано високи цени за терминиране на повиквания в индивидуални мобилни мрежи и поемането на посочените разходи при наличие на голям дисбаланс в обема на терминирания трафик може като краен резултат да ги изтласка от пазара на предоставяне на гласови телефонни услуги на дребно.

Анализът на съответните пазари на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи показва, че наличието на високи и непреходни бариери за навлизане на пазара, съчетани с принципа „викащата страна заплаща повикването“ са предпоставка предприятията да имат интерес да налагат прекомерно високи цени, които рефлектират върху цените на пазарите на дребно. Чрез налагане на задължението за прилагане на разходоориентирани цени за терминиране, определени въз основа на BULRIC модел, Комисията цели да осигури възможност за потребителите да извличат максимална полза, що се отнася до избора, цената и качеството на услугата, без застрашаване или ограничаване на конкуренцията.³

Тези обстоятелства доказват по безспорен начин необходимостта от защита на особено важни обществени интереси, което е основание за КРС да разпореди предварително изпълнение на решението.

³ Вж. пар. 8 от преамбюла на Препоръка 2009/396/ЕО.

2. Разпореждането се налага, за да се защитят особено важни държавни интереси, които в конкретния случай се изразяват в необходимостта от изпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС:

При приемане на регулаторни решения от началото на 2012 г. насам (от отмяната на изричната законодателна разпоредба за предварително изпълнение на решенията на КРС с измененията на ЗЕС от 29.12.2011 г.) КРС отчита и задълженията на Република България като държава-членка на ЕС. Съгласно общото задължение съгласно чл. 288 (3) от ДФЕС, директивите са задължителни по отношение на резултата, като оставят избора на конкретната форма и метод за изпълнение на държавните органи на държавите-членки на ЕС. Член 288 (3) от ДФЕС задължава всички държавни органи в Република България, включително КРС като административен орган, да предприемат всички възможни действия в рамките на своята компетентност за постигане на целта на Директива 2002/21/ЕО.

В досегашната си практика КРС винаги е приемала изпълнението на задълженията, произтичащи от правото на ЕС, от страна на държавата и на самата Комисия, като особено важен държавен интерес. Този мотив на КРС е обусловен от специфичното законодателно решение, което законодателят прие на 20.12.2011 г., публикува на 29.12.2011 г., от която дата същото влезе и в сила. В практиката на ВАС посоченият мотив е разглеждан обстойно и съдът се е произнасял многократно, като е потвърдил законосъобразността му (Определение № 6669/16.05.2013 г. по ад. № 5176/2013 г., оставено в сила с Определение № 10610/12.07.2013 г. на ВАС по ад. № 8776/2013 г.; същото и в Определение № 6673/16.05.2013 г. по ад. № 5708/2013 г., оставено в сила с Определение № 10499/11.07.2013 г. на ВАС по ад. № 8118/2013 г.). По аналогия, потвърждение на тази практика може да се открие в Определение № 8741/2007 г. по ад. № 8720/2007 г., 5 чл. с-в, в което съдът приема, че е налице необходимост от защита на важни държавни интереси по изпълнение на международни договори. Както посочва ВАС, правно нелогичната и противоречаща на чл. 4 Директива 2002/21/ЕО законодателна промяна налага този специфичен мотив на КРС за допускане на предварително изпълнение (Определение № 10644 от 11.08.2014 г. по ад. № 5034/2014 г. на ВАС, оставено в сила с Определение № 14419/02.12.2014 г. по ад. № 12550/2014г. на ВАС, 5 чл. с-в).

Комисията счита, че е налице необходимост от защита на особено важен държавен интерес. Той се изразява в необходимостта от изпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС, което задължава КРС да разпорежда предварително изпълнение на своите решения, свързани с имплементирането на Европейската регулаторна рамка. Съгласно чл. 4 (1) от Директива 2002/21/ЕО държавите-членки са длъжни да гарантират, че до приключване на обжалването, решението на националния регулаторен орган остава в сила, освен ако не са приложени временни мерки в съответствие с националното законодателство. С други думи, преценката за особено важните интереси, които следва да бъдат защитени с решенията на Комисията, е направена на ниво ЕС и е закрепена със задължителна разпоредба на Директива 2002/21/ЕО.

В по-широк аспект, предварителното изпълнение на решенията на Комисията гарантира, че ще се постигне една от целите, заложи в чл. 8 от Директива 2002/21/ЕО - да се допринася за развитието на вътрешния пазар на ЕС. Липсата на предварително изпълнение на решенията на КРС, при положение, че решенията на останалите европейски регулатори имат такова, ще има прекия ефект на парцелиране на вътрешния пазар, поради създаване на различни условия за предоставяне на електронни съобщителни мрежи и/или услуги.

КРС счита, че е налице особено важен държавен интерес от изпълнение на задълженията на Република България, произтичащи от чл. 288 (3) от ДФЕС. Единственият правен механизъм за изпълнение на задължението по чл. 4 (1) от Директива 2002/21/ЕО е разпореждане на предварително изпълнение на настоящото решение на основание чл. 35, ал. 6, т. 2 от ЗЕС във връзка с чл. 60, ал. 1 от АПК.

3. Опасност от закъснението на изпълнението на акта да последва значителна или трудно поправима вреда:

Решенията на КРС за съответните пазари винаги са насочени към създаване на условия за развитие на ефективна конкуренция. От закъснението на изпълнението на тези решения може да последва значителна вреда, която се изразява в невъзможността пазарите на едро, регулирани с настоящото решение, да функционират при ефективна конкуренция, което е целта на наложените с решението специфични задължения. Липсата на ефективна конкуренция на пазарите на едро има пряко отражение върху конкурентната среда на свързаните пазари на дребно на телефонни услуги.

Формиралото се негативно влияние върху потребителското благосъстояние е значителна вреда, защото са засегнати както преките потребители, така и всички свързани стопански субекти, за които тези услуги са необходими за собствените дейности. Неефективната конкуренция на пазара на терминиране на повиквания в индивидуални мобилни мрежи означава, че бизнес потребителите на тези услуги не извличат максимално количество блага, като в крайна сметка негативният ефект се прехвърля от тяхната собствена стопанска дейност върху крайните потребители на продуктите/услугите им.

Прекият ефект на настоящото решение на КРС се проявява в отношенията между предприятията, като условията, които то създава, рефлектират върху многобройни и изключително важни обществени отношения. Пряко засегнати от неефективно функциониращи пазари са и всички крайни потребители на телефонни услуги на дребно, които са от съществено значение за икономическия и социален живот.

С оглед на гореизложеното КРС счита, че е налице опасност от закъснението на изпълнението да последва значителна или трудно поправима вреда.

4. Опасност, че изпълнението на акта може да бъде осуетено:

При отчитане на разпоредбата на чл. 157а от ЗЕС, която задължава КРС да преразглежда наложените специфични задължения най-късно до три години от последното решение на Комисията, КРС счита, че суспензивният ефект на евентуална жалба срещу настоящото решение ще осуети изпълнението на задълженията, така както са наложени от КРС. Това обстоятелство се установява от КРС винаги, когато е необходимо да бъдат изменени наложените специфични задължения, които да се прилагат в точно определен от КРС обхват и за новия регулаторен период.

При липса на предварително изпълнение и при жалба срещу решението от неговите адресати, ефективно ще се осуети изпълнението на предвидените специфични задължения, които няма да се прилагат за времето на висящия спор за законосъобразността на решението на Комисията. Естеството на наложените задължения изисква тяхното незабавно прилагане, за да се адресират идентифицираните конкурентни проблеми. Поради тази причина липсата на предварително изпълнение на решението ще обезсмисли голяма част от задълженията, които при късно прилагане няма да проявят целения ефект.

С оглед всичко гореизложено, Комисията счита, че са налице основания по чл. 60, ал. 1 от АПК, които обосновават необходимостта от допускане на предварително изпълнение на настоящото решение.

Разпореждането за допускане на предварително изпълнение подлежи на обжалване в 3-дневен срок пред Административен съд - София област.

Решението подлежи на обжалване в 14-дневен срок пред Административен съд - София област.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Иван Димитров)

С.Д. ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:

съгласно Заповед № СП 395/07.07.2020 г. (Станислава Йорданова)

Директор на дирекция „Правна“:

(Пеньо Пенев)