

Изх. № RD-111/28.04.2023

**ДО
КОМИСИЯТА
ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА**
ул. „Гурко“ №6,
гр. София 1000

Относно: Решение № 101 от 30.03.2023 г. на Комисията за регулиране на съобщенията

**УВАЖАЕМИ Г-Н ДИМИТРОВ,
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА, ЧЛЕНОВЕ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ
НА СЪОБЩЕНИЯТА,**

Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) със свое Решение № 101 от 30.03.2023 г., откри процедура за обществено обсъждане по реда на чл. 36 от Закона за електронните съобщения на проект на общ административен акт в изпълнение на Решение № 383/11.04.2022 г. по а.д. № 151/2021 г. по описа на Административен съд София-област.

Съдебното решение квалифицира отмененото решение 35 на КРС като общ административен акт в противоречие с трайната практика на съда по този въпрос, според която това решение не подлежи на обжалване и е междинно действие на регулатора. Поради тази причина съдът дава указания на КРС в допълнение на вече извършените от комисията „обществени консултации“, да проведе и „обществено обсъждане“, а също и да мотивира позицията си по-подробно.

Решението, което е отменено, предвид новата му квалификацията като общ административен акт е с предварително изпълнение и е изпълнено преди повече от две години. КРС вече е предоставила три разрешения за ползване на спектъра, (едно от които на Йеттел). Това е станало с Решение № 140/8.04.2021 г. и Решения № 171; № 172 и № 173 от 11.05.2021 г. – всяко едно от тях не е обжалвано и е влязло в сила. За да получи своето разрешение Йеттел е платило 4.1 милиона лева за получаването и ползването на спектъра в обхвата 3,6 GHz. Веднага след получаване на разрешението, като добросъвестен инвеститор Йеттел е започнало изграждането на своята 5G мрежа в обхвата 3.6 GHz, в която е вложило (Защитена тайна: _____) лева и ще продължи да инвестира в същата, за да изпълнява по възможно най-добрия начин задълженията си по Разрешението, да пуска на пазара нови, по-добри и по-разнообразни услуги в интерес на потребителите. Предвидените инвестиции в рамките на следващите 5 години са в размер на около (Защитена тайна: _____). На мнение сме, че всяко евентуално засягане на предоставеното ни разрешение за ползване на спектър в 3600 MHz (което е правно недопустимо), няма как да бъде извършено, без да се рискува не само да загубим тези инвестиции, но и нашите основни цели като мобилен оператор.

В резултат на направените инвестиции към 31.12.2022 г. Йеттел вече има около (Защитена тайна: _____) абоната, които ползват услуги, предоставяни посредством 5G мрежа в обхвата 3.6 GHz.

Сходно, вероятно, е положението и при А1 и Виваком, които отдавна са обявили публично, че имат изградени 5G мрежи и абонати, които ги ползват.

Според нас обществената консултация, открита с решение 433/ 2020 г. бе проведена напълно законосъобразно. Разбираме, че КРС трябва да изпълни съдебното решение, но категорично не сме съгласни с него и при никакви обстоятелства не можем да приемем, че има каквато и да е била правна възможност да бъдем лишени от нашите честоти, в които сме инвестирали, както описваме. Затова приветстваме подхода на КРС, чрез който отчита указанията на съда и същевременно динамиката на развитие в сектора, подробно изложена в решението на регулатора и излагаме нашите допълнителни аргументи по въпроса.

Също така поддържаме КРС в защитата срещу тези съдебни предизвикателства и ще продължим, тъй като това е единственият начин за подкрепа на ползите за потребителите и защита на получените добросъвестно права и направените инвестиции в съответствие с принципа на върховенството на закона.

Предмет на отмененото Решение № 35 е обсъждане на разпределението на спектъра в обхвата 3,6 GHz, който вече реално е предоставен и се използва ефективно и ефикасно от трите мобилни оператора и респективно от техните абонати. Съответно към настоящия момент свободен спектър в този обхват няма, а също няма и правна възможност да бъдат отнети издадените вече разрешения, съответно е налице фактическа невъзможност спектърът да бъде разпределен по друг начин. Не на последно място едно такова произнасяне няма да има каквато и да е правна стойност и ефект за обществото и гражданите. Това е така, защото възможният изход от общественото обсъждане може да бъде само един – а именно спектърът да бъде разпределен в три банда от по 100 MHz или повече, защото именно това изисква Регулаторната политика за управление на радиочестотния спектър, обнародвана в ДВ., бр. 27 от 2 април 2019 г., в която изрично се казва, че:

„Комисията за регулиране на съобщенията ще продължи дейностите по преразпределение на радиочестотния спектър в лента 3400-3800 MHz за осигуряване на условия за ползване на обхвата за 5G мрежи и за предоставяне на предприятията на непрекъснати ленти с широчина от 100 MHz или по-широки.“

Според един от основните принципи на административния процес, този за съразмерност, административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо и избират тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото.

В допълнение, свидетели сме на необичайно активна и целенасочена медийна кампания, насочена срещу регулатора с цел оказване на медиен натиск в посока налагане на задължения на трите мобилни оператора за предоставяне на виртуален достъп до собствените им мобилни мрежи, изградени през последните повече от 20-30 години. Както ясно проличава в хода на самата кампания, действията по отмяна на Решение 35 са насочени към предоставянето на готово на възможност за достъп на мобилни виртуални мрежови оператори (MVNO) до изградените вече мобилни мрежи на операторите, а не срещу отмяната на разрешенията на операторите.

Интерес да получат такъв тип достъп имат само компании, които никога не са инвестирали в развитието на собствени мобилни мрежи и инфраструктура, но същевременно желаят да ползват наготово вече изградените с огромни инвестиции и дългогодишен труд мрежи на съществуващите мобилни оператори. Тези компании ясно показват, че целта им не е да развият дейност на база конкуренция и преговори за достъп до мобилни мрежи и пазара на мобилни услуги, а за целите си са се насочили

към обжалване на два от административните актове, свързани с процедурата по предоставянето на радиочестотния спектър в обхвата 3,6 GHz.

Налагането на задължение за предоставяне на достъп на едро е възможно само в обосновани случаи на основание чл. 80а, ал. 1 от ЗЕС, като при налагане на мерки във връзка с предоставянето, изменението или удължаването на срока на индивидуални права за ползване на радиочестотен спектър КРС взема предвид подхода за пазарен анализ по чл. 154, ал. 3 от ЗЕС. При определяне на необходимите мерки, КРС отчита пазарните условия чрез обективна оценка и прогноза на пазарните условия на конкуренция и на възможните последици от тези мерки за съществуващите и бъдещите инвестиции от участниците на пазара, по-специално по отношение на разгръщането на мрежите (чл. 80а, ал. 2 от ЗЕС).

Допълнително, правната рамка не предвижда възможност за налагане на ценови задължения, освен в случаите на извършен пазарен анализ и наличие на предприятие със значително въздействие върху пазара.

В своето становище КРС коректно е отчетла, въз основа на данните от Годишните доклади на КРС, както и наскоро завършения пети кръг на анализ на пазара на терминиране в индивидуални мобилни мрежи, че на сегмента на предоставяне на мобилни услуги не се наблюдава нарушение на конкуренцията или пазарен провал, който да изисква регулаторна намеса. Пазарът на мобилни услуги за крайни потребители в България се характеризира с висока степен на насищане, със засилване на нивото на конкуренция, намаляване на цените и повишаване на качеството на предоставяните услуги. Тази констатация се подкрепя и от становището на КЗК по проекта на Доклад на КРС за 2021 г., в което регулаторът посочва, че „наличието на промени в пазарните дялове, увеличението на потреблението на мобилни телефонни услуги, съчетано с намаляване на приходите от тези услуги, както и увеличаващият се брой пренесени номера показват, че мобилните оператори са стремят да се конкурират помежду си, като предлагат по-изгодни условия на потребителите“.¹

Изводът по отношение на по-изгодните условия за потребителите се потвърждава и от резултатите, представени в изследването "Mobile and Fixed Broadband Prices in Europe 2021"² на Empirica, изготвяно ежегодно по поръчка на ЕК. В частта с изследване на кошниците, съдържащи определен обем данни и гласови повиквания в мобилни мрежи, България се нарежда в групата на държавите с относително ниски цени. През 2021 г. за шест от общо 11-те кошници, в които са включени оферти на български оператори, цените в България са по-ниски от средноевропейските. В сравнение с предходното изследване, когато страната ни е била класирана в групата на държавите с относително високи цени, се наблюдава напредък в посока намаляване на цените на мобилни услуги³.

¹ Решение № 461 от 09.06.2022 г. на КЗК, стр. 3.

² [Mobile and Fixed Broadband Prices in Europe in 2021 | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](#), стр. 114

³ [Mobile and Fixed Broadband Prices in Europe 2020 | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](#), стр. 110

Сравнението на цените на мобилни услуги в Европа показва също така, че не е налице пряка зависимост между наличието на виртуални оператори и ниската цена. Така например, в Чехия дейност осъществяват 125 независими MVNO⁴, а цените на мобилни услуги (интернет и гласови) за 9 от наблюдаваните 11 кошници (в които са включени оферти на чешки оператори) са сред най-високите в ЕС, а за четири от тях цените са два пъти по-високи от средноевропейските. Подобна е ситуацията и във Франция, където дейност към 30.03.2023 г. осъществяват 28 виртуални оператора⁵ – за по-голяма част от ценовите кошници (7), стойностите надвишават средноевропейските и държавата е категоризирана в групата с относително високи цени.

Историческият преглед на развитието на конкуренцията на пазарите на мобилни електронни съобщителни услуги в европейските държави и ролята на MVNO в този процес показват нисък принос на MVNO в постигането на силно конкурентни и характеризиращи се с високо качество услуги в Европа. Типично за тях е навлизането на виртуални оператори в сравнително ранен етап на развитие на пазарите на мобилни услуги, характеризиращи се със сравнително ниско проникване. Предвид това, че услугите, предлагани от виртуалните оператори са ориентирани към определени ниши (напр. клиенти на определена хранителна верига, студенти, чужда диаспора и т.н.) и се предлагат основно предплатени планове, те не успяват да окажат съществено влияние в посока увеличаване на трафика и приходите от предоставяните услуги и не допринасят за разгръщането на инфраструктурата. Делът на MVNO се задържа до 10% от общия брой абонати, като през годините се осъществяват множество придобивания на виртуални оператори от страна на мрежовите.

Както КРС посочва в своето становище, в 19 от държавите в Европа, предоставянето на достъп на MVNO не се регулира. В 6 държави в разрешенията за придобиване и ползване на радиочестотен спектър е заложено задължение за предоставяне на достъп за MVNO, като само в две от тях е предвидена ценова регулация:

- в Чехия, под формата на Price squeeze test за 4G достъп и Retail-minus за 5G достъп (задължението е до 24.02.2026 г.);
- в Гърция, под формата на Benchmarking, като цените на едро са формирани на базата на цените за роуминг на едро⁶

От представената европейска практика е видно, че изкуственото задържане на MVNO модели (чрез различни форми на налагане на задължение за предоставяне на достъп на едро – при издаване на разрешение за радиочестотен спектър, при оценки на концентрации или производства за установяване на конкурентноправни нарушения или

⁴ Съгласно информацията в Решение С(2023) 1884 на ЕК по нотифицирания от чешкия регулатор анализ на пазара на достъп на едро в мобилни мрежи

⁵ [Liste des MVNO | Arcep](#)

⁶ [Circabc \(europa.eu\)](#); 2018: Гръцкият регулатор налага максимални цени за национален роуминг на едро на гласови услуги, които не трябва да надвишават определените в Регламент 2017/920 на ЕС за съответната година, минус средно претеглената цена за терминиране в Гърция. Въвежда се и таван за еднократна такса за активиране на MVNO.

чрез налагане на специфични задължения след пазарен анализ) не променя съществено конкурентната среда на пазара и със сигурност не води до значителни ползи за потребителите в посока по-атрактивни цени, разнообразие на услуги и завишено качество.

От друга страна, следва да се има предвид, че и към момента в България достъпът за MVNO е отворен на принципа на търговското договаряне. В близкото минало на българския пазар бяха налице търговски споразумения (News Mobile, Petrol Mobile, Planeta Mobile и др.), които обаче не успяха да постигнат планираните резултати. В допълнение, съществуваха участници на пазара, които, за разлика от MVNO, притежаваха необходимия ограничен ресурс - радиочестотен спектър, както и напълно изградена търговска мрежа на съседни пазари (фиксиран електронни съобщителни услуги), но въпреки това не допринесоха за създаването на алтернативно предлагане на атрактивни и качествени услуги. Отсъствието на мобилни виртуални оператори в България, както и неуспешните модели на съществуващи мобилни мрежови оператори, показва насищане на пазара на мобилни електронно съобщителни услуги в България и липса на необходимост от навлизане на нови участници.

Допълнително, в изпълнение на разпоредбата на чл. 80а, ал. 2 от ЗЕС, КРС е анализираща и дали евентуална мярка за предоставяне на едро на достъп до мобилни мрежи ще допринесе за разгръщането на мрежите и постигането на една от основните цели, заложи в Европейския кодекс на електронните съобщения, а именно постигане на повсеместна свързаност. Комисията коректно стига до заключението, че виртуалните оператори не допринасят за свързаността, а осигуряването на достъп от страна на мрежовите оператори ще доведе до необходимостта от резервиране на капацитет за услугите, които ще бъдат предоставяни на клиентите на виртуалните оператори.

Въз основа на гореизложеното, подкрепяме становището на КРС, че към настоящия момент не са налице фактически и правни основания, обосноваващи включване на задължения за получателите на разрешенията да предлагат достъп до 5G мрежите си на мобилни виртуални мрежови оператори при недискриминационни цени на едро като условие по чл. 90, ал. 2, т. 3 от ЗЕС.о

Предвид тази обстановка и ясната правна позиция по отношение на невъзможността за отнемане на разрешенията за спектър в 3.6 GHz, молим КРС да се придържа към действащото законодателство. Съгласно чл.301 от АПК, когато административният акт бъде отменен, след като е започнало неговото изпълнение, административния орган възстановява нарушеното право в едномесечен срок. Когато това е невъзможно, засегнатото лице има право на обезщетение при условие, че може да докаже претърпени вреди от незаконосъобразното действие на съответния административен орган.

С уважение:
Милена Телбизова
Директор Регулации

