

14.01.09 37-00-19

Комисия за регулиране
на съобщенията
Вх. № 04-04-12
Дата: 14.01.09

ДО
КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ
НА СЪОБЩЕНИЯТА
гр. София
ул. "Гурко" № 6

На вниманието на д-р Веселин Божков - Председател

ОТНОСНО: Решение № 2307 от 20.11.2008 г. на Комисията за регулиране на съобщенията

УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

С Решение № 2307 от 20.11.2008 г. Комисията за регулиране на съобщенията прие Проект на Решение за определяне на услуги на дребно, предоставяни в определено местоположение чрез обществена телефонна мрежа.

Предвид това, приложено изпращаме в определения за това срок становището на „Българска телекомуникационна компания“ АД по проекта на решение и приложението към него – „Определяне, анализ и оценка на пазарите на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение и обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение“.

С уважение

Павел Велчев
Пълномощник на изпълнителния директор на БТК



СТАНОВИЩЕ на „Българска телекомуникационна компания“ АД

по „Определяне, анализ и оценка на пазарите на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение и обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение“

1. Общи коментари

Сравнителният анализ на действащото право в Република България, на правото на Европейския съюз, както и на практиката на държавите-членки на Европейския съюз показва, че една от основните цели на регулацията в сферата на електронните съобщения е създаването на конкурентен пазар, водещ до иновации и повече ползи за потребителите. Постигането на тази цел се осъществява посредством сложен инструментариум от регулаторно-правни механизми както на национално, така и на общностно равнище. Изготвянето на пълни и точни пазарни анализи и налагането на пропорционални мерки, съобразени максимално с националните особености, са едни от тях.

Пазарът на електронни съобщителни услуги в Европейския съюз (ЕС), разглеждан като цялостно явление, е вече либерализиран. В резултат, акцентът на регулаторните механизми е изместен към насърчаване на устойчива конкуренция между участниците на електронния съобщителен пазар и стимулиране на инвестициите. Ако либерализацията в сектора премахна негативни икономически явления като монополни структури, то настоящият регулаторен режим има за цел да постигне и утвърди пазарна среда, в която съществува стабилна конкуренция – водеща до ползи както за пазарните участници, така и за потребителите. Акцентът върху ползата за крайния потребител винаги е съпътствал стратегическите анализи за развитието на Европейския съюз, като цяло и има своето място и на национално ниво.

Ключов фактор в прилагането на Регулаторна рамка 2002 е *ex ante* регулирането на сектора, за да се осигурят условия за укрепване и развитие на конкуренцията. Заслужава особено внимание прилагането на конкурентното право, чиито общи принципи оказват силно влияние, въпреки секторната регулация. Широката основа на конкурентното право, на която се опира специалната секторна регулация, е въведена на практика от всички национални регулаторни органи в държавите от Европейския съюз. Също така, успешно е наложена и в България чрез приемане на Методиката за условията и реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара (Методиката), разработена от Комисията за регулиране на съобщенията (КРС). Въз основа на разпоредбите на Закона за електронните съобщения (ЗЕС), на Методиката и на препоръките и насоките, дадени от ЕК, КРС правилно определя съответните пазари на обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, които следва да бъдат обект на *ex ante* регулиране.

Направеният анализ стъпва на основата на приложимото национално законодателство, както и правото на Европейския съюз. Вторичното право на Европейския съюз – директиви, препоръки и насоки, съдържа разпоредби относно анализа на електронните съобщителни пазари, като тези разпоредби са отчетени и съобразени в разглеждания анализ. Принципите, които са заложили в разглеждания анализ са в съответствие с фундаменталните правила и цели, които са уредени в Директива 2002/21/ЕО (Рамкова директива), а именно – насърчаване на конкуренцията, развитие на вътрешния пазар и защита на интересите на потребителите в държавите-членки на Европейския съюз. Съответствието с европейските актове е налице, но българското законодателство поставя и целта да

се установи чрез анализ наличието или липсата на ефективна конкуренция. Стъпвайки на правилната нормативна основа, анализът на КРС е спазил императивните правила на правната уредба, но подчертаваме, че далеч не в пълна степен е отчел фактически създаването на българския пазар.

От гледна точка на пълното постигане на целите на регулацията и конкурентното право, бихме желали да направим някои общи коментари и препоръки.

На първо място следва да се отчита, че е налице тенденция за конвергиране на електронни съобщителни мрежи и услуги. По този начин се започва нов етап в развитието на електронните съобщителни услуги и в тази връзка е важно да се подчертае, че някои от изводите направени в проектите на анализи на КРС, са още от 2002 г. Динамиката на услугите и модернизиранието на мрежите води до това, че изводите губят своята актуалност и следва да бъдат адекватно променени – основен инструмент за това е отчитане на реалностите на националния пазар. Ако едни изводи са актуални в някои държави членки на ЕС, то е напълно възможно те да не намерят приложение в българската действителност, възможна е и обратната хипотеза. Предвид горното сме на мнение, че следва да се вземе под внимание в много по-голяма степен фактичката пазарна обстановка.

Следва да се отчита и изключително бързото технологично развитие – ще си позволим да дадем за пример преноса на глас през Интернет, който се превърна в услуга, която е широко използвана от потребителите и на практика задоволява същите потребителски потребности като фиксираната гласова услуга. Именно по този начин става видно как технологичното развитие променя разбиранията за взаимозаменяемост на услуги от гледна точка на потребителското търсене. Регулацията в електронните съобщения не би следвало да изостава и да не отчита новите реалности на пазара.

Съществуват множество критерии за определяне на предприятие със значително въздействие върху пазара, като оценката за наличие на това качество се извършва след *ex ante* анализ на пазара и отчитане на пазарните условия. Пазарният дял не представлява основен критерий (макар, че е един от важните, дори и в конкурентното право не е единствен и решаващ). За наличието на значително въздействие се съди не само по пазарния дял – такъв е смисълът и на разпоредбата на т. 78 от Насоките на Европейската комисия за извършване на пазарни анализи от 2002 г., а по редица други критерии, като включително се отчитат особеностите на националния пазар.

Следователно е необходимо преразглеждане на установените от КРС фактически обстоятелства и отчитане на допълнителни факти, споменати по-долу, за да бъде намерена най-пропорционалната тежест на наложените мерки. В противен случай, анализът и мерките ще страдат от липса на баланс и могат да доведат до засилване на пазарните деформации.

2. Особенности на националния пазар

Сред определящите фактори за развитието на телекомуникационния пазар у нас е наличието на устойчива конкуренция при адекватна и балансирана намеса на секторния регулатор. В този смисъл Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) следва да играе основна роля в процеса на създаване на баланс и благоприятни условия за развитие на пазара на електронни съобщителни услуги.

В контекста на горното, бихме искали отново да обърнем внимание на редица факти и тенденции, които водят до дисбаланс на електронния съобщителен пазар.

2.1 Регулаторна ситуация и инвестиции в сектора

До момента „Българска телекомуникационна компания“ АД (БТК) е единственият регулиран оператор, включително по отношение на цени на услуги на едро за всички оператори, цени на услуги на дребно, както и условия за предоставяне на услугите.

Изменението на цените на дребно за гласови услуги на БТК се регулира от самото начало на регулиране на телекомуникационния пазар у нас, започнало с приемането на Закона за далекосъобщенията от 1998 г.

Пет години по-късно, с влизането в сила на Закона за далекосъобщенията (ЗД) от 2003 г., започна и пълно регулиране цените на дребно относно определянето им над нивото на разходи, забрана за обвързване на регулирани и нерегулирани услуги, както и ценовите условия, включително на промоциите, предлагани от БТК.

На практика е видно, че всички цени за фиксирани телефонни услуги на БТК са стриктно регулирани, най-вече през призмата на цени на едро и влизат в сила едва след одобрение от КРС. Това поставя в допълнително затруднение фиксирания оператор, като го лишава от гъвкавост и комплексност на търговските оферти.

Относно цените на едро – през 2003 г., още преди влизане в сила на ЗД, респективно на задължението за прилагане на система за разпределяне на разходите по дейности, БТК доброволно разработи и внесе в КРС такава.

През юни-юли 2004 г. бяха разгледани и одобрени и разходоориентирани цени за взаимно свързване, а през 2005 г. влязоха и такива за „избор на оператор на абонаментна основа“. От тогава цените по взаимно свързване са многократно намалявани.

През декември 2004 г. КРС одобри Типово предложение за сключване на договор за необвързан достъп до абонатната линия на БТК, като даде задължителни указания за изменение на част от условията в Типовото предложение и бяха наложени ограничения на цените за предоставяне на необвързан достъп, предложени от БТК. Типовото предложение беше изменено през 2006 г., като допълнително БТК направи още едно намаление на цените.

През ноември 2007 г. КРС одобри условията на Договора за специфичен (битстрийм) достъп, като намали предложените от БТК цени. Тези цени досега бяха неколкосткратно намалявани.

Въпреки всички тези регулаторни ограничения, данните от анализа, направен от КРС, показват ниско навлизане на пазара на новите оператори, като търговските интереси на тези оператори са насочени главно към бизнес сектора и международните разговори.

Така например, договор за необвързан достъп са сключили едва три оператора. Изменение на тези договори, в съответствие с промененото типово предложение и новите цени, е сключил единствено Орбител ЕАД и то почти две години след като БТК предложи изменението.

Също така, на практика липсва интерес от алтернативните оператори и към предложения договор за битстрийм достъп.

Считаме, че вероятно този факт, в голяма степен се дължи на ниското ниво на инвестиции на новите оператори и липсата на дългосрочни стратегии за развитието на този бизнес. Това се потвърждава и от заключенията на КРС за целевите групи клиенти, към които са ориентирани алтернативните оператори

Инвестициите, направени от БТК само за 2007 г. са над 130 млн. лв.

Тези инвестиции са насочени главно към повишаване на качеството на услугите както на едро, така и на дребно, предоставяни в мрежата, с което се изпълняват и задълженията за цифровизация на мрежата. Етапите на цифровизация са заложили в постигнатите договорености по глава 19 от преговорите за присъединяване на Република България към ЕС. Те са съобразени с реалностите на пазара и необходимите инвестиции за тяхното постигане.

Достигната е предвидената за 2007 г. степен на цифровизация от 73%, като съгласно задълженията до края на 2008 г. този процент е около 81, а през 2009 г. ще се върви в посока пълна цифровизация. Последната е съпътствана с огромни финансови вложения в инфраструктура, което превръща историческия оператор в единственото предприятие, предоставящо електронни съобщителни услуги, което извършва инвестиции от този мащаб и то в условията на отсъствие до настоящия момент на ефикасен механизъм за гарантиране на тяхната възвръщаемост.

Считаме, че този факт има съществено значение и следва да бъде взет под внимание при отчитане степента на конкурентност на пазара.

2.2 Изкуствено намаляване на обема на фиксирания сектор за сметка на мобилните предприятия

Както е посочено в анализа: „Към края на 2007 г. приходите от предоставяне на обществени телефонни услуги в определено местоположение възлизат на 723 млн. лв. (фиг. 7) и намаляват с 7% спрямо предходната година. За периода 2005 – 2007 г. това намаление е общо 15%”

Такава констатация е направена и в годишния доклад на КРС. Една от основните причини за този спад, според доклада, е преориентирането към мобилните предприятия, предлагащи по-широк набор от услуги и гъвкавост при ползването.

Липсата на регулация на цени за терминиране в мрежите на мобилни оператори с господстващо положение у нас до края на 2007 г. запази необосновано високите цени за разговори между фиксирани и мобилни мрежи.

Това е потвърдено и в Проекта на анализ на КРС на пазарите на терминиране на гласови повиквания в мобилни мрежи:

„ ...високите цени за терминиране, налагани от мобилните спрямо фиксиранията предприятия през 2007 г., довеждат до много големи разлики при средните цени на дребно, като цената за повикване от мрежата на „БТК“ АД към мобилна мрежа е почти три пъти по-висока от цената за повикване от мобилна мрежа към мрежата на „БТК“ АД. От друга страна цените за терминиране представляват много голям процент в крайната потребителска цена за осъществяване на гласово повикване от фиксирана към мобилна мрежа. Като се имат предвид и допълнителните разходи, свързани с генерирането на едно повикване, реализирани от фиксиранията предприятия, може да се направи извод, че те нямат реална възможност да предоставят гласови повиквания към други мрежи на цени, конкурентоспособни на цените, предоставяни от мобилните предприятия, без да предлагат цени, по-ниски от себестойността на разговора.” (Раздел V, т. 2.4.2)

Наред с това е направена и следната констатация:

„Затварянето на трафик” представлява продуктова и ценова стратегия на мобилните предприятия, при която на един потребител се създават далеч по-добри условия да

провежда повиквания към други потребители на същата мрежа (on-net повиквания), отколкото към потребители на други мобилни мрежи (off-net повиквания).“ (Раздел V, т. 2.4.3.

Наложенията регулация на основния фиксиран оператор, и липсата на регулация на мобилния пазар позволява на доминиращите мобилни предприятия да поддържат два пъти по-ниски цени за разговори от мобилни към фиксирани, отколкото е възможно да бъдат предложени в обратната посока. Така нареченото „затваряне на мрежите“ е ярко изразено при анализ на трафичните потоци. Както може да се види от графиката по-долу, за периода 2002 – 2007 г. този трафик е намалял над три пъти. Резултат от липсата на пропорционалност при регулацията е „принуждаване“ на абонатите на фиксирани мрежи да се откажат от тези услуги, приемайки по-благоприятните за тях условия на мобилните оператори за този вид повиквания. Следва още да бъде посочено, че средните цени за минута национални разговори между абонати на фиксирани мрежи са по-високи от тези за разговори между абонати на мобилни мрежи.

По този начин, чрез все по-активно „затваряне на мрежите“, се постига ефект на нелоялно привличане на клиенти и приходи, което се отразява пряко на пазара на национални разговори и засяга в най-голяма степен БТК като фиксиран оператор.

2.3. Възможност за предоставяне на комплексни услуги

Липсата на регулация на мобилния пазар дава възможност на мобилните оператори да предоставят широк спектър от пакетни услуги. Това, в комбинация с високите цени на едро за разговори към мобилни мрежи, доведе, както е посочено по-горе, до изкуствено преразпределение на пазара и ускорена миграция на абонати на фиксиранията мрежи към мобилните мрежи.

Като пример за такова поведение могат да бъдат посочени редица абонаментни планове на мобилните оператори с господстващо положение. Те включват абонамент с възможност за разговори с абонати на фиксирани мрежи на ценови нива, които са близки, а в някои случаи и по-ниски от тези за разговори във фиксирани мрежи. В същото време цените за разговори към абонати в рамките на мрежата на мобилния оператор са с близо 80% по-ниски от цените за терминиране в мобилни мрежи на повиквания от абонати на фиксирани.

В допълнение, наличието на Лицензии за фиксирана гласова телефонна услуга на мобилните оператори с господстващо положение им дава възможност да предлагат комплексни услуги както за бизнеса, така и за домашни абонати. В последно време се предлагат възможности за разговори от едно крайно устройство, както към мобилни мрежи, при което крайното устройство се идентифицира с абонаментен номер на мобилна мрежа, така и към фиксирани мрежи с идентификация на крайното устройство с фиксиран номера. Тези планове обвързват в абонамента значително количество безплатни минути за разговори, като не се дава възможност за самостоятелно ползване на някои от услугите.

Подобни ценови предложения нагледно показват наличието на дисбаланс в наложените задължения, а от там и във възможностите за конкурентно пазарно поведение. Те се базират от една страна на наличието на наложени задължения на фиксирания оператор с господстващо положение на пазара за разходоориентирани цени за терминиране в мрежата. От друга страна, поради липса на регулация на цените за терминиране в мобилните мрежи, не се дава възможност на фиксирани оператори да предлагат на абонатите си разговори към абонатите на мобилни мрежи на конкурентни цени.

Такава констатация прави и КРС в Проекта на анализ на пазара на терминиране на повиквания в мобилни мрежи:

„ ...високите цени за терминиране в мобилни мрежи, запазили се в продължение на дълъг период от време, комбинирани с асиметричните средно 3 пъти по-ниски цени за терминиране във фиксирани мрежи, то на пазара както на услуги на едро за терминиране на гласови повиквания като цяло, така и на пазара на дребно за предоставяне на гласови телефонни услуги в България е нарушен принципът, залегнал в ЗЕС за наличието на еднакви условия за осъществяване на дейността за всички предприятия, осъществяващи електронни съобщения, като е налице ценова дискриминация от страна на мобилните предприятия по отношение на предприятията, осъществяващи електронни съобщения чрез фиксирани мрежи.“ (Раздел V, т. 2.4.2)“

От горното е видно, че фиксирани оператори биват лишени от възможността да предлагат конкурентни комплексни оферти, а това води до изкривяване на пазара. БТК, като оператор със значително въздействие на пазара на фиксирани мрежи и услуги, е фиксиран оператор, който потенциално следва да има най-големи възможности да противопостави равностоен по интензитет конкурентен натиск. Поради стриктната регулация, наложена на цените и ценовите условия на БТК, дружеството се явява в невъзможност да приложи каквито и да било средства, за да противопостави конкурентен натиск на доминиращите мобилни оператори. В резултат, допълнително се засилва тенденцията за субституция на фиксираната с мобилна услуга, което не се базира на естествена взаимозаменяемост при търсенето, а на изкуствено поддържана пазарна конюнктура.

Това дава основание при налагане на ограничения за предоставяне на пакетни услуги на дребно и въвеждане на допълнителни задължения на пазари на едро да бъдат отчетени реалните пазарни ситуации и възможностите за създаване на конкурентна среда в условията на конвергенция на мрежите.

3. Предложения за конкретни мерки

3.1 По отношение обхвата на пазарите.

Разграничаването на пазарите по т. I, II, III, IV, V и VI от проекта на Решението отговаря на разпоредбите на националното законодателство и Европейската регулаторна рамка

Следва да се отбележи, че не е направен анализ на обхвата на всеки един от пазарите, а именно:

3.1.1. Достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение

Считаме, че откриването и месечният абонамент на ISDN – постове не следва да бъдат част от пазарите за достъп до обществена телефонна услуга. До сега, въпреки регулацията на услуги на дребно, която се прилага от 1998 г., тези услуги не са били регулирани. Това е така поради спецификата на тези услуги, изразяваща се в различните разходи и съответно цени за реализация на откриване и поддръжка на телефонен пост. Така например разходите за откриване на ISDN BRI и PRI са около 20 пъти по-високи от тези за обикновен пост. От тази гледна точка ISDN линията има много по-обща характеристики с наетата линия, отколкото с обикновения телефонен пост, бил той аналогов, с безжичен достъп или от кабелна мрежа. Не следва да се очаква, че при повишаване на цената за откриване или на месечния абонамент за обикновен телефонен пост, потребителите ще се насочат към ISDN постове, въпреки че чрез тези постове също се предоставя гласова услуга.

Следва да се отчете и фактът, че абонатите на БТК за тази услуга на практика не нарастват, докато такава тенденция се наблюдава при абонатите на алтернативните оператори, въпреки липсата на регулация до сега.

Това дава основание да се счита, че достъпът чрез обикновен телефонен пост и ISDN не са взаимозаменяеми услуги.

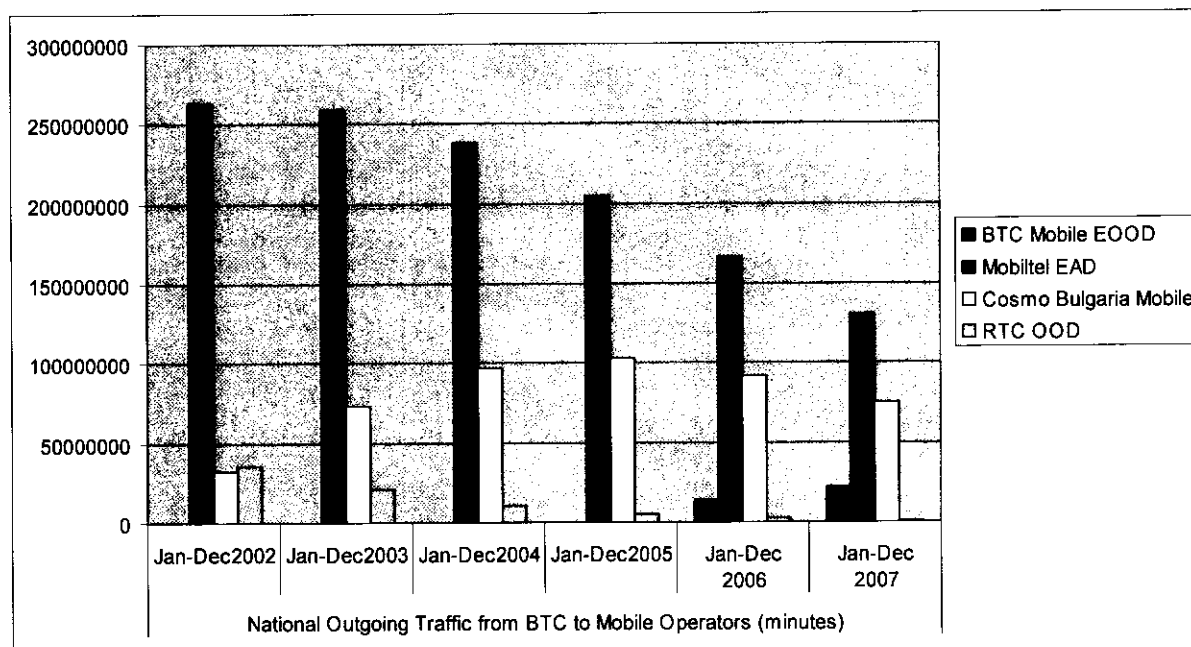
В допълнение подчертаваме факта, че тези постове представляват под 1% от постовете на БТК. Този дял е пренебрежимо малък и поради това този сегмент не би следвало да бъде обект на регулация.

3.1.2. Достъп до фиксирана мрежа и обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение и достъп до мобилна наземна мрежа и обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни чрез мобилна наземна мрежа

Взаимозаменяемост при търсене

В направения от КРС анализ правилно е отчетено, че мобилната телефонна плътност в България се увеличава с много по-големи темпове в сравнение с намалението на фиксираната телефонна плътност. Този критерий, по наше виждане, не е достатъчен за установяване на наличие на взаимозаменяемост.

Основание за това дава промяната на изходящия трафик от мрежата на БТК към мрежата на мобилните оператори. Тази промяна е илюстрирана на графиката по-долу.



От графиката се вижда, че изходящият трафик от БТК към мобилни мрежи през 2006 г. е намалял с 12,15% в сравнение с 2005 г. и с 16,90% през 2007 г. в сравнение с

2006 г. Съпоставка с намаляването на плътността на фиксираната телефонна услуга по население показва, че значителна част от абонатите са заменили обществената телефонна услуга, предоставяна чрез фиксиран достъп и ползват мобилни услуги чрез абонамент или предплатени карти. Това произтича от значително по-ниските цени за разговори в мобилни мрежи, в сравнение с цените за терминиране.

Сравнението на цената на разговор в мобилни мрежи, която е 0,06 лв., съгласно анализа на пазара на терминиране в мобилни мрежи и средната цена за минута разговор във фиксираната мрежа за 2007 г., която е 0,0634158 лв., изчислена на база приходи и трафик, показва тяхната идентичност. Доколкото процентът вътрешно мрежови трафик във фиксирани и в мобилни мрежи е приблизително еднакъв, то реалните цени за разговори в мрежите са напълно съпоставими. При това всяко от доминиращите мобилни предприятия има неколкостранно повече абонати от историческия фиксиран доставчик на гласови услуги. Това означава, че всеки абонат на мрежата на доминиращ мобилен оператор би могъл да разчита единствено на разговори в мрежата на доставчика си, за да постигне полезност, дори по-висока от тази, която дава разговорът в мрежата на БТК.

Сравненията на цените показват, че не съществува пречка при покачване на цената на разговор във фиксирани мрежи, потребителите да се пренасочат към мобилните мрежи.

Това е едно съществено основание да се считат тези услуги за взаимозаменяеми.

Считаме също така, че посочените в анализа примери за разлика в качеството на двата вида обществени телефонни услуги имат по-скоро теоретичен характер за GSM мрежите, като цяло и не следва да бъдат мотив за липсата на взаимозаменяемост. При правилно проектиране на мрежите тези фактори не оказват влияние.

Така например доставчиците на мобилни мрежи и услуги с господстващо положение на пазара използват GSM мрежите си за предоставяне на фиксирани обществени телефонни услуги, като задълженията за качество са заложили в самите лицензии и се контролират от КРС.

Тези факти потвърждават още веднъж взаимозаменяемостта на тези два вида обществени телефонни услуги.

В допълнение следва да се посочи, предвид трафичните данни посочени по-горе, че изводът, направен въз основа на цените за разговори между мрежите, не отговаря на реалната ситуация на пазара.

В допълнение бихме искали да изразим категорично мнение, че представените данни в Таблица 5 в анализа на КРС за цените на разговори между фиксирани и мобилни мрежи не дават основание да се направи заключението, че е малко вероятно обществените телефонни услуги, предоставяни чрез фиксирани мрежи и чрез мобилни мрежи, да се възприемат от потребителите като взаимозаменяеми. Констатираното от КРС нарастващо проникване на мобилната плътност и промяната на трафичните данни потвърждава тезата, че потребителите заменят фиксираните обществени телефонни услуги с мобилни такива.

Предвид изложените факти считаме, че е налице пълна взаимозаменяемост при търсенето на обществена фиксирана телефонна услуга на дребно и мобилна гласова услуга на дребно.

Взаимозаменяемост при предлагане

Считаме, че анализът на взаимозаменяемост при предлагането не се основава на конкретни разчети. Мобилно предприятие може да започне предоставянето на

фиксираны услуги през GSM мрежа в сравнително кратък срок, при осигурено високо покритие по територия/население, налични свободни капацитетни възможности и при техническо решение за реализация, изискващо основно софтуерни промени и конфигурации в мрежата.

По този начин за реализацията на фиксирани обществени телефонни услуги не са необходими съществени разходи. В допълнение цената на подобно устройство не е пречка за предоставяне на такива услуги, като се имат предвид офертите на Мобилтел и Глобул, които предоставят безплатно за ползване тези устройства. Наред с това промените, които се осъществяват в самите мрежи са свързани единствено с въвеждане на нови номера, обслужвани от мрежите, което не изисква съществени допълнителни инвестиции.

От тази гледна точка считаме, че е налице взаимозаменяемост при предлагането.

3.2. По отношение на определяне на специфични задължения

Считаме, че редица от наложените специфични задължения биха довели до силни деформации на пазара, а от там и до вреда на потребителите на БТК. По конкретно виждаме следните проблеми:

3.2.1 Задължение за предоставяне на услугата наемане/отдаване под наем на абонатни линии на едро (wholesale line rental WLR)

Принципно подобно задължение е напълно в съответствие с европейската регулаторна рамка и практика.

Услугата наемане/отдаване под наем на абонатни линии на едро представлява предоставяне на възможност на алтернативни предприятия да предоставят достъп и обслужват всички повиквания на даден абонат въз основа на договор, като този абонат прекратява договорните си отношения с основния оператор. Тази услуга се осъществява в точки на взаимно свързване и съответно се отнася единствено до услуги чрез гласовия канал. Мотивите за въвеждане на тази услуга КРС вижда при анализа на конкурентните проблеми.

При налагането му обаче следва да бъдат спазвани редица принципи, които не са съобразени в настоящото решение, и го правят неправилно и незаконосъобразно.

(а) Считаме, че налагането на подобно задължение на пазарите на дребно за достъп в определено местоположение до гласови услуги е недопустимо по ЗЕС и актуалното тълкуване на Европейската комисия.

Разпоредбите на ЗЕС изрично изброяват типовете мерки, които могат да бъдат налагани на пазарите на дребно и едро.

В този смисъл типовете задължения, които могат да бъдат налагани на пазарите на услуги на едро са заложи в глава „Достъп и взаимно свързване“ в ЗЕС. Задължението за „**отдаване по наем на абонатната линия на едро**“ безспорно представлява задължение за предоставяне на услуга на едро за „достъп до и ползване на необходими мрежови средства и съоръжения“ съгласно чл. 166, ал. 2 от ЗЕС.

В същото време, типовете мерки, които могат да бъдат налагани на пазарите на дребно, са регламентирани в чл. 221, във връзка с чл. 166 и чл. 135 от ЗЕС. Съгласно закона: (а) в отклонение от позицията на Европейската комисия, на пазарите на дребно е наложено *ex lege* задължение за избор на оператор на

преносна среда; (б) КРС може да налага на пазарите на дребно единствено задължения за прозрачност, равнопоставеност и ценови ограничения и разходоориентираност; както и (в) задължения за ограничаване нарастването на цените на пазари на дребно до предварително определен ценови праг, контрол на цените за крайни потребители, определяне на цени, ориентирани към разходите, определяне на цени, ориентирани към цени за едни и същи или сходни услуги на сравними съответни пазари на държавите - членки на Европейския съюз.

Видно от горното, налагането на задължение за „отдаване по наем на абонатната линия на едро“ на пазар на дребно е в пряко противоречие със ЗЕС.

Това е видно и от коментарите на ЕК по нотификацията на френския регулатор:

„В допълнение на мерките предложени на съответните пазари на едро и по точно „избор на оператор“ и „отдаване по наем на абонатната линия на едро“, регулаторът предлага да наложи на Франс Телеком следните задължения: равнопоставеност ...”

Видно е, че ЕК вече е променила тълкуването си за обхвата на пазара на генериране в определено местоположение, като той вече не се счита за пазар на повиквания, а покрива и услугите за достъп на едро. Допълнителен аргумент в тази посока е и чл. 12 от Директивата за достъп, според която националните регулатори могат да налагат задължения за достъп и ползване на необходимите мрежови съоръжения.

(б) При налагането му следва да бъде направен анализ от гледна точка насърчаване на инфраструктурната конкуренция.

В Общата позиция на ЕК, относно правилата и принципите при налагане на мерки изрично е записано, че при налагане на задължение/услуга за достъп следва да бъдат оценени няколко момента.

От една страна ползите за конкуренцията – в случая на алтернативните оператори се дава възможност за предоставяне на услуги по достъп при по-нисък първоначален разход, но и при по-малък марж.

От друга страна следва да бъде оценено въздействието на мярката върху инициативата за инвестиции в посока инфраструктурна конкуренция. Факт е, че задължението за отдаване под наем на абонатната линия на едро се възприема като потенциална междинна стъпка, в посока преминаване към необвързан достъп до абонатната линия. Доколкото, обаче в България необвързаният достъп отдавана е факт като оферта, а с последните предложения БТК значително се намали средният разход на оператор на линия, считаме че е много по удачно регулацията да бъде движена в посока необвързан достъп.

Наред с това, следва да бъде оценен балансът между ползите за конкуренцията и финансовата тежест за историческия оператор. Разработването и прилагане на този нов вид достъп безспорно ще предизвика съществен разход за историческия оператор.

Във връзка с казаното по-горе, при налагане на достъпа на едро до абонатна линия, регулаторът е следвало да направи анализ на всички описани аспекти и на тази база да обоснове целесъобразността на наложената мярка.

Предвид това считаме, че налагането на задължение за отдаване под наем на абонатната линия на едро е необосновано, а съобразно неофициалните анализи на БТК за ползите и вредите – неправилно.

3.2.2 Забрана за необосновано обвързване на предоставяните услуги в

ценови пакет

На мнение сме, че неправилно в проекта на анализ на КРС е достигнато до извод, че БТК не следва да предлага разнообразни пакети от услуги. Политиката на дружествата, които предлагат електронни съобщителни услуги е насочена към задоволяване на потребителските потребности и пакетите от услуги са практика в сектора. Фиксирани и мобилни оператори (конкуренти на БТК) предлагат различни пакети, като някои от тях могат да бъдат окачествени и като „необосновано обвързване“. На мнение сме, че следва еднакъв подход да бъде възприет и по отношение на пакетите на господстващите мобилни оператори, които съчетават както фиксирана, така и мобилна гласова услуга. Ще си позволим един пример – планът Homebox на „Мобилтел“ ЕАД, чрез него потребителите получават два номера (фиксиран и мобилен), включени минути към фиксирани мрежи, включени минути към потребители на „Мобилтел“ и високоскоростен пренос на данни, както и право безплатно да се ползва т.нар. Homebox устройство. Месечната цена на този голям по обхват пакет е около 20 лева. От посочения пример е видно, че пакетът е даже по-комплексен от предлаганите от БТК и включва три важни елемента: мобилна услуга, фиксирана услуга и пренос на данни. На мнение сме, че господстващото положение на „Мобилтел“ на мобилния пазар му позволява да извлича предимства и да прехвърля своята пазарна сила на фиксирания пазар. Предвид горното, КРС следва да оцени внимателно и поведението на други пазарни участници – както мобилни оператори, така и кабелни оператори, които активно предлагат пакети от услуги. Подчертаваме, че пакетните услуги са практика в множество европейски страни и тяхното ограничаване би било във вреда на крайния клиент, още повече че дори законодателят в разпоредбите на ЗЕС не е приел ограничителен подход относно пакетите. Ако идеята на действащото право е била да се наложат рестрикции по отношение на пакетите – то те изрично щяха да са забранени, поради това смятаме, че КРС не следва да прилага стеснително тълкуване и на практика да ограничава пакетното предлагане на услуги.

3.2.3 Възможност за обвързване на услугите за достъп с другите предоставяни услуги в ценови пакет 90 дни след изпълнение на наложеното задължение за изготвяне и публикуване на Типово предложение за наемане на абонатни линии на едро

Напълно необосновано е обвързването на задължение за изготвяне и публикуване на Типово предложение за наемане на абонатни линии на едро с обвързване на услугите за достъп с другите предоставяни услуги в ценови пакет.

Това се потвърждава от принципите на регулация, заложи в актовете на ЕС и прилагани в страните членки. Основен принцип е, че обвързване на задължение за предоставяне на услуги на едро с предоставяне на услуги на дребно се прави единствено при предоставяне на нови услуги от оператори с господстващо положение.

В „Принципите за ръководство на регулаторите при избор на подходящи мерки“ на групата на Европейските регулатори се посочва следното:

„Проблем може да възникне, ако операторът със значително влияние на пазара вече продава услуга на дребно, но няма неин еквивалент на едро. В случаите, в които услугата на едро е засегната с общо задължение за предоставяне (или когато Регулаторът налага на оператора да предоставя определена услуга на едро) операторът трябва да бъде задължен да предостави тази услуга бързо, след като това е било изискано. В такива случаи Регулаторът може да поиска краен срок за предоставянето. Ако операторът със значително въздействие на пазара не спази този срок, ще дължи не само компенсация (както бе описано в по-горния параграф), но и забрана за използването на какъвто и да било мрежов ресурс, свързан с услугата на

едро на себе си, докато това не е достъпно и за другите оператори. Това означава, че няма да може да получи привилегията на първи доставчик, предоставяйки услугите си на дребно докато отказва на останалите възможността да се конкурират като не предоставя нужните им мрежови ресурси”.

Наред с това в документа на същата организация (*ERG (06) 33 Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*) се посочва, че предоставянето на услуги, обвързани в пакет, само по себе си не представлява нова услуга.

Очевидно принципите на регулация са, че задължения за обвързване на услуги на дребно с услуги на едро следва да произтичат единствено при предоставяне на нови услуги от операторите с господстващо положение.

Както е посочено в т. 2.1 по-горе, БТК предоставя на алтернативните оператори взаимно свързване, вкл. по отношение на избор на оператор, необвързан достъп – пълен и споделен и битстрийм достъп при условия, одобрени от КРС. Чрез тези услуги на едро алтернативни оператори могат да предоставят всички услуги на дребно, които дружеството предоставя на своите абонати, а именно:

- достъп до обществена телефонна услуга в определено местоположение;
- обществено достъпни телефонни услуги;
- ADSL услуги за ширококолов достъп до интернет.

Предвид тези аргументи, считаме че обвързването на предоставяне на пакетни услуги със задължения за изготвяне и публикуване на Типово предложение за наемане на абонатни линии на едро е необосновано и не държи сметка за европейската практика.

3.2.4. Разделно счетоводство

Считаме за незаконосъобразно наложеното задължение за разделно счетоводство на пазара на дребно

Разпоредбата на чл. 221, ал. 2 от ЗЕС изчерпателно изброява специфичните задължения, които Комисията може да наложи на предприятия със значително въздействие върху съответния пазар на дребно, а именно:

- прозрачност;
- равнопоставеност;
- ценови ограничения, включително задължения за разходоориентираност.

Въвеждането на задължение за разделно счетоводство Комисията обосновава със значително въздействие върху пазарите на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение и върху пазарите на обществено достъпни телефонни услуги, предоставяни в определено местоположение, които са услуги на дребно.

В тази връзка, не съществува нормативно основание посоченото специфично задължение да бъде в Анализа на пазари на дребно и Решението с наложените мерки, като неговото налагане би опорочило акта на Комисията.

Това специфично задължение следва да отпадне от Анализа и Проекта на решение.

Следва да се има предвид, че в 18 страни членки на ЕС задължението за разделно счетоводство се налага на пазари на едро, а не на пазари на дребно.

По отношение на конкретните изисквания на разделното счетоводство, моля да бъде взето предвид следното:

Разделното счетоводство е основен механизъм за осигуряване на задължението за равнопоставеност и доказване на липсата на кроссубсидиране между услугите на пазарите на едро. Наред с това, то е свързано и с изготвяне на по-съвършена система за разпределение на разходите. Поради тази причина точното и детайлно определяне на обхвата и принципите му изискват най-задълбочено и подробно обсъждане на всички аспекти от прилагането.

Изискванията на регулатора описани в Приложение № 5 на Анекса, като цяло, отговарят на европейската практика.

Проблем би създал фактът, че в някои отношения те са твърде общи, а някои от задълженията могат да се тълкуват двояко. Така например, след обединяване на дейностите в една компания, дълготрайните активи и мрежовите елементи също ще са общи и част от тях ще се използват при предоставянето както на мобилни, така и на фиксирани услуги. Следователно бизнес единиците „опорна мрежа“ и „мрежа за достъп“ се отнасят и за двата вида услуги и ще могат да се обособят едва след предварително алокиране. Като пример за това твърдение може да бъде посочено предоставянето на мобилната услуга, при която се ползват услуги от фиксираната опорна мрежа (наети линии и SDH пренос и IP пренос), за да се постигне свързаност на национално ниво.

За обединено предприятие, което предоставя фиксирани и мобилни услуги, разделянето по отношение на елементи, участващи в предоставянето на отделни услуги, се осъществява извънсчетоводно, за да се постигнат исканите данни.

В тази връзка е необходимо да се изчистят детайлите и да се прецизира обхватът на всяко едно от изискванията, като се отчетат реалните счетоводни възможности и произтичащите от тях възможности на системата за разходи.

Наред с това считаме, че има заложили некоректни от финансова гледна точка дефиниции при описанието на задължението за разделно счетоводство. Съгласно препоръките на ЕК регулаторният отчет е обобщено понятие, което включва отчет за приходи и разходи и отчет за заетия капитал. Въвеждането на задължение за „Регулаторен баланс“ е неясно като съдържание и смисъл. В тази връзка считаме, че следва да бъде въведено понятието „Регулаторен отчет“, като конкретните елементи на отчета и тяхното изготвяне да бъдат конкретизирани при предвидените консултации.

На мнение сме също така, че регулаторният отчет следва да се изготвя веднъж годишно в съответствие с предвидените препоръки на ЕК, а също така и в съответствие с финансово счетоводната политика на предприятието, което изготвя одитиран финансов отчет веднъж годишно и одитирането на съответствието между финансовия отчет и регулаторния отчет е възможно веднъж годишно.

Следва да се има предвид, че предвиденият в Решението 3 месечен срок за обсъждане ще тече след като вече са утвърдени принципите. Предлагаме, с оглед по-конструктивното и резултатно обсъждане на задължението за разделно счетоводство, да се даде възможност на БТК, на база на определените от Комисията правила за изготвяне на разделно счетоводство, в Анекса за въвеждане и прилагане на разделно счетоводство от предприятието със значително въздействие върху пазарите, в срок от 3 месеца след влизане в сила на настоящото решение, да внесе проект за формата и методологията за въвеждане на разделно счетоводство.

Наред с това е необходимо да се удължи на 3 месеца срокът за представяне от БТК на становище относно определените от Комисията правила по изготвяне на разделно счетоводство, съгласно Анекса (т.3.4.2). Срокът от 1 месец е твърде кратък и няма

да позволи подготвяне на задълбочено становище, което да даде възможност за по-бързо въвеждане след съгласуване с Комисията.

3.2.5. Ценови таван

Считаме за необосновано налагането на ценови таван за услугите за разговори от мрежата на БТК към мрежите на други оператори. Както е посочено в т. 3.1.2 по-горе „затварянето“ на мобилните мрежи на оператори с господстващо положение на пазара на мобилни услуги доведе до значително намаляване на трафика към тези мрежи. Този трафик се обслужва в рамките на самите мобилни мрежи благодарение на значително по-ниските цени за разговори в тях в сравнение с цените за терминиране. На практика услугата за разговори от фиксирани към мобилни мрежи е напълно взаимозаменяема.

Нещо повече, високите цени за терминиране в тези мрежи води до субсидиране на тези оператори от страна на БТК. Анализът на данни в БТК показва, че за последните седем години БТК е загубило пряко от разликата между цените на Мобилтел и Глобул за терминиране на трафик от фиксирани и мобилни общо около 250 000 000 лв., а за периода 2005 – 2007 г. – 97 117 000 лева. Това е и част от преките щети, нанесени на българските потребители, провеждащи разговори от фиксирани към мобилни мрежи.

Въвеждането на ценово ограничение за разговори между фиксирани и мобилни мрежи допълнително ще утежни този баланс в ущърб на фиксирани предприятия

В допълнение, приложените в анализа формули за максималните цени за повиквания към други мрежи са необяснимо сложни, без ясно икономическо съдържание и изискват допълнителни указания, за да бъдат приложени адекватно.

От тази гледна точка предлагаме да отпадне задължението за ограничаване на цените на дребно за разговори към други мрежи.

По отношение на регулацията на цените на услуги на дребно считаме, че наложената мярка, за регулиране на всяка отделна цена на услуга на дребно (достъп, селищен разговор, междуселищен разговор и т.н.) е връщане към периода на регулиране на цените на БТК при започване на ребалансирането (Методиката от 1998 г.). Мярката може да има ефект в период на ускорено нарастване на цените, но БТК приключи основното ребалансиране на цените на дребно и в последните две години провежда последователна политика за регулярното им намаляване. Този факт обезсмисля налагането на ценови ограничения и то в конкурентна среда, предлагаща голямо разнообразие на услуги, а от там и конкурентни цени.