

# **КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА**

## **РЕШЕНИЕ № 585**

от 24 ноември 2016 г.

На основание чл. 170, чл. 217, ал. 1 и чл. 220, ал. 1 от Закона за електронните съобщения, във връзка с т. V.5.1.1 и т. V.5.2.1 от Решение № 357/23.06.2016 г. на Комисията за регулиране на съобщенията, както и на основание чл. 35, ал. 6, т. 3 от Закона за електронните съобщения, във връзка с чл. 60, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс,

## **КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА**

### **РЕШИ:**

1. Определя разходоориентирани цени за терминиране на повиквания в мобилни мрежи въз основа на разходите на ефективен оператор, изчислени чрез адаптиран BULRIC (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) модел на Комисията за регулиране на съобщенията и Методология за определяне стойността на среднопретеглената цена на капитала (WACC), съгласно Приложението към настоящото решение, както следва:

Услуги	В лева на минута				
	01.12.2016 г.	01.01.2017 г.	01.01.2018 г.	01.01.2019 г.	01.01.2020 г.
Терминиране на гласови повиквания	0.014	0.014	0.014	0.014	0.014

2. Разпорежда предварително изпълнение на настоящото решение.

**Мотиви:** С т. V.4.1.1., т. V.4.2.1. и т. V.4.3.1. от Решение № 1362/31.05.2012 г., Комисията за регулиране на съобщенията (КРС/Комисията) задължи „Мобилтел” ЕАД, „Космо България Мобайл” ЕАД (понастоящем „Теленор България” ЕАД) и „Българска телекомуникационна компания” АД (понастоящем „Българска телекомуникационна компания” ЕАД) да прилагат разходоориентирани цени за терминиране на повиквания, без оглед на техния произход, в собствените си мобилни мрежи, считано от 01.07.2013 г.

С Решение № 135/14.02.2013 г. КРС определи стойностите на разходоориентираните цени, приложими до момента на преразглеждане на задълженията, наложени с третия кръг на пазарен анализ на пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи.

С Решение № 357/06.08.2015 г. Комисията за регулиране на съобщенията (КРС/Комисията) откри процедура за обществено обсъждане на проект на решение за трети кръг на определяне, анализ и оценка на пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи.

С Решение № 44/28.01.2016 г. КРС откри процедура по второ обществено обсъждане на проекта на решение, резултатите от което бяха приети с Решение № 250/20.04.2016 г. на Комисията.

С Решение № 357/23.06.2016 г. КРС окончателно определи пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответен пазар, подлежащ на *ex ante* регулиране. Решението предвижда продължаването на наложените задължения за разходоориентираност на цените за терминиране на предприятията – адресати на Решение № 1362/31.05.2012 г. и налагане на задължението на предприятие, което е започнало дейност след 2012 г. Цените за терминиране съгласно Решение № 357/23.06.2016 г., както и в съответствие с установената практика на КРС, се определят съгласно BULRIC (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) модел на Комисията. Мотивите за избора на методология са предмет на решението за определяне, анализ и оценка на съответния пазар.

С Решение № 166/15.03.2016 г. Комисията откри процедура за обществено обсъждане на проект на решение за определяне на разходоориентирани цени за терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи въз основа на разходите на ефективен оператор, изчислени чрез адаптиран BULRIC (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) модел на Комисията. При проведеното обществено обсъждане становища представиха „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД.

Във връзка с постъпилите становища в хода на процедурата по обществено обсъждане КРС прецени за необходимо да измени проекта на решение. С оглед на това, с Решение № 388/28.07.2016 г. КРС откри втора процедура за обществено обсъждане на посочения проект на решение за определяне на разходоориентирани цени. С Решение № 436/29.08.2016 г. КРС удължи срока за представяне на становища от заинтересованите страни в процедурата за обществено обсъждане. В хода на процедурата постъпиха становища от „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД.

Предвид гореизложеното, с настоящото решение КРС определя разходоориентирани цени за терминиране на повиквания в индивидуални мобилни мрежи, изчислени чрез BULRIC (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) модел на Комисията след неговото адаптиране за периода до 2020 г. Същността на модела и начина на изчисляване на получените резултати са подробно описани в Приложението, неразделна част от настоящото решение. Цените ще се прилагат до следващия, четвърти кръг на пазарен анализ на пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи.

В изпълнение на чл. 7 и чл. 7а от Директива 2002/21/ЕО и чл. 42 и 42б от ЗЕС проектът на решение се нотифицира от КРС до Европейската комисия (ЕК), Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и регулаторните органи на държавите членки на Европейския съюз (ЕС).

С писмо вх. № 03-08-33/ 22.11.2016 г. ЕК представи своето становище относно проекта на решение.

#### **Мотиви по отношение на разпореденото предварително изпълнение на решението:**

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 ЕК за изменения на Директиви 2002/21/ЕО, Директива 2002/19/ЕО и Директива 2002/20/ЕО<sup>1</sup>, който 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 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 Закона за електронните съобщения (ЗЕС) от 29.12.2011 г., като до момента на тези изменения решенията на КРС за анализ на съответни пазари, налагане на специфични задължения, както и свързаните с тяхното изпълнение решения 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 разпоредбите на чл. 35, ал. 6, т. 3 от ЗЕС, КРС включва разпореждане за предварително изпълнение при условията на чл. 60 от АПК при приемане на решения, отнасящи се до изпълнението на наложени специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар. Съгласно чл. 60, ал. 1 от АПК, в административния акт се включва разпореждане за предварително изпълнение, когато това се налага с цел защита на важни държавни или обществени интереси, при опасност да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта, или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда.

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. 3 от ЗЕС, КРС е задължена по силата на чл. 4(1) от Директива 2002/21/ЕО да разпорежи предварително изпълнение на решението на

---

<sup>1</sup> 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. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0697:FIN:en:PDF>

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 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.

С настоящото решение КРС определя разходоориентирани цени за терминиране на повиквания в индивидуални мобилни мрежи въз основа на разходите на ефективен оператор, изчислени чрез адаптирания BULRIC (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) модел на Комисията, с което конкретизира вече наложеното задължение за прилагане на разходоориентирани цени за терминиране на повиквания в мобилните мрежи на предприятията със значително въздействие върху съответния пазар.

С оглед мотивирането на разпореденото предварително изпълнение КРС счита, че са налице няколко от алтернативните предпоставки за неговото разпореждане на основание чл. 60, ал. 1 от АПК, а именно: защита на особено важен обществен интерес, защита на особено важен държавен интерес и опасност изпълнението на акта да бъде осуетено.

Всяка една от тези хипотези е достатъчно основание за разпореждането на предварително изпълнение на настоящото решение:

1. Комисията счита, че е налице особено важен обществен интерес, който се изразява в следното:

Всяко забавяне на въвеждането на наложените специфични задължения води до увреждане както на конкуренцията, така и на интересите на крайните потребители. Задължението за разходоориентирани цени е наложено с цел гарантиране на ефективна конкуренция и осигуряване на максимален избор на потребителите по отношение на цената и качеството на услугите.

Задължението за разходоориентирани цени е продължение на последователния регулаторен подход на КРС, насочен към преустановяване на възможностите на предприятие със значително въздействие върху съответния пазар да прилага прекомерно високи цени или да затвори свързания пазар на дребно, предоставяйки на по-високи цени услугата терминиране, като по този начин препятства навлизането на конкурентите на пазара.

Наложено от КРС задължение за прилагане на разходоориентирани цени предвижда те да се определят съгласно Препоръката на Европейската комисия от 7 май 2009 г. относно подхода за регулиране на цените за терминиране на фиксирана и мобилна връзка в Европейския съюз (Препоръка 2009/396/ЕО), въз основа на разходите на ефективен оператор, изчислени чрез BULRIC (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) модел на Комисията. КРС избра да следва препоръката на ЕК, отчитайки, че само така могат да бъдат игнорирани неефективните разходи, явяващи се изкуствена бариера за навлизане на конкурентите на пазара и които в последна сметка се заплащат ненужно от потребителите.

Прилагането на разходоориентирани цени, определени въз основа на BULRIC модел, разработен в съответствие с изискванията на Препоръка 2009/396/ЕО, е насочено към преодоляване на проблема със затваряне на трафика в собствената мрежа и ще редуцира значителната разлика между цените за разговори в рамките на една и съща мрежа (on-net) и към други мобилни мрежи (off-net). В допълнение избраната мярка, чрез механизма на цените, осигурява възвръщането на инвестициите на ефективните предприятия, които, конкурирайки се помежду си, предлагат на крайните потребители атрактивни оферти по отношение на качеството и цената на съответните услуги.

Гореизложеното безспорно доказва наличието на необходимост от защита на особено важен обществен интерес, който се изразява в осигуряване на развитие на конкуренцията и подобряване на условията за ползване на услугите от крайните потребители, като им позволи да извличат максимална полза, що се отнася до избора, цената и качеството на услугата. Адаптирането на модела за периода до 2020 г. гарантира, че стойностите са максимално точни, съобразно събраните данни и предвижданията за периода занапред.

Общественият интерес, налагащ предварителното изпълнение на административния акт, се изразява в необходимостта от неотложна защита на правата и интересите на широк кръг потребители при техните отношения с доставчиците на конкретната услуга. Една от задачите на регулаторния орган е осигуряването на защита на интересите на крайните потребители, като интересите на дружеството не могат да се противопоставят на високия обществен интерес и значимостта на охраняваните правоотношения в условията на регулиран пазар. Това е достатъчно основание за допускане на предварителното изпълнение на административния акт (Определение № 10052/04.07.2013 г. по а.д. № 7681/2013 г. на ВАС, 5 чл. с-в; Определение № 10870/18.07.2013 г. по а.д. № 9765/2013 г. на ВАС, 5 чл. с-в).

2. Комисията счита, че е налице особено важен държавен интерес, който се изразява в следното:

При приемане на регулаторни решения от началото на 2012 г. насам (след 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 по 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. Чл. 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. и публикува на 29.12.2011 г., от която дата същото влезе 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 от 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. № 12550/2014 г. на ВАС, 5 чл. с-в).

КРС счита, че особено важният държавен интерес се изразява в необходимостта от изпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС, което задължава Комисията 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 допринесе 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. Комисията счита, че съществува опасност изпълнението да бъде осуетено:

Липсата на предварително изпълнение на настоящото решение ще доведе до неприлагане на задължението за разходоориентирани цени до приключване на спора за законосъобразност на решението. Пазарите на електронни съобщителни услуги са

динамични и бързоразвиващи се пазари, поради което секторната регулация е един непрекъснат процес на периодична преоценка на наложените специфични задължения. Затова чл. 157а от ЗЕС предвижда преразглеждането на вече наложени специфични задължения да се прави на определен период от време.

Всяко решение на КРС за налагане на специфични задължения е мотивирано от анализ на съответния пазар, включително неговото развитие в краткосрочен план до три години. При липса на предварително изпълнение на настоящото решение изпълнението на задълженията ще бъде ефективно осуетено, защото задължението за прилагане на разходоориентирани цени няма да бъде изпълнено, така както КРС е преценила с решението за трети кръг от пазарния анализ. Прилагането на цените се определя от анализа на съответния пазар в рамките на определен период от време и поради това е основателно са приеме, че при липса на предварително изпълнение изпълнението на задълженията ще бъде ефективно осуетено, защото задължението за прилагане на разходоориентирани цени няма да бъде изпълнено в посочения срок (Определение № 10344/09.07.2013 г. по а.д. № 8531/2013 г. на ВАС, 5 чл. с-в).

В допълнение към горепосочените основания по т. 1-3, КРС посочва че мотивите за предварителното изпълнение на решението за трети кръг от пазарния анализ са еднакво относими и към предварителното изпълнение на настоящото решение.

С оглед всичко гореизложено, Комисията е на мнение, че са налице основания по чл. 60, ал. 1 от АПК, които обосновават необходимостта от допускане на предварително изпълнение на настоящото решение. Същите мотиви за допускане на предварително изпълнение на Решение № 135/14.02.2013 г., а в тази връзка и принципно идентичното Решение № 134/14.02.2013 г., са потвърдени от ВАС като съответстващи на чл. 60, ал. 1 от АПК.

Разпореждането за допускане на предварително изпълнение подлежи на обжалване в 3-дневен срок пред Върховния административен съд.

Решението подлежи на обжалване в 14-дневен срок пред Върховния административен съд.

**ЗА ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Никола Колев)**

**ЗА ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:**

**(Цветелина Севлиевска)**

---

**Директор на дирекция ПРОПО:**

**(Неда Койчева)**