

ДО
Д-Р ВЕСЕЛИН БОЖКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА
СЪОБЩЕНИЯТА
ГРАД СОФИЯ 1000
ул. "Турко" № 6

УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

Във връзка с откритата с Решение № 379/01.03.2012 г. процедура за обществено обсъждане на проект на решение за определяне на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответен пазар, подлежащ на ex ante регулиране, анализ и оценка относно наличието на ефективна конкуренция на съответния пазар, определяне на предприятия със значително въздействие върху съответния пазар и налагане на специфични задължения на тези предприятия, Ви представям становището на „Мобилтел“ ЕАД.

Приложение: *Съгласно текста.*

С УВАЖЕНИЕ:



Искра Кусева
Пълномощник на
Изпълнителните директори на
„Мобилтел“ ЕАД

Становище на „Мобилтел” ЕАД по Проект на решение за определяне на пазара на термиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответен пазар, подлежащ на ex-ante регулиране, анализ и оценка относно наличието на ефективна конкуренция на съответния пазар, определяне на предприятията със значително въздействие върху съответния пазар и налагане на специфични задължения на тези предприятия, приет с Решение № 379 на Комисията за регулиране на съобщенията от 01.03.2012 г.

I. Проектът на решение за определяне на пазара на термиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответен пазар, подлежащ на ex-ante регулиране, анализ и оценка относно наличието на ефективна конкуренция на съответния пазар, определяне на предприятия със значително въздействие върху съответния пазар и налагане на специфични задължения на тези предприятия (наричан по-долу за краткост в настоящото становище „Пазарен анализ”) е приет с Решение № 379 на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС/ Комисията) от 01.03.2012 г. Независимо от това, данните за състоянието и развитието на пазара, въз основа на които Комисията приема Решение № 379 от 01.03.2012 г. се отнасят за периода 2008-2010 г. Последното се отнася до данните за относителни дялове на мобилните предприятия според броя на потребителите, според приходите от предоставяне на услугата термиране на гласови повиквания, според броя терминирани минути; средни цени за термиране; постигнато покритие по територия и население; съотношение между потребителите на предплатени услуги и абонати по договор; разпределение на приходите от предоставяне на мобилни телефонни услуги и др., т.е. на практика до всички посочени пазарни показатели в Пазарния анализ. Съгласно чл. 151. ал. 1 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС):

„Комисията периодично анализира, определя и оценява пазарите на обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги и установява наличието или липсата на ефективна конкуренция.”

Пазарният анализ, предмет на настоящото обществено обсъждане обхваща времеви хоризонт, достигащ най-малко до 2014 г. Поради тази причина, считаме, че е необосновано за отправна точка на изводите в анализа да се използват данни, относими за период, изтекъл преди повече от година и три месеца. Такива данни не следва да са базата, въз основа на която, КРС регулира един от ключовите сектори в икономическия живот на Република България, най-малкото поради тяхната времева неотносимост. Още повече, със свое Решение № 119/19.01.2012 г., КРС одобри образец на формуляр „Въпросник за отчет на дейността през 2011 г. на предприятията, предоставящи гласова телефонна услуга чрез мобилни наземни мрежи (GSM, UMTS, LTE, WiMAX) и/или мрежи за широколентов безжичен достъп (BWA) с ползване на радиочестотен спектър”. Предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/ или услуги са предоставили актуални данни за 2011 г. на КРС.

Чл. 157 от ЗЕС изисква, при определяне на специфичните задължения, които комисията може да наложи, продължи, измени или отмени, да бъдат спазени следните принципи:

1. пропорционалност на наложеното задължение предвид причината за установената неефективна конкуренция и целения резултат;

2. обоснованост;

3. въздържане от регулаторна намеса на нововъзникващи пазари, дори и при установено наличие на пазарен участник или участници с големи пазарни дялове.

Допълнително доказателство, че пазарният анализ е необоснован и не отговаря на действителното пазарно състояние е и наложеното на Мобилтел задължение по т. 1.2.2 от Раздел V, изр. последно на Проекта на Решение, а именно:

„Мобилтел” ЕАД се задължава да предостави справка за обема на терминирания трафик от фиксираната мрежа в мобилната мрежа на предприятието за второто шестмесечие на 2011 г. в срок до един месец, считано от получаване на решението на комисията.”

Мобилтел вече е предоставил на КРС справка за цялата 2011 г., включително и що се отнася до терминирания от собствената фиксирана мрежа на предприятието трафик.

В тази връзка, налагането на специфични задължения въз основа на данни, за периода 2008-2010 г., представлява сериозно отклонение от изискванията за пропорционалност и обоснованост. Въз основа на изложеното, считаме, че КРС следва да прекрати настоящата процедура по обществено обсъждане и да извърши нов пазарен анализ на съответния пазар терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи, като вземе предвид действителното състояние на пазара към 2011 г.

II. Считаме, че са налице пороци в провежданата административна процедура по приемане на окончателно решение на Комисията относно определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи.

Съгласно разпоредбата на чл. 35, ал. 1 от ЗЕС, при осъществяване на своите правомощия Комисията се произнася с мотивирани решения. Видно от съдържанието на Решение № 232 от 20.02.2012 г. и Решение № 379 от 01.03.2012 г., Комисията не е посочила ясни и конкретни мотиви, които да обосноват оттеглянето на проекта на решение на КРС от съгласувателната процедура с Европейската комисия (ЕК), Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения и регулаторните органи на държавите - членки на Европейския съюз и откриването на трета процедура на обществено обсъждане на проекта. Още повече, КРС обяви нотифицирането на проекта, но към настоящия момент не са налице данни за официален отговор от страна на ЕК, Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения и регулаторните органи на държавите - членки на Европейския съюз.

В решението за откриване на процедурата по трето обществено обсъждане, Комисията е посочила, че в проекта са налице текстове, които биха създали възможност за противоречиво тълкуване и приложение на предложените специфични задължения, като КРС не е указала кои са тези текстове, какво обосновава позицията на регулатора за наличие на противоречиво тълкуване и в тази връзка какви са измененията в проекта, които преодоляват идентифицираните проблеми. С оглед изложеното, в рамките на общественото обсъждане за заинтересованите лица не съществуваше недвусмислена индикация за разликата в проектите, съответно приети с Решение № 118 от 19.01.2012 г. и с Решение № 379 от 01.03.2012 г. Откриването на процедура на поредно обществено обсъждане на проекта на решение на КРС, без да са налице указания какви

са измененията в проекта и от какво са обосновани, представлява сериозно нарушение и на принципите на предвидимост, консултативност и обоснованост, които КРС следва да спазва при осъществяване на своите регулаторни функции. Целта на нормативно предвидените съгласувателни процедури не е провеждане на формална административна процедура, което е практическият резултат, когато не е налице ясно формулиран акт на КРС, който съответно да бъде обсъден.

Видно от разпоредбата на чл. 35 от Административнопроцесуалния кодекс индивидуалният административен акт се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите граждани и организации. Считаме, че в настоящата процедура не са изяснени всички относими факти и обстоятелства. Също така, на заинтересованите лица не е предоставена възможност да формират пълни становища по проекта, поради липса на информация за целта и мотивите, обосноваващи определени действия на Комисията. В рамките на срока за предоставяне на становища по общественото обсъждане, Мобилтел е установил, че разликата в проектите на Пазарен анализ, съответно приети с Решение № 118 от 19.01.2012 г. и с Решение № 379 от 01.03.2012 г., освен изменението в стъпките на графика за поетапно намаление на цените за терминиране, се отнася до определяне на задължение за предприятията да прилагат цени за силен и слаб трафик и в случаите на терминиране на международни повиквания. Както подробно е изложено по-долу, не са налице мотиви на Комисията, които да обосновават промяната в проекто-мярката, както и не е предложен механизъм за нейното реално изпълнение от предприятията. Не са налице и аргументи защо приетата забележка на Мобилтел е отхвърлена с последващия проект, след като КРС я е счела за правилна.

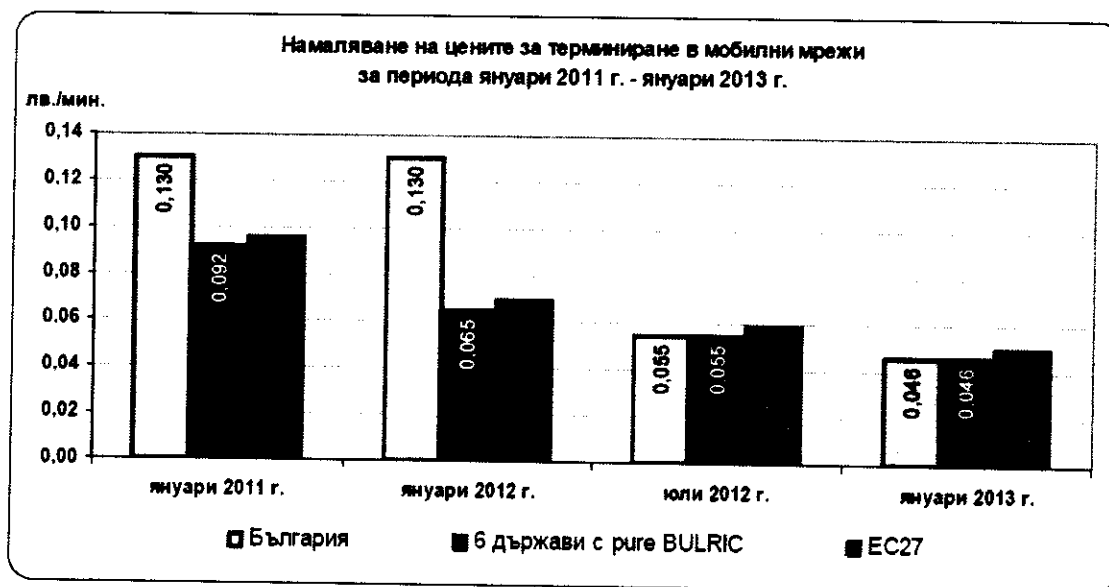
Мобилтел счита, че посоченото е самостоятелно основание за прекратяване на процедурата по приемане на окончателно решение на КРС поради нарушение на административно-производствените правила. С оглед спазване на нормативните изисквания КРС следва да изготви нов проект на пазарен анализ, съдържащ съответни мотиви, относно обоснованост и пропорционалност на предложените мерки, включително изменените такива.

III. Поддържаме становището, че следва се възприемат като приложими единствено цените за силен трафик и да се премахне разграничението за силен и слаб трафик по отношение на повиквания с произход извън територията на страната, тъй като последното не е относимо към този вид повиквания. На първо място, в действащите договори за международен трафик, сключени от Мобилтел не е налице диференциация на часове на силен и часове на слаб трафик. Такова разделение не е приложимо и поради наличието на часова разлика. Това задължение е на практика неизпълнимо, тъй като при наличие на часова разлика от седем или осем часа с дадена чужда страна, Мобилтел ще следва да прилага цена за слаб трафик на едро, когато в същата страна е налице пиков трафик на дребно за съответното трето предприятие, чийто потребител търси потребител на Мобилтел, и обратно.

На следващо място, не са представени мотиви, които да обосновават промяната на позицията на Комисията по отношение на приложимите регулирани цени за терминиране на международни повиквания, спрямо посоченото в Решение № 320 от 24.03.2011 г. и проекта на решение на КРС относно определяне, анализ и оценка на съответния пазар, приет с Решение № 118 от 19.01.2012 г. Видно от гореописаните

актове, КРС е отчела, че в договорите на трите мобилни предприятия с чужди оператори са определени цени за терминиране, които не зависят от часовите зони (липсва диференциране на часове на силен и слаб трафик) и поради тази причина Комисията е определила ограничението на цената за терминиране на международни повиквания съобразно цената за терминиране на национални повиквания в часове на силен трафик. Съгласно проекта на Пазарен анализ, приет с Решение № 118 от 19.01.2012 г. на КРС диференциацията между цени за силен и слаб трафик при терминиране на национални повиквания ще бъде премахната с въвеждане на разходоориентирани цени за терминиране на повиквания в индивидуални мобилни мрежи. В резултатите от проведеното общественото обсъждане на проекта, приети с Решение № 1094 от 01.12.2011 г. на КРС, неразделна част и от настоящия проект, е видно, че Комисията е приела предложението на Мобилтел (изложено на стр. 69 от проекта) при терминиране на международни повиквания да се възприемат като приложими единствено цените за силен трафик и да се премахне разграничението за силен и слаб трафик по отношение на повиквания с произход извън територията на страната, тъй като последното не е относимо към този вид повиквания. Същевременно, Комисията не е аргументирала в Решение № 379 от 01.03.2012 г. промяната на позицията си, както и не е дала предложение как да се преодолее обективната невъзможност да бъдат прилагани цени за силен и слаб трафик при терминиране на международни повиквания.

В случай че не възприемете направеното предложение, предлагаме да отпадне разделението на часове на силен и часове на слаб трафик по отношение на целия трафик, терминиран в мрежите на предприятията, предоставящи услугата терминиране. В тази връзка, предлагаме като единствена приложима по отношение на всички повиквания да остане цената за силен трафик. Видно от фигура 25 от Пазарния анализ, цената за силен трафик е цената, която съответства на избраните от Комисията шест държави-членки като подходящи за сравнение:



Предвиждането на цена за слаб трафик е обосновано единствено от следното:

„Доколкото е налице различие в цените за терминиране за силен и слаб трафик, прилагани за терминиране на национален трафик, КРС определя ценови ограничения за цените за слаб трафик, като запазва съотношението цени силен трафик/ цени слаб трафик.“

Това би могло да е вярно, ако КРС не определяше прилагането на цената за слаб трафик и по отношение на международните повиквания. В действителност, ако се запази този подход, Комисията ще наложи на българските предприятия за значителна част от терминираните от международни предприятия трафик, да прилагат по-ниска цена дори и от цената, която държавите, наложили задължение за разходоориентираност въз основа на BULRIC модел, прилагат. Последното заключение би имало остър негативен икономически ефект върху трите предприятия, определени за предприятия със значително въздействие върху пазара.

IV. Техническите изисквания за работа на мобилни наземни мрежи и съоръженията, свързани с тях (Обн. ДВ. бр.92 от 13 Ноември 2007 г., изм. ДВ. бр.48 от 26 Юни 2009 г., изм. ДВ. бр.31 от 23 Април 2010 г., попр. ДВ. бр.45 от 15 Юни 2010 г., изм. ДВ. бр.94 от 30 Ноември 2010 г., изм. ДВ. бр.65 от 23 Август 2011 г., попр. ДВ. бр.68 от 02.09.2011 г.), приети от КРС („Технически изисквания“), определят условията за работа на следните мобилни наземни мрежи:

1. GSM, GSM - R;
2. UMTS;
3. LTE;
4. WiMAX;
5. PMR/PAMR;
6. CDMA - PAMR;
7. BWA.

Съгласно раздел Б.3.1 на „Въпросник за отчет на дейността през 2011 г. на предприятията, предоставящи гласова телефонна услуга чрез **мобилни наземни мрежи (GSM, UMTS, LTE, WiMAX) и/или мрежи за широколентов безжичен достъп (BWA) с ползване на радиочестотен спектър**”, **абонати на номера с национален код за достъп от типа "99x" са абонати на мобилна наземна мрежа по смисъла на Техническите изисквания**. Нещо повече, КРС третира тези мрежи като мобилни наземни мрежи по смисъла на действащото законодателство и във връзка с „Въпросник за отчет на дейността през 2011 г. на предприятията, предоставящи гласова телефонна услуга чрез **мобилни наземни мрежи (GSM, UMTS, LTE, WiMAX) и/или мрежи за широколентов безжичен достъп (BWA) с ползване на радиочестотен спектър**”. Съгласно чл. 9 от Методиката за условията и реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара, съответният продуктов пазар включва всички обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за които е налице взаимозаменяемост при търсенето и взаимозаменяемост при предлагането. КРС обаче не е изследвала взаимозаменяемостта на търсенето и предлагането по отношение на мрежи с национален код за достъп „99x”. На стр. 134 от Пазарния анализ, КРС е посочила, че посочените три продуктов пазара включват мрежите на всички активни към настоящия момент предприятия, предоставящи мобилни мрежи и/или услуги. На практика обаче, КРС е включила единствено мрежите, работещи в обхват 900 MHz, 1800 MHz и 2 GHz. Видно от изложеното по-горе, Комисията възприема като мобилни мрежи и мрежите на други

предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/ или услуги в страната.

Същевременно, на стр. 138 от проекта, КРС отбелязва, че крайните потребители на гласови услуги, предоставяни чрез алтернативна технология като мрежи за широколентов безжичен достъп (WiMAX технология в обхвати 3.4 – 3.6 GHz) съставят незначителен дял от общия брой крайни потребители на **мобилни гласови услуги** – около 0,01%. Посочените данни обаче не са основание за неопределяне на съответен продуктов пазар, който е мрежата на дадено активно предприятие, предоставящо услуга терминиране в индивидуална мобилна мрежа, независимо от използваната технология. Относителният пазарен дял би могъл да се разглежда като основание за определяне на асиметрични специфични задължения, които да са пропорционални и обосновани спрямо установените конкурентни проблеми на съответния пазар. Подобен подход вече е прилаган от КРС в Решение № 236 от 17.03.2009 г., където по отношение на терминирането в мрежа по стандарти NMT и CDMA на „Българска телекомуникационна компания“ АД бяха предвидени по-леки специфични задължения именно поради обстоятелството, че евентуално неравнопоставено третиране на конкуренти и трети лица от дружеството би имало пренебрежим ефект, предвид пазарната сила на предприятието на пазара на мобилни мрежи и услуги.

Считаме, че изложеното представлява самостоятелно основание за прекратяване на настоящата процедура по обществено обсъждане и извършване нов пазарен анализ на съответния пазар терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи, който да включва всички участници на съответния пазар. Считаме, че противоположният подход в действителност води до асиметричност (до степен на пълна липса на регулиране по отношение на част от участниците на пазара) на наложените задължения, което противоречи на Европейската рамка в областта на телекомуникациите и в частност на Препоръка на Европейската комисия от 7 май 2009 г. относно подхода за регулиране на цените за терминиране на фиксирана и мобилна връзка в Европейския съюз (2009/396/ЕО).

V. На множество места в анализа, включително при изследване на конкурентните проблеми, които обосновават изводите на Комисията за нуждата от налагане, продължаване или изменение на специфични задължения, КРС е установила, че предприятията, предоставящи обществени мобилни наземни мрежи „отказват“ да изпълнят Решение № 320 от 24.03.2011 г. на КРС, което според Комисията „потвърждава че са налице съществени конкурентни проблеми“ по отношение на терминирането на международни повиквания. С Определение № 4138 от 03/22/2012 г., Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав се произнесе окончателно, че Решение № 320 от 24.03.2011 г. не подлежи на предварително изпълнение и че жалбите на предприятията срещу Решение № 320 от 24.03.2011 г. имат суспензивен ефект. Това означава, че ако предприятията изпълняват Решение № 320 от 24.03.2011 г., те биха изгубили правен интерес от неговото оспорване. Поради тази причина, изводите на Комисията за „отказ“ от страна на предприятията да изпълнят цитираното решение на КРС са неправилни. Независимо от това, въз основа на именно тези изводи, КРС е стигнала до заключението за необходимост от налагане, продължаване и изменение на определени специфични задължения.

Считаме, че изложеното представлява самостоятелно основание за прекратяване на настоящата процедура по обществено обсъждане и извършване нов пазарен анализ на съответния пазар терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи, който да отразява адекватно конкурентните проблеми, в случай че такива са налице, на съответните пазари.

VI. Поддържаме становището, че Комисията следва да предвиди налагане на специфични задължения, единствено по отношение на цените за терминиране на повиквания, генерирани от потребители на предприятия, установени на територията на държава-членка на ЕС/ ЕИО, в съответствие с принципите на единния европейски пазар. Обосноваността на предложението ни е съобразено с основните принципи на ex-ante регулирането, потвърдени и с приемането на Регламент (ЕО) № 717/2007 на Европейския Парламент и на Съвета от 27 юни 2007 година относно роуминга в обществени мобилни телефонни мрежи в рамките на Общността и за изменение на Директива 2002/21/ЕО, изменен с Регламент (ЕО) № 544/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. Видно от подхода на самата ЕК, регулаторни мерки за въздействие се прилагат само по отношение на съответния пазар в рамките на ЕС.

Считаме, че Комисията не обосновала позицията си за налагане на мярката и не е обсъдила доводите, изложени както от Мобилтел, така и от другите заинтересовани предприятия в рамките на предходните обществени обсъждания на проекта.

Отново отбелязваме, че КРС е призвана на първо място да защитава интересите на националния пазар. Доколкото на територията на целия ЕС се прилага единен регулаторен подход, макар и при различни ценови равнища, то може да се допусне, че регулиране на цената за терминиране на международни повиквания в националните мрежи, не би увредила непоправимо интересите на националните предприятия, в случай че се предприеме обосновано и разумно намаление на цените, вземайки предвид настоящите нива на тези цени и обичайните темпове на намаление, прилагани от националните регулаторни органи в държавите-членки на ЕС. На практика обаче, КРС изисква от българските предприятия да прилагат ценови таван за всички повиквания, без оглед на техния произход. Така за предприятията във всяка точка на света, цената за терминиране на повикване ще бъде значително понижена, но цената, която дължат българските предприятия не се очаква да намалее или поне да намалее с такива темпове.

Предвид изложеното, предлагаме т. V.4.1.3. от проекта на Решение на КРС да се измени, както следва:

„4.1.3. Налага на „Мобилтел“ ЕАД ценови ограничения на цените за терминиране на повиквания в собствената си мобилна мрежа, съгласно посоченото в приложението към настоящото решение. Ценовите ограничения не се прилагат за терминиране на повиквания, генерирани от потребители на предприятия, установени извън територията на ЕС/ЕИО. Ценовите ограничения се прилагат до определяне на разходаориентирани цени, съобразно т. 4.1.1.“

Алтернативно и въз основа на аргументите, представени по-горе, предлагаме на КРС да възприеме следния подход за регулиране:

„4.1.3. Налага на „Мобилтел“ ЕАД ценови ограничения на цените за терминиране на повиквания, без оглед на техния произход, в собствената си мобилна мрежа, съгласно посоченото в приложението към настоящото решение. Ценовите ограничения се прилагат само по отношение на терминиране на повиквания, генерирани от потребители на предприятия, които прилагат цена за терминиране в собствената си мрежа не по-висока от най-високата действаща цена за терминиране на територията на ЕС. Ценовите ограничения се прилагат до определяне на разходоориентирани цени, съобразно т. 4.1.1.”

VII. Считаме, че са налице основания и за отлагане на началната дата на прилагане на разходоориентирани цени на база на BULRIC модел на Комисията, предвид отлагането на приемането на окончателно решение на КРС относно определяне, анализ и оценка на съответния пазар. КРС е посочила в Проекта, че предприятията могат, ако сметат за подходящо, да предоставят резултати от свои модели, основаващи се на подход на моделиране „отгоре надолу”, използващи дългосрочни допълнителни (инкрементални) разходи, и одитирани от независим одитор, в рамките на процедурата по консултации за приемане на BULRIC модела на Комисията. Предвид липсата на окончателно решение на КРС, определящо задължение за прилагане на разходоориентирани цени, изчислени на база на BULRIC модел на КРС, както и липсата на определяне на задълженията за разделно счетоводство, считаме, че няма да бъде осигурено правото на предприятията да разработят собствени модели и по този начин ще бъде препятствана възможността да бъдат определени цени за терминиране, които няма да бъдат под разходите на предприятията.

Предвид изложеното, считаме, че прилагането на разходоориентирани цени следва да бъде отложено до 01.01.2014 г.

VIII. Мобилтел поддържа всички свои предложения, направени в хода на процедура за обществено обсъждане на решение за определяне на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответен пазар, подлежащ на ex-ante регулиране, анализ и оценка относно наличието на ефективна конкуренция на съответния пазар, определяне на предприятия със значително въздействие върху съответния пазар и налагане на специфични задължения на тези предприятия, във връзка процедура за второ обществено обсъждане, открита с Решение № 1094 от 01.12.2011 г. на Комисията, които не са приети от страна на КРС.