
Изх. № RD - 74
Дата 09.03.2016

Комисия за регулиране
на съобщенията
Вх. № 12-01-1314
Дата: 09.03.16г.

ДО

Д-Р ВЕСЕЛИН БОЖКОВ,
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ЗА
РЕГУЛИРАНЕ НА
СЪОБЩЕНИЯТА

ЧЛЕНОВЕТЕ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ
НА СЪОБЩЕНИЯТА

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

ОТ

„ТЕЛЕНОР БЪЛГАРИЯ“ ЕАД,
жк. „Младост“ 4, „Бизнес Парк Младост“ сгр.6,
София, 1766, представлявано от
Пълномощника на Изпълнителния директор
Ангелина Лякова

Относно: Становище относно Проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи, на Комисията за регулиране на съобщенията, приет с Решение № 44 от 28 януари 2016г.

УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА,

Във връзка с Проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи, на Комисията за регулиране на съобщенията, приет с Решение № 44 от 28 януари 2016г., в установения срок предоставяме на вниманието Ви становището на „Теленор България“ ЕАД по Проекта.

I. Общи бележки

С Решение № 44 от 28 януари 2016г. КРС прие резултатите от проведеното обществено обсъждане, открито с Решение № 357 от 06 август 2015г., както и прие проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи и откри процедура за обществено обсъждане на така публикувания проект.

Настоящият документ представлява трети преглед на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи. В него се определя съответният пазар на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи (пазар 2) в съответствие със списъка с пазари, подлежащи на ex-ante регулиране, приложение към Препоръка на ЕК от 9 октомври 2014 г. относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните

съобщения, подлежащи на регулиране ex ante, определят се предприятия със значително въздействие върху съответен пазар и специфичните задължения, които следва да бъдат наложени, продължени, изменени и/или отменени.

На първо място, бихме искали да изразим удовлетворението и подкрепата си за това, че КРС е възприело част от идеите и аргументите, представени в становището, както на Теленор, така и на останалите участници в общественото обсъждане. Действията на Комисията са свидетелство за диалогичност, успешно партньорство при обсъждането и разрешаването на важни за сектора проблеми, и са доказателство за прилагането на принципите за прозрачност, публичност и консултативност. Вземане по внимание на предложенията и коментарите на участниците на пазара на електронни съобщения би могло да доведе единствено до по-реална представа за този пазар и съответно до по-ефективна, актуална и своевременна регулация.

Включването на Макс Телеком в обхвата на предприятия, определени като такива със значително въздействие върху съответните пазари на едро на терминиране на повиквания в собствените им мобилни, наземна мрежи бе от изключителна важност за правилното отразяване и анализиране на тези пазари и пазарът на мобилни услуги като цяло. Приветстваме това решение на КРС и поради това, че показва задълбоченост на анализа на пазара на мобилни гласови услуги и допринася за равнопоставеност между участниците, които се конкурират на него.

На следващо място, като израз на посочените по-горе начала КРС възприема в анализа си принципа на такуването на обажданията, терминирани в индивидуални мобилни мрежи, на разделяне на трафик, идващ от страни в Европейския съюз и Европейската икономическа зона (ЕС/ЕИЗ) и такъв от страни извън ЕС/ЕИЗ. В становището на Теленор по проведеното обществено обсъждане, открито с Решение № 357 от 06 август 2015г., подробно и подкрепено с множество данни и примери, ние изложихме становището, че такова разделение е необходимо да бъде направено. Основни мотиви бяха неравнопоставеност на предприятията на територията на Република България като част от ЕС, спрямо предприятия от страни извън ЕС/ЕИЗ по отношение на цените на едро на терминиране, прекият негативен финансов ефект, както за предприятията, така и за приходите в държавата, както и разбира се негативите за потребителите. С анализа, публикуван за обществено обсъждане с Решение № 44 от 28 януари 2016г., КРС обсъжда мотивите на предприятията и се съгласява с така предложеното разделение.

Наред с описаните по-горе позитиви, които приветстваме, считаме, че проекто-анализа все още страда от определени недостатъци, които следва да бъдат отстранени преди окончателното му приемане. Голяма част от тях са свързани с противоречиви и несъобразени с действителното положение изводи, които или не са мотивирани или са недостатъчно обосновани, както и недостатъчен анализ и оценка на резултатите от предишните анализи и съответно наложените специфични задължения. Въпреки твърденията на КРС, че такъв анализ и оценка е налице, считаме, че той е непълен. Проблемите в съдържанието на анализа, на които отново бихме искали да обърнем внимание са от естество да направят окончателното решение на КРС незаконно и преди всичко съществено биха навредили на интересите на потребителите, държавата и пазарът на електронни съобщения като цяло. Някои от тези проблеми са противоречие на проекто-анализа с приложимата нормативна уредба, в това число неспазване на изискванията на Методиката по чл. 150, ал. 2 от ЗЕС, липса на оценка от наложени с предишните анализи задължения, неотчитане на съществени за развитието на пазара фактори.

Тук бихме искали да отново да отбележим някои принципни забележки, които можем да определим като пропуски в извършения от Комисията за регулиране на съобщенията анализ.

1. Отсъствие на оценка от ефекта на наложените специфични задължения с предходния кръг на анализ на същия пазар

На първо място в настоящия анализ отсъства обзор за изпълнението на регулаторните мерки от страна на историческия оператор, наложени с втория анализ на съответния пазар, като според нас това е крайно необходимо предвид обстоятелството, че говорим за трети по ред си анализ и налагани с него регулаторни мерки. Да не се държи сметка за резултатите, постигнати до този момент с оглед свободата на регулатора да направи подбор на регулаторните мерки, които налага, говори за откъснатост и механична преповтаряемост на

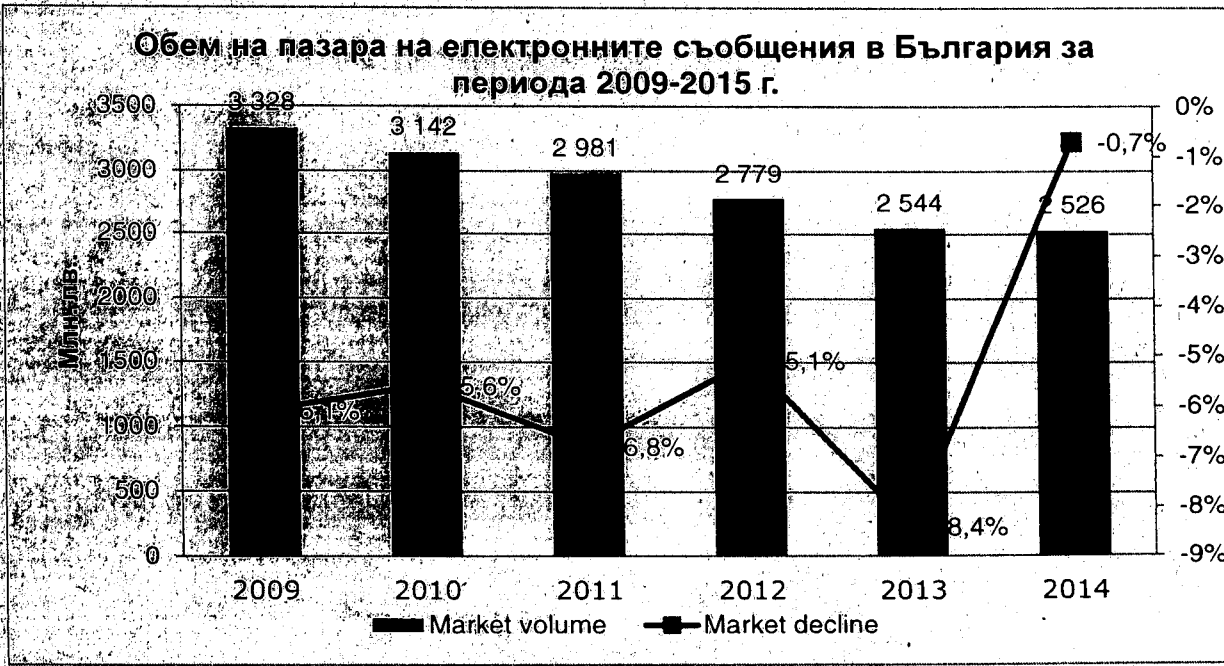
голяма част от изводите в анализа. Логиката на стабилитет в регулаторната политика изисква именно търсенето на приемственост между последователни анализи на дефинитивно еднакви пазари, за да се търси аргументация за запазване или промяна в прилагане на определения набор от мерки.

Наред с това не е налице анализ и оценка на въздействието от вече наложените мерки от предишния анализ върху развитието на пазара, степента на конкуренцията, технологичното и продуктово развитие на обсъжданите и анализирани услуги. Липсват и изводи за ефективността на наложените мерки, степента на постигане на целите, заложили с въвеждането на мерките, както и основни изводи за следващия регулаторен период. Всъщност така посочената и липсваща в този анализ информация представлява основата на извършването на един последващ анализ. Без тя да се вземе под внимание в своята цялост, не би могла да се направи правилна и пълна оценка на състоянието на пазара, а следователно това би намерило своето отрицателно отражение върху подбора на наложените или изменени задължения по съответния анализ. Не можем да приемем позицията на КРС, че такава оценка е направена, тъй като тя не е систематична и достатъчна. Считаме, че обобщение и оценка на резултатите от предходния анализ представляват най-съществената и крайно необходима част от новия анализ, с цел да се постигне по-правилен и актуален подход към регулирането на посочения пазар.

2. Необходимост от промяна на задължението за прилагане на единни цени за терминиране, независимо от произхода на трафика

С провежданата през последните 4-5 години реформа в ценообразуването на и условията за достъп до взаимното свързване между телеком операторите в страната цялостният пазар на електронни съобщителни услуги претърпя значителна промяна, както по отношение на общия обем на пазара, така и по отношение на потреблението на услугите от крайните потребители. В периода 2009 – 2014 г. обемът на пазара на електронни съобщителни услуги в България е намалял с 24%, като само за периода 2012 – 2013 г. това намаление е с 8,4%.

Макар резкият спад в цените за взаимно свързване да е една от основната причина за отчитаното общо свиване на пазара, промяната на националните цени по договорите за взаимно свързване има по-слабо практическо отражение върху ефективните парични потоци поради сравнително балансираните трафици, обменяни между телеком операторите в страната.



Източник: годишен доклад на КРС

Значително по-различно е положението за операторите и потребителите на телеком услуги след въвеждането на задължението за прилагане на единни цени за терминиране, независимо от произхода на трафика, довело до приравняването на цените на национално и международно терминиране. Тъй като терминирането на международен трафик е „чист“ приход за телеком операторите, той има голямо отражение върху финансовата стабилност на компаниите от сектора и играе водеща роля в подкрепата на развитието на пазара, както по отношение на услугите, които се предлагат и тяхното качество, така и по отношение на технологичното развитие на сектора. Бихме искали да посочим следният факт като пример. В първата година на въвеждането на единните цени за терминиране, Теленор (тогава Глобул) реализира по-малко постъпления в размер от над 20 млн. евро. За сравнение – годишната инвестиционна програма на всеки от трите основни оператори в страната е в размер на 60-80 млн. евро годишно. Това следва да покаже, че в силно конкурентната среда на българските телекомуникации, около една трета от средствата за финансиране на модернизацията на националните мрежи, които преди това постъпваха от международен трафик, легнаха директно на плещите на крайните потребители в страната. Това неминуемо се отразява на качеството, разнообразието и иновациите в предлаганите услуги. Средства, които биха могли да се насочат за предлагане на модерни крайни устройства на по-достъпни цени, както и за предлагането на по-атрактивни условия за услуги, се насочват към компенсирането на недостига в инвестиционните програми. В телекомуникационният бизнес, където технологиите се развиват с все по-бързи темпове, инвестирането в нови продукти и услуги, както и в изграждането на все по-модерни мрежи, инвестирането в радиочестотен спектър, са от първостепенно значение. Когато пазарът се свива и приходите намаляват, отражението е най-силно за потребителите, които очакват да имат достъп до евтини, разнообразни, безпроблемни и бързи услуги. Инвестирането в такива услуги и темповете, с които то се осъществява, намалява, в отговор на намалените приходи. Все пак ролята на КРС като секторен регулатор е именно тази - да отчете тези тенденции и да набележи специфични регулаторни мерки, така щото да осигури механизми за развитието на сектора в това число и възможност за технологично развитие. Според нас, дерегулирането в случая е една подходящо приложена мярка и навременен механизъм за известно компенсиране на така или иначе намалените приходи при използването на единни цени за национално и международно терминиране в рамките на Европейския съюз като форма на подкрепа на единния пазар между страните-членки. Подробна аргументация за необходимостта от промяна в позицията на КРС по този въпрос ще намери систематично място в детайлния анализ на наложените от КРС специфични задължения.

II. Коментар на извършения пазарен анализ

1. Състояние на пазара на мобилни телефонни услуги в България

Като част от определянето, анализа и оценката на пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи и извършвания в тази връзка анализ на съответния пазар КРС следва да оцени състоянието на пазара на мобилни телефонни услуги в България като обръне внимание на няколко елемента, сред които са участниците на пазара, подлежащи на ек-ante регулиране, неговият обем, брой абонати и относителните дялове на участниците. Това е основата от която се правят първите изводи за пазара и тяхната коректност е от съществено значение за по-нататъшния процес по анализ и оценка. Както вече отбелязахме, включването на Макс Телеком в обхвата на анализа като предприятие със значително въздействие на съответния пазар ни удовлетворява като развитие на процеса по обсъждане на пазарния анализ. Налице са обаче и други коментари от страна на Теленор.

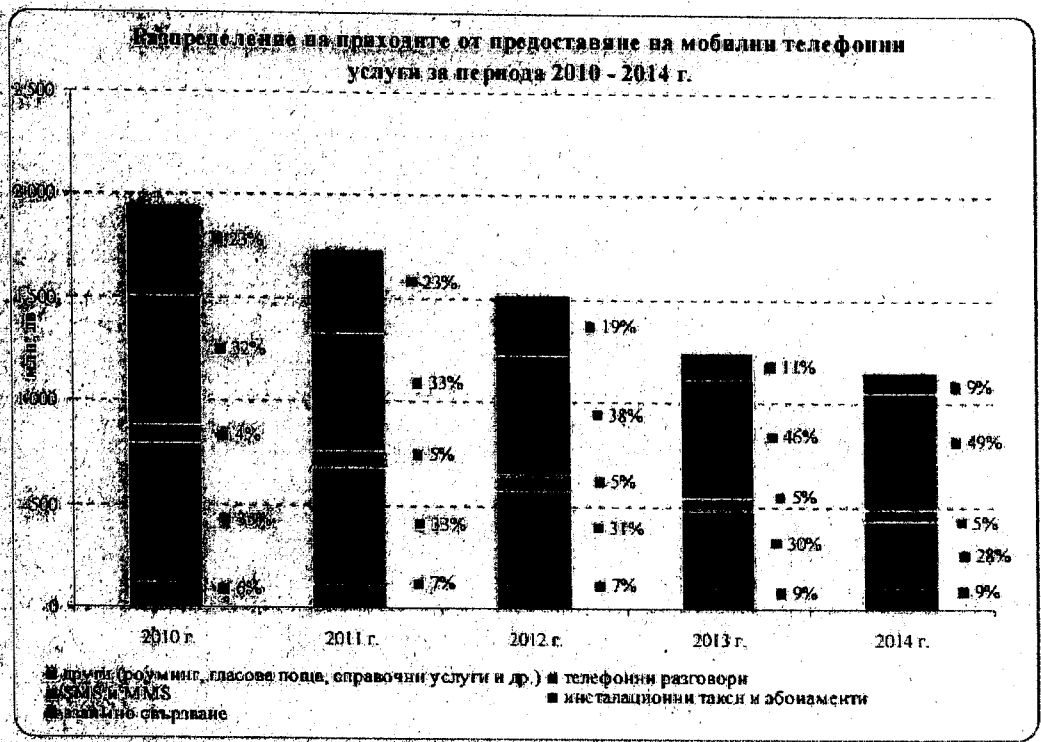
Обем на пазара, потребители, относителни дялове и конкуренция

С разглеждането на обема на пазара на мобилни гласови услуги и относителните дялове на участниците на пазара следва да се постави основата на обсъждането на ефекта от регулацията, наложена с предишните два анализа, както върху конкуренцията, така и върху цените на едро и техният ефект върху пазара на дребно и изводите. Бихме искали да

отбележим, че в настоящия проекто-анализ липсва такъв анализ, а там където той е частично направен, изводите не отговарят на реалното състояние на пазара.

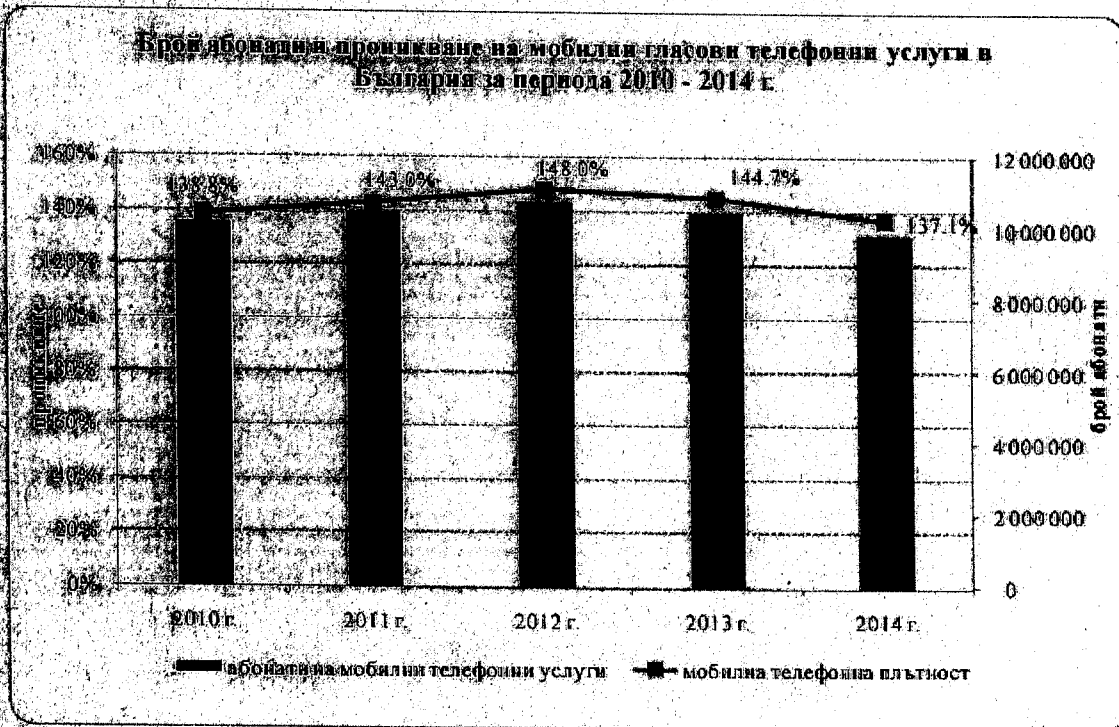
В проекта КРС отбелязва: „В рамките на разглеждания период (2011-2014 г.) приходите на предприятията от предоставяне на мобилни гласови телефонни услуги отбелязват постоянен спад и от 1,734 млрд. лв. през 2011 г. достигат 1,157 млрд. лв. през 2014 г., като намалението за периода е 33,3%. В сравнение с приходите за 2010 г., когато техният обем е бил 1,935 млрд. лв. това понижение е още по-голямо (40,2%)“. Също така се отчита и увеличаването със 122% на приходите от пакетни услуги.

Видно от фигурата по-долу, показваща разпределението на приходите от предоставяне на мобилни телефонни услуги за периода 2010 – 2014г., в разглеждания период се наблюдава драстично намаляване на приходите от взаимно свързване, което е всъщност пазарът на едро. Заедно с това се наблюдава и свиване на приходите от телефонни разговори. Единственото увеличение, което заслужава вниманието ни е това на приходите от инсталационни такси и абонаменти.



Източник: Годишен доклад на КРС за 2014г.

На следващо място, заслужава да се обърне внимание на информацията, отнасяща се до потребителите на мобилни гласови телефонни услуги. Видно от графиката по-долу, тенденцията в последните 2 години е към намаляване на потребителите. Мобилната телефонна плътност намалява и като се има предвид една от причините за това – намаляването на броя на абонати с повече от една SIM карта, това е още един аргумент в подкрепа на твърдението, че конкуренцията е развита на високо ниво.



Източник: Данни на КРС

Необходимо и интересно е да се наблюдават тенденциите при разпределянето на относителните дялове на пазара на мобилни телефонни услуги. Според данните, които КРС предоставя в анализа си, ясно се вижда стабилна посока към уравнивяване на дяловете. Тенденцията на намаляване на дела на „Мобилтел“ ЕАД, както по отношение на абонати, така и по отношение на приходи и терминирани минути, се запазва. За сметка на това „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД продължава да набира пазарна сила и да печели все по-голям дял по отношение на всеки от посочените по-горе критерии. Увеличението е с над 10 процентни пункта за периода 2010 – 2014г. Относителният дял на „Теленор“ ЕАД не търпи драстична промяна в разглеждания период. От всичко това може да се направи заключение, че процесите по преразпределяне на пазарни дялове и то със стабилни тенденции са поредно доказателство за наличието на конкурентен пазар на мобилни услуги.

Разгледаните по-горе показатели за състоянието на пазара подкрепят тезата за конкурентен пазар на мобилни услуги. Налице е тенденция към намаляване на приходите, особено на ниво пазар на едро, съчетано с намаляващо проникване на мобилните услуги и насока към изравняване на пазарните дялове на действащите играчи на пазара. Основна роля в доказването на наличието на силна конкуренция играят и цените на едро и дребно, но те ще бъдат разгледани по-нататък в изложението.

2. Определяне на съответния пазар

Съответните пазари на обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за които се оценява ефективността на конкуренцията, са пазари на едро или пазари на дребно, като всеки от тях се състои от продукти и географски пазар. Съгласно Методиката по чл. 150, ал. 2 от ЗЕС, продуктовият пазар включва всички обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, които могат да се приемат от потребителите като взаимозаменяеми по отношение на техните характеристики, предназначение и цени (чл. 4, ал. 3 от Методиката). Съответният продуктов пазар (чл. 5 от Методиката) включва всички обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за които е налице взаимозаменяемост при търсенето и взаимозаменяемост при предлагането. Географският пазар включва определена територия, в която се предлагат съответните взаимозаменяеми обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги.

При определянето на съответен пазар КРС допуска съществена грешка, която следва да бъде отбелязана и поправена в окончателния вариант на пазарния анализ, за да се счита, че оценката е направена правилно и в пълнота. В проекто-анализа КРС прави извод, че от гледна точка на търсенето на дребно не са налице услуги, които да могат да бъдат разгледани като взаимозаменяеми по отношение на услугата терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи. Това твърдение на Комисията е само отчасти вярно, тъй като е направен пропуск при разглеждането на възможните взаимозаменяеми продукти и пазари.

Според КРС при предлагането на възможности за осъществяване на изходящи повиквания посредством софтуерни продукти, използващи пренос на глас от типа компютър-компютър и компютър-телефон чрез интернет протокол (VoIP), при което не се използват номера от ННП, е налице липса на гарантирано качество на предоставяните услуги и необходимост от инвестиране от страна на потребителите в технически средства. Поради това КРС счита, че неуправляемите VoIP услуги не са взаимозаменяеми с гласовите повиквания в мобилни мрежи. Също така позицията на комисията е, че услугите, предоставяни чрез ОТТ приложения, са по-скоро допълващи и от гледна точка на търсенето не е налице взаимозаменяемост на тези форми на комуникация чрез мобилен пренос на данни от една страна и гласовите повиквания към мобилни мрежи от друга.

При настоящото състояние на телекомуникационните услуги и бързото им развитие, както и имайки предвид непрекъснатото подобряване на мрежите на българските оператори (многократно Теленор е комуникирало с КРС постигнатото в тази насока) е неправилно да се отхвърля така категорично възможността за взаимозаменяемост на ОТТ услугите с мобилните гласови такива. От една страна, съгласно изложеното становище преносът на глас чрез използване на софтуерни продукти може да стане единствено чрез комуникация компютър-компютър и компютър-телефон. Изключването на пренос на глас чрез ОТТ приложения при комуникация телефон-телефон не отговаря на реалното състояние на пазара. С все по-голямото навлизане на т.н. смартфони (в мрежата на Теленор смартфоните са почти 50%) и възможността за използване на приложения за пренос на глас, при които не е използват номера от ННП, тези начини се превръщат в реална алтернатива на конвенционалната гласова услуга. Невземането ѝ под внимание създава опасност от изкривяване на преценката и неправилно определяне на продуктовия пазар, което е в основата на пазарния анализ.

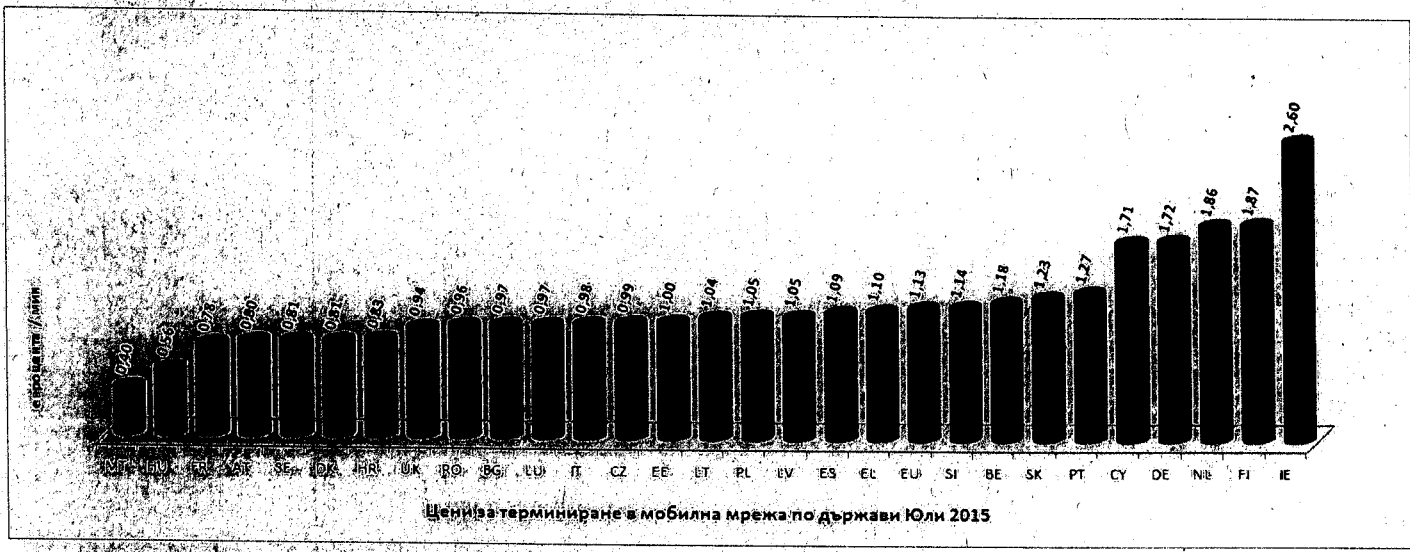
Отделно, бихме искали да насочим вниманието Ви към данните за средномесечен брой изпратени кратки текстови съобщения от абонати през периода 2010 – 2014г., представени в анализа. Считахме, че така представена, информацията не отразява коректно състоянието на пазара. От една страна, необходимо е да се уточни, че съгласно данни, които също са представени в анализа, броят на абонатите след 2012г. започва да намалява. Предвид това, че информацията за текстовите съобщения е дадена като съотношение между изпратени съобщения и абонати на средномесечна база, считаме, че това е неправилен подход, за да се оцени реалната тенденция. В тази връзка, считаме за по-правилно Комисията да представи и интерпретира абсолютни данни за общия брой изпратени съобщения, а не под формата на сравнителни стойности.

Считаме, че грешките при определяне на съответния пазар са порок, който би довел до неправилност на анализа и неговата незаконосъобразност, особено с оглед изискванията на Методиката по чл. 150, ал. 2 от ЗЕС.

3. Цени, ценова политика и конкуренция

Бързото и драстично намаляване на цените за терминиране и уеднаквяването на цените за национален и международен трафик в комбинация с изключително конкурентния пазар на дребно и непрекъснато намаляващите от това цени на услуги, както и необходимостта от непрестанни и скъпи иновации води до огромен натиск върху играчите, намаляване на маржовете, с които работят те и създаване на условия за слизване на цените на едро под разход. Като цяло, цените в ЕС за терминиране са ниски, но в България, те са много под средното ниво. Видно от долната графика България е на 9то място, поставена на близки нива с държавите като Великобритания и Италия. А това са пазари, с които българският по никакъв начин не би могъл да се сравнява. Както вече отбелязахме, това създава опасност от спадане на цените на едро под разход. Видно от горното, може да се направи извод, че е достигнат етап, на който бъдещо намаляване на цените може да доведе до непредвидими последици за пазара, изкривяването му и създаването на неблагоприятна конкурентна среда. Колкото по-

ниски са регулираните цени и стеснен маржът, в следствие на силната конкуренция на пазарите на дребно, толкова по-неблагоприятна е бизнес средата. В същото време, имайки предвид огромните инвестиции, които са необходими за изграждане и поддържане на мрежи, стремежът на КРС да привлича и стимулира навлизането на нови играчи на телекомуникационния пазар изглежда все по-нереалистичен. По този начин, целта на ex ante регулацията има опасност да се изгуби и предприетите мерки да навредят на пазара, а съответно и на потребителите.



Източник: Cullen International

Считаме, че има доказателства за достатъчно развита конкуренция на пазара на дребно на мобилни услуги. В допълнение към вече разгледаните доказателства в подкрепа на нашето твърдение са и данните за движението на цените на дребно. В анализа си КРС отбелязва, че трафикът към други мрежи в абсолютна стойност нараства със 102%, докато намалението при цените за повиквания към други мобилни мрежи намалението е близо 60%. От тези данни Комисията извежда заключението, че спадът е в резултат на намаляването на цените на едро. Считаме твърдението за не изцяло вярно и обосновано. Докато причинно-следствената връзка при намаляването на приходите от международен трафик и намаляването на цените за терминиране е доста ясна, тук изводът не е съвсем верен.

Няма доказателство за директния ефект на намалените цени за терминиране на едро и намаляването на цените на дребно, а дори е възможен и обратният ефект. Тук е моментът да обърнем внимание на така нареченият "waterbed" ефект. В теорията се застъпва становището, че намаляването на цените на едро за терминиране води и до намаляване на цените на дребно, които заплащат крайните потребители. Същевременно обаче следва да се има предвид, че самото намаляване на цените за терминиране не води автоматично до намаляване на цените на дребно. Възможна е дори и обратната хипотеза, при която несъразмерното и непропорционално намаляване на цените за терминиране поставя телекомуникационните оператори в ситуация, при която те са неспособни да възстановяват направените разходи, като за тях възниква необходимостта от увеличаване на други цени на дребно или отделни елементи в цените на дребно, за да компенсират наложените ценови ограничения. Цената за терминиране на повиквания в мобилните мрежи представлява компонент от цялостна цена – в този смисъл при регулиране на един компонент от цялото, възниква вероятността от увеличаване на друг компонент, запазвайки общата цена. Този ефект е широко разпространен и се нарича ефектът "waterbed."

Идеята на "waterbed" ефекта е следната – приходите, получени от терминиране на повиквания в мобилната мрежа на оператора, представляват част от общата ценова политика на предприятието и когато то формира политиката и бюджета си, взема предвид и тези приходи. Колкото по-високи са приходите, произтичащи от терминиране на повикванията в мобилната мрежа, толкова по-малко телекомуникационният оператор ще печели от своите потребители чрез цените на дребно. В този смисъл е нормално всеки мобилен оператор да

„Връща“ част от приходите си, получени по този начин, обратно на своите потребители чрез намаляване на месечните абонаменти или чрез предоставяне на пакети с повече брой минути за разговори в мрежата на оператора, защото, действайки така, се увеличава броят на абонатите на предприятието, а от тук и приходът от терминиране на повиквания в мобилната мрежа на оператора. Накратко „Waterbed“ ефектът представлява следната закономерност – при регулиране на една цена, която се явява компонент от друга – обща (генерална) цена, това регулиране е възможно да предизвика покачване на останалите компоненти на общата цена в следствие на склонността на предприятията към оптимизиране на бюджетите.

Ефектът „waterbed“ е установен от Ofcom¹ и други регулаторни органи. Genakos and Valley (2008) аргументираха за 24 страни (20 европейски и Нова Зеландия, Австралия, Япония и Турция) наличието на подобен ефект. По-конкретно посочените изследователи са установили, че при намаляване на цените за терминиране на повиквания в мобилните мрежи с 10% се е достигнало до увеличаване на цените на дребно с 5%. В тази връзка не е правилно да се приема, че намаление в цените за терминиране води автоматично и до намаление и в цените на дребно, още повече когато цените за терминиране са регулирани до нива, по-ниски от действителната цена. В посоченото изследване се подчертава, че описаният ефект възниква дори на пазари с по-силна конкуренция. Изрично се подчертава, че драстично и несъразмерно намаление на цените за терминиране може да има обратния ефект, а именно увеличаване на цената на дребно.

Имайки предвид гореописаното, считаме за неустановено, че намаляването на цените на едро за терминиране в мобилни мрежи от страна на КРС с наложените задължения с предишните анализи има категорично пряко отношение към намаляването на цените. Съответно, считаме твърденията на КРС за неоснователни. На мнение сме, че цените на дребно намаляват в отговор на нарастващата конкуренция и ценова борба между операторите. Като се вземат предвид и други фактори – намаляващи приходи, намаляващо проникване на мобилни услуги, увеличен трафик, особено към други мобилни мрежи, тенденция към доминиране на дяловете на участниците, изключително ниски цени на едро за терминиране, а в същото време намаляване на цените на дребно, логично е да се стигне до заключението, че на пазара на мобилни услуги на дребно има развита конкуренция, която успява да саморегулира цените и да запази тенденциите за либерализиране на самият пазар.

В проекта-анализа КРС никъде не взема предвид тази конкуренция и изцяло обосновава тенденциите на пазара с намаляването на цените на едро. Този подход на регулатора е опасен за конкуренцията. Пренебрегването на постигнатото на пазара на дребно и налагането на повтарящи се мерки, които носят всички белези на свръх регулация може да доведе до изкривяване на конкуренцията и засягане на пазарите, както на едро, така и на дребно. Необходимо е да се направят промени в приетия от КРС подход на регулиране и да се направи анализ на постигнатото. Наличието на цялостен анализ на пазара на мобилни услуги, който да разглежда наложените до сега задължения, ведно с анализ на ефекта от регулацията, ще помогне за правилно регулиране на конкретния пазар на едро на терминиране.

В светлината на това заключение, бихме искали да обърнем внимание на Препоръката на ЕК от 9 октомври 2014 г. относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, подлежащи на регулиране ex ante. В нея се заявява, че както за Комисията, така и за националните регулаторни органи отправната точка за идентифицирането на пазари на едро, които подлежат на регулиране ex ante, е анализът на съответните пазари на дребно. Следва да се оцени дали пазарите на дребно са действително конкурентни от гледна точка на бъдещо развитие при липса на регулиране, основано на констатирането на значителна пазарна сила. От друга страна, анализът следва да вземе предвид въздействието на други видове регулация, приложими към съответния пазар на дребно и свързаните с него пазари на едро, по време на съответния период. Ако засегнатият пазар на дребно е действително конкурентен с оглед на бъдещо развитие при липса на регулиране ex ante на отговарящия съответен пазар на едро, това следва да насочи националния регулаторен орган към заключението, че на равнището на пазара на едро вече не е необходимо регулиране. Ако национален регулаторен орган сметне, че при липса на регулиране на равнището на пазарите на едро, идентифицираните пазари на дребно се характеризират с устойчива конкуренция, той може също да заключи, че не е необходимо повече да се прилага регулиране ex ante на равнището на пазарите на едро.

¹Ofcom's mobile termination rates statement as of 27 March 2007, published on Ofcom's official website.

При анализа, оценката и определянето на пазара на мобилни услуги КРС не е изпълнило нито една от тези препоръки. Налице е сякаш прилагане на списъкът, приложен към препоръката, в нарушение на националното законодателство, без да е направен цялостен и обстойен анализ на всички фактори, от които се влияе конкуренцията на съответния пазар на териториите в мобилни мрежи на едро. По никакъв начин не е оценено въздействието на пазарите на дребно, както и развитието на сектора и неговата специфика.

В заключение, бихме искали отново да наблегнем на факта, че въз основа на наличните данни, посочени в анализа, може да бъде направено заключение, че съществува конкуренция на пазара на дребно на мобилни услуги, което неминуемо има влияние и върху пазара на едро и тенденциите при него. Като не са взети под внимание тези факти анализът на КРС е непълен, незаконосъобразен и следва да бъде съобразен и допълнен. Необходима е промяна в наложените задължения, както и в кръга на предприятията, на които те са наложени.

III. Анализ на наложените специфични задължения.

Предвид направените по-горе в изложението ни обосновани заключения, считаме, че следва да се направят изменения в наложените с анализа специфични задължения, с цел да се вземат под внимание особеностите на пазара, неговото досегашно развитие, сегашно състояние и бъдещ прогрес.

1. Специфични задължения за достъп, прозрачност и равнопоставеност.

С настоящия анализ и проекторешението, с което се определя съответния пазар, предприятията със значително въздействие и специфичните им задължения се следва установена от КРС тенденция на механично прехвърляне на вече наложени задължения. Дори и да бъдат правени промени, те са само привидни, а смисълът се запазва същият. Това се дължи на липсата на оценка за прилагането на тези задължения, каквато съгласно Методиката по чл. 150, ал. 2 от ЗЕС, следва да се извърши. В проекто-анализа КРС не е приело нашите коментари, с което ние не сме съгласни и ще ги изложим отново.

Бихме искали да обърнем внимание, че наложените с проекторешението задължения за достъп, прозрачност и равнопоставеност са част от съществуващото законодателство в същия обем и обхват. Те са предвидени, както в ЗЕС, така и в Наредбата за № 1 от 19 декември 2008 г. за условията и реда за осъществяване на достъп и/или взаимно свързване. Основен в правото е принципът за правна икономия. След като нормите, ведно с административно-наказателните санкции при неизпълнение, са предвидени във вече действащ нормативен акт, не е необходимо те да бъдат преповтаряни в индивидуален административен акт. Въпреки това по-сериозният пропуск е оценката на ефекта от досега наложените такива задължения. Налагането им с всеки следващ анализ би било обосновано, ако регулаторът прецени, че това е необходимо и то след извършване съответния анализ на постигнатите резултати и тяхното влияние върху пазара. Такова липсва и това създава впечатление за механично преписване на посочените задължения.

На следващо място, както бе отбелязано и по-горе в изложението ни, би следвало да се направи оценка и анализ на ролята на новите предприятия на пазара на мобилни услуги, макар и те все още да не предоставят гласови услуги чрез номера от ННП. Оценката за тяхното въздействие и включването им в обхвата на специфичните задължение ще осигури прозрачност и предвидимост на анализа и наложените задължения. Ако регулаторът оцени и прецени, че задълженията за достъп, прозрачност и равнопоставеност следва да са част от решението в неговия краен вариант, то в обхвата на тези задължения могат да бъдат включени и новите предприятия, за да се спазят целите на анализа и определянето на пазари с ех апте регулиране.

2. Задължение за предоставяне на информация

В проекторешението за определяне на съответния пазар и предприятията, попадащи в неговия обхват е предвидено задължение за предоставяне на информация, съгласно което предприятията трябва да предоставят на всеки 6 месеца информация в детайли относно приходи от терминиране и съответстващ трафик общо за всички повиквания, за повиквания от

други мрежи, за повиквания от фиксирани мрежи, в т.ч. и отделно обема на трафика, генериран от собствените фиксирани номера към мобилната мрежа на съответното предприятие, на международни повиквания и съответстващ трафик общо, както и в разбивка за терминиране на международни повиквания, генерирани от държави от Европейския съюз и Европейската икономическа зона (ЕС/ЕИЗ) и съответстващият им трафик и за терминиране на международни повиквания, генерирани от държави извън ЕС/ЕИЗ и съответстващият им трафик. С новата редакция на проектоанализа се налагат дори по-подобни разбивки на исканата информация.

Теленор счита, че при положение че събираната с наложеното задължение информация се използва за създаване на механизми за предотвратяване на нарушения с CLI, то ние с готовност бихме съдействали при предоставянето ѝ, както и към настоящия момент предоставяме изключително изчерпателна информация на КРС чрез установените за това въпросници. В допълнение, необходимо е КРС да изложи обосновка по отношение на това за какво ще служат тези данни, как те ще бъдат използвани и каква ще е ползата за развитието на пазара от тяхното предоставяне. В противен случай, апелираме задължението да бъде променено като бъде съобразено със съществуващите такива въпросници, а наред с това да бъде представена мотивирана обосновка за необходимостта от събирането на такава информация.

3. Задължението за разделно счетоводство

С настоящия проекто-анализ отново се продължава задължението на операторите за разделно счетоводство, което обхваща цялостната дейност на предприятията като те се задължават да го изпълняват в съответствие с изискванията на „Форма и методология за въвеждане и прилагане на разделно счетоводство“.

На първо място, считаме, че отново не е спазено изискването за оценка на ефекта от наложеното задължение. Не са налични каквито и да било изводи от страна на регулатора, въз основа на предоставените данни по разделното счетоводство. На база на информацията, която КРС получава по отчетите от различните оператори, е необходимо Комисията да направи изводи по анализа, за да се постигнат целите, заложи в Методиката.

С Методиката се поставят следните цели, за да бъде ефективно задължението за разделно счетоводство:

- Доказване на изпълнението на наложени специфични задължения за прозрачност, равнопоставеност и липса на антиконкурентно крос-субсидиране от предприятия със значително въздействие на съответен пазар;

- Доказване, че предприятието със значително въздействие на съответен пазар не прилага прекалено високи цени, като по този начин възпрепятства навлизането на нови участници на пазара;

- Доказване, че предприятието със значително въздействие на съответен пазар не прилага прекалено ниски цени, като по този начин стимулира неефективното навлизане на пазара;

- Сигурност за конкурентните предприятия. Чрез информацията от регулаторните отчети за конкурентните предприятия ще се осигури гаранция, че в съответствие с наложено задължение за разходоориентираност, цените на услугите съответстват на разходите за предоставянето им;

- Гарантиране на прозрачност при предоставянето на услуги на пазари, които подлежат на ex-ante регулиране и на които е определено предприятие със значително въздействие;

- Предоставяне на достатъчна счетоводна информация, детайлизирана по необходимия начин, която да осигурява възможност за установяване на наличие или липса на прекалено високи цени, хищническо ценообразуване, ценова преса или антиконкурентно крос-субсидиране при предоставяне на услуги от предприятие със значително въздействие на съответен пазар;

- Осигуряване на необходимите данни за установяване на ефективността при предоставянето на различните услуги на едро и дребно.

В анализа КРС не оценява постигането на нито една от тези цели. По този начин се поставя въпросът за какво е необходим това иначе толкова тежко задължение. Единствената

полза от разделното счетоводство е, ако данните, с които разполага само и единствено КРС в цялост бъдат използвани за постигането на горепосочените цели и използването им за подобър анализ на пазара. Отчетите са достатъчно подробни и обхващат целият бизнес на предприятията, за да могат да дадат ясна картина за състоянието, а оттам и за тенденциите на пазара на електронни съобщения, като по този начин дават на Комисията силен инструмент за правилна политика и регулация в сектора. На този етап обаче, след като вече сме предоставили 3 поредни години такива отчети, не е налице никакъв извод, базиран на тях.

Тук е мястото да обърнем внимание и на една тенденция, която маркирахме по-рано в изложението ни. Отчитането на ръст от 122% в разглеждания период на приходите от пакетни услуги. Безспорно тази тенденция няма да изчезне, а по-скоро ще се засили в следващите години, особено имайки предвид консолидирането на пазара и увеличаването на продуктовото портфолио на операторите. Предприятията предоставящи в пакетите си услуги от няколко различни пазара, в това число мобилни, фиксирани, интернет и телевизионни услуги, съчетават услуги от пазари, които не подлежат на ех ante регулиране и нямат наложени ценови ограничения. На практика това създава възможност за крос-субсидиране между различните пазари. Единственият начин това да бъде избегнато е чрез използването на данните от отчетите по разделното счетоводство, с които КРС разполага и трябва да анализира и преценява тези рискове. Това задължение може да бъде успешно използвано, за да се избегне изкривяване на конкуренцията на пазара на електронни съобщения и да не се допусне частична регулация.

С настоящия проекто-анализ КРС не налага на Макс Телеком задължение за разделно счетоводство. Мотивът за подхода на комисията е непропорционалност на задължението спрямо това предприятие, поради малкия брой абонати и обема на трафика. Дори и да приемем това за достатъчен мотив, необходимо е да се предвидят задължения за Макс Телеком, които да бъдат приложени, в случай че покрият долен праг на изисквания, определени от КРС. В противен случай, влизаме в хипотеза на неравноправност между предприятията, включени в анализа и решението за определяне на задълженията, тъй като се изключва Макс Телеком от обхвата на това задължение за разделно счетоводство до съставянето на нов анализ. Предвид това, считаме че абсолютното неналагане на задължение за разделно счетоводство на Макс Телеком противоречи на принципите за равнопоставеност и предвидимост, заложени в закона.

4. Таксуване на трафик без идентификация на линията на викация (CLI)

Както вече отбелязахме, КРС възприема в анализа си принципа на таксуването на обажданията, терминирани в индивидуални мобилни мрежи, на разделяне на трафик, идващ от страни от ЕС/ЕИЗ и такъв от страни извън ЕС/ЕИЗ. С проекторешението се въвежда задължение за предприятията да прилагат регулирани цени единствено по отношение на регулираните повижавания (национални повижавания, повижавания с произход държава от ЕС/ЕИЗ и повижавания без идентификация на линията на викация (CLI)).

С оглед на това, че трафикът без CLI се приравнява ценово на националния и този от ЕС/ЕИЗ, бихме искали да изразим някои опасения. Макар и към момента трафикът без CLI да не представлява голям процент (около и под 1%), с въвеждане на горепосоченото разграничение и оставянето му под регулирани цени, създава предпоставки за различни опити за измами (fraud) най-често изразяващи се в манипулиране на CLI. От изключително голямо значение е предвиждането на механизъм за противодействие на такива опити. В противен случай наложената регулация ще отвори още една вратичка към недобросъвестни участници на пазара на електронни съобщения да се възползват от установената регулация. Разбира се, най-ефективно би било включването на трафика без CLI към този от страни, извън ЕС/ЕИЗ или да се сложи максимално допустимо ниво на база историческите данни.

От друга страна, механизмите, които могат да бъдат предвидени и установени, договорно или законово, биха били полезни за предотвратяване на измами с манипулиране на CLI, включително в случай, свързани с националната сигурност.

Във връзка с горепосоченото и с приемането на принципа на разделяне на трафика на такъв от ЕС/ЕИЗ и такъв извън ЕС/ЕИЗ, бихме искали да обърнем внимание на имплементирането и въвеждането в сила на новата регулация. Ще бъде необходима промяна в

договорите, за да бъде въведено разделението. В тази връзка ще разчитаме на съдействие от страна на КРС при промяна на договорите за взаимно свързване с партньорите по отношение промяната на ценовите условия, а именно за трафика извън ЕС/ЕИЗ.

VI. Оценка на ефекта от задълженията

В анализа се прави оценка на въздействието на задълженията, които налага като твърди, че обосновката е както в качествено, така и в количествено отношение. На първо място бихме искали да отбележим, че оценката е направена за в бъдеще, без такъв да е наличен за изминалия период, въпреки твърденията на Комисията за обратното.

На следващо място, направената оценка от страна на регулатора е въз основа на неясни изводи, които използват данни с неизвестен произход. Фигури 23 и 24 от т.6.2. от анализа не цитира конкретни стойности, а единствено изразява някаква теория. Бихме искали да се представят доказателства за направените изводи, а не да бъде показан модел без никаква практическа обосноваост.

КРС също така обсъжда "waterbed" ефекта. В оценката си регулаторът посочва, че операторите пренасят 75% от загубите на производствен излишък с цел да се запазят приходите постоянни. Не бихме могли да приемем такова твърдение за вярно, тъй като по никакъв начин не е обосновано използването на този процент. В окончателния вариант на анализа следва този пропуск да бъде поправен, за да има яснота по отношение на заложените критерии, по които се оценява въздействието на задълженията.

На последно място, в таблици 14 и 15 от т.6.4. са посочени суми, за които не е налично никакво обяснение как са образувани. Не става ясно методът, по който са получени сумите, както и изходните стойности и критериите за тяхното използване.

За да се гарантира принципа на прозрачност, е необходимо гореописаните пропуски да бъдат отстранени и да бъде предоставена информация за основата, на която КРС прави своите изводи. В противен случай, написаното ще бъде незаконосъобразно, нарушавайки законоустановените принципи на прозрачност, пропорционалност и последователност.

VI. Заключение

Теленор приветства и подкрепя промените, свързани с разделянето на трафика и Макс Телеком, които КРС е направила в настоящата редакция на анализа и на проекторешението, В допълнение, Теленор изразява своята увереност да бъдат разрешени и останалите въпроси, които Теленор е коментирало и изразяваме надежда, че Комисията ще се съобрази със становището на оператора.

Оставаме на Ваше разположение за допълнителни обсъждания и въпроси.

С уважение,

Ангелина Лякова

Пълномощник на Изпълнителния директор на
„Теленор България“ ЕАД

