

**КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА**

**Проект!**

**РЕШЕНИЕ № ....**

от ..... 2018 г.

На основание чл. 167, ал. 2 от Закона за електронните съобщения във връзка с т. V.1.1.3., V.1.3.2., V.1.4.2., V.2.2.11., V.2.4.11., V.3.1.2 и V.3.2.2. от Решение № 356/23.06.2016 г. и т. V.1.1.2., т. V.2.1.10. и т. V.3.2. от Решение № 357/23.06.2016 г. на КРС,

На основание чл. 167, ал. 9 от ЗЕС във връзка с т. т. V.1.1.3., т. V.3.1.2 и т. V.4.1.7. от Решение № 356/23.06.2016 г.,

Във връзка с чл. 8, ал. 1 и ал. 2 от Правилата за условията и реда за предоставяне и ползване на функциите на мрежата "идентификация на линията на викация", "идентификация на свързаната линия" и "тонално номеронабиране",

Във връзка с Решение № ..../....2018 г. на Комисията за регулиране на съобщенията,

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.** Указва на „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД (БТК), „ А1 България“ ЕАД, „Теленор България“ ЕАД в 14-дневен срок от получаване на настоящото решение да изменят условията за взаимно свързване с мобилна мрежа и на „А1 България“ ЕАД, „Кулбокс“ АД, „Булсатком“ ЕАД, „Варна Нет“ ООД, „Вестител БГ“ АД, „Вимобайл“ АД, „Глобъл Комюникейшън Нет“ АД, „Голд Телеком България“ АД, „Еском“ ООД, „Източна телекомуникационна компания“ АД, „Интеруут България“ ЕАД, „Кабел Сат – Запад“ ООД, „Нет 1“ ЕООД, „Нет Ис Сат“ ЕООД, „Нетфинити“ ЕАД, „Телеком 1“ ООД, „Телекомуникационна компания Варна“ ЕАД и „Теленор България“ ЕАД в 14-дневен срок от получаване на настоящото решение да изменят условията за взаимно свързване с фиксирана мрежа, в частта, касаеща процедурата по установяване на трафик с манипулирана идентификация на линията на викация (манипулирана CLI), както следва:

**1.1.** Предвидят задължение за терминиращото предприятие (предприятие, в чиято мрежа се терминират международни повиквания), което установи че в неговата мрежа постъпват входящи международни повиквания с манипулирана CLI, да докаже наличието им чрез проверки, осъществявани от трети независими лица, предлагащи услуги по разкриване и доказване на манипулация на А-номера или чрез други специализирани методи за идентифициране на манипулация на А-номера.

**1.2.** Предвидят задължение за терминиращото предприятие да уведоми в срок от 24 часа страната по договора – предприятие транзитиращо международни повиквания (за целите на решението, под „предприятие транзитиращо международни повиквания/транзитиращо предприятие“ се разбира взаимосвързаното предприятие, което пренася и терминира международни повиквания в национална точка за взаимно свързване с мрежа на предприятие по т. 1.) - за установените входящи от неговата мрежа международни повиквания с манипулирана CLI и да му предостави доказателства.

**1.3.** Предвидят задължение за транзитиращото предприятие при поискване от терминиращата страна във възможно най-кратък срок да предостави трафичните данни, от които е видна идентификацията на линията на викация на повиквания, за които е установено, че са с манипулирана CLI.

**1.4.** Предвидят задължение за транзитиращото предприятие след получено уведомление от терминиращото предприятие с доказателства за терминирани международни повиквания с манипулирана CLI, да положи максимални усилия свързаната мрежа, от която е генериран/транзитиран трафика, да прекрати преноса на трафик с манипулирана CLI.

**1.5.** В случай, че в резултат на проверките по т. 1.1 за един отчетен период, терминиращото предприятие идентифицира и докаже входящи международни повиквания с манипулирана CLI, то има право да изиска от предприятието транзитиращо международни повиквания заплащане на 0,01% от общия обем терминирани повиквания с произход ЕС/ЕИЗ на цена не по-висока от най-високата определена цена за терминиране на международни повиквания извън ЕС/ЕИЗ, обявена от терминиращото предприятие за същия отчетен период.

**1.6.** Предвидят задължение за транзитиращото предприятие при техническа възможност и когато е икономически обосновано, да осъществява периодични проверки с цел идентифициране на повиквания с манипулирана CLI, чрез методи за идентифициране на такива.

**1.7.** Да се заличат основанията за спиране на услугата терминиране на международни повиквания в случаите на идентифициране на повиквания с манипулирана CLI.

**1.8.** Да се заличат основанията за прекратяване на договора в случаите на продължаващо терминиране на международни повиквания с манипулирана CLI.

**2.** Задължава „Българска телекомуникационна компания” ЕАД да измени типовото предложение за взаимно свързване с фиксирана мрежа, като:

**2.1.** Измени т. XXI. „Спиране и прекратяване на договора” от типовото предложение, като предвиди задължения, съобразно указанията по **т. 1.** от настоящото решение.

**2.2.** Задължава „Българска телекомуникационна компания” ЕАД в 14-дневен срок от получаване на настоящото решение да внесе за одобрение от комисията проект за изменение на типовото предложение, съобразно указанията по **т. 1.**

**3.** Разпорежда предварително изпълнение на настоящото решение.

#### **Мотиви:**

През 2017 г. в КРС постъпиха множество жалби, отнасящи се до терминиране на входящи международни повиквания, генерирани извън ЕС/ЕИЗ, за които е установено, че чрез манипулиране на А-номера, се представят като повиквания с произход ЕС/ЕИЗ. Внесените жалби са както от страна на предприятия, терминиращи международни повиквания, така и от транзитиращи предприятия, които пренасят и терминират международни повиквания в национална точка за взаимно свързване с мрежа на първите. КРС разгледа всяка жалба и изиска, както от терминиращото така и от транзитиращото предприятие допълнителна информация и доказателства за описаните в жалбите твърдения, както и направени проверки на място в предприятията.

Съгласно договорите за взаимно свързване, терминирането на повиквания с манипулирана CLI е съществено нарушение и терминиращото предприятие прилага предвидените в договорите условия за спиране на услугата за определен период от време до отстраняване на нарушението. Транзитиращите предприятия считат за

неоснователно спирането на услугата поради незначителния обем манипулиран трафик спрямо общия обем на терминираните от тях повиквания, както и че услугата се спира, независимо от това, че са предприели мерки за прекратяване преноса на трафик с манипулирана CLI.

Доказателствата на терминиращото предприятие се базират на собствени проверки (за повиквания от техни абонати в роуминг) и ползване услугите на трета независима страна, извършваща тестови повиквания.

След анализ на предоставените от предприятията данни става ясно, че независимо от спирането на услугата терминиране на международни повиквания при установяване на повиквания с манипулирана CLI, такива повиквания отново постъпват в мрежите на терминиращите предприятия, което от своя страна налага извода, че предвидените в договорите за взаимно свързване условия, не са достатъчно ефективни за справяне с манипулирания трафик. Резултатите от анализа на жалбите, показват че са налице случаи на:

- многократно спиране на услугата;
- недостатъчно време за реакция на транзитиращото предприятие преди да му бъде спряна услугата;
- непризнаване от терминиращото предприятие на доказателства за предприети действия от страна на транзитиращото предприятие.

Също така терминиращото предприятие не държи сметка за това, че транзитиращото предприятие няма обективна възможност да спре изцяло трафика с манипулирана CLI.

В допълнение, КРС направи проучване на практиките на националните регулаторни органи (НРО) на страните членки и действията, които предприемат за справяне с манипулирания трафик. Само някои НРО са информирани за наличието на такъв трафик, но не се посочва работещо решение, особено за международните повиквания, при които се прилагат различни цени за терминиране в зависимост от произхода на повикването.

Наличието на различни цени за терминиране на повиквания в зависимост от държавата на генериране стимулира манипулирането на CLI с цел получаване на по-благоприятни условия за терминиране. При действието на различни цени за терминиране в зависимост от произхода, случаите на манипулирана CLI единствено може да се очаква да зачестят. От друга страна, предприятията, които терминират повикванията имат правно защитен интерес да искат определената от тях действителна цена за терминиране на повикванията, съответно да изискват от транзитиращите предприятия да не допускат такива случаи, доколкото е обективно възможно да предприемат мерки за това.

С цел прекратяване на терминирането на повиквания с манипулирано CLI, „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД (БТК), „А1 България“ ЕАД (А1) (до 18.05.2018 г. „Мобилтел“ ЕАД), „Теленор България“ ЕАД (Теленор) са включили в своите общи условия и условията в договорите за предоставяне на взаимно свързване с фиксираните и мобилни мрежи, възможност за пълно спиране на предоставянето на услуги в случаите на установено терминиране на повиквания с манипулирана CLI и дори прекратяване на договора за взаимно свързване. Подобна санкционна мярка би могла да засегне транзитиращото предприятие до степен да то бъде принудено да излезе от пазара на международен транзит.

С т. V.1.1.3., V.1.3.2., V.1.4.2. от Решение № 356/23.06.2016 г. и т. V.1.1.2. от Решение № 357/23.06.2016 г., КРС наложи на БТК, „Кулбокс“ АД, „Булсатком“ ЕАД, „Варна Нет“ ООД, „Вестител БГ“ АД, „Вимобайл“ АД, „Глобъл Комюникейшън Нет“ АД, „Голд Телеком България“ АД, „Еском“ ООД, „Източна телекомуникационна

компания” АД, „Интеруут България” ЕАД, „Кабел Сат – Запад” ООД, А1, „Нет 1” ЕООД, „Нет Ис Сат” ЕООД, „Нетфинити” ЕАД, „Телеком 1” ООД, „Телекомуникационна компания Варна” ЕАД, Теленор и Premium Net International S.R.L., задължения за предоставяне на достъп до фиксираните, съответно мобилни, мрежи на предприятията с оглед осигуряване на взаимно свързване за предоставяне на услугата терминиране на повиквания без поставяне на ограничения в зависимост от произхода на повикванията. Тези задължения изискват предоставянето на взаимно свързване като не следва необосновано да се прекъсва предоставеният достъп.

Задълженията за достъп се изпълняват при условията, определени със задълженията за прозрачност и равнопоставеност.

Съгласно т. V.2.2.11. и V.2.4.11. от Решение № 356/23.06.2016 г. и т. V.2.1.10. от Решение № 357/23.06.2016 г. на КРС, предприятията са задължени да публикуват изисквания за номериране, адресиране и за идентификация на линията на викация. Съгласно т. V.4.1.7. от Решение № 356/23.06.2016 г., тези изисквания са задължителен реквизит на типовото предложение за взаимно свързване с фиксирана мрежа на БТК. Всички основни условия за предоставяне на взаимно свързване следва да се публикуват на страницата на предприятията в интернет, съответно да са част от типовото предложение на БТК. Това изисква да се публикуват и приложимите условия за превенция и спиране на случаите на пренос на трафик с манипулирана CLI, както и процедурите и изискванията, съобразно които страните по договора си съдействат и взаимодействат в случаите на пренос на трафик с манипулирана CLI.

Съгласно т. V.3.1.2 и V.3.2.2. от Решение № 356/23.06.2016 г. и т. V.3.2. от Решение № 357/23.06.2016 г. на КРС, задължението за равнопоставеност изисква предоставяне на услуги и информация на предприятие, искащо взаимно свързване, при същите условия и качество като тези, ползвани от предприятието със значително въздействие върху пазара при предоставяне на собствени услуги, както и предлагани от предприятието със значително въздействие на пазара на свързаните с него лица и на предприятията, с които вече има сключен договор. По силата на задължението за равнопоставеност условията за предоставяне на взаимно свързване и тяхното практическо приложение от предприятията, адресати на Решение № 356/23.06.2016 г. и Решение № 357/23.06.2016 г. на КРС, следва да се прилагат правно и фактически равнопоставено спрямо всички предприятия.

Задълженията за достъп, прозрачност и равнопоставеност изискват от предприятията да не прекъсват необосновано предоставения достъп при установяване на повиквания с манипулирана CLI. Относителните условия в договорите за взаимно свързване следва да са прозрачни и да се прилагат равнопоставено спрямо всички предприятия.

Действащите условия в договорите на БТК, А1, Теленор предвиждат санкционен механизъм, който не отговаря напълно на задълженията за предоставяне на достъп, прозрачност и равнопоставеност, защото достъпът се спира по едностранната преценка на терминиращото предприятие за ефективността на предприетите действия от страна на транзитиращото предприятие, за преустановяване пренасянето на трафик с манипулирана CLI. В предвидената процедура, в случаи на установяване на повиквания с манипулирана CLI, терминиращото предприятие може да спре трафика на базата на подозрения за противоправно бездействие от страна на свързаното транзитиращо предприятие без да се отчита, че терминирането на трафик с манипулирана CLI може да не е по вина на директно свързаното транзитиращо предприятие и спирането му не зависи единствено от него.

Целта на настоящето решение не е пряко свързана с ползата за абонатите, генериращи международните повиквания, а запазване на предоставения достъп до

терминиращите мрежи, които имат наложени специфични задължения с Решение № 356/23.06.2016 г. на КРС и Решение № 357/23.06.2016 г. на КРС.

Съгласно чл. 167, ал. 2 от ЗЕС, КРС да може да определя съдържанието на информацията, която трябва да се публикува, нивото на изискваната подробност и начина на публикуването ѝ, при съобразяване с необходимостта от защита на търговската тайна. Както е посочено в Решение № 356/23.06.2016 г. и Решение № 357/2017 г. на КРС, информацията включва основните реквизити на условията за предоставяне на взаимно свързване и по-специално изискванията за идентификация на линията на викация, които следва да се актуализират, съобразно дадени от комисията указания на основание чл. 167, ал. 2 от ЗЕС. Съгласно чл. 167, ал. 9, типовото предложение за взаимно свързване с фиксираната мрежа на БТК може да бъде изменено по инициатива на комисията.

Намесата на КРС е обоснована и с оглед разпоредбата на чл. 8 от Правилата за условията и реда за предоставяне и ползване на функциите на мрежата "идентификация на линията на викация", "идентификация на свързаната линия" и "тонално номеронабиране" (приети с решение на КРС, обн., ДВ, бр. 98 от 14.11.2008 г., в сила от 14.11.2008 г.). Съгласно чл. 8, ал. 1 при взаимно свързване на мрежите предприятията са длъжни да предават CLI, без да го променят и по начин, който осигурява правилно таксуване. Съгласно чл. 8, ал. 2 предприятията включват в договорите за взаимно свързване условия за осигуряване и предаване на CLI и COL между мрежите. Предприемането на мерки за превенция и спиране на трафик с манипулирана CLI съответства на тези задължения за предприятията.

Съгласно чл. 37 от ЗЕС, преди приемане на решение по важни въпроси от обществена значимост за развитие на електронните съобщения, комисията провежда обществени консултации. Настоящият проект на решение е с по-голям брой адресати и съдържание на предвидените задължения, което налага провеждането на нова процедура по обществени консултации по изцяло нов проект на решение на комисията.

С Решение № 610/07.12.2017 г. КРС откри обществени консултации по проект на решение за указания относно публикуваните условия за взаимно свързване с мобилна мрежа на БТК, А1 и Теленор. От постъпилите становища на заинтересованите лица стана ясно, че проектът на решение следва да бъде ревизиран значително като комисията изготви изцяло нов проект на решение. Съгласно чл. 37 от ЗЕС при обществени консултации на проект, по който не прието окончателно решение, КРС не е задължена да публикува постъпилите становища и позицията на комисията по тях.

#### **Мотивите за налагане на задълженията по т. 1-2 от решението:**

Пътят на международния трафик се предопределя от множество фактори и не може да бъде предсказан в неговата цялост. Ако по някаква причина трафикът не премине през мрежата на едно предприятие, то той ще бъде насочен към друга/и мрежа/и, за да достигне крайната си точка. Обичайно международният трафик преминава през няколко мрежи, което създава много и разнообразни възможности за манипулиране на CLI, както и затруднява последващото откриване на извършителя на манипулацията.

Възпрепятстването и свеждането до минимум на случаите на пренос и терминиране на трафик с манипулирана CLI е отговорност и на двете страни – терминиращи и транзитиращи предприятия. Взаимодействието между тях е от съществено значение за успешното изпълнение на тази задача. Следва да се отбележи обаче, че възможностите на транзитиращите предприятия за установяване на такъв трафик са значително по-ограничени в сравнение с тези на терминиращото

предприятие. Това се потвърждава и от събраната от КРС информация при разглеждане на постъпилите жалби, както и от представените становища по проекта на решение на КРС, поставен на обществени консултации с Решение № 610/07.12.2017 г .

В своите становища БТК, А1 и Теленор посочват, че установяването на повиквания с манипулирана CLI, терминирани в мобилните им мрежи, се извършва с помощта на тестове по определен модел от трето независимо лице. Извършването на такива тестови повиквания не предполага наблюдение на 100% от трафика през 100% от времето. Следователно, този начин за проверка на терминирания трафик може единствено да установи наличието на повиквания с манипулирана CLI, входящи от дадено предприятие, но не и какъв е техния обем в рамките на отчетния период.

Действията, които транзитиращото предприятие предприема, когато бъде уведомено, че терминира повиквания с манипулирана CLI е да локализира свързания транзитен оператор, от който е получило въпросните повиквания и да го блокира за съответен период.

Липсата на ясно определени критерии (брой повиквания, честота/периодичност на терминиране на трафик без CLI и др.), при които се задейства описаната в договорите за взаимно свързване процедура по установяване на манипулиране на CLI, може да доведе до непрестанно (без прекъсване или с кратко прекъсване) прилагане на мярката от терминиращото предприятие. Така например при установен трафик с манипулирана CLI, терминиращото предприятие спира услугата терминиране на международен трафик за 72 часа. След изтичане на този период услугата се възстановява, но при констатиране, нови повиквания (дори на едно), с манипулирана CLI, услугата може отново да се спре за 72 часа. Както посочихме по-горе, решението по какъв начин ще приключи процедурата, със спиране на услугата терминиране или не, зависи единствено от преценката на терминиращото предприятие.

В потвърждение на посоченото са и представените от БТК, А1 и Теленор данни, в отговор на писмо на КРС, с което бе изискана информация за всички случаи на спиране на услугата терминиране на международни повиквания за последните две години (от 01.01.2016 г.), както и продължителността на спирането. Видно от отговорите на предприятията тази мярка е засегнала няколко предприятия, като спиранията са с различна продължителност и честота.

Предвид изложеното, транзитиращото предприятие е възможно да се окаже със спряна услуга в голяма част от отчетния период.

Същевременно спирането на трафика спрямо едно транзитиращо предприятие не означава блокиране на този трафик. Както споменахме по-горе, последният ще премине през друг транзитен оператор, контрагент на терминиращото или транзитиращото предприятие. По обективни причини, спирането на трафика от терминиращото предприятие няма да засегне всички трасета (транзитиращи предприятия), които то е осигурило за достигане на международния трафик до крайните му потребители.

От горното се налага извода, че спирането на услугата терминиране, като мярка, не води до решаване на проблема, а по-скоро до циклично спиране и непредоставяне на услугата терминиране на международни повиквания на транзитиращото предприятие, страна по договора. Това поведение на терминиращото предприятие, макар и в съответствие със сключените договори за взаимно свързване, поддържано в продължителен период от време създава реални предпоставки за изтласкване на транзитиращи предприятия от пазара на международни транзитни услуги и в определени случаи може да представлява необосновано прекъсване предоставеният достъп.

Имайки предвид горното, КРС счита, че от условията за взаимно свързване, съответно от сключваните договор, следва да отпаднат основанията за спиране на услугата терминиране на международни повиквания в случаите на идентифициране на повиквания с манипулирана CLI и заместването им с неустойка като процент от общия трафик.

Решението е частично съобразено и с постъпилите становищата във връзка с Решение № 610/07.12.2017 г на КРС, където е посочено че определяне размера на неустойката спрямо целия обем на трафика, терминиран от съответна транзитна мрежа е „възможен работещ вариант за определяне на неустойката”.

Предвидената санкционна мярка ще се прилага върху 0,01% от общия терминиран международен трафик с произход ЕС/ЕИЗ от предприятието, страна по договора, извършило транзита на повикванията към мрежата на терминиращото предприятие. Санкционната мярка ще се прилага само за отчетния период, през който е установено терминиране на повиквания с манипулирана CLI и ще се изразява в заплащане на определен процент от трафика на цена не по-висока от най-високата определена цена за терминиране на международни повиквания извън ЕС/ЕИЗ, обявена от терминиращото предприятие за отчетния период.

За разлика от трафика без CLI или с невалидна CLI, където броят на повикванията може да бъде изчислен за отчетен период, то обемът на трафика с манипулирана CLI не може да се определи поради изложените по-горе причини. На иницирирана от предприятията среща с експерти на КРС беше предоставена информация за различните видове манипулиране на международни А-номера, възможните начини за установяването им и действия на предприятията. Изтъкнато бе, че трафик с манипулирана CLI, се засича трудно, когато за целта се използват реални действащи номера от ЕС.

Поради невъзможността да бъде разграничен обемът на трафика с манипулирана CLI от общия обем терминиран трафик, КРС счита че граница от 0,01 % от общия терминиран международен трафик с произход ЕС/ЕИЗ е разумен обем трафик, върху който да се изчисли дължимата неустойка при установени повиквания с манипулирана CLI.

С предложената от КРС санкционна мярка, от общите условия и договорите за взаимно свързване, следва да отпаднат текстовете, в които се поставят условия за спиране на услугата терминиране и прекратяване на договора при установено нарушение – терминиране на повиквания с манипулирана CLI. С указанията възможността за спиране на трафика по едностранната преценка на терминиращото предприятие се замества с неустойка, която следва да се прилага спрямо всички транзитиращи предприятия, включително тези от тях, които са свързани лица.

Предприятията, посочени в т. 1 от настоящото решение имат наложени задължения за прозрачност с Решение № 356/23.06.2016 г., съответно указанията по т. 1 и от настоящото решение, трябва да са част от публикуваните условия за номериране, адресиране и за идентификация на линията на викация. С включването на всички предприятия осъществяващи електронни съобщения чрез фиксирани мрежи, предвидените мерки за прозрачност ще се прилагат в целия сектор и се гарантира равнопоставено третиране на всички предприятия.

Съгласно т. V.4.1.7. от Решение № 356/23.06.2016 г., изискванията за номериране, адресиране и за идентификация на линията на викация са задължителен реквизит на типовото предложение за взаимно свързване с фиксирана мрежа на БТК. Следователно, указанията по т. 1 от настоящото решение трябва да са част от съдържанието на типовото предложение за взаимно свързване с фиксирана мрежа. БТК следва да внесе проект за изменение на типовото предложение, съобразно указанията,

който ще бъде разгледан от КРС по реда на чл. 167, ал. 7 от ЗЕС.

### **Мотиви на разпореждането за 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 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 Европейската комисия за изменения на Директиви 2002/21/ЕО, Директива 2002/19/ЕО и Директива 2002/20/ЕО (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0697:FIN:en:PDF>), който съгласно практиката на Съда на Европейския съюз е източник за тълкуване на действителната воля на европейския законодател (Решение от 28.03.1996г., С-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 спиране на предварителното изпълнение, 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 ЗЕС от 29.12.2011 г., като до момента на тези изменения решенията на КРС, отнасящи се до изпълнението на наложени специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар, 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 чл. 35, ал. 6, т. 3 от ЗЕС, комисията включва разпореждане за предварително изпълнение при условията на чл. 60 от АПК при издаване на решения, отнасящи се до изпълнението на наложени специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар. 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 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.

След като в чл. 35, ал. 6 от ЗЕС е предвидено допускане на предварително изпълнение при условията на чл. 60, ал. 1 от АПК, съдът прави преценка относно наличието на предпоставките за допускане на предварително изпълнение на акта, мотивирани от КРС. В случай че КРС не докаже наличието на поне едно от изброените обстоятелства по чл. 60, ал. 1 от АПК, съдът отменя разпореждането за предварително изпълнение.

С оглед характера на административния акт целта да се осигури животът или здравето на гражданите е неприложима в конкретния случай, поради което КРС не разглежда посочената хипотеза.

КРС счита, че разпореждането за предварително изпълнение на настоящото решение се налага поради следното:

***1. Разпореждането се налага, за да се защитят особено важни обществени интереси – необходимост от запазване на конкуренцията на пазарите на терминиране на повиквания във фиксирани и мобилни мрежи:***

С Решение № 356/23.06.2016 г. и Решение № 357/23.06.2016 г. на КРС са регулирани пазарите на терминиране на повиквания във фиксирани и мобилни мрежи, които са пазари на едро на услуги за взаимно свързване. Задълженията за достъп, които са наложени от КРС целят да се запази достъпа до мрежите на терминиращите предприятия с цел осигуряване на ефективна конкуренция на всеки един от регулираните пазари. Спирането на трафика е фактическо спиране на достъпа, което ако продължи достатъчно дълъг период може да принуди засегнатото транзитиращо предприятие да излезе от пазара на транзит и като купувач на услуги на регулираните пазари с Решение № 356/23.06.2016 г. и Решение № 357/23.06.2016 г. на КРС. Указанията с настоящото решение са насочени към запазване на предоставения достъп и премахване на възможността за неговото ограничаване в случаи на манипулирана CLI, с което се запазва ефективната конкуренция на пазарите на терминиране на повиквания.

***2. Разпореждането се налага, поради това, че от закъснението може да последва значителна вреда:***

Всяко спиране на трафика между две взаимосвързани предприятия може да принуди засегнатото транзитиращо предприятие да излезе от пазара на транзит, докато предприятието, което е задействало санкционната мярка не търпи никакви негативни последици. Опасността от излизане на предприятие от този пазар следва да се определи като значителна вреда по смисъла на чл. 60, ал. 1 от АПК, защото засяга негативно конкуренцията - намаляването на броя на пазарните участници по дефиниция отслабва конкуренцията.

***3. Разпореждането се налага, за да се защитят особено важни държавни интереси, които в конкретния случай се изразяват в необходимостта от изпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС:***

При приемане на регулаторни решения от началото на 2012 г. насам (от 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 съгласно 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., публикува на 29.12.2011 г., от която дата същото влезе и 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 а.д. № 5176/2013 г., оставено в сила с Определение № 10610/12.07.2013 г. на ВАС по а.д. № 8776/2013 г.; същото и в Определение № 6673/16.05.2013 г. по а.д. № 5708/2013 г., оставено в сила с Определение № 10499/11.07.2013 г. на ВАС по а.д. № 8118/2013 г.). По аналогия, потвърждение на тази практика може да се открие в Определение № 8741/2007 г. по а.д. № 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 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 а.д. № 5034/2014 г. на ВАС, оставено в сила с Определение № 14419/02.12.2014 г. по а.д. № 12550/2014г. на ВАС, 5 чл. с-в).

Комисията счита, че е налице необходимост от защита на особено важен държавен интерес. Той 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 допринася 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.

***4. Разпореждането се налага, поради опасност, че изпълнението може да бъде осуетено:***

При отчитане на разпоредбата на чл. 157а от ЗЕС, която задължава КРС да преразглежда наложените специфични задължения най-късно до три години от последното решение на комисията, КРС счита, че суспензивният ефект на евентуална жалба срещу настоящото решение ще осуети изпълнението на задълженията, така както са наложени от КРС. Това обстоятелство се установява от КРС винаги, когато е необходимо да бъдат изменени наложени специфични задължения или когато се дават указания във връзка с наложени задължения, които да се прилагат в точно определен от КРС обхват и за новия регулаторен период.

Настоящото решение е прието в съответствие с Решение № 356/23.06.2016 г. и Решение № 357/23.06.2016 г. на КРС, прието от комисията в третия кръг на разглеждане на пазарите на терминиране на повиквания в мобилни мрежи. Съгласно чл. 157а от ЗЕС, КРС следва да преразгледа наложените специфични задължения в период от три години от определянето на специфичните задължения. Тази цикличност на преразглеждане на секторната регулация е в основата на Европейската регулаторна рамка (чл. 16 от Директива 2002/21/ЕО) и изисква един непрекъснат процес от пазарни анализи и налагане, изменение или отмяна на специфичните задължения. Причините за тази цикличност са както развитието на самите пазари, така и технологичното развитие, което може да обоснове изменение на наложените специфични задължения или дори тяхната отмяна. Поради това задълженията за предоставяне на достъп и прозрачност може да бъдат изменени с оглед новите пазарни условия и технологичното развитие като се включат нови реквизити или се изменят съществуващите, както и не е изключено някои от задълженията да бъдат отменени.

## Приложение към Решение № 239/21.06.2018 г. на КРС

До момента на приемане на новото решение на КРС от четвъртия кръг пазарни анализи е необходимо реално да се изпълняват наложените задължения с настоящото решение. При липса на предварително изпълнение на настоящото решение, същото няма да подложени на изпълнение до приключване на съдебния спор и практически няма да бъде изпълнявано за почти целия три годишен период, след изтичане на който КРС трябва да е приела новото решение за пазарен анализ, което да замести Решение № 356/23.06.2016 г. и Решение № 357/23.06.2016 г. на КРС. По този начин се осуетява изпълнението на настоящото решение, защото то е обвързано с изпълнението на Решение № 356/23.06.2016 г. и Решение № 357/23.06.2016 г. на КРС, като заместването на решението с ново решение на КРС означава, че отново ще се проведе процедурата по чл. 167, ал. 7 от ЗЕС за одобряване на друг проект на типово предложение в случай, че задълженията бъдат продължени.

С оглед всичко гореизложено комисията счита, че са налице основания по чл. 60, ал. 1 от АПК, които обосновават необходимостта от допускане на предварително изпълнение на настоящото решение.

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.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Росен Желязков)**

**ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:**

**(Кристина Хитрова)**

---