

Комисия за регулиране на съобщенията	
Вх. №	04-04-3
Дата:	09.01.2012



Българска телекомуникационна Компания АД	
Мат. №	37-00-37
Содфакт	09.01 12

**ДО
КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ
НА СЪОБЩЕНИЯТА
УЛ. „ГУРКО“ № 6
СОФИЯ, 1000**

На вниманието на д-р Веселин Божков – Председател

Относно: проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на повиквания в определено местоположение на индивидуални обществени телефонни мрежи и на пазара на генериране на повиквания от определено местоположение на обществени телефонни мрежи

УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

С решение № 1114 от 7.12.2011 г. Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) откри втори кръг на обществени консултации по проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на терминиране на повиквания в определено местоположение на индивидуални обществени телефонни мрежи и на пазара на генериране на повиквания от определено местоположение на обществени телефонни мрежи.

Анализът на изготвения проект показва, че КРС е съобразила част от представените забележки при първото обществено обсъждане. В същото време, не са взети предвид съществени забележки, които имат особено важно значение за определяне на предложените специфични задължения в съответствие с изискванията на закона. В тази връзка считаме, че са налице основания КРС да преразгледа позицията си по основни мерки, предложени в проекта.

1. По отношение на предложените ценови ограничения:

1.1. На първо място, не може да бъде приета позицията на КРС за това, че регулаторът не следва да третира равнопоставено предприятията при определяне на ценовите мерки на пазара на терминиране на трафик в мобилни мрежи и на пазара на терминиране на трафик в определено местоположение. Според мотивите на КРС, съдържащи се и в двата анализа, цел на наложените специфични задължения е да се преодолеят конкурентните проблеми, установени на съответните пазари. При анализ на приетите проекти се установява, че идентифицираните от КРС ценови конкуренти проблеми са идентични. Идентични са и целите, които следва да бъдат постигнати с наложените

мерки. В тази връзка, независимо от факта, че комисията се произнася с отделни административни актове, регулаторният подход при определяне на ценови ограничения следва да бъде еднакъв.

Едновременното представяне на резултатите от извършените анализи на съответните пазари за терминиране предостави възможност на БТК да илюстрира различните модификации на избора от КРС подход при определяне на план за постепенно намаление на цените за терминиране. Според нас различната модификация в подхода има за следствие налагането на по-тежки мерки на пазара на терминиране във фиксирани мрежи, въпреки че този пазар се отличава с по-слабо изразени конкурентни проблеми в сравнение с пазара на терминиране в мобилни мрежи. На мнение сме, че в светлината на *"запазване и засилване на тенденцията все повече потребителите на гласови телефонни услуги да се отказват от фиксираните услуги и да ги заменят с мобилни"*¹ налагането на мерки на разглежданите пазари обратнопропорционални на установените конкурентни проблеми ще внесе изкривявания на българския електронно съобщителен пазар като цяло. В този смисъл не можем да се съгласим с КРС, че е обоснован подход на разглеждане на тези пазари независимо един от друг.

В рамките на предходното обществено обсъждане БТК изрази несъгласие с прилагането на различни модификации на подхода при формирането на плана за постепенно намаляване на цените за терминиране във фиксирани мрежи и при формирането на същия спрямо цените за терминиране в мобилни мрежи. Отчитайки коментара на КРС по този въпрос, считаме че комисията е интерпретирала неправилно забележката ни, допускайки че се отнася за установени различия в регулаторния подход при определяне на цените за терминиране, приложен в рамките на първия кръг пазарни анализи и настоящият втори кръг. В този смисъл използваме случая да внесем допълнителни пояснения, като се придържаме към представените от КРС аргументи.

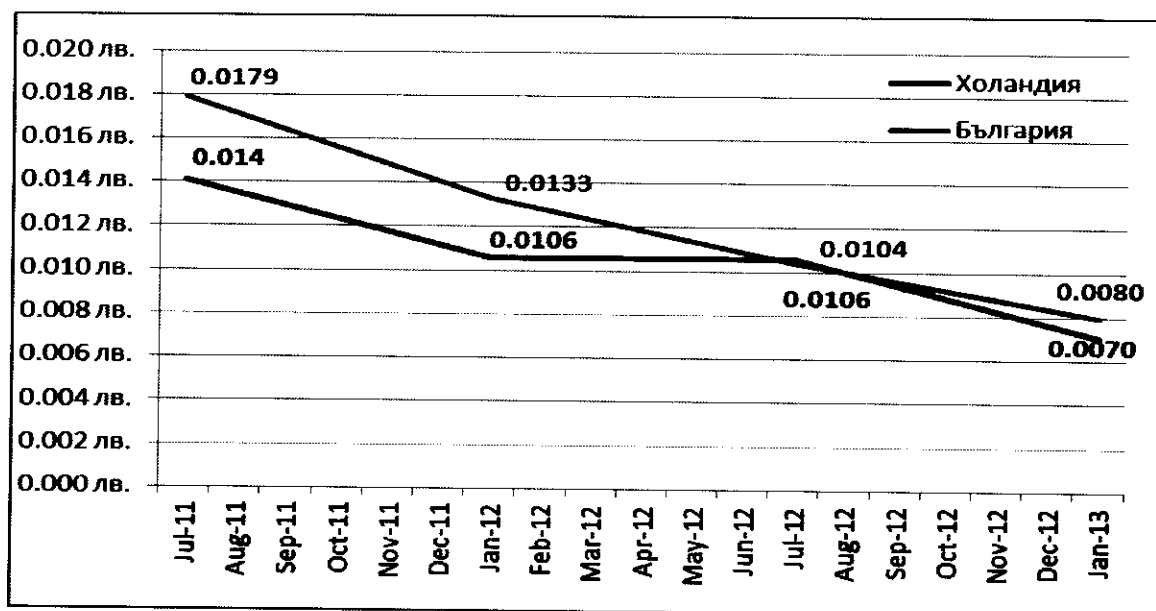
Видно от представения от КРС алгоритъм² отправна точка се явява определянето на периода за прилагане на ценовите ограничения – начална и крайна дата, след което се избират интервалите между стъпките в графика и се пристъпва към определяне на цените за терминиране на първа и последна стъпка от графика. Обичайно това са средни цени на сравними пазари. Тук ще поясним, че конкретно забележката ни бе свързана с определянето на цените на последната стъпка от периода за прилагане на ценовите ограничения, а именно към 01.01.2013 г. В представените анализи на съответните пазари КРС е определила за сравними пазари страните-членки, които са определили цени въз основа на BULRIC модели на пазара терминиране на повиквания в индивидуални мобилни мрежи (Италия, Франция, Словения, Белгия, Великобритания и Холандия) и на пазарите за генериране и на терминиране на повиквания от/в определено местоположение (Холандия). КРС аргументира избора си на сравними пазари, позовавайки се също така на заложеното в Препоръката относно регулаторния подход при определяне на цените за терминиране във фиксирани и мобилни мрежи (Препоръката) изискване за прилагане на цени за терминиране, съобразени с разходите на ефективен оператор към 31.12.2012 г.

¹ стр. 31, Годишен доклад на КРС за 2010 г.

² стр. 58 от проекта, приет с решение № 1114/2011 г. и стр. 56 от проекта, приет с решение № 1094/2011 г.

Предвид определения период за прилагане на ценовите ограничения и отчитайки изложеното в Препоръката може да бъде направен извода, че целта на КРС е да наложи към 1 януари 2013 г. ценови ограничения, съобразени с разходите на ефективен оператор. Това се потвърждава и от изложеното в самия анализ (стр. 246) *“Предвид изложеното и целения резултат, в съответствие с Препоръката на Комисията от 7 май 2009 година, наложените ценови ограничения следва да гарантират, че след края на 2012 г. ще се прилагат нива на цените за терминиране, които са съобразени с разходите, направени от ефективен оператор, и тези ограничения ще се прилагат до определяне на разходоориентираните цени въз основа на BULRIC модел. В тази връзка изготвеният от КРС график за намаление на цените за терминиране обхваща периода 01.04.2012 г. – 01.01.2013 г. При налагане на задължението за контрол върху цените и отчетност на разходите КРС съобразява ценовите ограничения с разходите на ефективен оператор на база на извършено сравнение на съпоставимите пазари. Достигнатото ниво на цените за терминиране към 01.01.2013 г. следва да бъде запазено до 30.06.2013 г., след която дата ще бъдат прилагани определените от КРС разходоориентирани цени. При така дефинираната цел КРС е реферирала при определяне на последната стъпка към цената за терминиране в Холандия, определена чрез прилагането на BULRIC модел.*

Видно от фиг. 1 прилагането на този подход при определяне на графика за намаление на цените за терминиране във фиксирани мрежи осигурява постигането на целения резултат, доколкото към 1 януари 2013 г. цените за терминиране във фиксирани мрежи в България ще са съизмерими с разходоориентираните нива на цените в Холандия, определени чрез ползване на BULRIC модел.



Фиг.1 Цени за терминиране във фиксирани мрежи (лв/мин) в България и Холандия за периода януари 2011–януари 2013 г.

В същото време резултатите от определянето на график за поетапно намаление на цените за терминиране в мобилни мрежи показват, че при така наложените ценови

ограничения за същия период към 1 януари 2013 г. цените у нас ще превишават средната цена, определена въз основа на BULRIC модели на сравнимите пазари с около 73%. Това е така, тъй като при определяне на последната стъпка от графика КРС е реферирала не към осреднената стойност на цените за терминиране в страни-членки, определени чрез прилагането на BULRIC модели (0.026 лв/мин)³, а към стойност, определена на база тенденцията за изменение на цените на сравнимите пазари до въвеждането на BULRIC модели.

На практика при така формираните графици за намаление на цените резултатът е изготвяне на план за поетапно намаление на цените за терминиране във фиксирани мрежи, базиращ се на допускането за достигане на разходоориентираните нива на цените на сравними пазари към 1 януари 2013 г. В същото време КРС приема, че постигането на такива нива по отношение на цените за терминиране в мобилните мрежи ще се случи в един по-продължителен период от време. Именно това различие според нас, както отбелязахме и в предходното становище, ще забави постигането на очаквания ефект от наложените задължения на пазара на терминиране в индивидуални мобилни мрежи. В същото време избраният от КРС подход ще е причина за налагането на по-тежки ценови ограничения по отношение на цените за терминиране във фиксирани мрежи въпреки, че този пазар се отличава с по-слабо изразени конкурентни проблеми в сравнение с мобилния пазар.

Представените от БТК изчисления в първия кръг обществени консултации не са оспорени от регулатора. Не се оспорва фактът, че тези изчисления показват какви биха били ценовите ограничения, ако се приложи еднакъв подход при определяне на процента на намаление. Представените от БТК резултати ясно показаха, че при прилагане на идентичен подход на двата пазара са възможни само две възможности – повишаване на цените за терминиране във фиксирани мрежи, или редуциране на предложените цени за терминиране в мобилни мрежи.

От предложените ценови ограничения във втория кръг на обществени консултации се вижда, че КРС не е съобразила отправената от БТК забележка. В същото време, комисията не е представила никакви аргументи за отхвърляне на предложения от БТК подход. Както вече бе посочено, наличието на различни административни процедури не може да бъде аргумент за различен подход в ценовата регулация. В тази връзка считаме, че КРС следва да преразгледа предложените ценови ограничения на пазара на терминиране във фиксирани мрежи и да повиши предложените цени, като предвиди достигането на разходоориентирани нива на цените на сравними пазари за същия по-продължителен период от време, както това е предвидено да се случи по отношение на цените за терминиране в мобилни мрежи.

1.2. На следващо място, КРС необосновано е отхвърлила аргументите на БТК, които доказват непропорционалност на ценовите ограничения.

³ Средна стойност на цените за терминиране, определени на базата на BULRIC модели на сравними пазари, както следва: Холандия - 1.2 €cent/min; Белгия - 1.08 €cent/min; Великобритания - 0.78 €cent/min; Италия - 0.98 €cent/min; Словения - 3.0 €cent/min; Франция - 0.8 €cent/min;

В рамките на първото обществено обсъждане БТК представи доказателства, от които се вижда ясно негативният ефект от предложените ценови ограничения. Представените данни доказаха, че с предложените ценови ограничения БТК ще бъде принудена да предлага услуги под нивото на разходите, като така определена мярката ще бъде в пряко противоречие с чл. 175, т.1 от ЗЕС.

За да отхвърли забележката КРС посочва, че представените от БТК разходи не са изчислени на база на методологията, определена в Препоръка относно подхода за регулиране на цените за терминиране във фиксирани и мобилни мрежи в ЕС (Препоръката). Считаме, че този аргумент е неоснователен.

На първо място, на този етап за БТК не е налице задължение да определя цените за терминиране при съобразяване с принципите, определени в Препоръката. Задължението за определяне на цени на база на BULRIC модел е отложено от самата комисия до 1.07.2013. Доколкото Препоръката говори за модел на оператора, изработен на принципа „отгоре – надолу“, то този модел следва да бъде прилаган за целите на сравнението с резултатите от модела на Регулатора. При условие, че прилагането на модела на КРС се отлага до 1.07.2013 г., то следва да се считат за отложени и правилата на Препоръката, които въвеждат изисквания към системата за определяне на разходите, използвана от оператора.

Считаме, че избирателното разчитане на принципите и правилата в Препоръката водят до неправилното и прилагане, което ще има негативен резултат за сектора. Също така, следва да се има предвид, че Препоръката като документ с препоръчителен характер, няма приоритет над ЗЕС. Разпоредбите на ЗЕС изискват при определяне на ценовите ограничения да бъдат отчитани националните особености. В тази връзка, отказът на КРС да отчете реалните разходи, които се правят от БТК и да съобрази тези разходи при определяне на ценовите ограничения е в пряко противоречие със закона.

Предвид гореизложеното считаме, че КРС следва да преразгледа предложените ценови ограничения, като измени същите в посока тяхното повишаване. БТК поддържа направеното предложение в рамките на първия кръг обществени консултации. Изложените в първото становище аргументи, както и сега представените доказват, че за КРС не са налице правни и фактически основания за определяне на толкова ниски цени за терминиране във фиксираната мрежа на БТК.

1.3. Относно въвеждането на ценова регулация по отношение на международния трафик:

При първото проведено обсъждане БТК представи аргументирано становище относно липсата на основания за въвеждане на ценова регулация по отношение терминирането на международен трафик. КРС не е приела забележката на БТК, но в същото време не е представила аргументи за тяхното отхвърляне. В становището си КРС се позовава на географския обхват на пазара. Също така, КРС се позовава на разглежданите конкурентни проблеми.

Тази позиция на КРС е необоснована. На първо място, дефиницията на съответния пазар сама по себе си не води до необходимост от налагане на специфични задължения. За налагане на специфични задължения е необходимо да се докаже антиконкурентно поведение на задълженото предприятие. В извършения анализ подобни заключения липсват. В частта, в която се анализира състоянието на пазара при предоставяне на международен трафик КРС не посочва никакви аргументи, които водят до извод за потенциална опасност от увреждане на конкурентната среда. В констатациите на КРС се посочва, че обемът на терминирани входящи международни повиквания бележи съществен скок през 2010 г. Тази констатация може да доведе единствено до извода, че не съществуват проблеми при предоставянето на терминиране на международен трафик. Не са налице конкурентни проблеми, които пречат за възможността на предприятията да терминират международен трафик в мрежата на БТК.

На следващо място, отново следва да се подчертае, че е налице влязло в сила решение на КРС, потвърдено като законосъобразно от компетентния съд, с което терминирането на международен трафик е оставено извън регулация. Дефиницията на пазара, както и идентифицираните конкурентни проблеми съгласно потвърденото решение са идентични с установените в разглеждания проект на пазарен анализ. В тази връзка, при липса на каквато и да било промяна в правната и фактическа обстановка не са налице основания за въвеждане на качествено нови задължения за БТК. Предвид посоченото считаме, че при приемане на окончателното решение на КРС следва да отпаднат предвидените задължения при терминиране на международен трафик, като бъдат обсъдени и съобразени представените от БТК аргументи.

Не на последно място, бихме желали КРС да обсъди подробно аргументите на БТК относно пределите на приложимост на действащото право на ЕС и липсата на компетентност на КРС да налага регулаторни мерки за трафик извън ЕС. В мотивите на КРС при обсъждане на постъпилите становища от първия кръг на консултации се посочва следното:

„Ако не бъдат предприети регулаторни мерки за изравняване на цените за терминиране на международни повиквания с цените за терминиране на национални повиквания, това ще доведе до реализиране на преимущества за предприятията на Единния европейски пазар в ущърб на контрагентите им, включително в ущърб на крайните потребители на ниво Единен европейски пазар.“

Както бе посочено и в първото становище на БТК, принципите и правилата на регулаторната рамка са насочени към защита интересите на предприятията и на крайните потребители **в рамките на Европейския съюз**. В тази връзка, налагането на регулаторни мерки върху терминирането на международен трафик като цяло е в пряко противоречие с приложимата нормативна уредба. Предвид посоченото, настояваме КРС да вземе предвид аргументите на БТК и да промени предложената мярка. БТК поддържа направеното предложение в първия кръг на обществено обсъждане, като въвежда редакционни изменения в текста с цел постигане на максимална яснота и преодоляване

на възможността от противоречиво тълкуване. Предлагаме в Раздел X настоящата т.6 да стане т.7 и да се създаде нова т. 6, както следва както следва:

„6.1. Задълженията, определени в настоящия раздел X, не се прилагат при терминирането на трафик с А-номера на държави извън ЕС, при терминиране на трафик с А-номера на страни членки на ЕС, но генериран в мрежи извън страни членки на ЕС и при терминиране на трафик с невалидно CLI.

6.2. Ценовите ограничения за терминиране на международен трафик се прилагат от въвеждане на изменение в таксуващите системи на предприятията, което ще позволи разграничаване на международния трафик от и извън рамките на Европейския съюз, но не по-късно от шест месеца от уведомяване за настоящото решение.“

2. По отношение определените неценови мерки:

2.1. Във връзка с предложените от КРС дефиниции за локален и национален сегмент считаме, че проектът на решение следва да бъде преработен в следната посока:

- от приложението следва да се заличат въведените таблици, определящи конкретното местоположение на точките на взаимно свързване.

- от дефинициите на локален и национален сегмент следва да отпаднат препратките към посочените таблици.

С въведените таблици КРС описва конкретните населени места и местоположението на точките на взаимно свързване в мрежата на БТК. Определянето на конкретните точки на взаимно свързване не е предмет на пазарния анализ. Съгласно чл. 167, ал.3, т.1, б."б" от ЗЕС, както и съгласно т.IX.4.1.б. и т.X.4.1.б. от проекта на решение, определянето на конкретните точки на взаимно свързване е предмет на типовото предложение за взаимно свързване. Съгласно този принцип, който се прилага още с първото типово предложение за взаимно свързване, точките на взаимно свързване се дефинират от оператора със задължение за предоставяне на достъп. По този начин на задълженото предприятие се дава възможност да определи технологично най-подходящите точки на взаимно свързване, без да се стига до необоснована тежест за оператора или до опасност от застрашаване качеството на предоставяните услуги. Предвид посоченото, с описанието на конкретните точки на взаимно свързване в пазарния анализ необосновано се разширява задължението за достъп, описано от КРС в приложението към проекта на решение.

Предложените от БТК и възприети от комисията определения на приложимите сегменти са достатъчно ясни, за да гарантират яснота в отношенията между предприятията. Както посочва КРС, нивата на взаимно свързване се определят, като се вземат предвид постигнатите договорености по договорите за взаимно свързване. В тази връзка, всяко предприятие, което реализира взаимно свързване с БТК има яснота относно приложимите сегменти след изменението, направено от КРС. Относно новонавлизащите предприятия, наложеното задължение за равнопоставеност на БТК гарантира прилагане на условия, идентични с тези, определени във вече сключените договори.

В допълнените е необходимо да се посочи и следното:

В приложението към проекта на решение е посочено следното: „КРС счита, че е необходимо да постави условия, при които следва да се изпълняват изискванията за достъп. Тези условия могат да бъдат предмет и на изричен акт на КРС, различен от

настоящия анализ като произнасяне по условията на Типово предложение, както и по ценови условия.”

Основен принцип при налагане на специфични задължения е този за предвидимост при налагане на мерките. Въвеждането на условната възможност за разширяване или изменение на наложените специфични задължения посредством тяхната детайлизация в допълнителен акт на КРС създава сериозна несигурност за задълженото предприятие. Не следва да се допуска възможността за тълкуване на наложените на БТК задължения в посока възможност за тяхното разширяване чрез приемане на допълнителни решения на КРС. В тази връзка считаме, че посоченият текст следва да отпадне.

2.2. Задълженията, определени с т. IX.1.1.“в” и т. X.1.1.“в” следва да отпаднат от окончателния текст на решение.

Считаме, че представените от КРС аргументи, с които се отхвърлят мотивите на БТК от първия кръг на обществено обсъждане, не обосновават запазване на предложената мярка.

На първо място, КРС не оспорва факта, че и досега сигнализационната свързаност се е осъществявала в три точки на взаимно свързване. В същото време, КРС неоснователно приема, че тази организация на сигнализационната свързаност е относима единствено и само към вече несъществуващата TDM опорна мрежа. Развитието на мрежата на БТК представлява надграждане на съществуващата инфраструктура. В тази връзка, заложените принципи за пренос на сигнализационния трафик се запазват. Това обстоятелство е видно от описанието, представено в т. II.19. от писмо вх. № 04-04-564 от 24.09.2009 г. Съгласно предоставената информация в мрежата на БТК се предвиждат три сигнализационни домейна – София, Пловдив и Варна. От представеното описание е видно, че съществуващия принцип за пренос на сигнализационния трафик в трите точки в София, Пловдив и Варна се запазва без промяна. Предвид посоченото считаме за неоснователно твърдението на КРС, че принципът на изгражданата физическа сигнализационна свързаност е бил приложим само при съществуването на TDM опорна мрежа.

Предложената от БТК организация на сигнализационната свързаност е в пълно съответствие с правилата на Типовото предложение. КРС се позовава на т. 1.1.3. от Приложение 4, според която сигнализационния канал (64Kbit/s) се пренася по E1 линиите за взаимно свързване (2048Kbit/s). Предвид възприетата техническа организация, валидна още от първото типово предложение, сигнализационният трафик се пренася по линиите за взаимно свързване в точки, организирани в София, Пловдив и Варна. Типовото предложение не е съдържало и не съдържа ограничение относно конкретните точки на взаимно свързване, в които следва да бъде изградена сигнализационната мрежа. Това правило е в пълно съответствие с приложимите правила за реализиране на взаимно свързване.

На следващо място, необосновани са аргументите на КРС, свързани с приложимостта на мерките спрямо дефинирания пазар. БТК поддържа изцяло аргументите, представени в първия кръг на пазарни анализи. В допълнение, с оглед представеното от КРС становище е необходимо да се посочи следното:

На първо място, от формулировката на издаваните разрешения е видно, че техният обхват дава права за осъществяване на електронни съобщения на територията на

географска България, т.е. дава се възможност на предприятията да развиват дейността си в национален мащаб. На следващо място, всички предприятия, които са взети предвид при анализ на пазара на генериране от определено местоположение фигурират и са определени като предприятия със значително въздействие върху пазара на терминиране на повиквания в определено местоположение. На втория посочен пазар всяко предприятие е определено за такова със 100 % пазарен дял. Причината е, че продуктовия пазар включва мрежата на всяко от предприятия, като съответният географски пазар е определен като национален. В тази връзка, необосновани са аргументите на КРС, според които на пазара на генериране не се установява национален обхват на мрежите на алтернативните предприятия. При условие, че за целите на пазара на терминиране мрежите на същите тези предприятия са определени като такива с национален обхват, не е ясно по какви аргументи на пазара на генериране за същите тези мрежи се презюмира различен географски обхват. Предвид посоченото считаме, че изложените от КРС аргументи са неоснователни. От регулаторна гледна точка въвеждането на изискване за осигуряване на сигнализационна свързаност във всяка точка е в пряко противоречие с обхвата на разглеждания пазар. Обстоятелството, че задължението е ограничено само до случаите на изрично искане от оператор не променя факта, че БТК на практика е задължено да има готовност да организира сигнализационна свързаност във всяка точка на взаимно връзване.

2.3. Задълженията, определени с т. IX.1.1."з", IX.1.2.3. и IX.1.2.4. както и с т. X.1.1."з", X.1.2.3. и X.1.2.4. следва да отпаднат от окончателния текст на решение.

Посочените точки от основното тяло на решението се отнасят до въвеждане на задължение за осъществяване на IP взаимно свързване. Независимо от направената промяна във формулировката на задължението считаме, че продължават да са налице основания за отпадане на задължението. БТК поддържа вече изразеното становище за необоснованост и непропорционалност задължението.

Считаме, че изразените от КРС мотиви при обсъждане на постъпилите становища потвърждават тази позиция на БТК. В отговорите по постъпилите забележки КРС изрично посочва следното:

„След изясняване на всички въпроси, относими към IP взаимното свързване, включително минималното ниво на качество на услугите, комисията ще се произнесе с допълнително решение относно конкретния срок и процеса на миграция към IP взаимно свързване. КРС споделя бележките на сектора за необходимостта от предварителни консултации относно миграцията към IP взаимно свързване”

Изразената от КРС позиция потвърждава становището на БТК за липса на яснота относно реалните последици от въвеждане на IP взаимно свързване, както и относно конкретните параметри на мярката. Формулировката на текста в основното тяло на решението е насочена към налагане на задължение. Налагането на задължения с неясни параметри противоречи на основните принципи на закона, свързани с предвидимост на предлаганите регулаторни мерки. В тази връзка считаме, че посочените условия от проекта на решение следва да отпаднат от окончателния текст. Недопустимо е предварителното налагане на задължения, без яснота относно конкретното съдържание на това задължение.

**Уважаеми д-р Божков,
Уважаеми членове на КРС,**

Представеният на второ обществено обсъждане проект съдържа изменения спрямо първоначално предложените мерки в посока привеждането им в съответствие с целите и принципите на закона. В същото време, проектът продължава да съдържа предложения за специфични задължения, които са в противоречие с изискванията за пропорционалност и предвидимост на наложените мерки. Предвид изложените по-горе аргументи считаме, че преди приемане на окончателното решение е необходимо да бъдат направени изменения в проекта, по-специално в предвидените ценови ограничения, както и в предвидените задължения за осигуряване на достъп до мрежата на БТК.

С уважение,

**Жанет Захариева
Пълномощник на изпълнителния директор**

