

Комисия за регулиране на съобщенията	
Вх. №	12-01-4547
Дата:	04.10.2011

ДО

КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА,
ул. „Гурко” 6, София 1000

Относно: Становище относно проект за "Определяне, анализ и оценка на пазарите на генериране на повиквания от определено местоположение на обществени телефонни мрежи и на терминиране на повиквания в определено местоположение на индивидуални обществени телефонни мрежи" на Комисията за регулиране на съобщенията, приет с решение No. 859 от 01.09.2011 г.

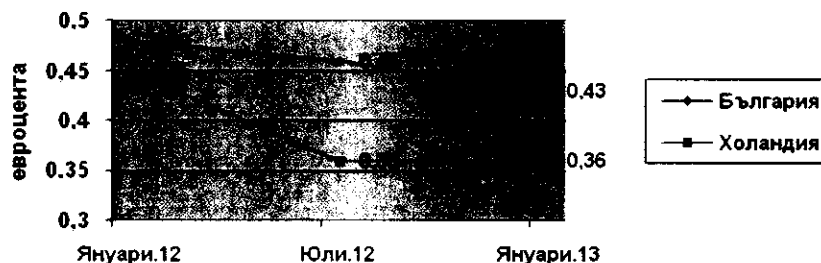
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА, ЧЛЕНОВЕ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА,

Във връзка с проекта за "Определяне, анализ и оценка на пазарите на генериране на повиквания от определено местоположение на обществени телефонни мрежи и на терминиране на повиквания в определено местоположение на индивидуални обществени телефонни мрежи" на Комисията за регулиране на съобщенията (проект-анализа), приет с решение No. 859 от 01.09.2011 г., изразяваме следното становище:

1. Относно наложените ценови ограничения

Решението на КРС, свързано с прилагането на модела на Холандия относно терминирането на фиксирани разговори, се състои в това да се вземат данните за изменение на цените преди и след въвеждането на BULRIC модела на холандския пазар за телекомуникационни услуги. При сравняването на цените, които ще бъдат въведени в Холандия и тези, предложени за България, относно фиксираните услуги се забелязва нещо много интересно. При ограниченията, налагани в Холандия, се забелязва рязък спад на цените на регионално и на локално ниво. При таваните на цените в България се прави по-постепенно намаляване. Това може да се види в следващите две графики относно фиксираните услуги:

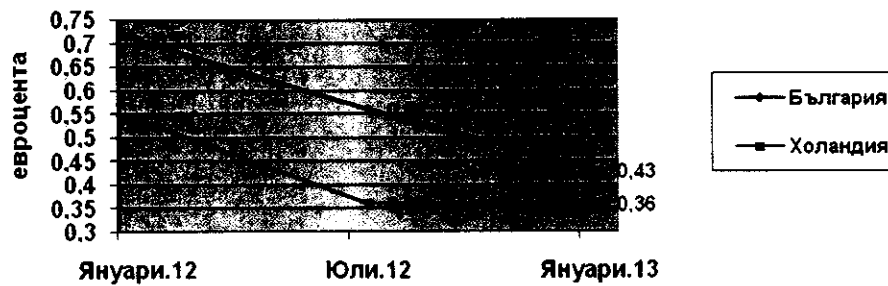
Цени за терминиране, силен трафик, локално ниво, в евроцента за минута



Фиг. 1 Цени за терминиране, силен трафик, локално ниво (евроцент за минута) ¹

¹ Приложение към Решение № 859/01.09.2011 г. на КРС.

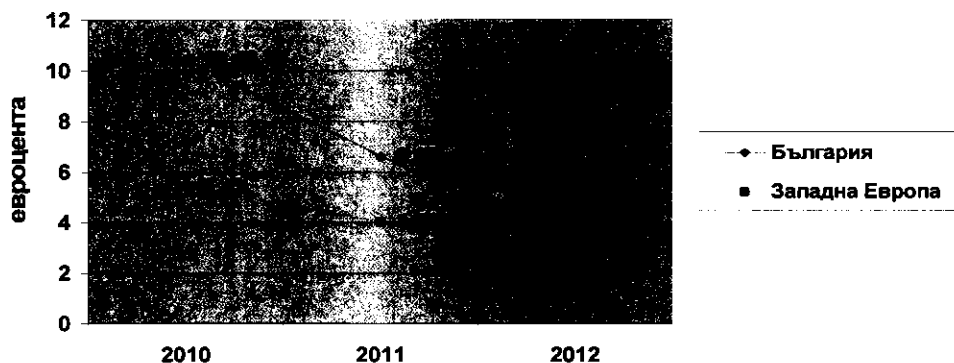
Цени за терминиране, силен трафик, национално ниво, в евроцента за минута



Фиг. 2 Цени за терминиране, силен трафик, национално ниво (евроцент за минута)
11

От показаното до тук се разбира, че подходът при определянето на тавана на цените за терминиране на фиксираните услуги се явява своеобразно сравнение с модела наложен в Холандия. Прави впечатление, че цените в България остават на по-високо ниво от тези в Холандия и също така освен плавно им сваляне, те не достигат до нивото, на което се намират холандските средни цени за фиксирани услуги. Когато веднага след тази информация добавим графики за терминирането на мобилните услуги, разбираме, че КРС прилагат твърде различни методи за определяне на цените за фиксирани от тези за мобилни разговори. Нека разгледаме графика за мобилно терминиране:

Средни цени за мобилно терминиране в евроцента



Фиг. 3 Средни цени за мобилно терминиране в евроцента²

След нагледното илюстриране на наложените ценови ограничения за терминиране на фиксирани и мобилни разговори можем да направим следните изводи. На първо място и за фиксираните, и за мобилните услуги, КРС решава да използва сравнение с държави, въвели BULRIC модели и докато за мобилните услуги има няколко такива

² Данните са по информация на Cullen-International.

държави, за фиксирани това е само Холандия. КРС признава, че директното сравняване с Холандия не е най-подходящото, защото има твърде много различия от икономическа гледна точка.

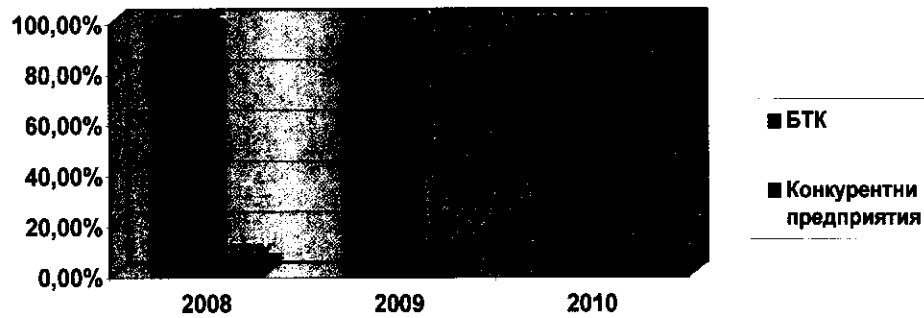
Не се стига и до следния подбор на ценови таван, предложен от КРС при фиксирани мрежи: „Доколкото, обаче, е налице различие в цените за терминиране за силен и слаб трафик, прилагани за терминиране на национален трафик, КРС определя ценови ограничения за цените за слаб трафик, които се прилагат към момента, съгласно действащите договори за взаимно свързване.“

Освен това при терминирането на фиксирани разговори по модела на Холандия, преходът по намаляването на цените се прави плавно за България и те дори не достигат до холандските нива. В същото време при мобилните услуги в България се наблюдава рязко настъпващо ограничение с всяка следваща година, като се достига до нивото, поставено от Западните страни-членки.

Тази разлика в подхода при определянето на цените за терминиране на фиксирани с тези на мобилни разговори е напълно необяснима и нелогична. При това пазарът на фиксирани услуги е с категорично наложена доминантна позиция в лицето на „БТК“ АД (90% пазарен дял) и се нуждае от по-строги мерки и по-прецизен анализ при налагането на ценови таван с цел да се улесни навлизането на нови оператори на пазара и да се стимулира конкуренцията, която, десет години след въвеждането на либерализацията, е все още е изключително слабо изразена. Неравнопоставеното третиране на фиксирани и мобилните оператори и изложените в анализите аргументи са и свидетелство, че Комисията не е напълно наясно по какъв начин следва да се поставят ценови ограничения. Това определено предполага повече вреди, отколкото ползи за пазара на телекомуникационни услуги. Пазарът в България е твърде специфичен, комплексен и зависещ от различни фактори, за да могат да се наложат мерки само чрез сравнение със западноевропейски модели на страни с много по-висок стандарт на развитие (при мобилните мрежи) или чрез свободно избран и неаргументиран метод (при фиксирани мрежи), като и в двата случая мерките впоследствие могат да се окажат неправилни и неточни. Горното показва, че е налице различен подход на КРС при определянето на цените за терминиране на фиксирани и мобилни разговори.

Описаните по-горе различия в подхода за налагане на ценови ограничения за терминиране във фиксирани и в мобилни мрежи е предпоставка за друг много сериозен проблем. Тази ситуация ясно демонстрира неравноправното третиране на част от операторите в България и като резултат се облагодетелства единствено „Българска Телекомуникационна Компания“ АД за сметка на останалите оператори, в частност „Космо България Мобайл“ ЕАД и „Мобилтел“ ЕАД. За да илюстрираме по-нагледно ситуацията ще представим графично пазарните дялове на „Българска Телекомуникационна Компания“ АД, „Космо България Мобайл“ ЕАД и „Мобилтел“ ЕАД на пазарите за фиксирани и за мобилни услуги в България.

Пазарен дял - фиксирани услуги



От горната информация ясно се вижда, че БТК притежава категорично най-големият дял на пазара на фиксирани услуги за 2010 година с цели 93,34%. Нещо повече – близо 10 години след либерализацията на пазара историческият оператор продължава да държи изключително висок пазарен дял за сметка на останалите предприятия (повече от 25 бр.) По този показател страната ни заема челно място в Европейския съюз, но Регулаторът не прилага необходимите строги мерки, за да развие българския пазар на фиксирани услуги до нивото на останалите европейски държави. От друга страна се вижда, че за два пъти по-кратък срок БТК успява да завземе 15,80% дял от пазара на мобилните услуги – в условията на силна конкуренция. Това означава, че по отношение на БТК са създадени необходимите условия и на двата пазара, за да успее дружеството да постигне тези резултати. Когато съчетаем тези данни с представените в предната точка, установяваме няколко факта. Наложените ограничения на цените за терминиране на мобилни разговори в България са сред най-драстичните, но това не само ще засегне в най-малка степен БТК, поради най-малкият пазарен дял от мобилни услуги, но и ще го облагодетелства като цяло. Причината е, че в съчетание с високия пазарен дял от фиксирани услуги, дружеството ще съумее да затвори изцяло трафика в своите две мрежи като предложи най-ниските цени за разговори между фиксираните и мобилните си абонати. По този начин БТК не само ще запази пазарния си дял от фиксирани услуги, но и значително ще увеличи мобилните си абонати, тъй като те ще имат възможността да говорят с 93% от фиксираните абонатите на най-изгодни и преференциални цени.

На следващо място ограниченията, свързани с терминирането във фиксирани мрежи, се въвеждат плавно и въобще не достигат до наложените ограничения в единствената страна с фиксиран BULRIC модел – Холандия. Освен това без да се излагат мотиви се избира като първа стъпка нивото на прилаганата към момента цена за часове на слаб трафик. Последствията са, че БТК, като напълно доминиращо дружество на фиксирания пазар, е облагодетелствано двойно - както по отношение на фиксираните, така и по отношение на мобилните услуги. „Космо България Мобайл” ЕАД и „Мобилтел” ЕАД са поставени в неравнопоставено положение спрямо историческия оператор в лицето на БТК. Всичко това е огромна предпоставка за изкривяване на пазара и застрашаване на конкуренцията, както и поставянето на един оператор в условия на по-благоприятно третиране от страна на Регулатора.

На 31 август Холандският апелативен съд се произнесе с решение, което анулира решението на холандския регулатор относно определянето на разходоориентирани цени на базата на BULRIC модел. Основното послание на

решението на апелативния съд се крие в това, че pure BULRIC моделът е счетен за неподходящ, както и за непропорционален начин за налагане на тарифно задължение.

Според Холандският апелативен съд фактът, че pure BULRIC като ценови модел произтича от Препоръката на Европейската комисия, относно мобилните и фиксирани цени за терминиране, и това че холандският регулатор следва Препоръката, не го освобождава от задължението да не се съобразява с ценови модели, които са в разрез с Холандския закон.

Основното правило, което се установява от случаят в Холандия е, че на първо място се взема под внимание телекомуникационният закон за съответната държава, и след това идва Препоръката на Европейската Комисия.

Съгласно чл. 170, ал. 4 от ЗЕС, при налагане на ценовите ограничения КРС сравнява определените цени с цените за същите услуги на съпоставими пазари на други държави-членки на ЕС. КРС е преценила, че е обосновано да се избера като сравними пазари пазарите на държавите-членки, които определят цените за терминиране въз основа на pure BULRIC модел. Тъй като към август 2011 г. само една държава-членка е определила цени за терминиране, въз основа на pure BULRIC модел – Холандия, КРС счита, че директното сравнение с цените на посочената държава е неподходящо, тъй като при този подход не биха се отчели различията в икономическите и пазарните условия. Предвид това определя ценови ограничения на базата на необосновани по никакъв начин преизчисления, направени на базата на съпоставянето на цените в Холандия преди и след въвеждането на BULRIC модела. Така от една страна КРС определя цените на базата на benchmarking с държава, с която единствения изтъкнат сравнителен критерий е въведения pure BULRIC модел, който впоследствие е отменен, а от друга излиза извън законоустановения метод за определянето на цените, съобразно съпоставимите пазари, като налага ценови ограничения, изчислени на базата на абсолютно неясни съображения.

Видно от гореизложеното КРС незаконосъобразно и в пълно противоречие с принципите за прозрачност и предвидимост определя ценови ограничения, които облагодетелстват историческия оператор и няма да допринесат за развитието на конкуренцията на този пазар.

2. Терминиране на международни входящи повиквания във фиксирана мрежа.

В проектоанализа КРС разглежда пазара за терминиране на гласови повиквания във фиксирани мрежи независимо от произхода на трафика – национален или международен. Според Комисията географският обхват на съответния пазар не е основание да се ограничава вида на трафика, терминиран във фиксираните мрежи, на база на неговия произход.

а. Негативни последици от разглеждането на пазара за терминиране на гласови повиквания във фиксирани мрежи независимо от произхода на трафик:

Тази промяна в позицията на КРС ще има негативни последици върху приходите на пазара на електронни съобщения в България. Приравняването на пазарите на терминиране на международни и национални входящи обаждания ще доведе до спад в цените на международното терминиране. Това от своя страна ще доведе до по-малки приходи от електронни съобщения, и категорично до свиване на възможностите за по-нататъшно инвестиране и модернизиране на електронните съобщителни мрежи, както и на възможностите за развитие и внедряване на нови технологии. Резултатът ще е неблагоприятен за всички заинтересовани лица, в това число предприятията, предоставящи електронни съобщителни услуги, държавата и най-вече потребителите.

В допълнение бихме искали да отбележим, че няма данни за негативно влияние на настоящите цени за терминиране на международен входящ трафик върху нивото на конкуренция на българския пазар или върху потребителите. Националните оператори не се конкурират с чуждестранните нито на пазара на едро, нито на дребно. Що се отнася до нивото на цените, които чуждестранните потребители трябва да заплащат, за да провеждат разговори с български абонати, то варира за различните страни и най – често се определя от цената на дребно, предлагана от съответния оператор. Намалването на цените за терминиране на международен трафик едва ли ще доведе до намаляване на цените на дребно за международни разговори към България, предлагани от чуждестранни оператори и няма гаранции доколко ще има позитивен ефект върху европейския потребител. Това се дължи на особеностите на пазара на терминиране на международни повиквания. Намалването на цените на едро за терминиране на входящи международни обаждания не би се отразило върху цената на дребно, тъй като чуждестранните оператори не могат да бъдат задължени да намалят цените на дребно, които заплащат крайните потребители. Реално, приравняването на цените за терминиране на входящ международен трафик с националните цени за терминиране във фиксирани мрежи ще доведе до преразпределение на приходи в полза на чуждестранни оператори за сметка на българските оператори, както и до преразпределение на постъпления в бюджета на други държави за сметка на постъпленията под формата на данъци в българския бюджет.

б. Международни повиквания, генерирани в държави, които не са членки на Европейския съюз. Дори и пазарът на терминиране на гласови повиквания във фиксирани мрежи да бъде разгледан независимо от произхода на трафика, сме на мнение, че подобна регулация не следва да се прилага относно терминиране на повиквания, генерирани извън територията на държавата – членка на ЕС. Противното би довело до увреждане на конкуренцията в ущърб на националните предприятия, тъй като ще ги постави в неравнопоставено положение спрямо предприятия в държави, в които не действат европейските регулации, тъй като въпросните предприятия разполагат с възможност самостоятелно да определят цените, на които предоставят услугата терминиране на входящ международен трафик. Така България ще се постави в положение, при което българските потребители ще заплащат цени на дребно за обаждания към държави извън ЕС в пъти по-големи от тези, които ще заплащат гражданите на съответните държави за обаждания към България или пък предприятията в тези държави ще реализират печалби за сметка на българските предприятия. При хипотеза, в която цените за терминиране на международен входящ трафик се регулират по планирания от КРС начин, то това ще представлява също и намеса в отношенията на равнопоставени субекти на търговското право. В следствие на тази намеса е твърде вероятно поставяне на операторите и потребителите на страни извън ЕС в по-благоприятно положение спрямо българските предприятия и потребители.

В следствие на горе изложеното считаме, че подходът на регулиране на цените за терминиране на международен входящ трафик трябва да бъде по-гъвкав спрямо икономическите условия, при които функционира самата услуга. Важен елемент от този по-гъвкав подход ще е отчитането на икономическите и географските особености и специфики на държавите, от които се генерира този международен трафик. КРС няма и не би следвало да има ресурс да изследва всеки участник на трансграничния пазар на терминиране на гласови повиквания. Поради тази причина спазването на принципите на равнопоставеност и пропорционалност на регулаторната намеса изисква евентуалното и поетапно налагане на ценови тавани единствено относно трафик, генериран в държави членки на Европейския съюз.

в. Изключване на транзитния трафик от обхвата на регулиране. При налагане на конкретни задължения националните регулаторни органи, в това число и КРС, следва да спазват принципите на пропорционалност и обоснованост при отчитането на ефектите от наложените задължения. Поради тази причина дори да наложи ограничения върху цените за терминиране на входящи международни повиквания, то КРС следва да изключи от обхвата на регулацията терминирането на транзитен международен трафик. Наложеният ценови ограничения следва да се прилагат единствено по отношение на директно терминиране на международен трафик от оператор/доставчик в чужбина в мрежата на мобилно предприятие в България. В случай че бъде наложено задължение за терминиране на транзитиран международен трафик при наложени ценови ограничения, то резултатът от такава регулаторна политика няма да бъде подобряване на условията за крайните потребители и оптимизиране за пазара на терминиране на гласови повиквания, а единствено преразпределение на приходи между търговски субекти, от което отново ще бъдат оштетени българските предприятия.

3. Относно наложеното задължение за предоставяне на взаимно свързване, базирано на Интернет протокол, считано от 01.07.2013 г. по отношение на „Космо България Мобайл” ЕАД

Относно наложеното задължение за предоставяне на взаимно свързване, базирано на Интернет протокол от 01.07.2013 г. и доколкото в дългосрочен план навлизането на тази технология е световна тенденция, приветстваме и подкрепяме намеренията на КРС да подтикне операторите към преминаване към IP архитектура. Независимо от това, сме притеснени, че срокът, който Регулаторът е заложил за имплементация на задължението е твърде кратък. Следва да се отчете факта, че в Европейския съюз към настоящия момент няма оператор, който да осъществява IP взаимно свързване чрез мобилната си мрежа. От друга страна по данни на Cullen-International само в една държава членка на Европейския съюз - Италия, Регулаторът е наложил задължение върху предприятията за осъществяване на IP взаимно свързване по отношение на фиксирания им мрежи. Това се дължи на факта, че все още липсва добре разработена стандартизационна среда, като остават отворени редица съществени въпроси, касаещи качеството на предоставяните гласови услуги, неприкосновеността на съобщенията, преносната среда и транскодирането.

Считаме, че налагането на такова задължение и съответно миграцията към този вид технология, следва да се извърши при положение, че има добре разработени нормативни документи на национално ниво, по подобие на стандартизацията за TDM/SS7 сигнализацията. Изразеното становище от КРС, съгласно което за миграцията не съществуват технически и технологични пречки, както и че необходимите инвестиции за осигуряване на IP взаимно свързване са сравнително малки и поносими и няма да доведат до промени в икономическите и технически условия намираме за недостатъчно обосновано. Следва да се има предвид, че предприятието предоставило взаимно свързване при използване на протокол за сигнализация SIP за терминиране на повиквания в определено местоположение, т.е. към географски номера, които се обслужват в рамките на мобилната му мрежа, е отчело, че осъществяваните трафици с алтернативните предприятия са незначителни и в тази връзка качеството на предоставяните услуги, както и предотвратяването на злоупотребите са лесно контролируеми. По съвсем различен начин следва да се третира свързването на две мрежи, между които количеството трафик е в съществени размери и съответно това

обстоятелство изисква и налага изрядни стандартизационни правила с оглед осигуряването на нормалното функциониране на мрежите, в съответствие с приетите стандарти.

В анализа КРС предвижда създаване на консултативна структура в съответствие с чл. 39 от ЗЕС с цел обсъждане на проблемите, касаещи въвеждането на IP взаимно свързване между националните мрежи (сценариите за преход към и организиране на all-IP взаимно свързване, определяне на минималните функционални и технически изисквания, необходимият оптимален брой ТВС, приложими стандарти, протоколи и други технически изисквания, процедурите за преход към и предоставяне на IP взаимното свързване и др.) и съответно намиране на оптимално решение в рамките на тази консултативна структура с медиация от страна на регулатора. С това самата Комисия признава за редицата трудности и неясноти свързани с миграцията, като според нас всички тези въпроси следва да бъдат обсъдени и разрешени преди прибързано да бъде налагано задължение на предприятията, което е възможно да се окаже непосилно за изпълнение в предвидения срок при тотално несигурна и непредвидима нормативна и фактическа обстановка.

Предвид гореизложеното, считаме, че в случай че КРС наложи задължението за преминаване към IP взаимно свързване ще бъде нарушен чл. 175 от ЗЕС, съгласно който Комисията при налагане на задължението по чл. 173 следва принципа на пропорционалност, като взема предвид техническа и икономическа жизнеспособност на ползването или инсталирането на средства от конкурентни предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, с оглед развитието на пазара и характера и вида на използваното взаимно свързване и достъп, тъй като към настоящия момент няма категорична яснота относно отражението, което изпълнението на задължението би могло да предизвика на разглежданите пазари.

Съгласно чл. 4. ал. 1 от ЗЕС целите на закона са да се създават необходимите условия за развитие на конкуренцията при осъществяване на електронни съобщения, като се осигуряват възможности на потребителите, включително и хората с увреждания, да извличат максимална полза що се отнася до избора, цената и качеството на електронните съобщения, предотвратява изкривяването или ограничаването на конкуренцията в сектора на електронните съобщения, насърчават инвестициите в инфраструктурата и стимулират иновациите. В тази връзка при преминаването към IP взаимно свързване регулацията следва да бъде внимателно съобразена с предизвикателствата, които тази миграция ще създаде на пазарите на телекомуникационни услуги. Неясен остава отговорът на въпроса дали пазарната сила, която към настоящия момент притежават предприятията ще се намали, ще остане същата или ще се увеличи, тъй като технологията на предоставянето на услугите коренно ще измени пазарните принципи, действащи сега и съответно начина на предоставяне на съответните услуги. Предвид това не може да бъде направен извод по какъв начин ще се отрази налагането на такова задължение както на конкуренцията, така и на потребителите, като правилната регулаторна реакция следва да бъде внимателно преценена при съобразяване на принципа на предвидимост.

Поради изложените аргументи, считаме, че налагането на това задължение в предвидения в Проекта срок освен, че ще бъде незаконосъобразно е възможно да предизвика непредвидими изменения върху регулираните пазари, които биха могли да нанесат вреди, както на потребителите, така и на предприятията, опериращи на тези пазари.

Основната цел на Регулаторната рамка в сектора на електронните съобщения на Европейския съюз, имплементирана в ЗЕС, е развитие на конкуренцията. ЗЕС в чл. 4 също въвежда като основна цел на закона създаването на необходимите условия за развитие на конкуренцията при осъществяване на електронни съобщения. Законодателят въвежда като изискване към регулаторния орган – КРС, в качеството ѝ на държавен орган, призван да изпълнява закона, да стимулира развитието на конкуренцията като предотвратява изкривяването или ограничаването на конкуренцията в сектора на електронните съобщения. В допълнение КРС следва да осигури и развитие на вътрешния пазар.

Видно от гореизложеното, КРС налага ценови ограничения незаконосъобразно, а също непропорционално и необосновано предвид същественния пазарен дял на историческия оператор. От друга страна налага задължение за терминиране на трафик без оглед на произхода му, при положение, че няма данни за негативно влияние на настоящите цени за терминиране на международен входящ трафик върху нивото на конкуренция на българския пазар или върху потребителите. Не са съобразени и принципите на равнопоставеност и пропорционалност на регулаторната намеса, които изискват евентуалното и поетапно налагане на ценови тавани единствено относно трафик, генериран в държави членки на Европейския съюз.

В допълнение налагането на задължение за IP взаимно свързване по отношение на „Космо България Мобайл“ ЕАД е преждевременно и може да предизвика непредвидими последици на телекомуникационните пазари.

Законодателят в чл. 4, ал. 2 изисква от КРС да предприема всички обосновани мерки за постигане на идентифицираните цели, посочени по-горе в обем и срокове, пропорционални на съответната цел. На становище сме, че правомощието на КРС да предприема мерки, като налага на предприятия със значително въздействие специфични задължения, е предоставено на административния орган с оглед постигане на посочена в закона цел – в случая развитие на конкуренцията. Същевременно законодателят изрично посочва, че специфичните задължения, които се налагат на предприятията, определени за такива със значително въздействие върху пазара следва да бъдат пропорционални и обосновани.

Горепосоченото води до логични извод, че анализът на КРС е порочен, несъобразен със съществени законови принципи и следва да бъде преразгледан основно.

Като се надяваме предложенията ни да бъдат взети под внимание оставаме на разположение за предоставянето на допълнителна информация и съдействие.

гр. София,
06.10.2011

С уважение:

Ангелина Лякова
Мениджър Регулации и конкуренция
„Космо България Мобайл“ ЕАД

