

КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА

РЕШЕНИЕ № 357

от 23 юни 2016 г.

На основание чл. 30, т. 1 - 4, чл. 40, ал. 1, т. 1, б. „г“, чл. 150, ал. 1, във връзка с чл. 166, ал. 1 и 2, чл. 167, ал. 1 и ал. 2, чл. 168, чл. 169, чл. 170, чл. 171, чл. 173, чл. 174, ал. 1, т. 1, 2, 3, 5 и 9 и ал. 2, чл. 217, ал. 1 и чл. 220, ал. 1 и ал. 3 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС),

Във връзка с Методика за условията и реда за определяне, анализ и оценка на съответните пазари и критериите за определяне на предприятия със значително въздействие върху пазара (приета с Решение № 2076 от 23.10.2012 г. на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС/комисията), обн. ДВ. бр. 89 от 13.11.2012 г.),

Както и въз основа на извършения от КРС анализ на съответните пазари, съгласно Приложението, което е неразделна част от настоящото решение,

Както и във връзка с проведена процедура на първо обществено обсъждане съгласно чл. 151, ал. 2 и 3, във връзка с чл. 36, ал. 1 - 4 от ЗЕС, открита с Решение № 357/06.08.2015 г. на КРС и приключена с Решение № 44/28.01.2016 г. на КРС,

Както и във връзка с проведена процедура на второ обществено обсъждане съгласно чл. 151, ал. 2 и 3, във връзка с чл. 36, ал. 1 - 4 от ЗЕС, открита с Решение № 44/28.01.2016 г. на КРС и приключена с Решение № 250/20.04.2016 г. на КРС,

Както и във връзка с проведена процедура на нотификация на проекта на решение до Европейската комисия съгласно чл. 7 и чл. 7а от Директива 2002/21/ЕО и чл. 42, чл. 42а и чл. 42б от ЗЕС,

Както и на основание чл. 35, ал. 6, т. 2 от ЗЕС, във връзка с чл. 60, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК),

КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА

РЕШИ:

I. Определя пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответен пазар, подлежащ на *ex ante* регулиране.

II. Съответният пазар се състои от следните четири самостоятелно обособени продуктови пазара, всеки от тях с географски обхват територията на Република България:

1. Пазар на едро на терминиране на гласови повиквания в мобилната наземна мрежа, работеща в обхвати 900 MHz, 1800 MHz и 2 GHz, на „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД;

2. Пазар на едро за терминиране на гласови повиквания в мобилната наземна мрежа, работеща в обхвати 900 MHz, 1800 MHz и 2 GHz, на „Мобилтел“ ЕАД;

3. Пазар на едро за терминиране на гласови повиквания в мобилната наземна мрежа, работеща в обхвати 900 MHz, 1800 MHz и 2 GHz, на „Теленор България“ ЕАД.

4. Пазар на едро за терминиране на гласови повиквания в мобилната наземна мрежа, работеща в обхват 1800 MHz на „Макс Телеком“ ООД.

III. На съответните пазари по т. II липсва ефективна конкуренция поради наличие на предприятие със значително въздействие върху пазара.

IV. Определя „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД, „Теленор България” ЕАД и „Макс Телеком” ООД като предприятия със значително въздействие върху съответните пазари на едро на терминиране на повиквания в собствените им мобилни наземни мрежи.

V. Налага, продължава и изменя специфични задължения на „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД, „Теленор България” ЕАД и „Макс Телеком” ООД, както следва:

1. Задължение за достъп до и ползване на необходими мрежови елементи и/или съоръжения

1.1. Продължава наложеното на „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД задължение за достъп. Налага на „Макс Телеком” ООД задължение за достъп. Определя задължението за достъп, наложено на четирите предприятия, както следва:

1.1.1. Запазване на предоставения, преди налагане на настоящото задължение, достъп за осигуряване на взаимно свързване.

1.1.2. Предоставяне на достъп с оглед осигуряване на взаимно свързване за предоставяне на услугата терминиране на гласови повиквания, без поставяне на ограничения в зависимост от произхода на повикванията, които могат да бъдат терминирани.

1.1.3. Предоставяне на отворен достъп до технически интерфейси, протоколи или други възлови технологии, необходими за осигуряване на оперативна съвместимост на услугите.

1.1.4. Добросъвестно водене на преговори с предприятия, искащи достъп.

1.2. Определя по отношение на „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД, „Теленор България” ЕАД и „Макс Телеком” ООД условия във връзка със задълженията по т. 1.1., както следва:

Да уведомяват писмено и мотивирано предприятията, с които водят преговори за сключване на договор за взаимно свързване и/или за предоставяне на услуги, регламентирани във вече сключен договор за взаимно свързване, когато не могат да сключат договора за взаимно свързване и/или да предоставят услугата в срока, определен респективно в действащата нормативна уредба, в условията на предприятието за предоставяне на услуги по взаимно свързване и/или в сключения договор за взаимно свързване.

2. Задължение за прозрачност

Продължава наложеното на „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД задължение за прозрачност. Налага на „Макс Телеком” ООД задължение за прозрачност. Определя задължението за прозрачност, наложено на четирите предприятия, както следва:

2.1. Задължава предприятията по т. IV да осигурят прозрачност на условията, при които се предоставя взаимно свързване и необходимия за неговото реализиране достъп, включително и по отношение на информация за неценовите условия за терминиране на повиквания, за цените за терминиране на повиквания с произход държави извън Европейския съюз и Европейската икономическа зона (ЕС/ЕИЗ) по отделни дестинации, за цената за терминиране на повиквания без идентификация на линията на викация (CLI), за цените за терминиране на национални повиквания и повиквания с произход държави от ЕС/ЕИЗ. Предприятията следва да публикуват и актуализират на официалната си страница в интернет и предоставят при поискване информация относно следното:

2.1.1. Описание на предлаганите услуги за взаимно свързване, условия и срокове за предоставянето им.

2.1.2. Описание на точките за взаимно свързване - местоположение и брой на точките на взаимно свързване, капацитет на свързване, начини за маршрутизация; изисквания за управление, маршрутизиране, отчитане на трафика и прогнози за трафик.

2.1.3. Процедури и срокове за откриване, промяна и закриване на точки на взаимно свързване.

2.1.4. Стандарти, технически изисквания, интерфейси за реализиране на достъп с цел реализиране на взаимно свързване, протоколи за сигнализация.

2.1.5. Условия за предоставяне на терминиране на трафик.

2.1.6. Условия за предоставяне на необходимите технически и програмни средства за реализиране на взаимното свързване.

2.1.7. Условия за осигуряване на достъп до мрежови съоръжения и елементи, необходими за осигуряване на достъп до мрежата с цел терминиране на трафик в нея.

2.1.8. Цени на следните услуги по взаимно свързване: терминиране на повиквания с произход държави извън ЕС/ЕИЗ по отделни дестинации, терминиране на повиквания без CLI, терминиране на национални повиквания и повиквания с произход държави от ЕС/ЕИЗ и осигуряване на достъп до мрежови съоръжения и елементи, необходими за осигуряване на достъп до мрежата с цел терминиране на трафик в нея.

2.1.9. Изисквания за качество - стойности на параметри на качеството на услугите при взаимно свързване;

2.1.10. Изисквания за номериране, адресиране и за идентификация на линията на викация;

2.1.11. Срокове за отговор на заявките за предоставяне на всяка от услугите, процедури за отстраняване на повреди, процедури за възстановяване на услугата и нейното качество.

2.2. В случаите, когато предприятията по т. IV предоставят услуги по съвместно разполагане и други форми на съвместно ползване, те са длъжни да публикуват и актуализират на официалната си страница в интернет и предоставят при поискване информацията относно следното:

2.2.1. Информация за местата за съвместно разполагане и процедура за предоставяне на тази информация на заинтересованите лица.

2.2.2. Възможности за съвместно разполагане и други форми на съвместно ползване.

2.2.3. Условия за достъп до компютърни и софтуерни системи за поддръжка.

2.2.4. Характеристики и технически ограничения за съоръженията, които могат да бъдат съвместно разполагани.

2.2.5. Мерки за сигурност.

2.2.6. Условия за допускане на служители на конкурентни предприятия.

2.2.7. Стандарти за безопасност.

2.2.8. Правила за разпределяне на пространството, когато то е ограничено.

2.2.9. Условия за проверка от конкурентни предприятия на местата, в които е възможно физическо съвместно разполагане, или на местата, където съвместното разполагане е отказано поради липса на възможност.

2.2.10. Цени за предоставяне на съвместно разполагане и други форми на съвместно ползване.

2.3. Задължава предприятията по т. IV да публикуват и актуализират на официалната си страница в интернет, като уведомяват комисията за това, информацията за неценовите условия за терминиране, цените за терминиране на повиквания с произход държави извън ЕС/ЕИЗ по отделни дестинации, цената за терминиране на

повиквания без CLI и цените за терминиране на национални повиквания и повиквания с произход държави от ЕС/ЕИЗ и цени за осигуряване на достъп до мрежови съоръжения и елементи, необходими за осигуряване на достъп до мрежата с цел терминиране на трафик в нея, приложими към трети лица, свързани с предприятието, включително при осъществяване на взаимно свързване с обществената фиксирана телефонна мрежа на съответното предприятие. „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД актуализират публикуваната информация в срок от 14 дни от съобщаването на настоящото решение. „Макс Телеком” ООД публикува информацията в срок от един месец от съобщаването за настоящото решение.

2.4. Информацията по т. V.2.1.-V.2.3. следва да се актуализира от предприятията в срок от 3 (три) работни дни от настъпване на промяна в някое от условията, както и съобразно дадени от комисията указания на основание чл. 167, ал. 2 от ЗЕС, в случай че указанията засягат степента на подробност на публикуваната информация.

2.5. Задължава предприятията по т. IV в срок от 7 дни, считано от датата на публикацията и актуализация на информацията по т. V.2.1.-V.2.3. да уведомят писмено КРС за мястото в страницата си в Интернет, на което е извършена публикацията.

3. Задължение за равнопоставеност

Продължава наложеното на „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД задължение за равнопоставеност. Налага на „Макс Телеком” ООД задължение за равнопоставеност. Определя задължението за равнопоставеност, наложено на четирите предприятия, както следва:

3.1. Предоставяне на взаимно свързване (включително достъп до помещения и съоръжения, необходими за взаимното свързване) при равностойни условия за сходни обстоятелства, при които вече е предоставено взаимно свързване на други предприятия, предоставящи еквивалентни електронни съобщителни услуги, включително на своето собствено поделение на дребно и/или на свързани лица.

3.2. 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 е сключен договор.

4. Разделно счетоводство

4.1. Продължава наложеното на „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД задължение за водене на разделно счетоводство, което обхваща цялостната дейност на предприятието.

4.2. Налага на „Българска телекомуникационна компания” ЕАД задължение за водене на разделно счетоводство, което обхваща цялостната дейност на предприятието.

4.3. „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД се задължават да изпълняват задължението за разделно счетоводство в съответствие с изискванията на „Форма и методология за въвеждане и прилагане на разделно счетоводство” - Анекс към Приложението на настоящото решение.

5. Ценови ограничения, включително задължения за разходоориентираност

5.1. Продължава и изменя наложените на „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД задължения, като определя същите, както следва:

5.1.1. Продължава наложеното на „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД задължение за прилагане на разходоориентирани цени за терминиране на повиквания. Разходоориентираните цени за терминиране на повиквания се определят въз основа на разходите на ефективен оператор, изчислени чрез BULRIC (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) модел на КРС. Стойностите на разходоориентираните цени се определят с решение на комисията, прието след адаптиране на модела, одобрен с Решение № 135/14.02.2013 г. на КРС.

5.1.2. До определяне на стойностите на разходоориентирани цени съобразно т. **5.1.1.** „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД се задължават да прилагат разходоориентирана цена за терминиране на повиквания в размер на 0,019 лв./мин., определена с Решение № 135/14.02.2013 г. на КРС.

5.2. Налага на „Макс Телеком” ООД задължения, като определя същите, както следва:

5.2.1. Задължение за прилагане на разходоориентирани цени за терминиране на повиквания. Разходоориентираните цени за терминиране на повиквания се определят въз основа на разходите на ефективен оператор, изчислени чрез BULRIC (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) модел на КРС. Стойностите на разходоориентираните цени се определят с решение на комисията, прието след адаптиране на модела, одобрен с Решение № 135/14.02.2013 г. на КРС.

5.2.2. До определяне на стойностите на разходоориентирани цени, съобразно т. **5.2.1.** „Макс Телеком” ООД се задължава да прилага разходоориентирана цена за терминиране на повиквания в размер на 0,019 лв./мин., определена с Решение № 135/14.02.2013 г. на КРС.

5.3. Задълженията по т. **V.5.1.-5.2.** се прилагат по отношение на националните повиквания и повиквания с произход държави от ЕС/ЕИЗ.

5.4. По отношение на повиквания с произход държави извън ЕС/ЕИЗ и овиквания без идентификация на линията на викация (CLI) предприятията по т. **IV** прилагат цените, публикувани в изпълнение на изискванията на т. **V.2.1. и 2.3.**

6. Задължения за предоставяне на информация:

6.1. Задължава „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД, „Теленор България” ЕАД и „Макс Телеком” ООД да предоставят на КРС справки за обема на приходите и на терминирания трафик в мобилната мрежа със следната степен на детайлност:

6.1.1. Обем на приходите от:

6.1.1.1. Терминиране (в лв.) на всички повиквания - общо в лв. и в разбивка приходи от терминиране с и без CLI;

6.1.1.2. Терминиране на повиквания (в лв.) с произход мобилните мрежи на българските предприятия;

6.1.1.3. Терминиране на повиквания (в лв.), с произход фиксираните мрежи на българските предприятия;

6.1.1.4. Терминиране на международни повиквания (в лв.) - общо от всички държави и в следните разбивки: с произход държави от ЕС/ЕИЗ и държави извън ЕС/ЕИЗ.

6.1.2. Обем на трафика от:

6.1.2.1. Терминиране на всички повиквания (в мин.) и в разбивка обем на трафика с и без CLI;

6.1.2.2. Терминиране на повиквания (в мин.), с произход мобилните мрежи на българските предприятия;

6.1.2.3. Терминирание на повиквания (в мин.), с произход фиксирани мрежи на българските предприятия - общо, в т.ч. и отделно обема на трафика, генериран от собствените фиксирани номера към мобилната мрежа на съответното предприятие;

6.1.2.4. Терминирание на международни повиквания (в мин.) - общо от всички държави и в следните разбивки: за повиквания с произход от държави от ЕС/ЕИЗ и извън ЕС/ЕИЗ.

6.2. Предприятията се задължават да предоставят справките по т. V.6.1. на всеки шест месеца. Първият шестмесечен период започва да тече, считано от 01.07.2016 г. Справките се предоставят в срок до 10 работни дни от изтичане на съответния период. При поискване от страна на КРС предприятията представят разбивка на справките по месеци и държави, където е приложимо.

7. Отмяна на наложени специфични задължения

Действащите задължения на „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД, наложени с Решение № 1362/31.05.2012 г. на КРС, които не са изрично продължени или изменени с т. V.1.- V.5. от настоящото решение, се отменят.

VI. Разпорежда предварително изпълнение на настоящото решение.

Мотиви:

Съгласно разпоредбите на чл. 30, т. 1 - 4 и чл. 150 и сл. от ЗЕС едно от основните правомощия на КРС е свързано с определяне, анализ и оценка на съответните пазари на електронни съобщителни мрежи и/или услуги с цел да се установи наличието или липсата на ефективна конкуренция на съответния пазар. В случаите, когато въз основа на анализ на съответния пазар се установи, че не е налице ефективна конкуренция, комисията определя предприятие или предприятия със значително въздействие върху пазара и налага на това предприятие или предприятия специфични задължения.

Със свое Решение № 1362/31.05.2012 г. КРС извърши определяне, анализ и оценка на пазарите на терминирание на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответни пазари, подлежащи на *ex ante* регулиране.

Съгласно чл. 16 (6) от Директива 2002/21/ЕО и чл. 157а от ЗЕС, КРС определя, анализира и оценява съответните пазари и налага, продължава, изменя или отменя специфични задължения на предприятията със значително въздействие върху съответните пазари в срок до:

- три години от определяне на специфични задължения на предприятието или предприятията със значително въздействие върху същия съответен пазар; срокът може да бъде удължен с до три години след отправяне на мотивирано предложение за удължаване от комисията до Европейската комисия, в случай че в едномесечен срок от получаването му Европейската комисия не е възразила срещу него;

- две години от изменение на съответния акт на Европейската комисия, с който се определят съответни пазари, които до момента не са били определени от Европейската комисия като подлежащи на *ex ante* регулиране.

Настоящото решение финализира третия кръг на анализ на пазарите на едро на терминирание на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи. Обхватът на тези пазари не е променян с новата (трета) Препоръка на Комисията от 9 октомври 2014 г. относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, подлежащи на *ex ante* регулиране в съответствие с Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Препоръка на ЕК 2014/710/ЕС /Препоръка за съответните пазари от 2014 г.). Съгласно чл. 15 (3) от Директива 2002/21/ЕО при

определянето на съответните пазари националните регулаторни органи отчитат максимално Препоръката на Европейската комисия за съответните пазари.

Настоящото решение е прието от КРС при отчитане в максимална степен и на приетите на основание чл. 19 (1) от Директива 2002/21/ЕО препоръки на ЕК.

КРС определи четири пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответни пазари, подлежащи на *ex ante* регулиране. След като анализира същите, комисията установи липсата на ефективна конкуренция на съответните пазари поради наличие на предприятия със значително въздействие върху тях. Вследствие на установените конкурентни проблеми комисията определи специфичните задължения за предприятията със значително въздействие, които счита, че следва да бъдат наложени, продължени и изменени с цел осигуряване на условия за ефективна конкуренция. Конкретните мотиви на комисията се съдържат в приложението към настоящото решение.

Задълженията на предприятията по т. V, които налагат изменение на вече сключените договори за взаимно свързване, изискват от предприятията да предприемат всички необходими действия по изменение на сключените договори за взаимно свързване, с оглед включването на условия съобразно наложените с настоящото решение специфични задължения. Дейността на предприятията следва да бъде съобразена с решението на КРС във всеки момент на неговото действие. В тежест на регулираните предприятия е да уредят своите търговски отношения по начин, който да не поставя изпълнението на специфичните задължения в зависимост от съгласието на насрещната страна по договора.

Съгласно чл. 159, ал. 2 от ЗЕС от момента на постановяване на решението предприятията са длъжни фактически да изпълняват наложените им специфични задължения - ценови ограничения по отношение на регулираните повиквания, дори и в случай че договорите за взаимно свързване не са изменени, както и да не предлагат условия, които не съответстват на наложените им задължения. Съгласно чл. 159, ал. 3 от ЗЕС, предприятията изпращат копие от договора или от неговите изменения за сведение в комисията в едномесечен срок от подписването им.

Процедура по обществено обсъждане и нотификация на проекта на решение по реда на чл. 7 и чл. 7а от Директива 2002/21/ЕО и чл. 42, чл. 42а и чл. 42б от ЗЕС:

С Решение № 357/06.08.2015 г. КРС прие проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазарите на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответни пазари, подлежащи на *ex ante* регулиране. Приетият проект беше поставен на обществено обсъждане по реда на чл. 151, ал. 2 във връзка с чл. 36 от ЗЕС.

В хода на процедурата по обществено обсъждане постъпиха становища от „Българска телекомуникационна компания” ЕАД, „Мобилтел” ЕАД и „Теленор България” ЕАД. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) представи своето становище по проекта (прието с Решение № 730/08.09.2015 г. на КЗК).

Във връзка с постъпилите становища в хода на процедурата по обществено обсъждане КРС прецени за необходимо да измени проекта на решение. С оглед направените изменения в предвидените специфични задължения и включването на пазара на едро за терминиране на гласови повиквания в мобилната наземна мрежа на „Макс Телеком” ООД, КРС счита, че съгласно чл. 36 от ЗЕС следва да постави новия проект на решение на втора процедура за обществено обсъждане. С оглед на това, с Решение № 44/28.01.2016 г. КРС откри процедура за второ обществено обсъждане.

В хода на процедурата по обществено обсъждане постъпили становища от „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД, „Мобилтел“ ЕАД, „Теленор България“ ЕАД и „Макс Телеком“ ООД. КЗК представи своето становище по проекта (прието с Решение № 145/25.02.2016 г. на КЗК).

В изпълнение чл. 7 и чл. 7а от Директива 2002/21/ЕО и чл. 42, чл. 42а и чл. 42б от ЗЕС, проектът на решение се нотифицира от КРС до Европейската комисия, националните регулаторни органи на държавите-членки на Европейския съюз (ЕС) и Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения.

С писмо вх. № 12-02-122/30.05.2016 г. Европейската комисия представи своето становище относно проекта на решение.

Мотиви за разпореденото предварително изпълнение с т. VI:

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/ЕО¹, който съгласно практиката на Съда на Европейския съюз е източник за тълкуване на действителната воля на европейския законодател (Решение от 28.03.1996г., C-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 тези мерки, 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.

¹ *Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and services, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (presented by the Commission), COM(2007) 697final, p. 10.*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0697: FIN: en: PDF>

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 националните регулаторни органи за анализ на съответни пазари и налагане на специфични задължения (в това число и Решение № 236/17.03.2009 г. от първия кръг пазарни анализи) 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. 2 от ЗЕС, комисията включва разпореждане за предварително изпълнение при условията на чл. 60 от АПК при издаване на решения за определяне и анализ на съответни пазари, за определяне на предприятия със значително въздействие на съответен пазар, за налагане на специфични задължения на предприятия със значително въздействие на съответен пазар и за налагане на временни задължения. 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. 2 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 от 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.

1. Разпореждането се налага, за да се защитят особено важни обществени интереси - необходимост от осигуряване на ефективна конкуренция на пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи:

С настоящото решение е установено, че предприятията, предоставящи услугата терминиране на гласови повиквания, притежават качеството на естествени (фактически) монополисти на съответния пазар, включващ единствено собствената им мобилна мрежа. Заключение от пазарния анализ сочат, че по отношение на конкуренцията на съответния пазар са налице непреодолими бариери, базирани на ниво инфраструктура. Съществуващите технологични ограничения (единствено предприятието, собственик на дадена мрежа, има възможност да терминира дадено гласово повикване, предназначено за негов потребител) и контролът върху собствената инфраструктура на предприятията, която не може да бъде дублирана, са основание комисията да счита, че не са налице предпоставки, които без регулаторна намеса биха довели до промени в конкурентната среда и до намаляване на цените на услугите на разглеждания пазар.

Комисията счита, че е налице особено важен обществен интерес, който се изразява в необходимостта от ефективното изпълнение на наложените специфични задължения от страна на предприятията със значително въздействие върху съответните пазари, за да се подобри конкуренцията и да се защитят интересите на крайните потребители. Неприлагането на наложените специфични задължения от страна на тези предприятия ще засегне особено важни обществени интереси, доколкото ще е налице значителен период от време, в който няма да бъде осигурена възможност за предприятията да развиват дейност в условията на конкурентна среда, респективно крайните потребители няма да имат възможност да се възползват от по-ниски цени за осъществяване на повиквания между мрежите. Предприятията, ползващи услугите на едро, предмет на настоящото решение, ще бъдат принудени да заплащат неоправдано високи цени за терминиране на повиквания в индивидуални мобилни мрежи и поемането на посочените разходи при наличие на голям дисбаланс в обема на терминирания трафик може като краен резултат да ги изтласка от пазара на предоставяне на гласови телефонни услуги на дребно.

Анализът на съответните пазари на едро на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи показва, че наличието на високи и непреходни бариери за навлизане на пазара, съчетани с принципа „викащата страна заплаща повикването“ са предпоставка предприятията да имат интерес да налагат прекомерно високи цени, които рефлексират върху цените на пазарите на дребно. Чрез налагане на задължението за прилагане на разходоориентирани цени за терминиране, определени въз основа на BULRIC модел, комисията цели да осигури възможност за потребителите

да извличат максимална полза, що се отнася до избора, цената и качеството на услугата, без застрашаване или ограничаване на конкуренцията.²

Тези обстоятелства доказват по безспорен начин необходимостта от защита на особено важни обществени интереси, което е основание за КРС да разпорежи предварително изпълнение на решението.

2. 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 ад. № 5176/2013 г., оставено в сила с Определение № 10610/12.07.2013 г. на ВАС по ад. № 8776/2013 г.; същото и в Определение № 6673/16.05.2013 г. по ад. № 5708/2013 г., оставено в сила с Определение № 10499/11.07.2013 г. на ВАС по ад. № 8118/2013 г.). По аналогия, потвърждение на тази практика може да се открие в Определение № 8741/2007 г. по ад. № 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 ад. № 5034/2014 г. на ВАС, оставено в сила с Определение № 14419/02.12.2014 г. по ад. № 12550/2014 г. 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

² Вж. пар. 8 от преамбюла на Препоръка 2009/396/ЕО.

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.

3. Опасност от закъснението на изпълнението на акта да последва значителна или трудно поправима вреда:

Решенията на КРС за регулиране на съответните пазари винаги са насочени към създаване на условия за развитие на ефективна конкуренция. От закъснението на изпълнението на тези решения може да последва значителна вреда, която се изразява в невъзможността пазарите на едро, регулирани с настоящото решение, да функционират при ефективна конкуренция, което е целта на наложените с решението специфични задължения. Липсата на ефективна конкуренция на пазарите на едро има пряко отражение върху конкурентната среда на свързаните пазари на дребно на телефонни услуги.

Формиралото се негативно влияние върху потребителското благосъстояние е значителна вреда, защото са засегнати както преките потребители, така и всички свързани стопански субекти, за които тези услуги са необходими за собствените дейности. Неефективната конкуренция на пазара на терминиране на повиквания в индивидуални мобилни мрежи означава, че бизнес потребителите на тези услуги не извличат максимално количество блага, като в крайна сметка негативният ефект се прехвърля от тяхната собствена стопанска дейност върху крайните потребители на продуктите/услугите им.

Прекият ефект на настоящото решение на КРС се проявява в отношенията между предприятията, като условията, които то създава, рефлектират върху многобройни и изключително важни обществени отношения. Пряко засегнати от неефективно функциониращи пазари са и всички крайни потребители на телефонни услуги на дребно, които са от съществено значение за икономическия и социален живот. С оглед на гореизложеното КРС счита, че е налице опасност от закъснението на изпълнението да последва значителна или трудно поправима вреда.

4. Опасност, че изпълнението на акта 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 наложените специфични задължения, които да се прилагат в точно определен от КРС обхват и за новия регулаторен период.

При липса на предварително изпълнение и при жалба срещу решението от неговите адресати, ефективно ще се осуети изпълнението на предвидените специфични задължения, които няма да се прилагат за времето на висящия спор за законосъобразността на решението на комисията. Естеството на наложените задължения изисква тяхното незабавно прилагане, за да се адресират идентифицираните конкурентни проблеми. Поради тази причина липсата на предварително изпълнение на решението ще обезсмисли голяма част от задълженията, които при късно прилагане няма да проявят целения ефект.

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:

(д-р Веселин Божков)

ЗА ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:

(Мирослава Тодорова)

Директор на дирекция ПРОПО:

(Неда Койчева)