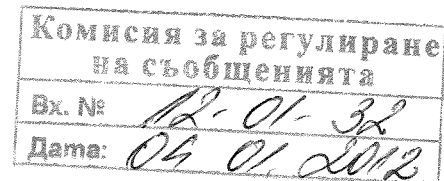


ДО
Д-Р ВЕСЕЛИН БОЖКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА
СЪОБЩЕНИЯТА
СОФИЯ 1000
ул. "Турко" № 6



Относно: Обществено обсъждане на проект на решение и анализ на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи

УВАЖАЕМИ Д-Р БОЖКОВ,

Във връзка с открита с решение № 1094/01.12.2011 г. на Комисията за регулиране на съобщенията процедура по обществено обсъждане на проект на решение за определяне, анализ и оценка на пазара на едро за терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи, представям на Вашето внимание становището на „Мобилтел“ ЕАД.

С УВАЖЕНИЕ:


Искра Кусева
Пълномощник на
Изпълнителните директори
на „Мобилтел“ ЕАД

Становище на „Мобилтел” ЕАД по Проект на решение за определяне на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответен пазар, подлежащ на ex-ante регулиране, анализ и оценка относно наличието на ефективна конкуренция на съответния пазар, определяне на предприятия със значително въздействие върху съответния пазар и налагане на специфични задължения на тези предприятия, във връзка процедура за второ обществено обсъждане, открита с Решение № 1094 от 01.12.2011 г. на Комисия за регулиране на съобщенията

I. Принципни коментари

1. Влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за електронните съобщения (обн. в Държавен вестник, бр. 105 от 29.12.2011 г.) налага внимателен прочит на Проекта на Решение. Същевременно, следва да се има предвид, че процедурата по чл. 42 от Закона за електронните съобщения също е изменена и следва да се прилага по отношение на настоящия проект, предвид липса на указание в противоположен смисъл в закона.

На редица места в становището си, КРС посочва, че предвидените с проекта на решение задължения съответстват по съдържание и обхват на наложените с решение № 236/17.03.2009 г. и тъй като компетентният съд не е намерил противоречие на така определените с решение № 236/17.03.2009 г. мерки с материалния закон, то това обосновава законосъобразността на предложените в проекта на решение специфични задължения. В този смисъл са мотивите на Комисията във връзка със системата за определяне на разходите, ценовите ограничения, определени на база сравнителен анализ, задължението за разделно счетоводство, задължението за равнопоставеност и др.

Бихме искали да посочим, че решение № 236/17.03.2009 г. на Комисията представлява индивидуален административен акт, чиято законосъобразност макар да е потвърдена от Върховния административен съд, не изключва незаконосъобразност на задълженията, които ще бъдат наложени с последващ и отделен индивидуален административен акт, а именно с окончателно решение, което ще бъде прието от КРС, в резултат на втори кръг пазарен анализ. Съобразяването на индивидуалния административен акт със съдържанието на закона е предмет на самостоятелна проверка при всеки отделен случай и в този смисъл съобразяването на акта както със съдържанието, така и с целта на закона, не може да се презюмира или да се обосновава със законосъобразността на друг индивидуален административен акт. Основните изисквания, на които трябва да отговаря всеки административен акт като компетентност, спазване на установената форма, производство, съобразяване с разпоредбите и с целта на закона се преценяват индивидуално по отношение на всеки акт. Всеки индивидуален административен акт притежава свое конкретно съдържание и в него са определени точно правата и задълженията на страните в правоотношението, като конкретно е определено и съдържанието на дължимите престации. Предвид изложеното, мотивите на Комисията, които обосновават законосъобразността на наложените с проекта на решение задължения със законосъобразността на решение № 236/17.03.2009 г., са ирелевантни и не могат да бъдат споделени.

В случай че КРС не споделя разсъжденията направени по-горе, моля да имате предвид, че съгласно Решение № 236/ 17.03.2009 г., въз основа на географския обхват на пазара,

повиквания с произход извън територията на Република България не попадат в обхвата на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи. В тази връзка, моля КРС да счита, че компетентният съд е потвърдил законосъобразността на Решение № 236/17.03.2009 г., включително по отношение на обхвата на пазара и изключването на международния трафик от него.

II. По т. 4.1 от Раздел V от Проект на Решение за определяне на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи като съответен пазар, подлежащ на ex-ante регулиране, анализ и оценка относно наличието на ефективна конкуренция на съответния пазар, определяне на предприятия със значително въздействие върху съответния пазар и налагане на специфични задължения на тези предприятия (Решението)

Съгласно т. 4.1 от Раздел V на Решението, КРС продължава наложените на Мобилтел задължения, като определя същите, както следва:

„4.1.1. Задължава „Мобилтел“ ЕАД да прилага разходоориентирани цени за терминиране на повиквания, без оглед на техния произход, в собствената си мобилна мрежа, считано от 01.07.2013 г. Разходоориентираните цени за терминиране на повиквания се определят съгласно Препоръката на Европейската комисия от 7 май 2009 г. относно подхода за регулиране на цените за терминиране на фиксирана и мобилна връзка в Европейския съюз (2009/396/ЕО)1, (Препоръката) въз основа на разходите на ефективен оператор и изчислени чрез BULRIC модел на комисията.

4.1.2. Задължава „Мобилтел“ ЕАД да въведе и прилага разделно счетоводство, съобразно посоченото в т. 4.4 и т. 4.5.

4.1.3. Налага на „Мобилтел“ ЕАД ценови ограничения на цените за терминиране на повиквания, без оглед на техния произход, съгласно посоченото в приложението към настоящото решение. Ценовите ограничения се прилагат до определяне на разходоориентирани цени, съобразно т. 4.1.1.”

1. Становище по т. 4.1.3. от Раздел V на Решението

Съгласно чл. 150, ал. 1 от Закона за електронните съобщения (ЗЕС), Комисията за регулиране на съобщенията (КРС/ Комисията) *”определя, анализира и оценява съответните пазари на електронни съобщителни мрежи и/ или услуги относно наличието на ефективна конкуренция в съответствие с общите принципи на конкурентното право и специфичните национални условия, определя предприятия със значително въздействие върху пазара и след преценка на необходимостта от това налага, продължава, променя и/ или отменя специфични задължения на предприятията, предоставящи на съответните пазари обществени електронни съобщителни мрежи и/ или услуги за постигане целите на този закон.”* Специфичните националните условия са един от най-съществените фактори, спрямо които следва да се преценява законосъобразността на наложените специфични задължения, с оглед задължението на Комисията да осъществява функциите по тяхното налагане, продължаване или отмяна, спазвайки принципите на обективност, прозрачност, пропорционалност и равнопоставеност. Независимо от това, Комисията е приела, че ценовите ограничения следва да *„са изготвени на база съпоставими пазари, на които*

се прилага най-ефективна ценова регулация на принципа на разходоориентираност на цените.”, както и че „спазвайки принципите на обективност и пропорционалност КРС извежда съпоставимостта на ценовите ограничения в проекта, като по този начин от задължението за прилагане на разходоориентирани цени, определени на базата на разходи на ефективен оператор въз основа на BULRIC модел, логично се извежда критерия за сравними пазари – пазари на държави, които прилагат BULRIC модел.”

Следва да се има предвид, че съгласно чл. 170, ал. 4 от ЗЕС, задължението за ценови ограничения при определени видове достъп и/или взаимно свързване може да включва ограничаване нарастването на цените до предварително определен ценови праг, определяне на цени въз основа на сравнителен анализ между определените от предприятието цени **и цените за същите услуги на сравними конкурентни пазари на други държави - членки на Европейския съюз**, и/или определяне на план за постепенно намаляване на цените за определен период от време, след което нивото на цените трябва да достигне до предварително определено ниво. На практика, КРС не е отчела следните съображения:

- Сравнимостта на пазарите се изследва, за да се наложат определени специфични задължения на предприятията. Аргументите, които Комисията е представила подменят законодателната воля и извеждат сравнимостта на пазарите, съобразно мерките, които КРС предварително е приела за подходящи и въз основа на които е обосновала сравнимостта на пазарите. Макар и според КРС, критерия за сравними пазари да се извежда в този случай „логично”, считаме, че подобно твърдение не намира нито законова основа, нито отчита следствената връзка между законовата предпоставка (избор на сравним пазар) и нейният резултат (избор на специфични задължения). Комисията е предприела противоположния подход, като е избрала задължение, което да наложи и на тази основа е преценила, че държавите, в които такова задължение е наложено са сравними по отношение на пазарите на електронни съобщителни услуги. Ако изложеното от комисията е вярно, всяко специфично задължение за ценови контрол, би могло да се наложи на предприятията в България, стига да е налице вече неговото налагане в друга държава-членка на ЕК, защото това би означавало, че пазарът е сравним. Подобни изводи не следва да се приемат нито за обосновани, нито за съответстващи на принципа на пропорционалност.
- Съпоставимостта на определени пазари не би трябвало да се анализира в контекста на наложените мерки за регулаторно въздействие от националните регулаторни органи на определени държави-членки. Пазарите се характеризират с пазарни показатели и именно това ги определя като сравними. Сравнимостта на регулаторния подход не е показател за сравнимост на самия пазар. Обръщаме внимание, че в Доклада за развитието на цифровата програма (включително електронни съобщения)¹ на Европейската комисия (ЕК) са публикувани пазарни показатели (market indicators), които ЕК разглежда при характеризиране на пазарите на електронни съобщителни услуги и сред тях не попадат мерките за ценови контрол, наложени на предприятията в съответните държави-членки, а се вземат предвид показатели като ниво на инвестициите, приходи от предоставяне на услуги, пазарни дялове, среден приход от абонат, пазарна концентрация, цени на едро и дребно и др.

¹ http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/electronic_communications.pdf

Във връзка с гореизложеното, потвърждаваме своята позиция, че КРС следва да преразгледа избора на сравними конкурентни пазари и след като релевира сравнимостта на пазарните характеристики, да възприеме като отправна точка за сравнителния подход такива ценови нива, каквито са наложени на тези сравними пазари. Подходът, избран от Комисията не държи сметка за националните характеристики и се основава на най-развитите пазари сред всички държави – членки на ЕС. КРС не е изследвала сравнимостта на условията в избраните шест държави-членки, спрямо които е определила ценовите равнища. Единственият мотив, който КРС е посочила при избор на сравнителен подход е, че *„съпоставими пазари са пазарите на държави-членки, на които се прилагат BULRIC модели за определяне на цени за терминиране в индивидуални мобилни мрежи въз основа на чистите дългосрочни допълнителни (инкрементални) разходи, т. нар. pure BULRIC.“* Мобилтел изтъква, че при сравнение на пазарните показатели на избраните от КРС шест държави и тези на пазара в България се откриват следните несъответствия:

- Пазарите в избраните шест държави – членки са сред най-развитите на територията на ЕС, докато българският пазар в определени отношения изостава от европейските тенденции.
- Средният приход от абонат в избраните шест държави-членки надвишава повече от три пъти същият показател за Република България;
- Средната цена на дребно за минута гласово повикване в референтните страни, според данните на ЕК, е както следва:
 - Холандия – EUR 0.19;
 - Белгия – EUR 0.17;
 - Франция – EUR 0.15;
 - Словения – EUR 0.12;
 - Обединено Кралство – EUR 0.10;
 - Италия – EUR 0.09.

Според данните на ЕК цента за Република България възлиза на EUR 0.04. Комисията е изразила становище, че счита за некоректно сравнението на тези данни с данните за останалите държави-членки, тъй като в изчисленията за Република България не са включени приходите от месечен абонамент, но са включени „безплатните минути“, съгласно бележка под линия, направена от ЕК. На стр. 26 от пазарния анализ КРС е посочила, че смята, че е релевантно използването на изчисленията и представени от нея в проекта на документа цени на дребно. Така, КРС на стр. 114 и стр. 115 от Приложението към Решение № 1094 от 01.12.2011 г. на КРС (наричано „пазарен анализ“), е представила свои данни за средните цени за повиквания в рамките на мрежата и към други мобилни мрежи, както следва:

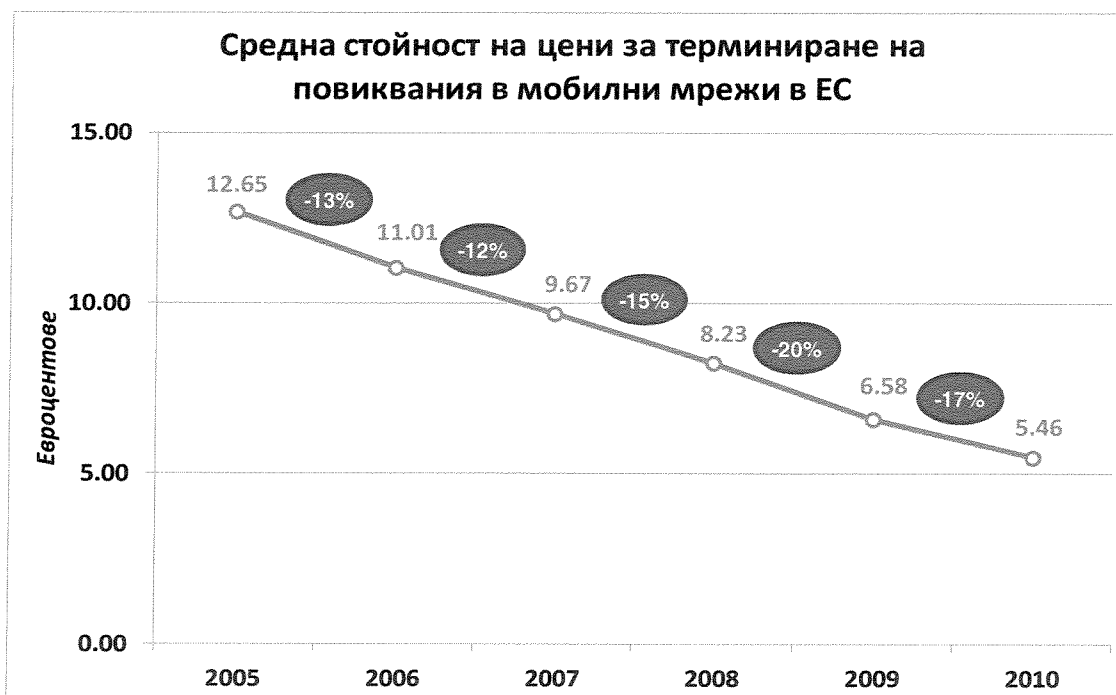
0.073 лв. средна цена за повиквания в рамките на мрежата и
0,24 лв. средна цена за повиквания към други мрежи.

Като се вземат данните на КРС за съотношението между on-net и off-net трафика се вижда, че делът на on-net трафика в общия трафик е 85.80 % и може да се изчисли средната цена на дребно за минута разговор в мобилни мрежи, както следва:

$$0.858 \times 0.073 + 0.142 \times 0.24 = 0.0626 + 0.0341 = 0.0967 \text{ лв.} / 1.95583 = 0.049 \text{ EUR}$$

На практика, според изчисленията на КРС, средната цена за шестте държави – членки, избрани от КРС, възлизаща на EUR 0.136, е около три пъти (или 2.8 пъти) по-висока от средната цена в България. Освен всичко друго, този анализ потвърждава изводите на Мобилтел, направени при първото обществено обсъждане за липса на пряка връзка между цените за терминиране и цените на дребно, както и изводите, че твърде ниските цени на едро могат да имат като краен резултат повишение в ефективната цена на дребно. Във връзка с последното, КРС е отхвърлила твърдението на Мобилтел, че „твърде драстичните намаления на цените могат да имат неблагоприятен ефект“, доколкото проекто-мярката, предложена на настоящия кръг пазарен анализ е доказала ефективността си след прилагането ѝ на първи кръг анализ на съответния пазар. Комисията правилно е отчела, че настоящия пазарен анализ представлява втори кръг на пазарен анализ, но не е взела предвид, че при ефектите от първи и втори кръг на пазарните анализ се акумулират. При изследване на закономерностите следва да се имат предвид вече наложените мерки за въздействие, както и техния цялостен ефект върху предприятията. На практика, това че при първия кръг от пазарни анализи драстичните намаления не са довели до негативни за крайните потребители резултати, не означава, че при запазване на регулаторния подход за драстични намаления, това не би могло да се случи. Не на последно място, КРС не е отчела и факта, че Препоръката на Европейската комисия от 7 май 2009 г. относно подхода за регулиране на цените за терминиране на фиксирана и мобилна връзка в Европейския съюз (2009/396/ЕО) предвижда, че държавите-членки следва да се съобразят с нея до 31.12.2012 г. Едва ако до тази дата националните регулаторни органи не могат да разработят такъв модел те следва да наложат ценови ограничения, използвайки за референция държави-членки които вече са въвели този модел. Поради тази причина, не е налице основание да се избират при сравнителния подход държави-членки, които прилагат BULRIC модел.

- Ценови нива, от които започват началните стъпки на съответните планове в тези държави-членки, са сред най-ниските в Европа и планове за намаление, приети от националните регулаторни органи нямат такъв ефект, докато настоящите нива на цените в България са малко над средните за ЕС. Неподходящото сравнение води до изключително силно намаление на цените в страната, спрямо настоящите им нива и не е съобразено със сравнителната практика, която показва средно годишен темп на намаление на цените, както следва:



Фиг. 1. Средна стойност и средногодишен процент на намаление на цените за терминиране на повиквания в ЕС (източник: Digital Agenda Scoreboard 2011).

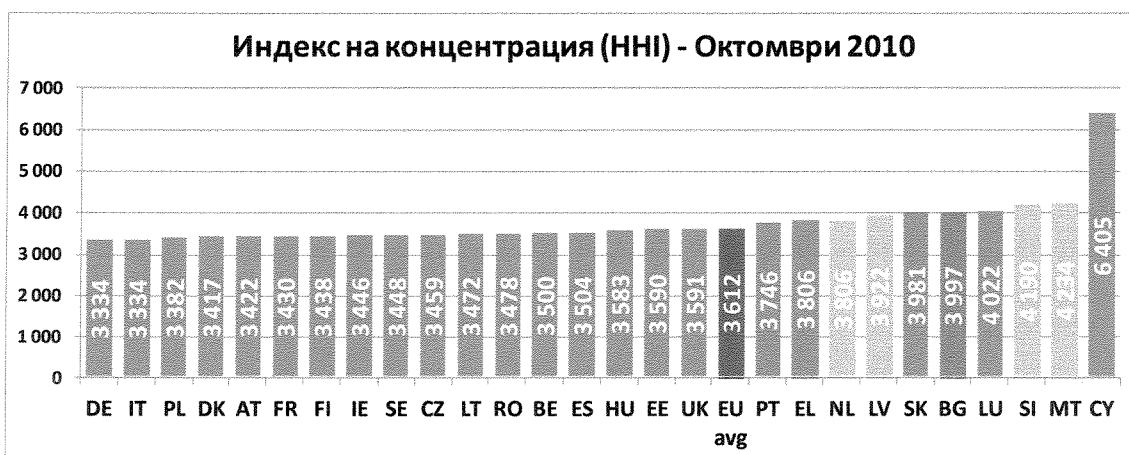
- Същевременно, следва да се вземе предвид и фактът, че държавите-членки, които са въвели pure LRIC модел съставляват по-малко от 30 % от всички държави-членки на ЕС. Поради това, сравнението не позволява да се отчете ефекта от реалното приложение на съответния модел в тези държави-членки. Считаме, че сравнение с държави – членки, които са въвели pure LRIC модел е обосновано да се търси в България, едва когато най-малко 35 % от всички държави-членки въведат pure LRIC модел. Подобни заключения са направени от страна на националния регулаторен орган на Малта, където ценовите нива са определени като стойност, надвишаваща с 10 % средните цени за терминиране на средната стойност за ЕС, при изключване на 25 % от държавите – членки с най-високи цени.

Поради изложеното по-горе, считаме, че един по-плавен график за намаление на цените до голяма степен би бил много по-подходящ за постигане на ефективна конкуренция, насърчаване на инвестициите и намаление на цените за крайни потребители. Считаме, че при избора на страни за сравнителен подход, следва да се използват обективни критерии, като:

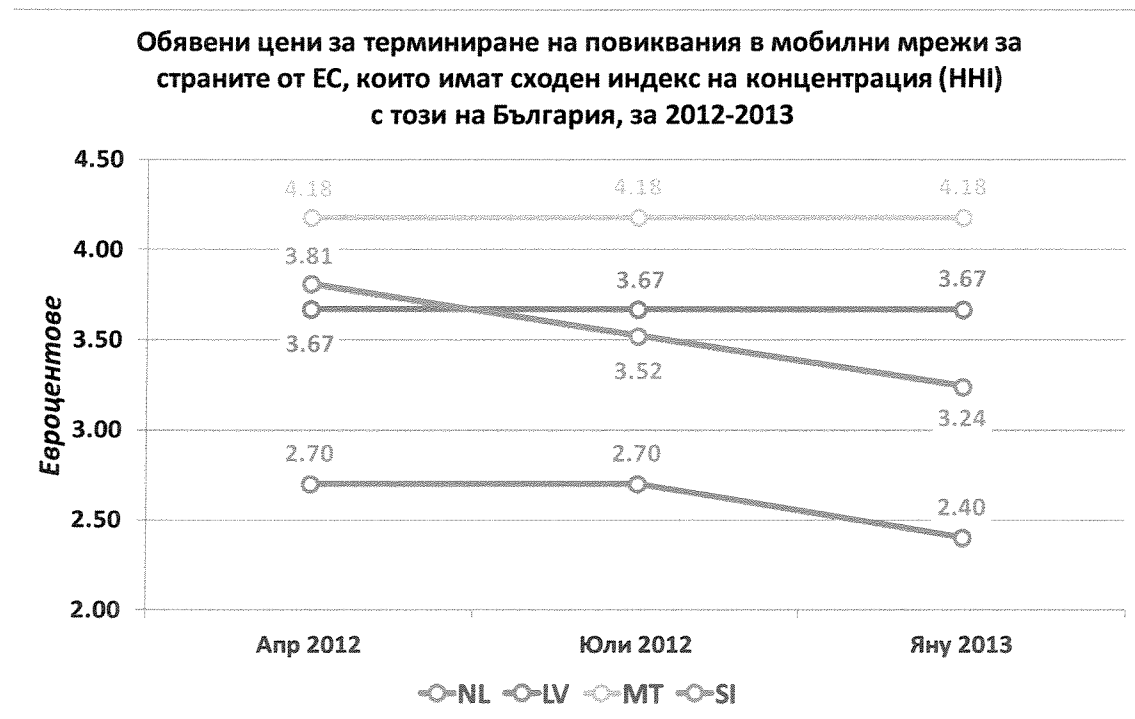
- степен на пазарна концентрация при определено отклонение в посока нагоре и надолу, като основен показател;
- географско разположение, като алтернативен подход и/или метод за проверка на резултатите от приложение на предходния сравнителен критерий.

Комисията е посочила, че „предприятието (бел. авт. Мобилтел) не предлага сравнение, което да съдържа единствено страните, които отговарят на съответния критерий, посочен от „Мобилтел“ ЕАД и за които са налице данни за ценово регулиране. В

действителност, предложението на Мобилтел отчита страните, които едновременно отговарят на посочените по-горе критерии и за които са налице данни за ценово регулиране, за периода, обхванат от анализа, а не единствено цена за терминиране към началото на 2012 г. Същевременно, считаме, че подобен подход в по-пълна степен отчита закономерностите в ценовото регулиране, тъй като съгласно изчисления от КРС подход са взети данните на ОЕРЕС за цените за терминиране в мобилни мрежи към януари 2011 г., като е приложено изменението за периода 2007-2010 г. Ценовото предложение на Мобилтел отчита страни, за които е налице ценово регулиране след април 2012 г., т.е. базира се на реални данни за ценови равнища в държавите – членки, избрани като сравними по отношение на пазара на електронни съобщения, с оглед гарантиране на целите на регулирането на пазара (Фиг. 2 и Фиг. 3):



Фиг. 2. Индекс на Херфиндал-Хиршман за концентрация (HHI), изчислен на база данни от Октомври 2010 (по данни от Digital Agenda Scoreboard 2011).



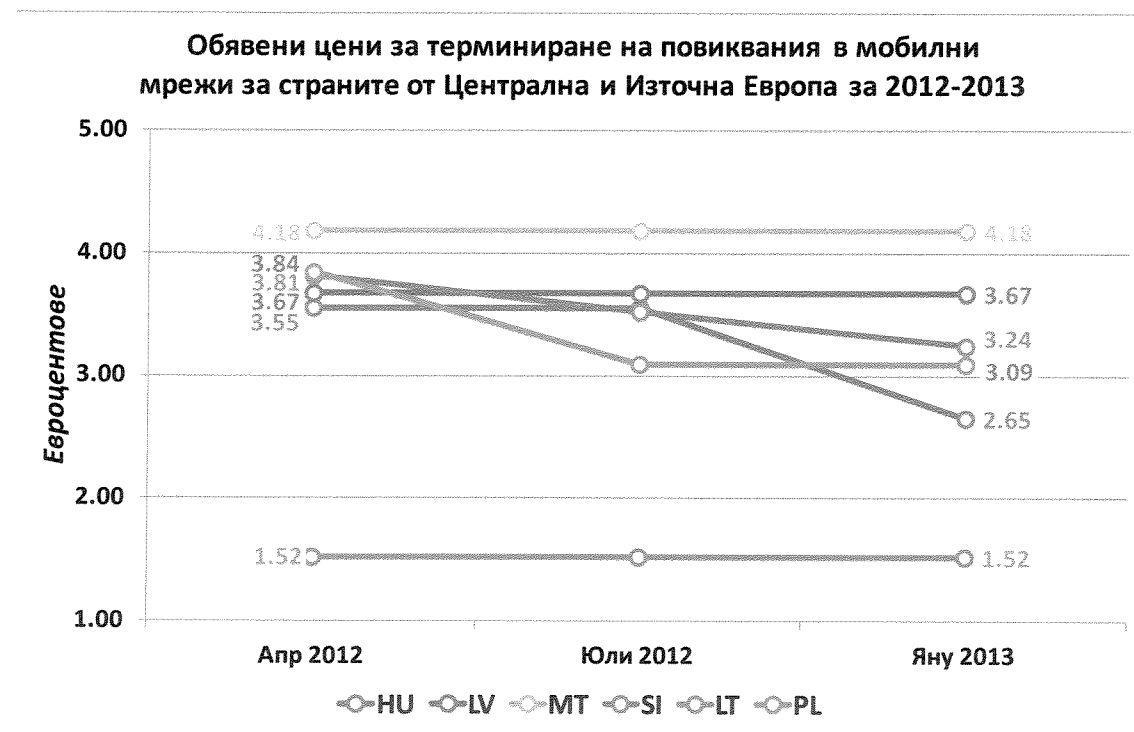
Фиг. 3. Страни със сходен индекс на концентрация (по данни на Cullen International).

Във връзка с изложеното, предлагаме за benchmark да се използват четирите страни, въз основа на показателя степен на пазарна концентрация, съобразно индекса на Херфиндал – Хиршман), с отклонение до 300 единици в двете посоки. При това сравнение, подходящите държави-членки са Латвия, Холандия, Малта и Словения. На базата на този подход, предлагаме следния плана за поетапно намаление в 2012 г.:

Сравнителен подход (benchmark) за страни от ЕС с обявени цени за терминиране	
цени в евроцента	Със сходен индекс на концентрация (HHI: +/- 300)
Страни за сравнение	Холандия, Латвия, Малта, Словения
към 1 април 2012	3.59
към 1 юли 2012	3.52

Предложение за план за поетапно намаление цени за терминиране в България				
	Цени за силен трафик	Цени за слаб трафик	средна цена в стотинки	средна цена в евроцента
към 1 април 2012	7.50	6.50	7.00	3.58
към 1 юли 2012	7.30	6.30	6.80	3.48

Като алтернатива, въз основа на втория избран критерий – географско разположение, предлагаме за сравними пазари да бъдат избрани държавите – членки от Централна и Източна Европа – Унгария, Литва, Латвия, Малта, Полша и Словения (Фиг. 15):



Фиг. 4. Ценово регулиране в страни от Централна и Източна Европа (по данни от Cullen International).

Въз основа на този подход, предлагаме следния план за поетапно намаление:

Сравнителен подход (benchmark) за страни от ЕС с обявени цени за терминиране	
цени в евроцента	От Централна и Източна Европа
Страни за сравнение	Унгария, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словения
към 1 април 2012	3.43
към 1 юли 2012	3.25

Предложение за план за поетапно намаление цени за терминиране в България				
	Цени за силен трафик	Цени за слаб трафик	средна цена в стотинки	средна цена в евроцента
към 1 април 2012	7.50	6.00	6.75	3.45
към 1 юли 2012	7.00	5.50	6.25	3.20

2. Становище по т. 4.1.1 от Раздел V на Решението

Съгласно т. 4.1.1. от Раздел V на КРС е задължила Мобилтел да прилага разходоориентирани цени, считано от 01.07.2013 г., изчислени чрез BULRIC модел на Комисията.

Мобилтел поддържа становището си, че съдържанието на специфичните задължения е определено в ЗЕС, като съгласно чл. 170, ал. 1 от закона, *задължението за разходоориентираност при определени видове достъп и/или взаимно свързване включва определяне на цени въз основа на разходите при прилагане на система за определяне на разходите с цел осигуряване на ефективна и устойчива конкуренция и максимална полза за потребителите.* Комисията е изложила становище, че Мобилтел е цитирал непълно нормата на чл. 220, ал.3 от ЗЕС, съгласно която разходоориентирани цени се определят от предприятията в съответствие със система за определяне на разходите, когато това е предвидено в този закон и е наложено с решение на комисията. На тази основа, КРС се е позовала на разпоредбата на чл. 136, ал. 1, т. 2 от ЗЕС, цените за взаимно свързване, свързани с процеса на осъществяване преносимост, се определят при спазване на принципа на разходоориентираност. Според комисията, видно от посоченото, съществуват и законови хипотези на определяне и прилагане на разходоориентирани цени и без прилагане на система за определяне на разходите. На първо място, считаме бележката по отношение на чл. 136, ал. 1, т. 2 за неотнормирана, тъй като разпоредбата на чл. 136, ал.1, т. 2 препраща към спазване на принципа на разходоориентираност, т.е. не става дума за определяне на разходоориентирана цена. Бихме желали да отбележим, че новата редакция на разпоредбата на чл. 217, ал. 2 (в сила от 29.12.2011 г.) напълно подкрепя изводите на Мобилтел, а именно:

„(2) В случай че в този закон е предвидено че предприятията, предоставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, определят цени при спазване принципа на разходоориентираност или покриващи разходите и ако тези предприятия не определят

помежду си цените, те се определят от комисията. Предприятията представят в комисията предложенията с определените от тях цени заедно с документите по тяхното ценообразуване. В случай че представените от предприятията цени не отговарят на изискванията на този закон, комисията връща цените за преработване в едномесечен срок. В случай че в срока по предходното изречение предприятията не преработят цените или не докажат тяхното съответствие с изискванията на закона, комисията налага ценови ограничения по един от следните методи:

1. ограничаване нарастването на цените до предварително определен ценови праг;
2. сравнителен анализ между определените от предприятията цени и цените за аналогична услуга, прилагана в държавите - членки на Европейския съюз.”

Видно от цитираната разпоредба, която внася яснота в действителната воля на законодателя, КРС няма правомощие да определи сама разходоориентирани цени, а единствено да приложи други методи за ценови контрол

Независимо от това, смисълът на забележката на Мобилтел е, че съгласно чл. 170, ал. 1 от ЗЕС, задължението за разходоориентираност, **което се налага с Решението**, включва *определяне на цени въз основа на разходите при прилагане на система за определяне на разходите*, а не определяне на цени въз основа на разходите или прилагане на система за определяне на разходите. За изчерпателност, цитираме цялата разпоредба на чл. 220 от ЗЕС, където в ал. 1 е предвидено какви са правомощията на КРС, а в ал. 2 и ал. 3 на същата разпоредба е разписано как се изпълняват те:

„Чл. 220. (1) Комисията може да налага ценови ограничения и изисквания за разходоориентираност по отношение на цените за достъп и взаимно свързване на предприятия със значително въздействие на съответния пазар на едро.

(2) При налагане на ценови ограничения по ал. 1 комисията може да използва методи, като:

1. ограничаване нарастването на цените на услугите до предварително определен ценови праг;

2. сравнителен анализ между определените от предприятието цени и цените за същите услуги на сравними конкуренти пазари на други държави - членки на Европейския съюз;

3. определяне на план за постепенно намаляване на цените за определен период от време, след което нивото на цените трябва да достигне до предварително определено ниво.

4. определяне на цени на едро въз основа на цените на услуги, предоставяни на вертикално свързан пазар на дребно, намалени с разходите, присъщи за реализиране на услугите на пазара на дребно.

(3) Разходоориентираните цени се определят от предприятията в съответствие със система за определяне на разходите, когато това е предвидено по реда на този закон и е наложено с решение на комисията.”

Изводът би могъл да е единствено, че ако КРС налага изисквания за разходоориентираност, тяхното изпълнение се извършва съобразно ал. 3. Комисията се е позовала и на Решение № 236 от 17.03.2009 г., като е обърнала внимание, че КРС не е изисквала разработване на система за определяне на разходите от предприятията и компетентният съд не е намерил противоречие на така определената мярка с материалния закон. Като оставим настрана относимостта на проверката за законосъобразност на Решение № 236 от 17.03.2009 г. към настоящото производство, бихме искали да подчертаем, че съгласно Решение № 236 от 17.03.2009 г., на Мобилтел са наложени следните задължения:

„4.1.1. Прилагане на разходоориентирани цени за терминиране на трафик в собствената мрежа, подлежащи на одобрение от регулатора и определени въз основа на система за определяне на разходите, разработена след въвеждане на разделното счетоводство по т. 4.1.2 и в съответствие с влязлата в сила Препоръка на Европейската комисия относно регулирането на цените за терминиране във фиксирани и мобилни мрежи в рамките на Европейския съюз (Препоръката).

4.1.1.1. В случай, че „Мобилтел” ЕАД не изпълни задължението си по т. 4.1.1. като не представи доказателства за разходоориентирани цени или не докаже разходоориентираност на цени, Комисията може да наложи ограничения на основание чл. 219, ал. 4 във връзка с чл. 220 от ЗЕС.”

Видно от наложеното задължение съгласно т. 4.1.1.1, задължението за определяне на разходоориентирани цени и доказването на тяхната разходоориентираност е наложено на Мобилтел, като предприятието може да изпълни това задължение посредством въвеждане на система за определяне на разходите. Поради тази причина, разсъжденията на комисията, че съгласно Решение № 236 от 17.03.2009 г., КРС не е налагала задължение за въвеждане на система за определяне на разходите от предприятията, не могат да бъдат споделени. Също така видно от формулировката на т. 4.1.1.1. от Решение № 236 от 17.03.2009 г., Комисията няма правомощие сама да определи разходоориентирани цени, а може да определи ценови ограничения. Използваме случая да припомним, че съгласно мотивите на КРС, Решение № 236 от 17.03.2009 г. е потвърдено от компетентния съд.

Във връзка с изложеното, потвърждаваме позицията си, че съгласно ЗЕС, КРС няма възможност да определи сама модела за определяне на разходоориентирани цени. Обръщаме внимание, че правомощията на административните органи се предвиждат изрично в законодателството и не се извеждат чрез прочит на актове на общностното право с препоръчителен характер или на актове, които се транспонират съобразно особеностите на националната правна система. Така, видно от разпоредбата на чл. 217, ал. 1 от ЗЕС, КРС може да наложи на предприятията да разработят система за определяне на разходите или не, но никъде в закона не е дадено правото на КРС да разработва такава система. На практика, ако КРС не наложи задължение за система за определяне на разходите, не може да се наложи задължението за разходоориентираност по смисъла на чл. 170 от ЗЕС. Изводите, направени по-горе се подкрепят и от новите редакции на разпоредбите на чл. 171 и чл. 172 от ЗЕС, които разглеждат единствено случая на разработване на система за определяне на разходите от предприятията, но не и от КРС.

От направения кратък анализ на законовите разпоредби, които Комисията е длъжна да прилага, е видно, че налагането на задължение за разходоориентираност включва и налагане на задължение за прилагане на система за определяне на разходите. Също така, е недвусмислено ясно, че предприятията следва да представят проект на система в шестмесечен срок след налагане на задължението, т.е. в шестмесечен срок след влизане на задължението в сила.

В допълнение, отново изразяваме позицията, че задължението, наложено на Мобилтел е поставено под условие, като се предвижда Комисията да определи BULRIC модел. Не е определено какво ще се случи, ако КРС не разработи този модел в срока, в който Мобилтел следва да изпълни задължението си. Поради тази причина, не би могло на предприятията да се наложи задължение за прилагане на разходоориентирани цени за терминиране на повиквания, считано от 01.07.2013 г., най-малко поради следните съображения:

- Изпълнението на това задължение е обвързано с действия на КРС, върху които предприятията нямат контрол;
- Задължението не е съобразено с разпоредбите на ЗЕС за обхвата на съдържанието на задължението за разходоориентираност, което се изпълнява посредством система за определяне на разходите, разработена от самите предприятия;
- Фактът, че КРС е предвидила дата, от която следва да се прилагат цените, не променя изводите, че изпълнението му е поставено в зависимост от условия, които не са в контрола на предприятията.

Във връзка с изложеното, предлагаме следната редакция на т. 4.1.1. от Раздел V на Решението:

„4.1.1. Задължава „Мобилтел“ ЕАД да прилага одобрени от комисията разходоориентирани цени за терминиране на повиквания, генерирани от потребители на предприятия, установени на територията на ЕС/ЕИО, в собствената си мобилна мрежа, след разработване на система за определяне на разходите. Ценови ограничения не се прилагат към повиквания без CLI. Системата за определяне на разходите се разработва от Мобилтел въз основа на модел на комисията, след въвеждане на разделното счетоводство по т. 4.1.2.”

В алтернатива, и въз основа на аргументите, представени по-горе, предлагаме следната редакция на разпоредбата:

„4.1.1. Задължава „Мобилтел“ ЕАД да прилага одобрени от комисията разходоориентирани цени за терминиране на повиквания, в собствената си мобилна мрежа, след разработване на система за определяне на разходите. Системата за определяне на разходите се разработва от Мобилтел въз основа на модел на комисията, след въвеждане на разделното счетоводство по т. 4.1.2. Разходоориентирани цени се прилагат само по отношение на трафик, генериран от потребители на предприятия, които прилагат цена за терминиране в собствената си мрежа не по-висока от най-високата действаща цена за терминиране на територията на ЕС. Ценови ограничения не се прилагат към повиквания без CLI.”

3. Становище по пропорционалността и обосноваването при избора на BULRIC модел.

Комисията е счела, че разходоориентираните цени следва да се определят въз основа на разходите на ефективен оператор и изчислени чрез BULRIC модел на Комисията. Като единствен аргумент в подкрепа на това свое становище, КРС е посочила Препоръка на Европейската комисия от 7 май 2009 г. относно подхода за регулиране на цените за терминиране на фиксирана и мобилна връзка в Европейския съюз (2009/396/ЕО). Моля да имате предвид, че основните цели при регулирането на пазара са:

- да 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;
- да се насърчават инвестициите в инфраструктурата и стимулират иновациите;
- да се насърчават ефективното ползване и управление на ограничените ресурси.

BULRIC моделът използва детайлни данни, за да изгради хипотетична мрежа, която може да предоставя електронни съобщителни услуги, включително услуги по взаимно свързване. BULRIC моделът изключва общите и постоянни разходи при определяне на съответните цени за терминиране. Тъй като по-ниските цени на едро и високото ниво на конкуренция се очаква да доведат до намаляване на цената на дребно за минута осъществен разговор, икономическите анализи сочат, че понижаването на цените за терминиране съобразно BULRIC модел може да доведе до реструктуриране на цените и съответно повишение на месечните абонаментни такси. Следва да се има предвид, че един от основните недостатъци на BULRIC моделите е рискът да оптимизират твърде много разходите и да се стигне до липса на инвестиции в сектора. Поради тази причина, при отмяната на BULRIC модела, холандският съд е предвидил включването на разходите за придобиване на индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър в разходите, които подлежат на възстановяване от страна на предприятията като част от цената за терминиране.

4. Становище във връзка с наложените задължения, свързани с терминиране на международен трафик

КРС предлага да се определят мерки за ценови контрол под формата на ценови таван, съгласно пазарния анализ, според които от 01.04.2012 г., цените за терминиране ще бъдат сред петте най-ниски на територията на ЕС (пропорционалността на предложения план за поетапно намаляване ще бъде коментиран на съответното систематично място по-долу в настоящото становище). Така, КРС на практика поставя българските предприятия в ситуация, при която при балансирани нива на обема на терминирани повиквания, българските предприятия и съответно българските потребители биват ошетени за сметка на чуждестранните предприятия и техните крайни клиенти. Националният регулаторен орган е призван на първо място да защитава интересите на националния пазар. От друга гледна точка, доколкото на територията на целия ЕС се прилага единен регулаторен подход, макар и при различни ценови равнища, то може да се допусне, че регулиране на цената за терминиране на международни повиквания в националните мрежи, не би увредила неоправимо интересите на националните предприятия, в случай че се предприеме обосновано и разумно намаление на цените, вземайки предвид настоящите нива на тези цени и обичайните темпове на намаление, прилагани от националните регулаторни органи в държавите-членки на ЕС. На практика обаче, КРС изисква от българските предприятия да прилагат ценови таван за всички повиквания, без оглед на техния произход. Така за

предприятията във всяка точка на света, цената за терминиране на повикване ще бъде значително понижена, но цената, която дължат българските предприятия не се очаква да намалее или поне да намалее с такива темпове.

Отново предлагаме, Комисията да възприеме следния регулаторен подход:

Да се регулират единствено повиквания, генерирани от потребители на предприятия, установени на територията на ЕС/ ЕИО.

Считаме, че комисията следва да предвиди налагане на специфични задължения, единствено по отношение на цените за терминиране на повиквания, генерирани от потребители на предприятия, установени на територията на държава-членка на ЕС/ ЕИО, в съответствие с принципите на единния европейски пазар. Обосноваността на предложението ни е съобразено с основните принципи на ex-ante регулирането, потвърдени и с приемането на Регламент (ЕО) № 717/2007 на Европейския Парламент и на Съвета от 27 юни 2007 година относно роуминга в обществени мобилни телефонни мрежи в рамките на Общността и за изменение на Директива 2002/21/ЕО, изменен с Регламент (ЕО) № 544/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. Видно от подхода на самата ЕК, регулаторни мерки за въздействие се прилагат само по отношение на съответния пазар в рамките на ЕС. В конкретния случай сме изправени пред абсолютно идентична ситуация – наличие на съответен пазар, предвиден в Препоръката, на който се налагат специфични задължения.

Във връзка с аргументите по-горе, още веднъж предлагаме Комисията да оттегли решение № 320/24.03.2011 г. което е предмет на обжалване пред Върховния административен съд на основание чл. 156, ал. 1 от Административно-процесуалния кодекс, като по този начин ще бъде осигурено законосъобразно развитие на тенденциите за регулиране на пазара с оглед конкурентните проблеми, които КРС е разгледала. Алтернативно, с оглед спазване на принципа на равнопоставеност, ако КРС не оттегли решение № 320/24.03.2011 г., то би следвало да възприеме равнопоставен подход по отношение на терминиране на международни повиквания в определено местоположение на индивидуални обществени телефонни мрежи, аналогичен на този използван в решение № 320/24.03.2011 г. В светлината на гореизложеното, уточняваме, че видно от мотивите, представени към становището ни още при първото обществено обсъждане, Мобилтел е имал предвид предлагане на оттегляне на решение № 320/24.03.2011 г., а не неговата отмяна.

Във връзка с изложеното, предлагаме т. 4.1.3. от Раздел V на Решението да се измени, както следва:

„4.1.3. Налага на „Мобилтел“ ЕАД ценови ограничения на цените за терминиране на повиквания, генерирани от потребители на предприятия, установени на територията на ЕС/ЕИО, съгласно посоченото в приложението към настоящото решение. Ценовите ограничения за цените за генериране на повиквания, генерирани от потребители на предприятия на държави-членки на ЕС/ЕИО, различни от Република България, се прилагат, считано от 01.04.2012 г. Ценови ограничения не се прилагат към повиквания без СИ. Ценовите ограничения се прилагат до определяне на разходоориентирани цени, съобразно т. 4.1.1.“

В алтернатива и въз основа на аргументите, представени по-горе, предлагаме на КРС да възприеме следния подход за регулиране :

„4.1.3. Налага на „Мобилтел” ЕАД ценови ограничения на цените за терминиране на повиквания, без оглед на техния произход, в собствената си мобилна мрежа, съгласно посоченото в приложението към настоящото решение. Ценовите ограничения се прилагат само по отношение на трафик, генериран от потребители на предприятия, които прилагат цена за терминиране в собствената си мрежа не по-висока от най-високата действаща цена за терминиране на територията на ЕС. Ценови ограничения не се прилагат към повиквания без CLI. Ценовите ограничения се прилагат до определяне на разходоориентирани цени, съобразно т. 4.1.1.”

III. Други предложения по Решението

1. Предлагаме да отпадне задължението съгласно т. 1.2.1. от Раздел V на Решението:

Отново изразяваме позиция, че предложението не съответства на специфичните задължения, които могат да се налагат на предприятията са изчерпателно изброени в чл. 166, ал. 2, като тяхното съответно съдържание, също е предвидено в закона.

Комисията е изразила становище, че задължението е свързано със задължението за добросъвестно водене на преговори. В случай че вече е наложено задължение за добросъвестно водене на преговори, считаме, че не е необходимо да се специфицират елементи от неговото съдържание. В противен случай, подобен подход, би могъл да доведе до разписване на всеки етап от един преговорен процес, като част от съдържанието на индивидуален административен акт. Изискването за добросъвестност, не предполага писмено начало. Подобно изискване дори би могло да затрудни преговорния процес, като вместо разрешаване на възникнали въпроси по бърз и ефективен начин (напр. чрез кореспонденция по електронна поща), се налагат изисквания за водене на официална кореспонденция. В допълнение, КРС има правомощие да разрешава спорове между предприятия, в случай че е налице възникнал спор за неизпълнение на задължение, предвидено в закона.

2. Предлагаме задължението по т. 1.2.2. от Раздел V на Решението, да отпадне.

Задължението за предоставяне на информация за обема на трафик, терминиран в мобилната от фиксираната мрежа на Мобилтел, не е относимо към задължението за предоставяне на достъп. Освен това, съгласно чл. 40 от ЗЕС, Комисията може да отправя до предприятия, които осъществяват електронни съобщения, обосновани писмени искания за предоставяне на информация, включително финансова, в съответен обем, срок и подробности, необходима за изпълнението на регулаторните ѝ функции. Комисията в мотивите към искането за информация посочва причините и целите, за които се иска информацията. Исканията за информация трябва да бъдат пропорционални на целите, за които са направени. Поради това, считаме, че КРС следва да спазва принципа на свеждане на регулаторната намеса до минимално необходимото и да налага задължения на предприятията, които не са вече предвидени в самия закон.

3. Предлагаме задължението за разделно счетоводство да се редактира така, че да се отнася единствено до пазари, на които предприятията са определени за такива със значително въздействие върху пазара.

Считаме, че задължението следва да се отнася за пазари, на които Мобилтел е определено за предприятие със значително пазарно въздействие, т.е. на съответни пазари. Препоръката на ЕК от 19.09.2005 г. относно разделното счетоводство и системите за отчитане на разходите в съответствие с регулаторната рамка за електронни съобщения (2005/698/ ЕС) не изисква императивно налагане на задължение за всички пазари, а единствено въвежда възможност за налагане на задължението на повече пазари и то не на пазари по принцип, а на пазари, на които предприятието не е определено за предприятие със значително пазарно въздействие, т.е. на съответни пазари (чл. 4 от Препоръката, във връзка с параграф 5). Понятието за съответен пазар има установен смисъл в общностното право, като съответните пазари подлежащи на ех-ante регулиране, спрямо които могат да се прилагат ех-ante регулаторни задължения (каквото е и задължението за разделно счетоводство) са определени в Препоръка на Комисията 2007/879/ЕО от 17 декември 2007 г. за съответните продуктови пазари в сектора на електронните съобщения, подлежащи на ех-ante регулиране, като по отношение на тях би могло да се счита, че са изпълнени съответните предпоставки (независимо, че критериите следва отново да бъдат анализирани).

4. Предлагаме задължението, наложено на Мобилтел ЕАД съгласно т. 2.1.2 от Раздел V да отпадне.

Считаме, че съдържанието на задължението преповтаря информацията, която следва да се публикува съгласно т. 2.1.1. от Раздел V. Предвид факта, че съгласно задължението за равнопоставеност по начина формулиран от КРС, Мобилтел следва да прилага равнопоставен подход спрямо свързани лица и при свързване на различни свои мрежи, не е необходимо да се възпроизвежда отделно същата информация два пъти като част от съдържанието на задължението за прозрачност.

Поради тази причина, предлагаме и препратката към т. 2.1.2, направена в т. 2.1.4 от Проекта да се премахне. По отношение на уточнението, направено в последната част на т. 2.1.4 от Раздел V на Решението, а именно, че Мобилтел следва да актуализира информацията при указания на КРС съобразно чл. 167, ал. 2 от ЗЕС, също считаме, че налагането на тази част от посоченото задължение, не е необходимо, тъй като задължение за Мобилтел да спазва задължителни указания на КРС е налице съгласно ЗЕС.