

КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА

Позиция на Комисията за регулиране на съобщенията относно предоставяне на услугата национален роуминг

С Решение № 450/14.06.2013 г. Комисията за регулиране на съобщенията (КРС/регулаторът/комисията) откри процедура на обществени консултации по консултативен документ относно предоставяне на услугата национален роуминг. В рамките на проведената процедура постъпиха становища от заинтересованите страни „Българска телекомуникационна компания“ АД (БТК), „Мобилтел“ ЕАД (Мтел), „Космо България Мобайл“ ЕАД (КБМ), „Макс Телеком“ ООД и Сдружение за електронни комуникации (СЕК).

Обществените консултации са проведени с оглед КРС да получи мненията на заинтересованите страни относно намеренията им и евентуалните условия, при които биха предоставяли или ползвали услугата национален роуминг, така че – на основата на получените становища и на посочената в консултативния документ практика в останалите държави-членки на Европейския съюз, комисията да оцени в максимална степен търсенето и условията, при които предприятията биха предлагали или ползвали тази услуга, и да мотивира своята позиция.

По отношение на поставените в консултативния документ въпроси, КРС поддържа следното:

Въпрос 1: Съгласни ли сте с общата дефиниция на услугата национален роуминг? Ако имате други предложения за дефиниране на услугата, моля, посочете основанията за тях.

1.1. БТК смята, че доколкото в Закона за електронните съобщения (ЗЕС) е заложена дефиниция на услугата „роуминг“, по-специално т.61 от Допълнителните разпоредби, то предприятието счита за редно да се прилага именно посочената дефиниция.

1.2. Мтел, вземайки предвид имплементираното понятие за роуминг в ЗЕС, е на мнение, че от предложената дефиниция следва да отпаднат текстовете „новонавлизащо на мобилния пазар предприятие“ и „включително генериране и терминиране“. Същевременно, предприятието счита за необходимо уточнението, че националният роуминг следва да се ползва единствено в зони без покритие на предприятието, което използва услугата.

1.3. КБМ – Търговска тайна.

1.4. Като цяло Макс Телеком е съгласен с дефиницията предложена от КРС, като изтъква внедряването на технологии от ново поколение (LTE) в България и според предприятието е редно понятието „новонавлизащо предприятие“ да бъде еквивалентно с „развиваща технология от ново поколение“.

1.5. СЕК счита, че предлаганата от КРС дефиниция на услугата „национален роуминг“ следва да бъде разширена по обхват. Поради това сдружението предлага да отпадне уточнението, че споразумението за достъп трябва да се сключи между „мобилно предприятие и новонавлизащо на мобилния пазар предприятие“. Вместо това споразумението следва да бъде определено като такова, сключено между „мобилни предприятия“ или „предприятия, предоставящи мобилни електронни съобщителни услуги“, като в резултат се дава възможност на едната или на двете страни по него да предоставят услуги на свои крайни потребители чрез мрежата на насрещната страна, в места, където собствената ѝ мобилна мрежа няма необходимото покритие.

Становище на КРС:

КРС поддържа по същество предложената в консултативния документ дефиниция, тъй като тя определя съдържанието и общо приложимите условия за предоставяне и ползване на услугата „национален роуминг“ от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни услуги чрез обществени мобилни наземни мрежи. Обратно, дефиницията по § 1, т. 61 от ДР на ЗЕС определя предоставянето и ползването на услугата „роуминг“, включително международен роуминг, на пазара на мобилни услуги на дребно. В съответствие с тази дефиниция, „национален роуминг“ би следвало да е услуга, позволяваща на абонат на дребно на едно предприятие, предоставящо обществени услуги чрез мобилна мрежа, да използва, на територията на Република България или на части от нея, предлаганите от това предприятие основни услуги и, в зависимост от техническите възможности, всички или част от допълнителните услуги и режими на повикване в мобилната мрежа на друго предприятие, без да е негов абонат. Дефиницията на ETSI, от друга страна, е с техническа насоченост, като определяща в нея е оперативната съвместимост на крайното потребителско устройство с технологиите за достъп в двете мрежи, така че да може да получава достъп и да използва дадена електронна съобщителна услуга и в посетената обществена мобилна наземна мрежа.

КРС приема изразът „включително генериране и терминиране“ да отпадне от предложената в консултативния документ дефиниция за „национален роуминг“, като отчита, че за да получат крайните потребители достъп, с оглед реализиране на свързаност от край до край, и възможност за непрекъснато използване на мобилни услуги и приложения – например, за извършване и получаване на повиквания, в услугата „национален роуминг“, услугите генериране и терминиране неминуемо ще са част от евентуално споразумение за предоставяне или ползване на услугата „национален роуминг“

КРС потвърждава позицията си, че националният роуминг следва да се разглежда в контекста на новонавлизащи на пазара предприятия, тъй като предоставянето му е инструмент, който се използва в подкрепа на навлизането на нови участници на пазара и, по този начин, за намаляване на концентрацията и засилване на конкуренцията. Ползването му предоставя на новонавлизащо на пазара предприятие период от време, през който то може да предоставя услуги с национален обхват, преди да е изградило собствената си мрежа с достатъчна степен на покритие на територията на страната, така че да може да се ползва от икономии от мащаба.

Предвид изложеното, КРС счита, че изразът „новонавлизащо на мобилния пазар предприятие“ не би следвало да отпадне от дефиницията за национален роуминг.

Според комисията, не би следвало за новонавлизащо предприятие да се счита „предприятие, развиващо технология от ново поколение“, тъй като разрешенията за ползване на честоти, които се издават от КРС към момента не съдържат изисквания за използвана мобилна технология в мрежата от гледна точка на спазването на принципа за технологична неутралност. Комисията е на мнение, че дадено предприятие може да се определи като новонавлизащо единствено от гледна точка на датата, от която е започнало предоставянето по търговски начин на мобилни услуги на територията на Република България, както и от гледна точка на задължения за осигуряване на покритие на мобилната му наземна мрежа, предвидени в издаденото му разрешение.

КРС приема, че в дефиницията трябва да бъде въведено уточнение, че национален роуминг следва да се предоставя на крайните потребители единствено в зони, в които обществената мобилна мрежа на предприятието, на което те са абонати, няма покритие. Комисията приема, освен това, че изразът „пълно покритие на мрежата“ подлежи на тълкуване. Предвид приетите бележки на предприятията, КРС счита, че предложената в консултативния документ дефиниция за национален роуминг, следва да се измени така:

„Националният роуминг“ е услуга, при която - въз основа на споразумение за достъп, сключено между предприятие, предоставящо обществени електронни съобщителни услуги чрез обществена мобилна наземна мрежа, и новонавлизащо на пазара на мобилни услуги предприятие, се дава възможност на последното да предоставя мобилни услуги на крайните си потребители в зони на територията на Република България, в които обществената му мобилна наземна мрежа няма покритие.

Въпрос 2: Съгласни ли сте със становището на КРС, че настоящите обществени консултации следва да са съсредоточени върху изследване само на предоставянето на национален роуминг? Ако имате други предложения, моля, посочете основанията за тях.

2.1. Според БТК не е налице необходимост от изследване на предоставянето на национален роуминг, доколкото това се явява необоснована регулаторна намеса.

2.2. Мтел смята, че не е необходимо провеждането на консултации по въпрос, който следва да се реши чрез съпадащи волеизявления на два стопански субекта.

2.3. КБМ – Търговска тайна.

2.4. Макс Телеком споделя становището на КРС, че настоящата обществена консултация следва да се фокусира само върху предоставянето на услугата национален роуминг, определена посредством дефиницията по Въпрос 1.

2.5. Според СЕК настоящата консултация трябва да възприема максимално широк подход, предвид което сдружението не е съгласно с изключването от обсъждането на два основни способа за развитие на конкуренцията, а именно възможностите за предоставяне на достъп на виртуални мобилни оператори (MVNO) и предоставяне на достъп до и съвместно ползване на активни мрежови съоръжения на различни нива в мобилната мрежа. В допълнение на посоченото по-горе, с цел стимулиране на конкуренцията, СЕК намира за необходимо да бъдат наложени съответни задължения на съществуващите мобилни предприятия, включително задължение за добросъвестни преговори и сключване на договори с MVNO и ценови ограничения, гарантиращи предоставянето на услуги на едро на бъдещите виртуални оператори.

Становище на КРС:

КРС не намира за обосновано предложението за разширяване на обществените консултации. Мотивите на регулатора са липсата на отказ или на проблеми във връзка с предоставянето на достъп до и на съвместно ползване на активни мрежови съоръжения на различни нива в мобилната мрежа от страна на мобилните предприятия, както и липсата на ясни и недвусмислени намерения за споделено ползване на спектър от виртуални мобилни оператори (MVNO), в съответствие с дефиницията по §1, т. 3 от ДР на Наредба № 1 от 22.07.2010 г.¹. Посочените две услуги на едро са различни по своя характер от предоставянето на национален роуминг, като са свързани с изследване от регулаторна точка на специфични въздействия върху пазарната конкуренция. По тази причина, КРС счита, че при заявен интерес към съвместно ползване на пасивни и активни мрежови съоръжения на различни нива в мобилната мрежа или към получаване на достъп от

¹ Наредба № 1 от 22.6.2010 г.¹ за правилата за ползване, разпределение и процедурите по първично и вторично предоставяне за ползване, резервиране и отнемане на номера, адреси и имена (Обн., ДВ, бр. 64 от 17.08.2010 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 74 от 28.09.2012 г.)

MVNO, или при наличие на конкурентни проблеми, свързани с тях, Комисията следва да проведе отделни обществени консултации.

В съответствие с позицията си относно дефиницията на услугата национален роуминг и предвид изложените мотиви, регулаторът поддържа без изменение позицията си относно обхвата на обществената консултация, а именно намеренията и условията, при които новонавлизащи предприятия биха предоставяли или ползвали услугата национален роуминг.

Въпрос 3: Бихте ли ползвали услуги за национален роуминг в условия на свободно търговско договаряне? Моля, посочете основанията за Вашата позиция.

3.1. БТК не изразява интерес към ползване на услугата национален роуминг.

3.2. Вземайки предвид голямата степен на покритие по население и територия на съществуващите си мрежи, Мтел, не счита за необходимо да използва услугата национален роуминг. Въпреки това, предприятието отчита, че при липса на покритие в дадени територии е обосновано да се търси възможност за съвместно използване на инфраструктура.

3.3. КБМ – Търговска тайна.

3.4. Макс Телеком би използвал услугите на национален роуминг на базата на свободно договорени търговски споразумения. Въпреки това предприятието счита, че в случаи, при които не могат да се постигнат взаимно приемливи условия, КРС следва да се намеси, за да се гарантират конкурентните условия на пазара. Макс Телеком уточнява, че такива конкурентни проблеми могат да бъдат отлагането във времето, завишени цени и други.

3.5. СЕК смята, че при условия на свободно търговско договаряне е възможно изобщо да не се достигне до предлагане на условия, които да позволяват икономически обосновано предоставяне на услуги на крайните потребители на конкурентни цени. Според сдружението, за постигането на реален положителен ефект за конкуренцията е необходимо на предприятията със силни позиции на пазара да бъдат наложени задължения, които да осигурят възможност за сключване на договори при разумни условия, позволяващи предлагането на конкурентни услуги на дребно.

Становище на КРС:

Вземайки предвид данните за степента на покритие по население и по територия на мобилните мрежи, липсата на категоричен интерес за ползване на услугата национален роуминг от страна на опериращите на пазара мобилни предприятия не е неочаквана за КРС. От получените становища става ясно, че Макс Телеком заявява ясни намерения да ползва услугата, но при условия на търговска договореност.

В отговорите на заинтересованите страни, получени в рамките на консултациите, не са посочени конкретни проблеми, които да представляват съществена пречка за ползване на услугата. Принципно, регулаторът отбелязва, че наблюденията за „развитието на цялостния пазар на предоставяне на телеком услуги в България“, сами по себе си не могат да бъдат основание за налагане на конкретни задължения на „най-големите участници на пазара“.

Като акцентира върху факта, че целта на обществената консултация е фокусирана върху изследване на намеренията и мненията за условията, при която би била ползвана услугата национален роуминг, КРС приема, че няма индикации и основания за предприемане на регулаторна намеса на настоящия етап.

Въпрос 4: В случай, че бихте ползвали услуги за национален роуминг, бихте ли се съгласили с изискването за постигане на минимално покритие на мрежата Ви от 20% по население, като условие за сключване на договор? Моля, посочете основанията за Вашата позиция.

4.1. Според БТК подобни изисквания трябва да са обект единствено на свободно договаряне.

4.2. Мтел смята, че изискване за минимално покритие следва да е определено въз основа на задълженията, наложени при предоставянето на разрешение за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс. С оглед на това, предприятието счита, че изискване за минимално покритие е необходимо, като конкретната стойност да се определя в зависимост от конкретната ситуация.

4.3. Макс Телеком подкрепя изискването за 20% покритие, предложено от КРС, като също така счита, че изискването трябва да се отнася за изграждане на мобилна мрежа от ново поколение.

4.4. СЕК счита, че въвеждането на изискване за достигане на 20% покритие по население от мрежата на дадено предприятие не следва да бъде въведено. В мотивите си сдружението посочва, че посоченото изискване би запазило относително високата бариера за навлизане на пазара, като изисква от новонавлизащите предприятия значителни инвестиции, преди да са успели да сключат договори, с които да осигурят бъдещо цялостно покритие.

Становище на КРС:

По мотивите, изложени в консултативния документ КРС потвърждава позицията си, че в случай на налагане задължение за предоставяне на национален роуминг, е разумно да има известни ограничения (20% минимално покритие по население) по отношение на покритието на мрежата на новонавлизащия участник на пазара. Принципно, КРС намира за логично, че преди да поиска да ползва ресурс от друго предприятие, искащото предприятие, което оперира на пазара на електронни мрежи и/или услуги, следва да е инвестирало в рамките на определени граници.

Въпрос 5: В случай, че бихте ползвали услуги за национален роуминг, бихте ли се съгласили с предложението от КРС минимален срок на договора от 3 години? Моля, посочете основанията за Вашата позиция.

5.1. Според БТК подобни изисквания трябва да са обект единствено на свободно договаряне.

5.2. Мтел счита, че при дефинирането на условия за продължителност на срока на договор е приемливо да се въведе не минимален, а максимален срок на договора, тъй като това ще стимулира инвестициите в инфраструктура.

5.3. Макс Телеком подкрепя предложението от КРС минимален срок на договорите за предоставяне на национален роуминг. Същевременно, предприятието отчита и ползите от по-високата степен на свободно договаряне, които се изразяват във взаимно приемливи условия за страните при конкретизиране на изискванията. В допълнение, Макс Телеком отбелязва, че не е необходимо налагането на задължение за максимален срок на договора.

5.4. СЕК смята, че срокът на договора следва да бъде изцяло търговски въпрос. Сдружението отбелязва, че в европейската практика налагането на определен срок касае действието на наложените задължения за предоставяне на услугата

национален роуминг, а не първоначален обвързващ срок на договори между конкретни предприятия.

Становище на КРС:

КРС потвърждава позицията си, че по отношение на ползването на национален роуминг могат да се налагат изисквания за ограничаване срока на договора. КРС е обвързала предложението си за ограничаване на срока на договора в консултативния документ до 3 години в съответствие с изискванията за осигуряване на покритие, но счита, че в условия на свободно търговско договаряне, този срок се определя на основата на постигнатите договорености.

По отношение на повдигнатия въпрос за определяне на максимален срок на договора, КРС изтъква, че продължителното предоставяне на национален роуминг, под формата на споделено използване на мобилни наземни мрежи, повдига известни съображения по отношение на стимулирането на конкуренцията в мрежова инфраструктура, като основополагащ двигател на конкуренцията на пазара на мобилни услуги на дребно. Тези съображения са изложени от Европейската комисия (ЕК) в две нейни решения по отношение на намерения за сключване на договори за споделено използване на мрежи между T-Mobile и O2 в Германия² и в Обединеното Кралство³ при изграждането на техните 3G мрежи. Признавайки, че националният роуминг ще позволи на операторите да осигурят по-добро покритие и качество на услугите в значително по-кратък срок, в тези решения ЕК счита, че неговото предоставяне и ползване на пазара на едро може да доведе до ограничаване на конкуренцията в мрежи по отношение на ключови параметри, като покритие, качество и цени за пренос. Може да се достигне до условия, при които да се ограничи инициативата за развитие на собствената мрежа на предприятие, което ползва национален роуминг.

Предвид горното и отчитайки изложената в консултативния документ практика на държавите членки на ЕС по отношение срока на ползване на националния роуминг, във връзка с наложени регулаторни задължения, КРС поддържа позицията си за ограничаване срока на договора за предоставяне на национален роуминг, в зависимост от конкурентните проблеми, ако услугата се предоставя при условията на регулаторна намеса.

Въпрос 6: Бихте ли предоставяли услуги за национален роуминг в условия на свободно търговско договаряне? Моля, посочете основанията за Вашата позиция.

6.1. БТК посочва, че предлагането на услуги за национален роуминг не съответства на бизнес модела на дружеството.

6.2. Мтел, позовавайки се на разпоредби от Наредба № 1 от 19 декември 2008 г. за условията и реда за осъществяване на достъп и/или взаимно свързване, посочва, че за да се предоставя услугата национален роуминг, следва да е налице искане за предоставяне на такъв достъп, като въз основа на искането следва да се пристъпи към преговори за сключване на договор.

6.3. КБМ – Търговска тайна.

² 2004/207/EC: Commission decision of 16 July 2003 relating to a proceeding under Article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement (Case COMP/38.369: T-Mobile Deutschland/O2 Germany: Network Sharing Rahmenvertrag).

³ 2003/570/EC: Commission decision of 30 April 2003 relating to a proceeding under Article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement Case COMP/ 38.370 —O2 UK Limited / T-Mobile UK Limited ('UK Network Sharing Agreement')

6.4. *Макс Телеком има намерение да сключи договори за национален роуминг при условията на свободно договорени търговски споразумения и при взаимноизгодни условия за предприятията, като това може да включва реципрочност на отношенията.*

6.5. *СЕК потвърждава позицията си относно свободното търговско договаряне, изложени в отговорите на въпроси 3, 4 и 5, независимо от това дали се касае за предоставяне или ползване на услугата национален роуминг.*

Становище на КРС:

Отговорите на този въпрос варират от липса на интерес, преминават през приемане на възможността за водене на преговори за предоставяне на услуги за национален роуминг, до намерение за сключване на договор при търговски условия. В тази връзка, Комисията поддържа позицията си, изразена във връзка с Въпрос 3 по-горе.

Въпрос 7: В случай, че бихте предоставяли услуги за национален роуминг в условия на свободно търговско договаряне, съгласни ли сте с позицията на КРС, че не би следвало да се поставя ограничение по отношение на обхвата на ползваните услуги на дребно в национален роуминг – глас, данни, SMS и MMS? Моля, посочете основанията за Вашата позиция.

7.1. *БТК смята, че посредством свободното търговско договаряне между заинтересованите страни всяко едно изискване като условие за сключване на договор е предмет на оценка от тяхна страна и не би трябвало да се ограничава чрез намеса на КРС.*

7.2. *Мтел счита, че обхватът на услугите следва да бъде определен в искането за достъп и договора за предоставяне на услугата национален роуминг.*

7.3. *КБМ – Търговска тайна.*

7.4. *Макс Телеком счита, че не трябва да има ограничение в обхвата на услугите, предоставяни чрез национален роуминг, а именно – гласови услуги, пренос на данни, SMS и MMS.*

7.5. *СЕК споделя виждането на Комисията, че не би следвало да се поставят ограничения по отношение на обхвата на ползваните услуги на дребно в национален роуминг.*

Становище на КРС:

Видно от изказаните становища, болшинството от заинтересованите страни подкрепят позицията на КРС, изложена в консултативния документ, че обхватът на услугите на дребно не следва да се ограничава, когато националният роуминг се предоставя в условия на свободно търговско договаряне.

Въпрос 8: В случай, че бихте предоставяли услуги за национален роуминг в условия на свободно търговско договаряне, бихте ли наложили изискване за постигнато минимално покритие на мрежата на търсещото услугите предприятие? Моля, посочете основанията за Вашата позиция.

8.1. *В своя отговор на поставения въпрос БТК реферира към отговорите на въпроси 4 и 7, а именно, че в рамките на търговските споразумения между участниците на пазара може да се установят едни или други условия, удовлетворяващи страните.*

8.2. Мтел счита, че с оглед ефективното и ефикасно използване на ограничения ресурс е необходимо в хода на търговски преговори да се изисква минимално покритие на мрежата на съответното предприятие, като процентът се определя в зависимост от конкретната ситуация.

8.3. КБМ – Търговска тайна.

8.4. Макс Телеком счита, че с търговски споразумения не би следвало да се заобикалят наложени ограничения.

8.5. СЕК счита, че за предоставящото предприятие не би следвало да е от значение с какъв обхват е мрежата на получаващото, тъй като за услугите си то ще получава съответното възнаграждение. СЕК отбелязва, че обемът, в който ще се използва капацитет на мрежата на предоставящото услугата предприятие също може да бъде определен независимо от това с какви собствени капацитет и покритие разполага ползващото предприятие.

Становище на КРС:

Отговорите на заинтересованите лица по този въпрос, както и позицията на КРС, са аналогични на посоченото по Въпрос 4.

Въпрос 9: В случай, че бихте предоставяли услуги за национален роуминг в условия на свободно търговско договаряне, бихте ли наложили изискване за минимален срок на договора от 3 години? Моля, посочете основанията за Вашата позиция.

9.1. БТК е на мнение, че срокът на споразуменията е обект на договорка между страните, но обръща внимание, че няма практика за въвеждане на минимален срок.

9.2. Мтел – валиден е отговорът, посочен в т. 5.2. по-горе.

9.3. КБМ – Търговска тайна.

9.4. Макс Телеком се съгласява с позицията на КРС, че договорът за национален роуминг трябва да бъде със срок от минимум 3 години.

9.5. СЕК смята, че срокът на договора следва да бъде изцяло търговски въпрос.

Становище на КРС:

Позицията на регулатора по отношение на срока на договора не се различава в зависимост от това дали услугата се предоставя или ползва от предприятията. КРС поддържа позицията си, изложена по Въпрос 5 по-горе.

Заключение

Въз основа на отговорите, получени в рамките на проведените обществени консултации, към настоящия момент, КРС се съгласява с позицията, застъпена от преобладаващия брой заинтересовани лица, че при наличие на искане, услугата национален роуминг следва да се предоставя въз основа на свободно договаряне между предприятие, предоставящо обществени електронни съобщителни услуги чрез обществена мобилна наземна мрежа, и новонавлизащо на пазара на мобилни услуги предприятие за

зони на територията на Република България, в които обществената мобилна наземна мрежа на новонавлизащото предприятие няма покритие.

Отсъствието на добра воля от участниците на пазара за постигане на споразумения за предоставяне на национален роуминг, при наличие на искане от страна на новонавлизащо на пазара на мобилни услуги предприятие, Комисията ще счита за конкурентен проблем, в ущърб на крайните потребители от гледна точка на възможност за непрекъснато получаване на мобилни услуги и свързване „от край до край“ на цялата територия на страната, и ще осъществи законовите си правомощия, чрез които да гарантира конкурентните условия на пазара.