

**БАККО** 

Изх. номер: 314	Дата: 09.11.2020г.
БАККО	

**ДО Г-Н ХАЛИЛ ЛЕТИФОВ, ПРЕДСЕДАТЕЛ  
НА КОМИСИЯТА ПО ТРАНСПОРТ, ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ  
И СЪОБЩЕНИЯ  
44 ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

**ДО ЧЛЕНОВЕТЕ НА КОМИСИЯТА ПО ТРАНСПОРТ, ИНФОРМАЦИОННИ  
ТЕХНОЛОГИИ И СЪОБЩЕНИЯ  
44 ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

**КОПИЕ:**

**ДО Г-ЖА АНДРЕАНА АТАНАСОВА – ЗАМЕСТИК МИНИСТЪР НА  
ТРАНСПОРТА, ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И СЪОБЩЕНИЯТА**

**КОПИЕ:**

**ДО Г-Н ИВАН ДИМИТРОВ – ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ  
НА СЪОБЩЕНИЯТА**

**Относно:** Предложения за нови изменения и допълнения в проекта на Закон за изменения и допълнение на Закона за електронните съобщения № 002-01-47, внесен от Министерски съвет на 28.09.2020 г.

**УВАЖАЕМИ Г-Н ЛЕТИФОВ,**

**УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

От името на Българската асоциация на кабелните и комуникационните оператори /БАККО/ бихме искали да изразим благодарността си за възможността да участваме в открита експертна дискусия по внесения Законопроект за изменение и допълнение на Закона за електронните съобщения (ЗИД на ЗЕС). Тя безспорно допринесе за поддържане на високото качество на законодателния процес, което е в интерес както на предприятията, предоставящи електронни съобщителни услуги, така и на крайните им потребители.

По наше мнение проектът за изменение и допълнение на Закона за електронните съобщения, внесен от Министерския съвет, отразяват в пълнота изискванията на европейското законодателство, включително по отношение предвидените възможности за налагане на регулаторни задължения за операторите, доколкото коректно имплементира новите положения в рамката за осъществяване на електронни съобщения, въведени от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (Кодекса). Предложеният от МТИТС проект на ЗИД на ЗЕС бе обект на 45 дневни обсъждания, като взеха участие и представители на т.н. наречените алтернативни предприятия.

Следим с внимание обсъждането на перспективите за развитие и промени на пазара на обществени мобилни електронни съобщителни услуги, инициатирано от организации, които имат интерес от участие в този пазар, чрез създаване на така наречените виртуални мобилни оператори (MVNO). Запознахме се и с конкретните предложения за изменение на внесения ЗИД на ЗЕС от страна на Нетера, с който се цели създаването на MVNO оператори да бъде уредено още на законодателно ниво. Намираме темата за обществено значима и интересна от гледна точка състоянието на пазара и тенденциите в неговото развитие. Ето защо ще изложим някои допълнителни факти и аргументи, които да подпомогнат законодателния орган при взимане на неговите решения.

**• Задължение за предоставяне на достъп до мрежи, наложено ex lege е в противоречие, с изискванията на европейската регулаторна рамка, включително Кодекса.**

В нито една държава-членка на ЕС такова задължение не е наложено по силата на закон.

**• Пазарът на мобилни услуги е силно конкурентен и не налага необходимост от допълнителни мерки за стимулиране на конкуренцията.**

Намалението в приходите от мобилни услуги, както и факта, че за последните 12 години пазарните дялове на основните мобилни оператори клони към паритет ясно свидетелства за силно развита конкурентна среда.

Европейският опит показва, че колкото по-силно е изразена конкуренцията на даден пазар, толкова по-трудно е за MVNO оператор да навлезе и да се установи на пазара. Значителните инвестиции и от двете страни (при даващия и търсеция MVNO достъп) се явяват допълнителна бариера.

- **Договорянето на достъп на база на търговски споразумения е работещ модел, в случай че пазарната ситуация създава предпоставки за това.**

Налице са примери от близкото минало (2007 г.-2014 г.) за опит на налагане на продукти на базата на MVNO достъп, които от позицията на времето са неуспешни.

### **1. По предложеното изменение на чл. 106а, ал. 5 от страна на Нетера**

Кодексът предвижда налагане на *ex ante* регулаторни задължения, само след решение на националния регулатор в лицето на КРС, взето при прозрачна процедура, под надзора на европейските органи и при наличие на установен конкурентен проблем.

Кодексът посочва, че **основната цел на документа е всъщност да се постигне постепенно намаляване на *ex ante* отрасловите правила**, успоредно с развитието на пазарната конкуренция. Кодексът определя и как следва да бъдат налагани *ex ante* задълженията – **само от националните регулаторни органи, които са независими както от сектора, така и от всякаква външна намеса или политически натиск.**

В същото време, съгласно съображение 35, налагането на *ex ante* задължения не може да стане без предварителен анализ на пазара и на конкурентните проблеми, при спазване на изисквания за консултативност и прозрачност, които запазват интересите на страните. Кодексът предоставя на националните регулаторни органи определен инструментариум за намеса, след пазарен анализ като определя и как и кога той може да се използва. По отношение на мярката за ценови контрол, в чл. 74 е определено, че тя се налага само в случаите, когато анализът на пазара разкрива, че липсата на ефективна конкуренция води до възможност съответното предприятие да поддържа прекомерно завишени цени или да прилага ценови натиск в ущърб на крайните ползватели.

Кодексът особено набляга и на необходимостта от стимулиране изграждането на собствена инфраструктура, особено такава, която ще може да осигури ширококолов достъп до интернет, доколкото това е от съществено значение за развитието на целия европейски пазар. В тази връзка съображение 191 и чл. 71 изискват, при налагане на задължения за

достъп, регулаторът да гарантира постигане на устойчив конкурентен модел, основан на инфраструктурата конкуренция и съвместни инвестиции в мрежи.

**Въз основа на изложеното, могат да се направят следните категорични заключения:**

- Ex ante задължения за достъп, включително и конкретна ценова регулация не следва да се налагат с нормативен акт;
- Ex ante задължения за ценова регулация могат да се налагат само от Комисията за регулиране на съобщенията, след анализ на пазара и установяване на дългосрочен конкурентен проблем, който може да се реши с конкретните предложени мерки;
- Налагането на ex ante задължения не следва да уврежда устойчивата конкуренция, която се основава на инвестиции в собствени мрежи;
- Налагането на ex ante задължения, без спазване на основните правила и принципи на директивата може сериозно да увреди интересите на инфраструктурните предприятия, на които основно се разчита за изпълнение на една от основните цели на директивата – а именно изграждане на високоскоростни мрежи на територията на целия ЕС включително и слабо населените райони.

**Предвид изложеното, предложението на НЕТЕРА може да се разглежда единствено като опит за уреждане на частен случай, въз основа на който дадено предприятие да реализира своите икономически интереси. Предложението противоречи на Кодекса, тъй като чрез него се въвеждат задължения за КРС за осигуряване на мерки за достъп на виртуални оператори, а не права, въз основа на които независимия регулатор да прецени дали е налице такава необходимост.**

**В случай че предложението бъде прието, това може да доведе до откриване на наказателна процедура от страна на ЕК към България за неправилно транспониране на Кодекса в националното законодателство.**

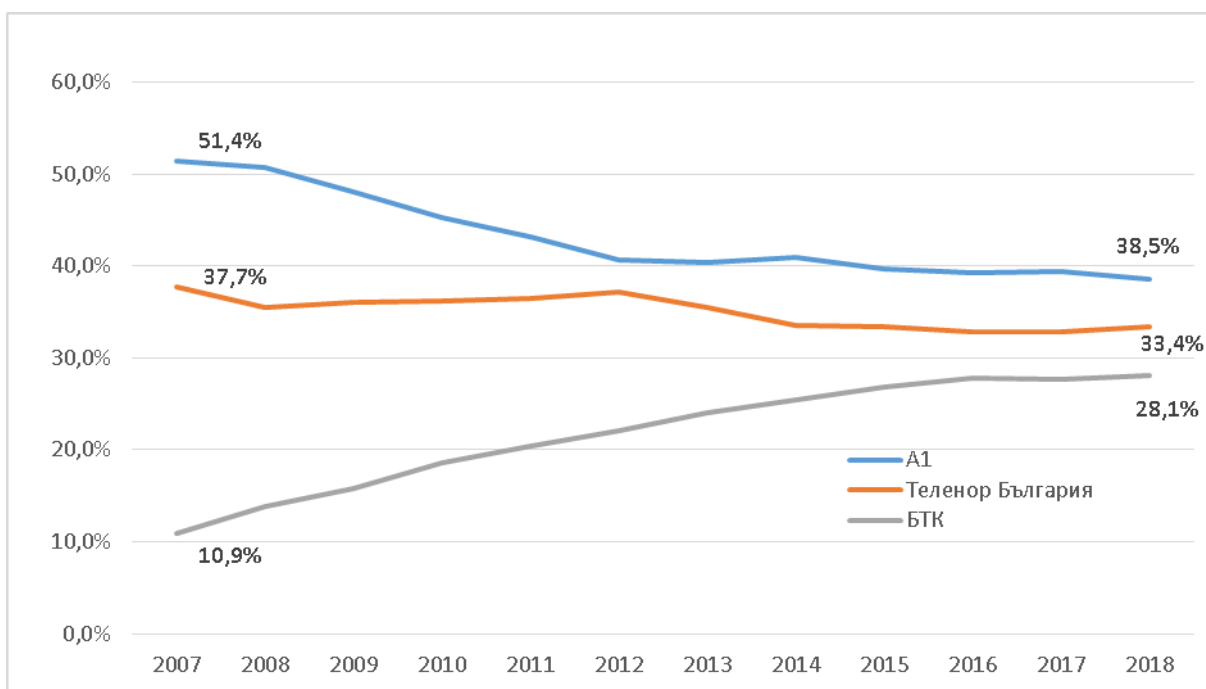
## **2. По мотивите към предложените изменения на чл.106а, ал. 5**

Преди всичко обаче бихме искали да обърнем внимание на факта, че **пазарът на мобилни услуги в България е силно конкурентен**. Към настоящия момент в България има пет предприятия с разрешения за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс - радиочестотен спектър – „А1 България“ ЕАД (А1), „Българска телекомуникационна компания“ ЕАД (БТК), „Булсатком“ ЕАД (Булсатком), „Теленор България“ ЕАД (Теленор) и „Ти.Ком“ АД. Според предоставените от тях данни в КРС за дейността им през 2019 г. всички предоставят мобилен достъп до Интернет, а 4 от тях (А1, БТК, Булсатком и Теленор) предоставят и мобилна телефонна услуга. Петте предприятия осъществяват дейност и няма

пречка да предоставят MVNO достъп до съществуващи мрежи въз основа на свободно търговско договаряне.

Тази конкуренция е на фона на пазар, чиито приходи се свиват. Видно от данните от публикувания пазарен анализ на пазара на едро на терминиране на гласови повиквания в мобилни мрежи, средните цени на дребно за повиквания към други мобилни към **края на 2018 г. са с 62% по-ниски спрямо тези от 2014 г. и се изравняват с цените за повиквания в рамките на мрежата, които намаляват с 26% за разглеждания период.** Всичко това се потвърждава и от обобщената информация в Годишния доклад на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) за 2019 г., където е отчетен спад в приходите от мобилни телефонни услуги на дребни **с 2,6%**. Анализът на данните сочи, че основните причини за регистрираното намаление е спад в приходите от месечен абонамент и инсталационни такси от самостоятелно предоставяне на мобилна телефонна услуга **с почти 16%**.

За наличието на конкурентна среда при предоставянето на мобилни услуги свидетелстват и данните за развитието на пазарните дялове на трите основни мобилни оператора за периода 2007 г.-2019 г. Видно от графиката по-долу пазарните дялове на основните мобилните оператори клонят към паритет, което е ясен белег за силно изразена конкурентна среда.



Източник: Годишни доклади на КРС

Ще си позволим да коментираме изнесените от страна на Нетера данни и изводите, базирани на тях, тъй като считаме, че те са лишени от обективност.

- Твърдението за неуспешни търговски преговори за MVNO от страна на много международни и български организации не кореспондира с фактическата обстановка. Опити за навлизане на MVNO са регистрирани още в първите години след либерализирането на телеком рамката в България.

Примерите:

- News Mobile на “Вестникарска група България” (вестниците „24 часа“ и „Труд“, 2009 г.);
- Planeta Mobile на телевизия „Планета“ (2007 г.);
- Petrol Mobile на верига бензиностанции „Петрол“ (2008 г.);
- Alexis Mobile на Балкан Еър (2014 г.).

- Не споделяме мнението, че в България няма изключително добър интернет достъп за крайните потребители, като и че това се доказва от проучване DESI на Европейската комисия. В рамките на това проучване се следят 5 основни показателя – свързаност, човешки капитал, използване на интернет услуги, внедряване на цифрови технологии и обществени цифрови услуги. Ще посочим три от тях, а именно:

➤ *Свързаност* – осигуреното покритие по домакинства е почти на средното ниво на ЕС. Цените на широколентовия достъп са по-ниски от средното за ЕС

➤ *Човешки капитал* - Общото равнище на основните цифрови умения в България е сред най-ниските в ЕС.

➤ *Използване на интернет услуги* - 67% от българите използват интернет (в ЕС средната стойност е 85%), докато 24% никога не са го ползвали — това е най-високата стойност в целия ЕС. Потребителите на интернет в България провеждат повече видеоразговори, отколкото потребителите в другите държави от ЕС.

**Данните показват, че в България има осигурено покритие със широколентови мрежи, но крайните потребители няма основни умения за ползване на дигитални услуги. Тези, които има ги ползват за видео разговори и социални мрежи – или като алтернатива на традиционните телефонни разговори, което показва, че потребителите имат избор.**

**В допълнение ще реферираме и към данните от Годишния доклад на КРС за 2019, според които над 75% от абонатите на фиксиран интернет са на скорости над 30 Mbit/s, а пък почти 65% са абонатите на оптична свързаност – FTTx.**

- Некоректно е и твърдението, че най-продаваните услуги в сектора на телекомуникации са пакетните, които включват мобилна услуга.

Референцията е към Годишния доклад на КРС, но без да се отчита факта, че по смисъла на дефиницията от доклада масово предлаганите мобилните планове с включени минути за разговори и мегабайти за достъп до интернет попадат в категорията пакетни услуги. **По своята същност те не са пакет, защото се ползват през една СИМ карта (един достъп).**

Всъщност, пак според Годишния доклад на КРС се оказва, че най-масовия пакет е двойния пакет с ТВ и фиксиран интернет – 575 хил. абоната към края на 2019 г., като бележат ръст от почти 7% спрямо 2018 г. **Именно този тип пакети се предлагат основно от алтернативните оператори.**

- Покачването на приходите от абонат не е резултат от покачване на цените, каквато изглежда е тезата на НЕТЕРА. Покачването на приходите е резултат от нарастващите потребности от услуги. В резултат на това непрекъснато се подобряват параметрите на тарифните планове, така че да включват по-голям обем от услуги. **Потребителите ползват повече, но средната цена на услугите намалява в резултат от конкуренцията.**

- Споделянето на мрежи предполага, че всяка от страните в този процес има мрежа. MVNO достъпът не попада в концепцията за споделяне на мрежи. Една от целите на рамката е да се стимулират инвестициите в мрежи, за да се развият. Предоставянето на достъп не се отрича, особено когато е на база на търговски споразумения. Въвеждането на задължения в тази посока се прави по изключение и за определен период. Смисълът на този период е получаващия достъп да започне да изкачва стълбицата на инвестициите.

Предоставянето на достъп до мрежи навсякъде в ЕС следва общото правило по регулаторната рамка за достъп и взаимно свързване. В допълнение, всяка една държава преценява, с оглед спецификите в пазарната ситуация, дали е необходимо да се налагат задължения по линия на конкурентното право или като част от условията на разрешенията за усвояване на нови честотни обхвати. Тези задължения не се налагат ex lege със закон.

- Споделянето на спектър предполага всяка една от страните в процеса да има разрешение за спектър. MVNO достъпът не се покрива нито от концепцията за споделяне на мрежи, нито от тази за споделяне на спектър. Акцентът в Кодекса върху тези две концепции е именно в посока ускоряване на инвестициите в мрежи и достъп на повече оператори до спектър (като разрешения).

**По време на срещата бяха изложени от представителите на Нетера и редица неверни по своята същност твърдения, като:**

1) Брой заети лица в т.н. наречените алтернативни оператори са над 20 хил., докато в трите мобилни оператора са малко над 5 хил. Последното категорично не е вярно, защото заетите в трите мобилни оператора **общо са над 10 хил. или 2 пъти повече от твърдяното от г-н Дилков.**

2) Наличие на откази от страна на трите мобилни оператор да предоставят MVNO достъп на едро – отново невярно твърдение на Г-н Дилков, тъй като **към момента няма такъв отказ по започнатите дискусии относно исканията за MVNO.**

3) Предоставяне на спектър в обхват 700 MHz без конкурс или търг на трите мобилни оператора – до момента от страна на КРС е проведено обществено обсъждане на намерения за издаване на разрешения в обхват 700 MHz за свободните 2x20 MHz и всяка заинтересована страна е имала възможност да изрази своето мнение, **но няма предоставяне на спектър в този обхват.**

4) След влизане в сила на ЗИД на ЗЕС спектъра ще се дава на операторите за 15+5 години, а не както до сега за 10 г. Това също не е вярно, защото съгласно чл. 71 на действащия ЗЕС първоначалните разрешения се издават за срок до 20 г. и за толкова са били издадени първите разрешения и на трите мобилни оператора в обхвати 900 MHz, 1800 MHz и 2100 MHz.

**Всичко това показва, че предложението на Нетера е подкрепено с аргументи, извлечени въз основа на неточна или невярна информация, което компрометира предложението в неговата цялост.**

### **3. Европейска практика**

**В Европа се предпочита свободното търговско договаряне за този вид достъп**

Предоставянето на достъп на MVNO по данни на международни анализатори (Cullen International SA) показва, че регулаторната намеса по отношение на този вид достъп не е популярна практика в европейските държави.

В 19 държави, в т.ч. и България, няма специфична секторна регулация. В 5 държави, в разрешенията за придобиване и ползване на индивидуално определен ограничен ресурс – радиочестотен спектър е наложено задължение за предоставяне на достъп за MVNO, но при определяне цени въз основа на свободно търговско договаряне.

В нито една страна обаче този достъп не е предмет на цялостна и детайлна регулаторна уредба, заложен в закон. От своя страна, допускането на пазара на такива участници неминуемо води до необходимост от заделяне на полезен ресурс (финансов и търговски) на съществуващите мрежови оператори на пазара, които трябва да им



осигурят достъп до собствената си мрежа, включително инфраструктура.

#### **4. Необходимост от допълнителен капацитет**

Следва да бъде отчетен факта, че за да осигури достъп до своята мрежа, всеки един мрежови оператор трябва да преразгледа своя бизнес план, който обикновено обхваща период поне за следващите 5 години и да предвиди инвестиция за осигуряване на необходимия допълнителен мрежови и честотен капацитет за търсеция MVNO достъп. Мобилните оператори планират развитието на своите мрежи въз основа на прогноза върху исторически данни за потребление и брой абонати. Като част от този процес е и залагането на определен буфер, за да защити целостта и нормалното функционира на мрежата си. Тези буфери обаче са необходими за осигуряване на предоставянето на услуги на собствените им крайни потребители, а не за удовлетворяване на искания за достъп на трети страни. Всички следва да сме на сме наясно, че говорим за мобилни мрежи, изградени от стотици системи, вкл. за таксуване, международен роуминг, осигуряване на качеството на обслужване, спешни повиквания към център 112 и че осигуряването на MVNO достъп не става чрез свързване на един кабел между две мрежи, а е обект на изключително сложен, времеемък и ресурсоемък предварителен анализ.

#### **5. Заключение**

**На мнение сме, че изцяло синхронизираното въвеждане на Европейския кодекс за електронно съобщителни услуги в националното законодателство, така както е предложено от вносителя (МТИТС) гарантира, че регулаторна рамка в България е напълно достатъчна за осигуряване достъп на потенциални MVNO, които биха били в състояние да отговорят на сериозните предизвикателства, наложени от характеристиките на този високо-технологичен пазар и непрестанно нарастваща взискателност на потребителите.**

**В Кодекса се подчертава, че Комисията и ОЕРЕС следва да участват съобразно своите компетенции в гарантирането на по-високо ниво на последователност при прилагането на корективни мерки относно проекти за мерки, предлагани от националните регулаторни органи.**

**Предвид изложението, категорично смятаме, че всяка ex-ante намеса следва да е в унисон с европейските практики и насоки.**

С уважение:

Галя Маринова  
Председател на Управителния Съвет  
Българска Асоциация на Кабелните и Комуникационните Оператори