

09. 11. 2020 г.

**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 – ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР НА  
ТРАНСПОРТА, ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И СЪОБЩЕНИЯТА**

**КОПИЕ:**

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

**Уважаеми г-н Летифов,  
Уважаеми госпожи и господа народни представители,**

Използваме възможността да представим мотивирана позиция на Асоциация Телекомуникации - АСТЕЛ в подкрепа на изразеното становище, по време на проведената дискусия при приемане на първо четене на Закона за изменение и допълнение на Закона за електронните съобщения в Комисия по транспорт, информационни технологии и съобщения, относно хармонизираното транспониране на Кодекса за електронни съобщения и в частност разпоредбите относно осигуряване на възможност за достъп на едро (в частност виртуални мобилни оператори - MVNO) в Проекта.

Преди да представим на вниманието ви принципна позиция относно мястото и ролята на MVNO на пазара на съобщителни услуги в Европа и България, бихме искали да споделим виждането си за предложенията на МАК АД, които ни бяха представени на експертно обсъждане в Народното събрание, организирано от н.п. Станислав Иванов на 05 ноември, четвъртък.

1. Предложението е в противоречие с Кодекса за електронни комуникации, чието въвеждане е основна цел на настоящия ЗИД на ЗЕС. Представеният от вносителя – МТИТС, текст коректно и в пълнота отразява общо-европейската норма и беше обект на детайлно обществено обсъждане, продължило 45 дни.

2. Текстът относно MVNO, включен в Кодекса, е плод на продължителни дискусии между Европейската комисия, Европейския парламент и неправителствените организации, представляващи съобщителните оператори и потребителите. Постигнатото отразява баланса в отношенията и интересите на тези основни участници, който следва да бъде отразен и в ЗЕС.

3. Кодексът съдържа изрична разпоредба относно условията за достъп, включително MVNO, която възлага на компетентните регулаторни органи – КРС и/или КЗК, да преценят подходящите мерки, с които да стимулират предоставянето на MVNO-достъп.

4. Народното събрание няма компетенции да определи чрез закон бизнес-модел, въз основа на който дадено предприятие да реализира своите икономически интереси.

**Акцентите в становището, мотивирани подробно в текста по-долу, са следните:**

1. Историческият преглед на развитието на конкуренцията на пазарите на мобилни електронни съобщителни услуги и ролята на MVNO в този процес показват нисък принос на MVNO в постигането на силно конкурентни и характеризиращи се с високо качество услуги в Европа.

Европейският съюз е изминал дългия път от налагане на регулация в областта на достъпа до мобилни мрежи през 2003 г., като налагането на ex ante<sup>1</sup> регулаторен контрол на основата на определянето на дадено предприятие като имащо значителна пазарна сила на пазарите на едро е водещ принцип, до дерегулация на този пазар още през 2007 година въз основа на изводи за наличие на достатъчно развита конкуренция, която не изисква предварителни, а само последващи мерки за контрол.

2. Прегледът на европейската практика, показва, че ролята на MVNO в процеса на либерализиране и демократизиране на пазарите на мобилни услуги е незначителна.

12 от 31 страни в Европа са въвели в различна степен отделни мерки, насочени към осигуряване на достъп на MVNO до мрежите на мобилните оператори. 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 разхищение на полезен ресурс (финансов и търговски) на съществуващите участници на пазара, които трябва да им осигурят достъп до собствената си мрежа, включително инфраструктура.

Методът за определяне на цените retail minus е приложен само в Кипър, и то след процедура по пазарен анализ, обосноваваща необходимостта от приложената мярка. Този пазар е дерегулиран през 2019 г.

Само в 6 от държавите, в които има регулаторно задължение на MVNO достъп операторите са задължени да публикуват типови предложения, като не във всички случаи типовите предложения включват и цени.

3. Следва да се подчертае, че и към момента в България достъпът за MVNO е отворен на принципа на търговското договаряне. Наблюдават се няколко примера от близкото минало, които показват, че българският пазар вече е отворен за MVNO, тъй като през последните няколко години вече има търговски споразумения.

---

<sup>1</sup> Ex ante – предварителна регулация (по подразбиране); ex post – последваща регулация



**Липсата на навлизане на MVNO обаче, както и неуспешните модели на съществуващи мобилни оператори – Булсатком и Ти.ком, които притежават безспорно предимство спрямо потенциални MVNO с това, че притежават необходимия ограничен ресурс - радиочестотен спектър, както и напълно изградена търговска мрежа на съседни пазари (фиксиран електронно съобщителни услуги) по-скоро показва насищане на пазара на мобилни електронно съобщителни услуги в България и липса на необходимост от навлизане на нови участници.**

**Предоставянето на MBHO достъп е свързано със съществени първоначални инвестиции от страна на мобилните оператори и с резервиране на капацитет за услугите, които ще бъдат предоставяне на клиентите на MBHO операторите.**

**4. Данните, публикувани в годишния доклад на КРС за 2019 г., както и тези в извършения анализ на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални мобилни мрежи през 2020 г., представят състоянието на пазара, което показва наличие на ефективна ценова конкуренция, водеща до съществени ползи за потребителя.**

Данните показват спад на средната цена за повиквания от мобилни мрежи при ръст на обема на тези обаждания и обща тенденция за намаляване на приходите от мобилни гласови телефонни услуги в периода 2014-2018 с повече от 18%. От друга страна, най-предпочитаната от потребителите пакетна услуга е „мобилен глас и мобилен достъп до интернет“. Фиксирана гласова услуга и мобилна гласова услуга в пакет е с относителен дял от 6,6% от общия брой абонати на пакети, (намаление в абсолютни стойности с 2,9%). Предвид това е неоснователен аргумента, че предоставянето на пакети, с включени мобилни и фиксирани услуги, представлява конкурентно предимство за мобилните оператори. Този сегмент има най-нисък дял, който показва и намаление. В допълнение, общият брой на абонатите на фиксиран достъп до интернет (включително и на услуги, предоставяни в пакет) запазва своя постоянен темп на растеж. За изминалата година абонатите се увеличават с 5,7%, достигайки 2,012 млн. Увеличението при броя на абонатите на фиксиран достъп, предоставян самостоятелно, е с 8,2% спрямо предходната година, докато броят на абонатите на фиксиран достъп в пакет също отчита увеличение, но с едва 1%.

**5. Предложеният проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за електронните съобщения, който транспонира напълно Европейския кодекс за електронни съобщения предвижда в чл.80а изрично възможността КРС да наложи задължения за достъп на едро или роуминг към лицензиите за радиочестотен спектър (ново разрешение, удължаване на срока, изменение) за запазване / насърчаване на конкуренцията, вземайки предвид подхода за пазарен анализ по чл. 154, ал. 3 и принципите на консултативност, публичност и прозрачност. Това означава, че е налице процедура в съответствие с европейското законодателство, която дава правомощия на националния регулаторен орган да налага задължение за MBHO достъп при спазване на законовите предпоставки за това.**

**Добавянето на детайлна законова уредба на MBHO достъп е в противоречие с принципите на европейската регулаторна рамка и ще доведе до свръхрегулация. Това от своя страна ще бъде основание за Европейската комисия да предприеме правни действия срещу българската държава за неизпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС.**



Считаме че е от особено значение да се проследи възникването и развитието на концепцията за MVNO, като и да се обърне внимание на начините на реализация на регулаторна намеса при налагане на задължения.

**Историческият преглед на развитието на конкуренцията на пазарите на мобилни електронни съобщителни услуги и ролята на MVNO в този процес показват нисък принос на MVNO в постигането на силно конкурентни и характеризиращи се високо качество услуги в Европа.**

Европейския съюз е изминал дългия път от налагане на регулация, свързана с предварително дефиниране на пазари до тяхната дерегулация именно в областта на достъпа до мобилни мрежи. Препоръката на Комисията от 11 февруари 2003 г. относно релевантните пазари на продукти и услуги от сектора на електронните съобщения, подлежащи на регулиране ex ante в съответствие с Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, предвижда като част от пазарите подлежащи на предварителна оценка за своята конкурентноспособност пазарът на достъп на едро до мобилни мрежи. В ревизираната препоръка от 17 декември 2007 г. е отпаднал пазарът на достъп на едро до мобилни като такъв подлежащ на предварителна проверка. Европейският законодател е отчел, че не е необходимо продължаването на тази мярка преди 13 години. Следва да се отбележи, че и към онзи момент необходимостта от налагане на ex ante задължение се е преценявала след извършване на пазарен анализ и установяване на липсата на ефективна конкуренция на него от страна на регулаторните органи, съгласувано с органите по конкуренция.

В ЕС, този процес се развива при наличието на модернизирана европейска регулаторна рамка, една от основните характеристики, на която е намаляване на регулаторната тежест и намеса, като се оставя все повече място на общото конкурентно право да обхване евентуални вредни за пазара практики и поведение при упражняване на ex post контрол. Това е заложено и като основен принцип в Кодекса, който се транспонира с настоящото изменение в ЗЕС. Кодексът подчертава, че за националните регулаторни органи отправна точка за определянето на пазарите на едро, подпадащи се на ex ante регулиране, е анализът на съответните пазари на дребно. Анализът на ефективната конкуренция на ниво търговия на дребно и търговия на едро се провежда в дългосрочна перспектива за определен период от време и се основава на правото в областта на конкуренцията, включително, когато е уместно, съответната съдебна практика на Съда.

Друг основен принцип на налагането на ex ante корективни мерки на предприятия, определени като имащи значителна пазарна сила, е, когато е възможно, да се опростят и да станат по-предвидими. Поради това следва да преобладава налагането на ex ante регулаторен контрол на основата на определянето на дадено предприятие като имащо значителна пазарна сила на пазарите на едро, а именно в следствие на пазарен анализ.

Историческият преглед на развитието на тези пазари в Европа от началото на търговското навлизане на мобилните комуникации ясно показва сравнителния успех на този регулаторен подход, водещ към все по-голямо демократизиране на мобилните електронно съобщителни услуги и все по-нарастващо навлизане на технологии от ново поколение, които на свой ред носят безспорно повече избор и качество на все по-достъпни цени за потребителите. Впрочем, скоростното разгръщане на технологии от ново поколение през последните години е процес, в който основни участници са самите мобилни оператори, чиито значителни инвестиции в развитието на физическа инфраструктура са основен показател за все по-добре функционираща конкурентна среда, стимулираща надпреварата за потребителя, който, от своя



страна е все по-взискателен при упражняване на своя избор. Тези тенденции се наблюдават в различна степен във всички държави-членки на ЕС.

**От своя страна този преглед показва също и че ролята на MVNO в гореописания процес на либерализиране и демократизиране на пазарите на мобилни услуги е незначителна. Това се потвърждава от ограничения брой успешни MVNO модели в Европа, които преобладаващо са примери на нишова конкуренция и чийто успех в не-малко случаи е основно резултат от пряката намеса на даден регулаторен орган (секторния регулатор или орган по конкуренция).**

Анализ на наличните данни показва, че 12 от 31 страни в Европа са въвели в различна степен отделни мерки, насочени към осигуряване на достъп на MVNO до мрежите на MNO (мрежовите мобилни оператори). В нито една страна обаче този достъп не е предмет на цялостна и детайлна регулаторна уредба.

В седем от тези дванадесет страни (Австрия, Дания, Финландия, Германия, Ирландия, Италия, Норвегия) мерките са наложени в резултат на конкурентноправен анализ при оценки на концентрации или производства за установяване на конкурентноправни нарушения, при които са поети задължения. В пет страни, достъпът на MVNO е бил регламентиран или по повод разрешения за радиочестотен спектър (Германия и Франция), или във връзка със специфични технологии (Чехия), или под формата на задължения към специфични разрешения. В случая на Германия, наложените задължения по повод разрешения за спектър са или вече изтекли, или изтичащи към края на 2020г., като не се предвижда продължаването им, а по-скоро замяната им със задължение за договаряне на равнопоставен достъп. В случая на Ирландия е поето доброволно задължение за предоставяне на достъп в рамките на тръжна процедура за 3G. В примера на Гърция, регулаторът е наложил задължения към разрешенията за ползване на радиочестотен спектър, изискващи договаряне на достъп на търговска основа. В примера на Кипър, Северна Македония и Норвегия задължения за MVNO достъп са били наложени на историческите оператори в резултат на извършени пазарни анализи.

И накрая, като бъде изключен примерът на последните три страни, в седем от девет страни, в които съществуват мерки за осигуряване на MVNO достъп, не се регулират цени или просто се изисква договаряне в условия на равнопоставеност.

**Примерите на регулаторна намеса, посочени по-горе, очертават една обща характеристика, а именно, имат за основен фокус "изравняване" на силите на потенциални MVNO с тези на основните участници, като по този начин се гарантира тяхното навлизане и оцеляване на пазара. Много от тези случаи показват обаче, че подобни примери на изкуствено задържане на MVNO модели не променя съществено конкурентната среда на пазара и със сигурност не води до значителни ползи за потребителите в посока по-атрактивни цени, разнообразие на услуги и завишено качество (каквото между впрочем MVNO не биха и могли да гарантират в повечето случаи, освен при изключително редките случаи на "full MVNO").**

От своя страна, допускането на пазара на такива участници неминуемо води до разхищение на полезен ресурс (финансов и търговски) на съществуващите участници на пазара, които трябва да им осигурят достъп до собствената си мрежа, включително инфраструктура. Това е особено вярно за пазари, характеризиращи се с малък на брой големи пазарни участници, какъвто е примерът на България, където те вече са разгърнали дейността си с покритие в национален мащаб и съответно нямат стимул да използват MVNO като алтернативен способ за достигане и покритие на определена, сегментирана клиентела (т.н. нишова конкуренция).



Интересен в този смисъл е примерът на България, където съществуват участници на пазара, които, за разлика от MVNO, притежават необходимия ограничен ресурс - радиочестотен спектър, както и напълно изградена търговска мрежа на съседни пазари (фиксиран електронно съобщителни услуги), но въпреки това не успяват да допринесат за създаването на алтернативно предлагане на атрактивни и качествени услуги на тези на основните участници на пазара.

Този пример, освен че показва превратна тенденция към задържане на ценен ограничен ресурс при неефективни пазарни играчи, всъщност поставя и основния въпрос относно състоянието на конкуренцията на българския пазар на мобилни електронно съобщителни услуги, а именно необходима ли е допълнителна регулаторна намеса за стимулиране на конкурентния процес на пазара и в частност нужни ли са по-съсредоточени регулаторни мерки за стимулиране навлизането на алтернативни пазарни участници под формата на MVNO?

Следва да се подчертае, че и към момента в България достъпът за MVNO е отворен на принципа на търговското договаряне. Като се наблюдават няколко примера от близкото минало, които показват, че българският пазар вече е отворен за MVNO, тъй като през последните няколко години вече има няколко търговски споразумения като:

- 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.).

Трябва също да подчертаем, че такива търговски предприятия не са успели да постигнат планираните резултати.

Липсата на навлизане на MVNO обаче, както и неуспешните модели на съществуващи MNO, които притежават безспорно предимство спрямо потенциални MVNO с това, че разполагат с радиочестотен спектър и изградени търговски мрежи по-скоро показва насищане на пазара на мобилни електронно съобщителни услуги в България и липса на необходимост от навлизане на нови участници. В допълнение, практиката на българския пазар показва, че за да улесни развитието на мрежите и бързото навлизане на пазара на услуги на дребно на новопридобилите спектър предприятия, КРС е приела Позиция относно предоставяне на услугата национален роуминг още през 2013г. В последствие е подписано търговско споразумение между А1 България ЕАД и Макс Телеком ООД през 2015, което е обявено публично и въпреки неговото наличие практическа реализация не е налице.

Оттук следва, че всяка допълнителна директна намеса от страна на регулаторния орган би следвало да е продиктувана от констатирани конкретни проблеми за пазара и то при демонстрирана невъзможност на общото конкурентно право да ги урегулира в рамките на контрола на антиконкурентно поведение на предприятията на пазара, нещо което на българския пазар не съществува реално и наблюдаваме опити за изкуствено създаване и насаждане на погрешно впечатление в обратна посока. Последното предполага извършване на нарочен конкурентноправен анализ на пазарната среда, без който не биха могли да бъдат очертани тенденциите за развитие на конкуренцията и открити потенциални проблеми, налагащи необходимост от регулаторна намеса.

Всъщност, данните, публикувани в годишния доклад на КРС за 2019 г., както и тези в извършения анализ на пазара на терминиране на гласови повиквания в индивидуални



мобилни мрежи през 2020 г., представят състоянието на пазара, което показва наличие на ефективна ценова конкуренция, водеща до съществени ползи за потребителя. Средната цена за повиквания от мобилни наземни мрежи в периода 2014-2018 г., посочена в пазарния анализ, е белязала спад от 37 %, а тази за повиквания към други мобилни мрежи е по – ниска с 62%, като същевременно обемът на осъществените гласови повиквания за същия период се е увеличил с 16 %. В тазгодишния си доклад КРС посочва, че приходите от мобилна телефонна услуга са намалели с 2,6 % в сравнение с предходната година, като свързаните приходи от продажби на дребно също намаляват с 3,2 %. От друга страна, най-предпочитаната от потребителите пакетна услуга е „мобилен глас и мобилен достъп до интернет“. В резултат, 83% от абонатите на пакетни услуги ползват двойна пакетна услуга с включени мобилен глас и мобилен достъп до интернет, като се отчита увеличение с 1,2 процентни пункта в относително изражение. Броят на абонатите, които ползват втория по разпространение пакет („телевизия и фиксиран достъп до интернет“) през 2019 г. се е увеличил с 6,8% и възлиза на 575 хил., което обаче няма значително отражение върху дела им (той се запазва на 8,8%). Фиксирана гласова услуга и мобилна гласова услуга в пакет, с относителен дял от 6,6% от общия брой абонати на пакети, се ползва от 428 хил. абоната (намаление в абсолютни стойности с 2,9%). Предвид това е неоснователен аргумента, че предоставянето на пакети, с включени мобилни и фиксирани услуги, представлява конкурентно предимство за мобилните оператори. Този сегмент има най-нисък дял, който показва и намаление. Тези данни, в комбинация с констатацията на КРС за общата тенденция за намаляване на приходите от предоставяне на мобилни гласови телефонни услуги в периода 2014-2018 с повече от 18% показват , че съществуващите пазарни механизми са ефективни и че не се налага допълнителна регулаторна намеса на пазара. Това от своя страна би противоречало на подход, при който регулаторна намеса, насочена към стимулиране навлизането на MVNO с оглед осигуряване на по-конкурентна среда бива заложена по принцип и без конкретен анализ в нормативен акт, каквото желание бе изразено на заседанието в комисията по транспорт, информационни технологии и съобщения, по време на приемането на законопроекта на първо четене.

Подобен подход крие риск от изкривяване на конкуренцията на пазара, като бъде допуснато навлизането и поддържането на пазара на потенциално неефективни предприятия, откликващи на краткосрочни възможности за приходи и неотговарящи на високите очаквания за качество на предлаганите услуги. По този начин неоснователно биха се обременили и съществуващите основни участници на пазара, които са ангажирали през годините значителен ресурс и ноу-хау в разработка на интегрирани продукти и услуги и които, особено в условията на пандемията от COVID-19, са подложени на допълнително натиск от загуба на значителни приходи, в резултат на драстичното намаляване на ползването на услуги в роуминг, като тези тенденции със сигурност се вписват в дългосрочна перспектива на все по-разрастващата се пандемия. Допълнителен натиск над основните участници на пазара и предизвикателство за индустрията като цяло е и перспективата от намаляване на приходите след въвеждането на регулираните на ниво ЕС цени за терминиране на повиквания в мобилни мрежи, и не на последно място необходимите значителни финансови ресурси по въвеждане на новите поколения мобилни технологии и услуги през идните години, в частност инвестициите в 5G мрежи. Предвид тези съображения, евентуално добавяне на регулаторен натиск над съществуващите предприятия на пазара под формата на регулиран MVNO достъп е не просто ненужно, а би представлявало сериозен риск за цялостната стабилност на сектора.

С разпоредбата на § 77. от Проекта на ЗИД на ЗЕС, се въвежда чл. 80а, като посочената разпоредба предвижда изрична възможност във всеки един момент, а именно „при предоставянето, изменението или удължаването на срока на индивидуални права за ползване на радиочестотен спектър с цел насърчаване на действителната конкуренция и избягва нарушения на конкуренцията във вътрешния пазар КРС да разполага с възможността да предприема мерки като определяне на условия, свързани с възможността за налагане на



задължения за предоставяне на достъп на едро или роуминг в някои радиочестотни ленти или определени групи радиочестотни ленти със сходни характеристики. Разбира се в духа на Кодекса е предвидено, че при тяхното определяне се взема предвид подхода за пазарен анализ и принципите на консултативност, публичност и прозрачност. С нормата на чл. 80а се транспонира прецизно разпоредбата на чл. Чл. 52, параграфи 1 и 2 от Кодекса.

**В този смисъл изцяло синхронизираното въвеждане на Кодекса в националното законодателство, така както е предложено от вносителя 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 Европейския кодекс за електронно съобщителни услуги 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.**

**От съществено значение е, че ex ante регулаторни задължения следва да бъдат налагани на пазар на едро, само където има едно или повече предприятия със значителна пазарна сила, с цел да се осигури устойчива конкуренция, и където предвидените в правото на Съюза в областта на конкуренцията и в националното право в областта на конкуренцията средства не са в състояние да решат проблема.**

**Европейската комисия състави насоки на ниво на Съюза за националните регулаторни органи в съответствие с принципите на правото на конкуренцията, които да бъдат следвани при оценката за наличието на ефективна конкуренция на даден пазар и при оценката на значителна пазарна сила.**

**В този смисъл всяка ex-ante намеса следва да е в унисон с европейските практики и насоки.**

С уважение:

Д-р Жанет Захариева, Председател на УС на АСТЕЛ