

Физическата инфраструктура и нейното използване от операторите на електронно съобщителни мрежи

Камена Цанева*, Дарина Стоянова**

* „Мултимедиа БГ“ ЕООД, гр. София, e-mail: kamena@multimedia-bg.net

** „Вирджиния Ер Ен“ ЕООД, гр. Бургас, e-mail: darina@rn-tv.com

Настоящата статия разглежда проблемите, възникващи пред бизнеса при транспонирането на Директива 2014/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи в нашето законодателство, а именно приемането на Закон за електронно съобщителните мрежи и физическа инфраструктура (ЗЕСМФИ).

В статията се засягат увеличаването на административната тежест и разходите за изграждане на електронно съобщителни мрежи, което е в противоречие с целите на Директивата и на нейната основна цел - изграждане на евтини за крайния потребител високоскоростни електронни съобщителни мрежи, а от там и за развитие на цифровото общество като цяло.

Physical infrastructure and their use by the operators of electronic communications networks (Kamena Tsaneva, Darina Stoyanova). *This article consider the problems arise afore the business when do transposition of Directive 2014/61/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks in our legislation, namely the Act of Electronic Communications Networks and Physical Infrastructure.*

The article concerns the increase in the administrative burden and the cost of building electronic communications networks, which are in conflict to the objectives of the Directive and its overarching purpose of building high-speed electronic communications networks cheap to the end user, and therefore developing the digital society as a whole.

I. Увод

Европейският съюз освен икономическо обединение и отваряне на географските граници пред икономиката и гражданите има основна цел да създаде единна правна система, като допуска месните законодателни органи да го допълнят според нравите и обичаите на съответната държава членка. Така например Европа създава:

- Регламенти – въвеждат се в местните законодателства в своята цялост;
- Директиви - мерки, които следва да се транспонират в местните законодателства в определен срок за да постигнат целите, определени в директивите;
- Препоръки и становища- позволяват на институциите на ЕС да изразяват своето мнение и да предлагат насоки за действие, без това да води до правни задължения за тези, към които са насочени. Те нямат

задължителен характер

II. Състояние на проблема

В нашата страна още от миналия век, в средата на 1998 г., беше приет „Закон за далекосъобщенията“, с който се определяше лицензионен режим за дейностите в телекомуникационни сектор и налагаше редица ограничения в изграждането на далекосъобщителни мрежи. Законът претърпя множество поправки с цел изглаждане на несъвършенствата му, като през 2007 г. стана ясно, че технологиите толкова много изпреварват законодателството, че се налага създаването на нов закон за електронните съобщения (ЗЕС). Този закон е в сила и до днес, макар и многократно прекърпван и променян (до сега 47 пъти, за последно през Март 2018 г.). Отново технологичното израстване на световно ниво и нуждата от високоскоростни мрежи и услуги

накара европейския законодател да наложи промени в местните законодателства създавайки за телекомуникационния сектор Директива 2014/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи.

Така на 22 февруари 2018 г. Народното събрание прие Закон за електронните съобщителни мрежи и физическата инфраструктура (ЗЕСМФИ). С този закон съгласно §2 от Допълнителните разпоредби се „въвеждат изискванията на Директива 2014/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи“.

Още с приемането на закона бизнесът забеляза неговите пропуски и несъвършенства.

Така приетият закон не транспонира правилно Директива 2014/61/ЕС. Заложените в него норми и правила не само не намаляват разходите на предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи, а напротив - налагат допълнителни финансова и административна тежести на операторите. По този начин законът не отговаря на основната цел на Директивата- *(9) ... осигуряване на бързото и широко разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи, като същевременно се запази ефективната конкуренция...*

Представители на малкия и среден бизнес участваха активно в заседанията на Комисията по транспорт и съобщения в Народното събрание при обсъждането на законопроекта. Обаче почти всички техни разумни предложения бяха отхвърлени.

Ето за какво става въпрос.

III. Допълнителни и нови финансови тежести

1. ЗЕСМФИ не съответства на целите и принципите на Директива 2014/61/ЕС, като дори в целите на закона (чл.2) не са посочени тези от Директивата и съответно намаляването на разходите не е основен предмет на нормативния акт. Несъответствието е толкова голямо, че си личи от самото заглавие на Директивата - *мерки за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи*, което липсва в целите на закона.

2. В закона се твърди, че има намаляване на административната тежест (чл.2, т. 4), което обаче не е така на практика, защото се въвеждат нови

допълнителни държавни и административни такси, както и редица нови разрешителни и допълнителни документи от местни власти - общините и Комисията за регулиране на съобщенията.

И по конкретно, според приетата разпоредба на чл.3 ал. 4, която гласи „*(4) Цените, които мрежовите оператори могат да определят за предоставяне на достъп до и за съвместно ползване, право на преминаване, за координиране, съгласуване или за други дейности по този закон, отразяват всички разходи, които са свързани със съответната дейност*“.

Това на практика означава, че изцяло във властта и преценката на мрежовия оператор, собственик на инфраструктурата е определянето на цената за достъп до и взаимно свързване. И в действителност няма кой да контролира този процес. Законът предвижда въвеждането на методика за разпределение на разходите, но в нея по последни данни има не изчерпателно изброени допустими разходи за определяне на цените, а няколко принципа, които трябва да дадат рамката (чл.2). Принципите са:

- a) разходна обусловеност (причинно-следствена връзка между разходите и дейността) - разходите се разпределят по тези услуги, за осигуряването на които са направени;
- b) прозрачност;
- c) равнопоставеност;
- d) пропорционалност;
- e) липса на антиконкурентно крос-субсидиране.

Още след първия прочит става ясно колко добри намерения има Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС), създавайки тези принципи и колко неработещи на практика са те. Дават пълна свобода на мрежовите оператори, което нямаше да е толкова лошо, обаче на практика имаме 4 монополиста, собственици на физическата инфраструктура, която основно се използва от телекомуникационните оператори – трите енергоразпределителни предприятия със своите стълбове и БТК със своята канална мрежа. Всичко остава в техните ръце и много ясно се вижда как в никакъв случай не ще се намалят разходите за изграждане на електронно съобщителни мрежи (ЕСМ).

3. Тази свобода е допълнена с възможността на мрежовите оператори (МО) да създадат Общи условия (Чл. 15, ал. 3 т. 4) – прозрачни, пропорционални и справедливи, в

които да бъде включен механизъм на ценообразуване и цени, което считаме, че противоречи на духа на директивата, защото дава пълна свобода на мрежовите оператори самостоятелно и самоволно да определят цени на достъп. За да има на практика намаление на разходите по изграждане на високоскоростни мрежи, следва цените за достъп да бъдат регулирани.

Наши опоненти биха възразили, че при свободната икономика пазара определя и цената. Не бихме се съгласили с това мнение, защото на българския телекомуникационен пазар съществуват т.н. естествени монополисти- трите ЕРП- та по отношение на стълбовната мрежа и БТК по отношение на каналната мрежа. Няма как пазара на тези услуги да бъде свободен при положение, че липсва конкурентното начало. Останалите оператори не могат да осъществяват своята дейност, ако не ползват мрежите на някои от тези четири предприятия. За разлика от ЕРП-тата, чиято основна дейност е друга – предоставяне на електроенергия до крайни потребители, по положението с БТК не е така. Каналната мрежа се използва веднъж от тях като оператор, който предоставя интернет и телевизия, и още веднъж от кабелните оператори, които предоставят същите услуги. Последните обаче плащат наем затова и вече има нарушение в конкурентната среда.

4. На следващо място с новия ЗЕСМФИ има отстъпление от по-рано действащата уредба (ЗЕС), в която правото на ползване на линейни инженерни мрежи на транспорта, водоснабдяването и канализацията, електроснабдяването, електроразпределението, газоснабдяването, хидромелиорации можеше да се предоставя срещу еднократно обезщетение. В сега приетия режим на закона правото на ползване се получава с писмен договор включително за наем (чл.30 ал.1). Наемните отношения винаги са с по-голяма стойност от еднократно обезщетение, което освен това следва да е разумно и съобразено с предмета на договора. С тази промяна още веднъж се допуска облагодетелстване на мрежовите оператори, разполагащи с физическа инфраструктура, без дори да се уточнява дали и как трябва да докажат собствеността си.

5. В допълнение, с чл.21 се дават редица възможности и вратички на мрежовите оператори да откажат предоставянето на достъп до инфраструктурата, която както посочихме по-горе е съсредоточена в 4 предприятия в страната и сама по себе си е уникална. Единствената алтернатива

би означавало изграждането на собствена инфраструктура, което е сериозна инвестиция и би било в противоречие с духа на Директивата.

Какво би станало ако някой от тези 4 мрежови оператора реши да предоставя инфраструктурата си само на един оператор на електронно съобщителна мрежа? Никой не би могъл да му попречи, въпреки, че на практика това би означавало нарушение на конкурентността на предприятията, защото предвидената санкция е в размер, който не би уплашил едно голямо предприятие,.

6. Новото изграждане, както и поддръжката на физическата инфраструктура вече се извършва по правилата на Закона за устройство на територията (чл.47), като ЗЕСМФИ засяга само сервитутите – тяхното възникване и управление. Така например следващо несъответствие с целта на директивата откриваме в чл. 34 ал.3 и 4 където се допуска съвместно ползване на сервитутна ивица на физическа инфраструктура за разполагане на ЕСМ срещу възнаграждение, което не е обезщетение на собственика на имота, а е един вид възстановяване на разходите на мрежовия оператор и то може да достигне до размера на платеното от титуляра обезщетение. Считаме, че такава практика е порочна особено след като за ЕСМ не възникват сервитути съгласно чл.31 ал.6.

7. Друго противоречие с основната цел на директивата има в чл.52 от ЗЕСМФИ, където се регламентира правилата за изграждане на ЕСМ във физическа инфраструктура. Въпреки, че мрежата вече не е строеж, за нея се изискват проект и становища от инженери със същата тежест, каквато бяха в предишния режим. Освен това, специално за физическа инфраструктура, чрез която се предоставят услуги по закона за енергетиката следва да се състави протокол за изградената мрежа, подписана от всички участници на проектирането и изграждането, който протокол се изпраща в Единната информационна точка (ЕИТ) за регистрация и на кмета на общината. Следва регистрация в ЕИТ и проверка от кмета, който следва да има компетентност да установи наличие на основания за премахване на мрежата и да го направи ако има такива. Тази административна процедура е нова, отнема дълъг период от време и е свързана със значителни финансови разходи. Освен това в последната редакция за методиката за разпределение на разходите при определяне на цени, се допуска дори заплащане от оператора на ЕСМ на този протокол, които суми се получават

от МО, което е отново увеличение на разходите за изграждане на ЕСМ.

8. Като наследство от стария закон (ЗЕС), в новия, въпреки, че не са строежи, с чл. 57 се въвежда задължение да бъдат поддържани карти, регистри по смисъла на Закона за кадастъра и имотния регистър за мрежите. Този закон урежда воденето и ползването на Кадастъра - съвкупността от основни данни за местоположението, границите и размерите на недвижимите имоти. Не намираме нищо общо между една ЕСМ и недвижим имот, така, че не намираме и предпоставки мрежите да попадат в подобен режим. Това само увеличава административната тежест и разхода на средства за поддържане на регистри, карти и системи в точно определени форми.

9. При преместване на физическа инфраструктура, в която има разположена ЕСМ, операторът на ЕСМ трябва да плати за преместването, въпреки, че той не е инициаторът на действието (чл.61 ал.5). Считаме, че след като инициативата за преместването е на мрежовия оператор, то той трябва да поеме всички негативи от това. В противен случай отново се увеличават разходите за изграждане и поддържане на ЕСМ.

10. Въпреки настояването на бизнеса, въздушното изграждане на мрежи, което е по-бързо, икономически по-изгодно и по-лесно за поддържане, не беше разрешено свободно. В Закона за устройство на територията, който регламентира строителството в страната, има определение за „малко населено място – такова до 30000 жители”. Незнайно защо, тази цифра не беше възприета в редакцията на ЗЕСМФИ (чл.63, ал.1), а остана странно определената 10000 жители. По този начин се оскъпява изграждането на мрежи в малки населени места, което по документи надхвърлят тези жители.

11. Разполагането на ЕСМ в сгради или ползването на точката за достъп до сградата се извършва възмездно (чл.75, ал.1). Така на практика се увеличава финансовата тежест на мрежата.

12. С чл. 81, ал. 8 се регламентират таксите, събирани от Комисия за регулиране на съобщенията за решаване на спорове. Към днешна дата няма тарифа за таксите, но се надяваме, те да бъдат достъпни за операторите на ЕСМ, за да имат възможност да търсят правотата си. В допълнение е допуснато да се присъждат разноски по споровете (чл.81, ал.10)

IV. Административна тежест:

1. В сферата на телекомуникациите дейността на операторите се регулира от следните закони:

- Закон за електронните съобщения
- Закон за устройство на територията
- Закон за защита на потребителите
- Закон за защита на личните данни
- Закон за авторското право и сродните му права
- Закон за радио и телевизия
- Закон за електронните съобщителни мрежи и физическата инфраструктура.

Към тези закони има множество специализирани наредби и други подзаконови актове.

Последно приетият ЗЕСМФИ изисква приемане на още други пет подзаконови нормативни акта - наредби по (чл.5, ал.4; чл. 32, т. 2, чл. 57, ал. 2; чл. 63, ал. 5), методика, инструкции и тарифи. Следенето на всички нормативни документи и тяхното изпълнение е трудоемък процес и изисква специално подготвени кадри, което увеличава административната тежест на операторите. Тези подзаконови актове следваше да бъдат приети в 6 месечен срок от приемане на закона, но въпреки че този срок е изтекъл, наредби няма. Това допълнително утежнява отношенията между операторите поради липса на адекватна правна уредба.

2. Законът въвежда тежки и тромави процедури. Например

- за сключване на споразумение между МО и ОЕСМ за получаване право на достъп и взаимно свързване (чл. 20 във връзка с чл. 15 и чл. 17);

- дейностите по разполагане на мрежите във ФИ (чл. 52 и 53) преминават през съгласуване с мрежов оператор, протокол, подписан от всички участници в проектирането и изграждането, регистрация в ЕИТ и компетентна намеса на общинските власти

- поддържане на карти, регистри, информационни системи включително в електронен вид от всеки оператор на ЕСМ (Чл. 57)

3. Бихме могли да споменем и едно предимство на новия закон, което обаче още нямаме сигурност до колко ще е работещо. Това е създаването на Единна информационна точка (ЕИТ), която ще съдържа пълна информация за изградената физическа инфраструктура и електронно съобщителни мрежи на територията на страна на едно място. Така всеки оператор, държавен орган или гражданин може да има

достъп до полагащата му се информация. Към днешна дата проектът по създаване на ЕИТ е на ниво анализ и няма информация дали и какво ще се случи на практика.

4. Друго добро намерение в закона е координирането на дейностите по разполагане, поддържане или подобряване на елементи на ЕСМ или изграждане на ФИ. Всичко щеше да бъде много добре, но като се има предвид как е прокопана страната надлъж и нашир и колко много са изградените вече мрежи и инфраструктура, оценяваме намерението за координация като безвъзвратно закъсняло и такова, което няма да донесе кой знае каква полза за операторите.

5. Контролът по спорове между субектите в процесите, регламентирани от закона и спазването му е в ръцете на Комисията за регулиране на съобщенията. Предстои да се създаде и тарифа за таксите на комисията. Отново има несигурност и пропуснати срокове, въпреки че изминаха 6 месеца от приемането на нормативния акт.

Предоставянето на общините редица правомощия по новия закон, включително и заповеди за премахване на изградена мрежа, също не е добре премислено. Администрациите нямат необходимия професионален, финансов и човешки капацитет да извършват подобна специализирана дейност. Големите общини може и да имат специалисти в тези тясно специализирани области, но в малките ще възникне проблем при прилагането на закона.

6. Като всеки нормативен акт и в ЗЕСМФИ има санкции. Имат ли обаче те възпитателен характер за участниците в процесите или са препъни камъни само за малките и средни оператори. Глобите в размер 1000 лв – 3000 лв не биха могли да спрат монополистите да предоставят достъп до физическата си инфраструктура, особено след като има изискване операторът на ЕСМ да подаде „мотивирано искане“. Какво се крие зад мотивираното искане можем само да гадаем, но май чл.92, ал. 1 е създадена точно за това да се подбира кой да получи достъп и на кого да бъде отказан такъв, като за това има вратичка да бъде отървана и глобата, оказвайки се, че искането за достъп не е било мотивирано.

V. Заключение

Видно от посочените примери със Закона за електронните съобщителни мрежи и физическата инфраструктура вместо да се намалят

разходите и да се облекчи административната и финансова тежест, на операторите се налагат нови такси за плащане и нови документи и процедури, свързани с държавната и общинска администрация и между участниците в процеса. Всичко това считаме че противоречи на Директивата, а именно нейната основна цел „1. Настоящата директива има за цел да улесни и стимулира разгръщането на високоскоростни електронни съобщителни мрежи чрез насърчаване на съвместното използване на съществуващата физическа инфраструктура и чрез създаване на условия за по-ефикасно разгръщане на нова физическа инфраструктура, така че тези мрежи да могат да се разгръщат на по-ниска цена.“

Предоставените в Директивата права на държавите членки сами да определят различните правила, мерки и норми не се отрази добре на българските мрежови оператори. Категорично може да се каже, че допълнителните тежести узаконени от нормативния акт, не отговарят на духа на Директивата и на нейната основна цел - изграждане на евтини за крайния потребител високоскоростни електронни съобщителни мрежи, а от там и за развитие на цифровото общество като цяло. Изпълнението на този закон на практика ще наложи увеличение на цените на абонатите, тъй като новите финансови и административни тежести трябва да се обезпечат. От това ще пострада крайният потребител, който ще бъде принуден да заплаща по-високи месечни такси и в крайна сметка ще се откаже от услугата, ако не му е жизнено важна.

Литература:

1. Закон за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура
2. Директива 2014/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи
3. Закон за електронните съобщения
4. Закон за устройство на територията