

EXPUNERE DE MOTIVE

la proiectul deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații pentru modificarea și completarea Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 338/2010 privind regimul de autorizare generală pentru furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice

Furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice reprezintă principalul segment de care se leagă totalitatea activităților, drepturilor și obligațiilor furnizorilor din domeniul comunicațiilor electronice, regimul de autorizare generală constituind setul de reguli și principii aplicabile persoanelor care intenționează să furnizeze rețele și servicii de comunicații electronice în România.

Legislația de la nivelul Uniunii Europene în domeniul reglementării comunicațiilor electronice a fost modificată și completată ca urmare a adoptării Directivei 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 de modificare a Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile de comunicații electronice, a Directivei 2002/58/CE privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului, respectiv a Directivei 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice.

Ca urmare a transpunerii în legislația națională a acestor directive, precum și consecință a procesului de sistematizare a cadrului de reglementare aplicabil în domeniul comunicațiilor electronice, la data de 27 decembrie 2011 a intrat în vigoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice. Ulterior, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 a fost aprobată cu modificări și completări de Legea nr. 140/2012.

Potrivit art. 154 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, ANCOM este ținută de obligația de a revizui regimul de autorizare generală pentru a-l pune în acord cu noile dispoziții aplicabile cadrului de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice.

Pe cale de consecință, ANCOM propune prezentul proiect de decizie de modificare și completare a Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 338/2010 privind regimul de autorizare generală pentru furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice, având ca principal obiectiv adoptarea unor prevederi în legislația secundară care să reflecte dispozițiile relevante ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011. În subsidiar, prezentul proiect de decizie urmărește valorificarea experienței dobândite de Autoritate ca urmare a aplicării legislației secundare.

În ordinea dispunerii lor în proiectul de decizie, principalele modificări și completări privesc:

1. Excepția de la notificare

Prezentul proiect de decizie cuprinde o nouă exceptare de la obligația transmiterii notificării aplicabilă în cazul persoanelor care, urmare a acordurilor internaționale la care România este parte privind coordonarea destinației anumitor frecvențe radio în scopul asigurării de servicii de comunicații electronice transfrontaliere, pot solicita acordarea dreptului de utilizare a acestor resurse limitate. Sunt vizati de o astfel de excepție, spre exemplu, operatorii sistemelor globale de comunicații mobile prin satelit (G-MPCS/S-PCS).

Exceptarea are ca obiectiv diminuarea sarcinii administrative din partea statului român în scopul includerii teritoriului național în aria de acoperire a rețelilor de comunicații electronice prin care se asigură servicii de comunicații electronice cu caracter transfrontalier. Așa fiind, utilizatorii finali vor putea beneficia de serviciile de comunicații electronice și pe perioada în care se vor găsi pe teritoriul României.

Totuși, exceptarea nu acoperă și situațiile în care persoanele vizate ar asigura în nume și pe seamă proprie servicii de comunicații electronice utilizatorilor finali stabiliți pe teritoriul României. Într-o asemenea ipoteză, având în vedere caracterul de continuitate al asigurării serviciilor de comunicații electronice pe teritoriul național și al responsabilităților ANCOM în această privință, va fi necesară transmiterea notificării privind furnizarea de rețele publice de comunicații electronice, respectiv privind furnizarea de servicii de comunicații electronice destinate publicului. În cele din urmă, prin sintagma „utilizatori finali stabiliți pe teritoriul României” se înțelege utilizatorii finali, indiferent de naționalitate, care își au domiciliul sau reședința obișnuită în România.

2. Regimul transmiterii notificării de către persoanele străine

Cu ocazia adoptării Deciziei președintelui ANCOM nr. 338/2010 pentru prima dată au fost reglementate expres la nivelul legislației secundare obligațiile care revin persoanelor străine în legătură cu transmiterea notificării privind furnizarea de rețele sau servicii de comunicații electronice pe teritoriul României.

Așa fiind, persoanele străine cu sediul principal într-unul din statele membre ale Uniunii Europene (în continuare, UE) sau ale Spațiului Economic European (în continuare, SEE) care își exercită dreptul de stabilire în România, în conformitate cu art. 49 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (în continuare, TFUE), prin înființarea de agenții, sucursale, filiale etc., au obligația de a transmite ANCOM documente emise de autoritățile publice române corespunzătoare acestor unități. În cazul stabilirii prin înființarea unei unități fără personalitate juridică, suplimentar față de documentele necesare identificării acestei unități, se vor transmite și documente de identificare aferente societății-mamă, în traducere autorizată în limba română, în scopul determinării persoanei care are responsabilitatea acțiunilor acestei unități.

Pe de altă parte, persoanele străine cu sediul principal într-unul din statele membre ale UE sau SEE care își exercită dreptul de liberă prestare a serviciilor în România, în conformitate cu art. 56 din TFUE, au obligația de a transmite ANCOM documente care asigură informații echivalente, emise de autoritățile publice din statele de origine, în traducere autorizată în limba română, la care se adaugă informații privind o adresă de contact de pe teritoriul României și o persoană împuternicită să angajeze răspunderea în relația cu ANCOM. Persoana împuternicită nu este în mod obligatoriu resortisant al statului român, însă trebuie să își aleagă la rândul acesteia o adresă de corespondență pe teritoriul României.

În această privință este important a sublinia faptul că ANCOM nu obligă în niciun mod persoanele străine cu sediul principal în statele membre UE sau SEE să își exercite unul sau altul din drepturile pe care le recunosc acestora dispozițiile TFUE, aceasta fiind o decizie care le aparține în totalitate, în funcție de interesele lor comerciale. În cadrul procedurii de autorizare ANCOM se limitează la aplicarea dispozițiilor legislației secundare în funcție de opțiunea aleasă de solicitantii persoane străine cu sediul principal în statele membre UE sau SEE.

În cele din urmă, persoanele străine cu sediul principal în afara UE sau SEE nu beneficiază de dreptul de liberă prestare a serviciilor. Prin urmare, aceste persoane au posibilitatea de a furniza rețele sau servicii de comunicații electronice numai în condițiile stabilirii cu titlu secundar pe teritoriul României. Pe cale de consecință, această categorie de persoane străine, are obligația de a transmite ANCOM documente emise de autoritățile române aferente unităților prin care acestea s-au stabilit cu titlu secundar pe teritoriul României.

Această abordare nu va fi modificată, însă practica Autorității dobândită de la momentul intrării în vigoare a Deciziei președintelui ANCOM nr. 338/2010 a relevat necesitatea realizării unor intervenții asupra cuprinsului art. 5 în scopul evitării apariției unor dificultăți de interpretare a textului.

Astfel, s-a evidențiat faptul că persoanele străine cu sediul principal în statele membre ale UE sau SEE care își exercită dreptul de liberă prestare a serviciilor sunt cele care nu s-au stabilit în România, în sensul că nu figurează într-unul din registrele publice ținute în astfel de scopuri de către autoritățile publice române. ANCOM subliniază că este vorba despre lipsa unei stabiliri din punct de vedere juridic în România, existența unui birou, punct de lucru, adresă de contact etc. pe teritoriul național nefiind de natură a califica respectivul solicitant ca fiind stabilit în România printr-un sediu secundar.

În acest context, ANCOM atrage atenția persoanelor străine ce își exercită dreptul de liberă prestare a serviciilor că, în măsura în care activitatea lor desfășurată pe teritoriul național dobândește caracter de permanență sau continuitate au obligația de a se stabili din punct de vedere juridic în România. Subliniem faptul că, din punctul de vedere al ANCOM, trecerea unui resortisant dintr-un membru UE sau SEE de la furnizarea în condițiile libertății de prestare a serviciilor de comunicații electronice, la furnizarea acestora în condițiile dreptului de stabilire, va fi opțiunea exclusivă a persoanelor străine în cauză și nu va presupune realizarea unei noi notificări, ci numai transmiterea unei informări către ANCOM. În funcție de circumstanțele concrete, în principal în scopul emiterii unui nou certificat constatator, ANCOM va putea solicita persoanei în cauză transmiterea unor documente corespunzătoare sediului secundar stabilit în România.

Celelalte intervenții realizate asupra articolului 5 nu au vizat în mod direct persoanele străine, ci flexibilizarea sarcinii administrative în vederea realizării notificării intenției de a furniza rețele sau servicii de comunicații electronice.

Astfel, s-a renunțat la obligația de a transmite actul constitutiv/actul de înființare, împreună cu toate modificările și completările, sau certificatul constatator în acest sens.

În plus, s-a menționat faptul că dovada calității de reprezentant al solicitantului se referă la persoana care semnează formularul-tip al notificării. Reprezentantul solicitantului poate fi cel legal, caz în care dovada calității și a puterilor de reprezentare se va realiza cu orice document relevant în acest sens (act constitutiv/act de înființare ori o modificare/completare a acestuia care în prezent produce efecte, certificat constatator emis în acest scop de oficiul registrului comerțului etc.) sau convențional, caz în care este necesară proba calității și a puterilor de reprezentare atât ale mandatarului, cât și ale mandantului.

3. Aspecte privind securitatea și integritatea rețelor și serviciilor de comunicații electronice

O serie de modificări au fost aduse capitolului referitor la securitatea rețelor și serviciilor de comunicații electronice, fiind introduse și dispoziții care privesc integritatea rețelor.

Modificările și completările prezentului proiect de decizie pe marginea acestei teme reflectă prevederile corespunzătoare din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, obiectivul fiind asigurarea utilizării în condiții de siguranță a rețelor și serviciilor de comunicații electronice. De asemenea, o altă finalitate urmărită este stabilirea responsabilității furnizorilor în ceea ce privește securitatea și integritatea tuturor rețelor și serviciilor de comunicații electronice, respectiv informarea utilizatorilor în legătură cu incidentele legate de securitatea datelor acestora.

4. Furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice în situații deosebite

Una din cele mai importante noutăți în această materie vizează extinderea obligațiilor incidente pe perioada situațiilor deosebite, referitoare la luarea tuturor măsurilor pentru asigurarea integrității rețelelor și a continuității furnizării serviciilor de comunicații electronice, precum și pentru a permite realizarea comunicațiilor dintre autoritățile publice cărora le revine responsabilitatea privind organizarea apărării împotriva dezastrelor, la nivelul tuturor furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice. În prezent, aceste obligații incumbă exclusiv în sarcina persoanelor care furnizează publicului rețele sau servicii de comunicații electronice.

Extinderea sferei destinatarilor normei juridice este motivată de caracterul excepțional al situațiilor deosebite care pot justifica impunerea obligațiilor. Având în vedere că situațiile deosebite sunt de natură a afecta grav viața sau sănătatea persoanelor, acest fapt reclamă necesitatea asigurării rapide a unor mijloace de comunicație și, prin umare, a apelului la orice resursă disponibilă în acest sens.

5. Prevederi referitoare la resursele de numerotație

Dispozițiile art. 38 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 au asigurat premisele pentru ANCOM de a acorda și furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice posibilitatea de a beneficia de dreptul de utilizare a anumitor resurse de numerotație. Totuși, potrivit prevederilor din legislația primară, aceasta reprezintă o posibilitate pentru ANCOM, iar nu o obligație.

Astfel, având în vedere realitățile de ordin tehnic care țin de dezvoltarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice, ANCOM consideră oportună asigurarea dreptului furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice de a beneficia de anumite resurse de numerotație. Un prim pas în acest sens este realizat chiar prin prevederile proiectului de decizie supus consultării publice unde a fost recunoscut dreptul furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice în legătură cu anumite resurse de numerotație, fiind menționate, cu titlu general, și o parte din obligațiile corelative ce le vor incumba acestora.

De asemenea, în temeiul art. 8 alin. (2) lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 și în lumina precizărilor considerentului nr. 46 din Directiva 2009/136/CE, ANCOM a prevăzut în proiectul de decizie supus consultării publice obligația pentru furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și pentru titularii licențelor de utilizare a resurselor de numerotație de a nu restricționa din proprie inițiativă accesul utilizatorilor finali la anumite resurse de numerotație, cu excepția situațiilor de fraudă sau abuz. O astfel de dispoziție are ca obiectiv prevenirea situațiilor în care accesul utilizatorilor finali ar putea fi blocat la resursele de numerotație având un anumit format sau care sunt asignate unui anumit utilizator. Situațiile de fraudă sau abuz reprezintă o excepție de la această regulă, blocarea fiind o măsură în beneficiul utilizatorilor finali. Totuși, în asemenea situații blocarea accesului utilizatorilor finali se va analiza și aplica de la caz la caz, nefiind posibilă blocarea accesului la toate numerele având un anumit format. Bineînțeles, aceste dispoziții nu afectează dreptul utilizatorilor finali de a solicita blocarea accesului la anumite resurse de numerotație.

Nu în ultimul rând, combaterea situațiilor de fraudă sau abuz care se realizează prin intermediul serviciilor de voce reprezintă un interes tot mai ridicat la nivelul autorităților de reglementare din statele membre UE. În acest sens, prezentul proiect de decizie conține precizări referitoare la obligațiile furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice și de servicii de comunicații electronice destinate publicului în situația în care ANCOM le sesizează existența unor cazuri de fraudă sau abuz.

6. Completarea Anexei nr. 1 la autorizația generală

Furnizarea rețelelor de comunicații electronice nu implică în mod obligatoriu și furnizarea serviciilor de comunicații electronice, precum furnizarea serviciilor de comunicații electronice nu

presupune în mod necesar utilizarea propriei infrastructuri (infrastructura poate fi proprie sau poate aparține unui terț furnizor).

Pe cale de consecință, pentru obținerea informațiilor referitoare la infrastructura utilizată pentru furnizarea serviciilor prevăzute în fișa de descriere, prin intermediul tehnologiilor, inclusiv radioterestre, la puncte fixe sau cu mobilitate limitată, ANCOM propune modificarea titlului Anexei nr. 1 la autorizația generală, astfel încât aceasta să acopere și furnizarea efectivă de servicii prin intermediul rețele publice terestre la punct fix sau cu mobilitate limitată. În mod corespunzător, se va insera și o coloană suplimentară în Anexa nr. 1 la autorizația generală în care va bifa furnizorul infrastructurii de acces, iar punctului 3.15.2 din Autorizația generală a fost reformulat astfel încât și furnizorii de servicii de comunicații electronice care asigură servicii prin intermediul rețelelor publice terestre la punct fix sau cu mobilitate limitată să aibă obligația transmiterii informațiilor privind aria de furnizare a serviciilor.

7. Completări aduse condițiilor tehnice aplicabile în cazul retransmisiei serviciilor de programe audiovizuale prevăzute în Anexa nr. 2 la Autorizația generală

Proiectul de decizie supus consultării publice propune introducerea unui set de parametri tehnici pentru rețelele de comunicații electronice utilizate pentru retransmisia serviciilor de programe audiovizuale, măsurile propuse de Autoritate fiind menite să realizeze un cadru adecvat protejării intereselor utilizatorului final în relația acestuia cu furnizorul de servicii de comunicații electronice destinate publicului. Protejarea este asigurată în special prin introducerea unor noi parametri ai rețelelor de distribuție măsurabili la priza de utilizator.

În opinia ANCOM, parametrii tehnici propuși sunt esențiali pentru asigurarea existenței unor rețele publice de comunicații electronice capabile să retransmită serviciile de programe audiovizuale la un nivel al semnalului care să reflecte corect din punct de vedere tehnic programele audiovizuale retransmise în cadrul rețelei.

În ceea ce privește determinarea, prin măsurători ulterioare, a valorilor parametrilor propuși de către Autoritate, ANCOM face cunoscut că în activitatea sa va utiliza prevederile reținute în Partea 1 „Performanța căii directe” din cadrul standardului SR EN 60728-1:2008 – Rețele de distribuție prin cablu pentru semnale de televiziune, semnale de radiodifuziune sonoră și servicii interactive. Această opțiune determină un plus de transparență în realizarea activităților de control ale ANCOM, asigurându-se în acest fel informarea furnizorilor cu privire la modalitatea de efectuare a măsurătorilor rețelelor de comunicații electronice ce sunt destinate retransmisiei serviciilor de programe audiovizuale.

8. Completarea fișei de descriere a rețelelor și serviciilor

În cadrul reuniunilor regionale organizate de către ANCOM, unii participanți au semnalat faptul că în fișa de descriere a rețelelor și serviciilor nu se regăsesc rubrici aferente retransmisiei serviciilor de programe media audiovizuale utilizând tehnologia IP. Pentru a da curs acestor observații, Autoritatea a propus încă din anul 2010 printr-un proiect de modificare și completare a Deciziei președintelui ANCOM nr.338/2010, care a fost supus consultării publice, enumerarea exemplificativă a tehnologiilor actuale utilizate pentru retransmisia programelor media audiovizuale. Astfel, pentru a nu mai exista neclarități în ceea ce privește completarea fișei de descriere, în funcție de tehnologia utilizată, în fișa de descriere a rețelelor și serviciilor (Anexa nr.3) vor fi enumerate ca tehnologii pentru asigurarea retransmisiei serviciilor de programe audiovizuale CATV, DVB-C/Mx și IPTV.

Totodată, având în vedere evoluțiile tehnologice de pe piața comunicațiilor electronice în general, inclusiv la nivel european, ANCOM a considerat oportună evidențierea în fișa de descriere a rețelelor și serviciilor a unor noi tehnologii, cum ar fi ITM Advanced pentru rețelele radio mobile celulare publice.

O altă modificare care a fost, de asemenea, propusă tot din anul 2010, privește completarea fișei de descriere a rețelelor și serviciilor astfel încât să se prevadă ca servicii distincte serviciile de telefonie destinate publicului și serviciile de comunicații electronice care permit servicii de voce

În prezent, serviciul de telefonie destinat publicului este definit la art.4 pct.36 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 ca fiind serviciul pus la dispoziția publicului care permite inițierea și primirea, în mod direct sau indirect, de apeluri naționale ori naționale și internaționale prin utilizarea unui număr sau unor numere din Planul național ori internațional de numerotație. Pe cale de consecință, caracteristica principală a unui serviciu de telefonie o reprezintă asigurarea atât a originării, cât și a terminării de apeluri prin utilizarea de resurse de numerotație.

Având în vedere că serviciile care nu respectă în totalitate caracteristicile serviciilor de telefonie, dar permit transmisia vocii, nu se regăsesc în mod explicit în secțiunea dedicată serviciilor din fișa de descriere, există posibilitatea ca solicitanții să indice, în lipsa unei rubrici dedicate special acestor servicii, furnizarea serviciilor de telefonie. Transmiterea eronată a unei astfel de informații poate avea influențe în alte domenii reglementate, precum drepturile și obligațiile asociate serviciilor de telefonie sau utilizarea resurselor de numerotație. Pentru evitarea unor astfel de situații, ANCOM propune completarea fișei de descriere la punctul B6.2, prin introducerea categoriei de „Servicii de comunicații electronice care permit servicii de voce”.

Cu titlu de exemplu, solicitanții care intenționează să furnizeze servicii de voce care asigură numai inițierea sau numai terminarea de apeluri vor indica în fișa de descriere „Servicii de comunicații electronice care permit servicii de voce”, iar nu servicii de telefonie destinate publicului.

Mai mult decât atât, luând în considerare că prin intermediul serviciilor de comunicații electronice și a unor resurse de numerotație din Planul național de numerotație se asigură accesul la o gamă largă de servicii de conținut (informații, jocuri și concursuri, etc), pentru o evidență clară a acestor furnizori se propune completarea fișei de descriere la punctul B6.2, prin introducerea categoriei „Servicii de comunicații electronice care permit accesul la servicii de conținut”.

Prezentul proiect de decizie prevede un termen extins pentru completarea în mod corespunzător a punctului B6.2 din fișa de descriere de către furnizorii deja existenți în Registrul public al furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice, respectiv data de 31 decembrie 2013.