

În temeiul Decretului Președintelui României nr. 509/2009 privind numirea președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații,

În temeiul dispozițiilor art. 11 alin. (1) și (7) și ale art. 12 alin. (1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare, ale prevederilor art. 116 alin. (1) și alin. (8)-(10) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 140/2012, precum și ale art. 18 alin. (1) din Decizia președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 480/2010 privind stabilirea procedurii de soluționare a litigiilor ce intră în competența Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații,

PREȘEDINTELE AUTORITĂȚII NAȚIONALE PENTRU ADMINISTRARE ȘI REGLEMENTARE ÎN COMUNICAȚII

emite prezenta:

DECIZIE PRIVIND SOLUȚIONAREA LITIGIULUI DINTRE RCS & RDS S.A. ȘI VODAFONE ROMANIA S.A.

I. Introducere

A. Sesizarea reclamantei

La data de 19 mai 2016, RCS & RDS S.A. (denumită în continuare *RCS & RDS*) cu sediul în București, Str. Dr. Staicovici nr. 75, Forum 2000 Building, faza I, et. 2, sector 5, a introdus la ANCOM o sesizare¹ de litigiu împotriva Vodafone Romania S.A. (denumită în continuare *Vodafone*) cu sediul în București, Str. Barbu Văcărescu nr. 201, et. 8, sector 2, prin intermediul căreia a solicitat:

1. Obligarea *Vodafone* la asigurarea continuă și nediscriminatorie a serviciilor de roaming național pe întreaga durată de valabilitate a Acordului de roaming nr. 336/27.03.2014 încheiat între părți (denumit în continuare Contractul sau Acordul), în conformitate cu obligațiile asumate de către *Vodafone* în baza Licenței de utilizare a frecvențelor radio nr. MT-CEL 02/2013 (denumită în continuare Licența), eliberată în urma procedurii selecției competitive în vederea acordării drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în benzile de 800MHz, 900 MHz, 1800MHz și 2600MHz, precum și cu dispozițiile art. 24 alin. 2 lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011²;

2. Constatarea nerespectării de către *Vodafone* a obligațiilor ce îi revin în scopul furnizării serviciilor de roaming național, obligații asumate conform Licenței și prevăzute la art. 24 alin. (2) lit.

¹ Adresa RCS & RDS nr. 6054/19.05.2016, înregistrată la ANCOM cu nr. SC-14515/19.05.2016

² Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată, cu modificări și completări prin Legea nr. 140/2012, cu modificările și completările ulterioare

h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 și, pe cale de consecință, sancționarea contravențională a *Vodafone*;

3. Obligarea *Vodafone* la încheierea unui Act Adițional la Contract în vederea eliminării prevederilor Contractului (clauza 1.5 din Anexa VI - Traffic Forecast - limitări de trafic) care împiedică asigurarea conectivității și continuității furnizării serviciilor către utilizatorii finali, pentru îndeplinirea în mod efectiv a obligațiilor privind furnizarea serviciului de roaming național în conformitate cu prevederile Licenței și dispozițiile art. 24 alin. (2) lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011.

Totodată, reclamanta a susținut că, în zilele de 1 și 2 mai 2016, serviciile de roaming național furnizate de către *Vodafone* au fost întrerupte, aspect care a afectat în mod ireparabil interesele utilizatorilor finali, deoarece aceștia s-au aflat în imposibilitatea utilizării serviciului în timpul Sărbătorilor Pascale. În acest sens, RCS & RDS a precizat că, pentru a asigura conectivitatea și continuitatea furnizării serviciilor către utilizatorii finali până la sfârșitul perioadei contractuale și pentru îndeplinirea în mod efectiv a obligațiilor privind furnizarea serviciului de roaming național, a solicitat *Vodafone* modificarea prevederilor contractuale prin care pot fi încălcate obligațiile stabilite prin Licență și care sunt susceptibile de a antrena o întrerupere viitoare a serviciilor.

La data de 10 iunie 2016, *Vodafone* a transmis răspunsul³ la sesizare, prin care a solicitat:

1. admiterea excepției necompetenței ANCOM de soluționare a litigiului;
2. admiterea excepției inadmisibilității capătului de cerere nr. 3 din sesizarea RCS & RDS;
3. respingerea ca neîntemeiată pe fond în integralitatea sa a sesizării RCS & RDS.

Între altele, *Vodafone* a arătat că nu a luat nicio măsură de restricționare, în cadrul serviciului de roaming național, a traficului abonaților RCS & RDS și că incidentele produse în perioada 1-2 mai 2016 nu s-au datorat nerespectării de către *Vodafone* a obligațiilor ce îi incumbă, ci unor motive tehnice, unele dintre acestea imputabile reclamantei. De asemenea, pârâta a mai arătat că eliminarea clauzei menționate de RCS & RDS nu are nicio justificare reală, în condițiile în care instituirea unor obligații contractuale de prognozare a traficului de către RCS & RDS, în vederea dimensionării corespunzătoare a rețelei *Vodafone*, precum și instituirea unor măsuri de restricționare a traficului în măsura în care reclamanta nu își îndeplinește propriile obligații sunt aspecte uzuale și necesare pentru a se asigura realizarea scopului Acordului, în beneficiul utilizatorilor finali ai celor doi furnizori.

Prin Acordul de roaming național nr. 336/03/27/2014 (denumit în continuare Acordul), părțile au reglementat furnizarea serviciului de roaming național de către *Vodafone*, cu scopul de a permite furnizarea de către RCS & RDS de servicii de comunicații electronice la puncte mobile în ariile neacoperite de rețeaua proprie de acces radio. Acordul a fost încheiat pentru o durată inițială de 2 ani, fiind prelungit, la data de 29 ianuarie 2016, până la data de 05 aprilie 2017.

B. Aspecte procedurale

La primul termen⁴ pe fond, Comisia de soluționare a litigiului a pus întâi în discuția părților excepțiile invocate de pârâtă în cuprinsul răspunsului la sesizare și, în considerarea argumentelor prezentate, a respins excepția de necompetență invocată de *Vodafone* cu privire la obiectul litigiului, iar, în ceea ce privește excepția de inadmisibilitate a capătului de cerere nr. 3 din sesizarea RCS & RDS, a unit această excepție cu fondul.

De asemenea, Comisia a ridicat din oficiu și a admis excepția inadmisibilității solicitării RCS & RDS referitoare la sancționarea contravențională a *Vodafone* din cadrul capătului de cerere nr. 2, cu consecința reținerii spre soluționare, în parte, a capătului de cerere nr. 2, doar în ceea ce privește constatarea nerespectării de către *Vodafone* a obligațiilor ce îi revin în scopul furnizării serviciilor de roaming național, obligații asumate conform Licenței și prevăzute la art. 24 alin. (2) lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011.

³ Adresa *Vodafone* nr. 126/09.06.2016, înregistrată la ANCOM cu nr. SC-16661/10.06.2016

⁴ Dezbateri consemnate în procesul-verbal al întâlnirii din data de 7 iulie 2016, înregistrat la ANCOM cu nr. SC-DJ-20970/4.08.2016

C. Desfășurarea procedurii

În temeiul dispozițiilor art. 7 alin. (1) din Decizia președintelui ANCOM nr. 480/2010, președintele ANCOM, prin Decizia nr. 509/2016, modificată prin Decizia nr. 102/2017, a numit Comisia responsabilă cu soluționarea litigiului dintre *RCS & RDS* și *Vodafone* (denumită în continuare Comisia), formată din următoarele persoane:

- doamna Alexandra SCHINAGEL, șef serviciu, Serviciul Litigii și Protecția Drepturilor Utilizatorilor, Direcția Juridică, în calitate de președinte,
- doamna Carmen ILIESCU, consilier juridic, Serviciul Litigii și Protecția Drepturilor Utilizatorilor, Direcția Juridică, în calitate de membru;
- domnul Marius SĂCEANU, director, Direcția Juridică, în calitate de membru;
- doamna Anișoara VLAICU, expert, Serviciul Acces și Interconectare, Direcția Reglementare Economică, Direcția Executivă Reglementare, în calitate de membru;
- domnul Iulian MIHALCEA, șef serviciu, Serviciul Coordonare Monitorizare, Direcția Executivă Monitorizare și Control, în calitate de membru.

În temeiul prevederilor art. 8 alin. (1) din Decizia președintelui ANCOM nr. 480/2010, la data de 27 mai 2016⁵, Autoritatea a transmis către *Vodafone* un exemplar al sesizării *RCS & RDS* și a solicitat părții formularea unui răspuns în termenul legal de 15 zile de la data comunicării, prevăzut de dispozițiile aceluiași articol.

La data de 10 iunie 2016, prin adresa înregistrată la ANCOM cu nr. SC-16661/10.06.2016, *Vodafone* a transmis ANCOM răspunsul său la sesizare.

În temeiul dispozițiilor art. 9 alin. (1) din Decizia președintelui ANCOM nr. 480/2010, prin adresele înregistrate la ANCOM cu nr. SC-DJ-18120/28.06.2016, respectiv nr. SC-DJ-18121/28.06.2016, părțile au fost invitate la data de 7 iulie 2016 la sediul central al ANCOM, în vederea dezbaterii pe fond a litigiului. Dezbaterile din cadrul acestei ședințe au fost consemnate în procesul-verbal înregistrat la ANCOM cu nr. SC-DJ-20970/04.08.2016.

În vederea continuării dezbaterilor pe fond, părțile au fost invitate⁶ în fața ANCOM la data de 11 august 2016. Prin adresa înregistrată la ANCOM cu nr. SC-20875/03.08.2016, *Vodafone* a solicitat Comisiei amânarea întâlnirii comune cu reprezentanții *RCS & RDS* pentru imposibilitatea prezentării în fața Autorității la termenul din data de 11 august 2016. La data de 5 august 2016⁷, Comisia, având în vedere solicitarea *Vodafone* și în considerarea art. 11 alin. (2) din Decizia președintelui ANCOM nr. 480/2010, a dispus amânarea dezbaterilor și a stabilit următoarea întâlnire în vederea dezbaterii pe fond a litigiului pentru data de 23 august 2016. Dezbaterile din cadrul ședinței din data de 23 august 2016 au fost consemnate în procesul-verbal înregistrat la ANCOM cu nr. SC-DJ-23329/06.09.2016.

Părțile au fost invitate la o nouă întâlnire în data de 7 septembrie 2016⁸, la finalul căreia Comisia, apreciind că dispune de informații suficiente pentru a delibera, a declarat închise dezbaterile, urmând să comunice părților soluția preliminară, potrivit dispozițiilor art. 15 din Decizia președintelui ANCOM nr. 480/2010. De asemenea, Comisia a acordat părților un termen până la data de 14 septembrie 2016 pentru transmiterea de concluzii scrise.

Prin adresele înregistrate la ANCOM cu nr. SC-23.912/14.09.2016 (*Vodafone*) și nr. SC-24.085/15.09.2016 (*RCS & RDS*), părțile au transmis Autorității concluzii scrise.

Prin Deciziile președintelui ANCOM nr. 980/2016 și nr. 50/2017, termenul de soluționare a litigiului a fost prelungit până la data de 19 mai 2017.

Comisia a transmis părților soluția preliminară prin adresa înregistrată la ANCOM cu nr. SC-DJ-3897/07.02.2017 și le-a pus în vedere că, potrivit art. 16 din Decizia președintelui ANCOM nr.

⁵ Adresa înregistrată la ANCOM nr. SC-DJ-15.443/27.05.2016

⁶ Prin adresele înregistrate la ANCOM cu nr. SC-DJ-20737/03.08.2016 și nr. SC-DJ-20738/03.08.2016;

⁷ Aspectele din cadrul acestei ședințe au fost consemnate în procesul-verbal înregistrat la ANCOM cu nr. SC-DJ-21106/08.08.2016;

⁸ Procesul-verbal înregistrat la ANCOM cu nr. SC-DJ-33762/21.12.2016

480/2010, pot formula o cerere motivată în vederea reanalizării acesteia. Niciuna dintre părți nu a transmis cerere de reanalizare.

La data de 15 martie 2017, în temeiul dispozițiilor art. 17 alin. (2) din Decizia președintelui ANCOM nr. 480/2010, Comisia a prezentat președintelui ANCOM raportul privind soluționarea litigiului dintre RCS & RDS și Vodafone.

II. Susținerile părților

În scopul soluționării litigiului, Comisia a luat în considerare susținerile părților formulate atât prin sesizare și răspunsul la sesizare, cât și în cadrul întâlnirilor din fața ANCOM.

A. Susținerile reclamantei

În sesizarea înaintată ANCOM, RCS & RDS a arătat că serviciile de roaming național furnizate de Vodafone în baza Acordului au fost întrerupte în data de 1 mai 2016 în intervalul orar 10:45 – 24:00 (perioadă de nefuncționare de aproximativ 12 ore), respectiv în data de 2 mai 2016 în intervalul orar 10:45 – 18:00 (perioadă de nefuncționare de aproximativ 8 ore), iar, până la momentul sesizării ANCOM, deși între părți s-a purtat o corespondență electronică pe acest subiect în perioada 3 -11 mai 2016, cauza acestor întreruperi nu a fost elucidată.

De asemenea, reclamanta a mai precizat că, la data de 5 mai 2016, prin adresa nr. 14009, a solicitat Vodafone modificarea prevederilor contractuale susceptibile de a antrena o întrerupere viitoare a serviciilor, prevederi prin care pot fi încălcate obligațiile stabilite prin intermediul Licenței, singurul răspuns al părâtei, din data de 16 mai 2016, neconținând nici un fel de date concrete cu privire la cauza incidentelor înregistrate și nicio altă contrapropunere ori stabilirea unor termene de negociere a aspectelor indicate în adresa menționată.

În cadrul dezbaterilor⁹ în fața ANCOM, RCS & RDS a menționat că, din cauza unor probleme ale rețelei de bază („core”) a Vodafone, în datele de 1 și 2 mai 2016 au fost înregistrate o serie de disfuncționalități care au determinat imposibilitatea folosirii serviciului de roaming național de către abonații RCS&RDS. Reclamanta, învederând faptul că estimările de trafic aferente lunilor aprilie-mai 2016, realizate de către reclamantă și comunicate părâtei, au fost de aproximativ 4-5 ori mai mari față de traficul realizat efectiv, a menționat că o depășire a capacității rețelei nu poate fi luată în calcul, apreciind că o explicație pentru evenimentele din datele invocate poate fi reprezentată de punerea în aplicare de către Vodafone a clauzei contractuale care îi permite acesteia din urmă să limiteze traficul de roaming național efectuat de utilizatorii reclamantei. De asemenea, în susținerea afirmației sale privind existența unei suspiciuni rezonabile privind restricționarea în mod intenționat de către Vodafone a traficului, RCS&RDS a precizat că părâta nu a oferit o explicație cu privire la cauza care a determinat apariția disfuncționalităților, dar și că o asemenea întrerupere totală a serviciului de roaming (voce, date și SMS) nu a avut loc nici cu prilejul sărbătorilor de iarnă când, deși încărcarea cu trafic a fost mult mai mare față de perioada 1-2 mai 2016 și a existat congestie, serviciul a funcționat.

În ceea ce privește o diminuare a efectelor congestiei, care potrivit susținerilor părâtei ar fi fost posibilă dacă RCS&RDS ar fi avut un management corect al traficului în situații de criză, aplicând o serie de filtre astfel încât să mențină încărcarea legăturilor de semnalizare la 80-90%, reclamanta a afirmat că aceasta nu se putea realiza în mod efectiv și eficient în momentele din perioada disfuncționalităților și a reiterat opinia conform căreia consideră că Vodafone a procedat la o activare a clauzei contractuale de „traffic forecast”, prin deprioritizarea traficului abonaților RCS&RDS. În opinia reclamantei, o dovadă care arată culpa părâtei este reprezentată chiar de mesajele de tip „system failure” care au fost transmise din rețeaua acesteia din urmă.

⁹ Susținerile în fața ANCOM din data de 7 iulie 2016, consemnate în procesul-verbal înregistrat la ANCOM cu nr.SC-DJ-20970/04.08.2016

Referitor la scopul demersului RCS&RDS în fața Autorității, despre care *Vodafone* a afirmat, în cadrul ședinței din data de 23 august 2016, că îi este neclar, în special în contextul în care părțile au realizat un upgrade al legăturii de semnalizare, menit să reducă pe viitor, într-o proporție destul de mare, eventualele situații de congestie, reclamanta a învederat că demersul său în fața Autorității s-a circumscris scopului de a lămuri, cu sprijinul ANCOM, motivul care a determinat evenimentele din 1-2 mai 2016, precum și de evitare pe viitor a unor asemenea situații, ceea ce are ca și consecință obligarea *Vodafone* la asigurarea continuității serviciului de roaming național, respectiv eliminarea clauzei 1.5 din Anexa VI la Contract, astfel cum a fost formulat acest capăt de cerere în sesizare. În acest sens, reclamanta a precizat că, până la momentul intervenției Autorității, RCS & RDS nu a avut acces la informațiile tehnice detaliate ale *Vodafone* privitoare la aceste evenimente. Totodată, RCS & RDS a menționat că, în condițiile în care se va încheia un act adițional între părți, această clauză trebuie regândită în totalitate, astfel încât să fie eliminată posibilitatea de restricționare a accesului utilizatorilor reclamantei la serviciul de roaming național, iar, în cazul nerespectării de către aceasta din urmă a clauzelor contractuale cu privire la realizarea sau încadrarea în limitele previziunilor de trafic, să fie luate în calcul alte sancțiuni, eventual de natură pecuniară (de exemplu, plata unor penalități de întârziere) și nicidecum suspendarea furnizării serviciilor.

Față de informațiile puse la dispoziție de către *Vodafone*, ca urmare a solicitării adresate părților de către Comisie, reclamanta a menționat că, din analiza acestor date coroborate cu cele deținute de RCS & RDS, rezultă că între cele două rețele a existat o congestie, însă, având în vedere că în continuare nu rezultă cauza primordială a acestui eveniment, upgrade-ul legăturii de semnalizare nu este o măsură suficientă pentru a garanta evitarea producerii unor evenimente similare în viitor. În opinia sa, se poate afirma cu certitudine că o serie de evenimente au precedat această congestie, însă nu există garanția că acestea au constituit și cauza congestiei. În acest sens, RCS & RDS a invocat alertele de tip „system failure” generate din partea VMSC¹⁰-urilor *Vodafone* care apar în log-urile reclamantei începând cu ora 10²⁰, însă conform datelor puse la dispoziție de părțile primele congestii înregistrate în VMSC-urile *Vodafone* apar începând cu ora 10⁵³. De asemenea, reclamanta, subliniind că nu contestă faptul că ulterior producerii congestiei situația a degenerat, a apreciat că o posibilă cauză a congestiei o reprezintă existența unei plaje prea mici de resurse MSRN¹¹ puse la dispoziție de către părțile, invocând că acest aspect rezultă și din răspunsul transmis *Vodafone* de către furnizorul de echipamente al părții (Huawei) în cadrul procesului de monitorizare deschisă.

În ceea ce privește opinia *Vodafone* potrivit căreia, deși a existat o congestie între rețelele celor două părți, aceasta nu provocat o blocare totală a traficului, între acestea realizându-se trafic, RCS & RDS a precizat că traficul care a funcționat normal a fost cel de voce realizat pe relația de interconectare, în schimb, traficul de roaming național a scăzut dramatic începând cu ora 11 din data de 1 mai 2016. Reclamanta a invocat faptul că inclusiv graficele de CDR¹²-uri ale părții susțin afirmația sa. De asemenea, RCS & RDS a învederat că problemele tehnice au fost înregistrate pe segmentul de semnalizare MAP¹³(SMS), în schimb semnalizarea pe partea de voce (ISUP¹⁴) a funcționat, aceasta nefiind la fel de mare ca cea de MAP.

Referitor la cele două tipuri de semnalizare, RCS & RDS a menționat că în sistemul său acestea sunt separate, iar în timpul congestiei au fost menținute ca atare, deoarece demersul constând în încercarea de balansare a traficului pentru 1-2 minute a determinat o agravare a congestiei existente, motiv pentru care a renunțat la acest demers. Totodată, față de susținerile *Vodafone* că tocmai această încercare de balansare a traficului de către reclamantă a fost cauza care ar fi putut determina congestia, dar și că semnalizarea traficului de voce în cazul serviciului de roaming național presupune parcurgerea unor procedee de MAP, iar nefinalizarea procedurii de semnalizare MAP în roaming național determină același efect pentru semnalizarea ISUP, ceea ce face

¹⁰ VMSC-Visited Mobile Services Switching Centre

¹¹ MSRN-Mobile Subscriber Roaming Number

¹² CDR- Call Detail Record

¹³ MAP – “Mobile Application Part” mesajele trimise între comutatoare mobile și baze de date (HLR) pentru autentificarea utilizatorului, identificarea echipamentului și pentru roaming

¹⁴ ISUP-ISDN User Part

imposibilă terminarea traficului de voce, RCS & RDS a menționat că, din interpretarea coroborată a graficelor, rezultă că nerealizarea procedurilor de MAP asociate traficului de voce din roaming național nu putea determina congestia, deoarece traficul ISUP în roaming național a fost foarte mic chiar și după eliberarea legăturii, respectiv după încetarea bruscă a congestiei. În acest sens, în opinia reclamantei, congestia a fost efectul unui eveniment anterior care poate fi reprezentat de procedura de „*Update location*” și nu de tentativele de efectuare a apelurilor în roaming național prin procedura MAP aferentă.

În cadrul ședinței din data de 7 septembrie 2016, RCS & RDS, reiterând scopul exclusiv de prevenție al demersului său în fața Autorității, a menționat că este dispusă să renunțe la acest demers în măsura în care *Vodafone* este de acord să negocieze și să modifice art.1.5 din Anexa nr.VI la Acord, învederând că, așa cum a arătat și în cadrul termenelor trecute, înțelege să solicite doar modificarea clauzei referitoare la restricționarea traficului, precum și, dacă pârâta consideră necesar, stabilirea unor alte mecanisme, eventual de natură pecuniară, care să sancționeze eventualele depășiri de către reclamantă ale previziunilor de trafic. Totodată, în cadrul aceleiași ședințe, reclamanta a precizat că această clauză este rezultatul unui dezechilibru existent la momentul încheierii contractului, iar producerea congestiei este aspectul care o îndreptățește să solicite prin intermediul prezentului litigiu modificarea clauzei, deoarece, în opinia sa, între incidentele din perioada 1-2 mai 2016 și respectiva clauză există o legătură.

RCS & RDS consideră că, indiferent de elementul intențional sau nu, clauza contractuală privind restricțiile de trafic poate avea efect vătămător pentru reclamantă, motiv pentru care prin intermediul prezentului litigiu urmărește cu titlu preventiv eliminarea posibilității restricționării traficului în viitor și, în măsura în care Comisia constată o culpă a *Vodafone*, obligarea acesteia la asigurarea continuității furnizării serviciului de roaming național.

În drept, în susținerea cererii sale, RCS & RDS a invocat dispozițiile art.VIII și următoarele din Licența nr. MT-CEL 02/2013, precum și ale art. 24 alin. (2) lit.h), art.142 pct.8 și art. 143 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011.

B. Susținerile pârâtei

Prin răspunsul la sesizare, *Vodafone*, invocând faptul că nu a încălcat nicio obligație referitoare la furnizarea serviciului de roaming național care îi incumbă în temeiul Licenței de utilizare a frecvențelor radio, al altor reglementări din domeniul comunicațiilor electronice sau al Contractului de roaming național existent între părți, a solicitat respingerea acesteia pe fond ca neîntemeiată.

În ceea ce privește susținerea RCS&RDS potrivit căreia cauza care a determinat în perioada 1-2 mai 2016 disfuncționalitatea serviciului de roaming național furnizat de *Vodafone* în baza Acordului a fost reprezentată de aplicarea de către pârâta a clauzei de „*traffic forecast*”, *Vodafone* a precizat atât prin răspunsul la sesizare, cât și în cadrul ședinței în fața ANCOM din data de 7 iulie 2016, că nu a procedat la aplicarea acestei clauze nici în cazul prezentei situații, dar nici în alte situații apărute pe parcursul desfășurării relației contractuale cu RCS&RDS. Totodată, pârâta a subliniat faptul că această clauză are un caracter pur tehnic, având ca scop asigurarea atât a condițiilor necesare pentru dimensionarea corespunzătoare a resurselor de rețea în vederea utilizării eficiente a acestora, astfel încât să poată beneficia de acestea cât mai mulți dintre utilizatorii celor două rețele, cât și a continuității serviciilor pentru a nu se ajunge la o afectare a traficului chiar între utilizatorii *Vodafone*.

Invocând faptul că situația dedusă spre soluționare ANCOM a survenit exclusiv ca urmare a unor probleme de natură tehnică, congestia pe legăturile de semnalizare fiind determinată în principal de pattern-ul de trafic și de punctul semafor din rețeaua RCS&RDS, *Vodafone* a precizat că, dacă am accepta susținerile reclamantei conform cărora traficul ar fi fost restricționat prin activarea de către pârâta a clauzei „*traffic forecast*”, atunci utilizatorii RCS&RDS nu ar mai fi putut iniția nici măcar „*location update*”, iar traficul de semnalizare s-ar fi blocat. Or, în cazul de față, *Vodafone* a susținut că, așa cum rezultă și din graficele anexate la răspunsul la sesizare, traficul de voce și SMS realizat de utilizatorii reclamantei s-a desfășurat în condiții de congestie, permițând efectuarea de

apeluri. În acest sens, pârâta a precizat că o dovadă o constituie mesajele de alarmare de tipul „*network congestion*” transmise dinspre rețeaua RCS&RDS, moment de la care, pentru a nu aglomera rețeaua, Vodafone nu a mai răspuns acestor mesaje.

Pârâta a menționat că, în opinia sa, dacă RCS&RDS ar fi avut un management corect al traficului în situații de criză, aplicând o serie de filtre astfel încât să mențină încărcarea legăturilor de semnalizare la 80-90%, ar fi putut evita sau diminua efectele congestiei și a învederat faptul că sarcina probei, în vederea demonstrării afirmațiilor potrivit cărora Vodafone ar fi încălcat obligația de a asigura continuitatea serviciului de roaming, dar și că aceasta a procedat la o restricționare a traficului efectuat de utilizatorii reclamantei, îi revine acesteia din urmă. Vodafone a subliniat că deși arhitectura de interconectare include 2 puncte semafor în rețeaua RCS&RDS, aceasta nu a utilizat decât unul dintre ele, încărcând astfel la valori inadmisibil de mari legătura de semnalizare respectivă.

În ceea ce privește afirmațiile reclamantei conform cărora numărul abonaților RCS&RDS aflați în roaming național în perioada 1-2 mai 2016 (care nu a depășit cifra de 250.000) nu poate fi luat în considerare ca posibilă cauză care să justifice nefuncționarea serviciului, deoarece acest număr a fost cu mult mai mic spre deosebire de cel din perioada sărbătorilor de iarnă când, cu toate că acesta s-a situat în jurul cifrei de 750.000, serviciul de apeluri în roaming național a funcționat, Vodafone a replicat că motivul care a condus la o asemenea situație critică este reprezentat de nivelul de încărcare a legăturilor de semnalizare, care a înregistrat valori de 90% în perioada sărbătorilor de iarnă și a ajuns la 100% în zilele de 1 și 2 mai 2016, în rețeaua pârâtei primindu-se mesaje de tipul „*point code congested*”.

În cadrul ședinței din data de 23 august 2016, ca urmare a poziției reclamantei care a precizat că își menține demersul în fața Autorității în vederea soluționării prezentului litigiu, deși părțile au realizat un upgrade al legăturii de semnalizare, Vodafone a menționat că, în continuare, plecând de la premisa că ambele părți sunt de bună-credință, îi este neclar scopul demersului RCS & RDS în fața Autorității și a învederat faptul că, deși reclamanta apreciază că o acțiune intenționată din partea pârâtei a determinat producerea congestiei din perioada 1-2 mai 2016, aceasta nu a probat aceste susțineri. De asemenea, pârâta a precizat că, din susținerile reclamantei formulate anterior, înțelege că scopul urmărit de RCS & RDS prin introducerea acestui litigiu în fața Autorității este reprezentat de eliminarea dreptului Vodafone de restricționare a accesului, fără nicio legătură cu previziunile de trafic efectuate sau cu tarifele percepute în cazul depășirii traficului previzionat, ceea ce nu corespunde întocmai cu capătul de cerere din sesizare.

Față de susținerea reclamantei conform căreia, din informațiile depuse la dosarul de litigiu de către pârâtă, se poate desprinde concluzia că o posibilă cauză care a generat congestia poate fi reprezentată de existența unei plaje prea mici de resurse MSRN puse la dispoziție de către aceasta din urmă, Vodafone a afirmat¹⁵ că resursele de MSRN au devenit insuficiente ca urmare a solicitărilor venite din partea GMSC-ului¹⁶ RCS & RDS, deoarece adresa care a solicitat MSRN și care nu transmitea apoi apelurile de voce a fost adresa acesteia din urmă, aspect care a generat o suprasolicitare a acestor resurse. Pârâta a precizat că, deși „pool-ul” de MSRN este utilizat pentru toate categoriile de trafic (roaming național, roaming internațional), inclusiv pentru cel realizat de către abonații săi, neexistând un „pool” distinct pentru traficul de roaming național, alarma de congestie care a fost vizibilă în sistemul Vodafone a fost o alarmă de „pool” legată strict de RCS & RDS, care se declanșează la un grad de 70%-80% de încărcare, restul MSRN-urilor funcționând normal fără să fie afectat traficul de voce, în sensul că apelurile care reușeau să ajungă dinspre rețeaua RCS & RDS se finalizau în rețeaua Vodafone. De asemenea, Vodafone a învederat faptul că din graficul depus la dosar se observă o creștere a numărului de CDR-uri în datele de 1 și 2 mai 2016, ceea ce înseamnă că s-a realizat trafic de voce, fiind însă evidentă o diferență, care se înregistrează în mod normal, între traficul de SMS și cel de voce, iar în perioada respectivă traficul de SMS a înregistrat valori mai mari față de cele ale traficului de voce. Această departajare apare ca fiind logică, deoarece SMS-urile au o schemă de „retry”, încercând să se retransmită atunci când nu

¹⁵ În cadrul ședinței din data de 7 iulie 2016, al cărei dezbatere au fost consemnate în procesul-verbal înregistrat la ANCOM cu nr. SC-DJ-23329/06.09.2016

¹⁶ GMSC-Gateway Mobile Services Switching Centre

reuesc din prima încercare, în timp ce apelul de voce se realizează în timp real, ceea ce înseamnă că dacă nu se finalizează nu va mai exista un „retry”, ci un „drop”.

Prin urmare, în opinia *Vodafone*, așa cum se reflectă și din informațiile tehnice depuse la dosar de către părți, deși a existat o congestie, aceasta nu a provocat o blocare totală a traficului dintre RCS & RDS și *Vodafone*, între rețele realizându-se trafic.

În ceea ce privește faptul că în graficele de CDR ale RCS & RDS este evidențiat doar traficul de roaming național, *Vodafone* a menționat că semnalizarea de voce și cea de SMS (MAP) nu sunt separate în cazul său, ceea ce face ca în momentul strangulării legăturii să nu mai fie permisă realizarea niciunui fel de trafic, voce sau SMS.

Referitor la măsurile adoptate de părți în vederea remedierii congestiei din perioada 1-2 mai 2016, în cadrul ședinței din data de 23 august 2016, *Vodafone*, având în vedere precizarea reclamantei potrivit căreia, în perioada congestiei, aceasta a încercat o balansare a traficului fapt ce a generat o agravare a congestiei, determinând-o să renunțe la acest demers, a subliniat că o cauză care ar fi putut determina congestia putea fi reprezentată chiar de aceste încercări ale RCS & RDS de balansare a traficului și a învederat că decizia *Vodafone* de balansare a traficului a avut ca scop tocmai asigurarea realizării traficului de roaming național, care în caz contrar s-ar fi blocat total. *Vodafone* a învederat că, din punct de vedere tehnic, singura măsură eficientă în momentul respectiv ar fi constat în întreruperea totală a traficului și reluarea ulterioară, însă persoanele de contact ale părților responsabile conform Acordului cu gestionarea traficului în timp real nu aveau atribuții să dispună o asemenea măsură, ci ar fi trebuit urmată o procedură de escalare. În opinia părâtei, măsura dispusă de RCS & RDS de separare a traficului de roaming de cel de interconectare și justificată de către aceasta prin scopul asigurării funcționării traficului de interconectare a determinat o agravare a congestiei și, poate, chiar și o menținere a acestei situații. Totodată, părâta a ținut să precizeze că, având în vedere discuțiile în fața Autorității, se poate concluziona că anumite aspecte care au vizat o disfuncționalitate de natură tehnică au dus la apariția evenimentelor de congestie, însă nicidecum nu se dovedește că o acțiune voluntară a *Vodafone* ar fi cauza evenimentelor. Prin urmare, *Vodafone* susține că pentru soluționarea acestei situații ar fi fost oportună o acțiune comună a părților, care să nu necesite implicarea Autorității.

În ceea ce privește afirmația reclamantei conform căreia semnalizarea ISUP a funcționat, *Vodafone* învederează că RCS & RDS se referă la semnalizarea de voce pe segmentul de interconectare, în schimb, în situația de față, părțile trebuie să aibă în vedere semnalizarea ISUP pentru serviciul de roaming național, care nu funcționează independent față de semnalizarea MAP în cazul acestui serviciu. Astfel, având în vedere că semnalizarea de voce (ISUP) în cazul serviciului de roaming național presupune parcurgerea unor procedee de MAP, *Vodafone* a precizat că nefinalizarea procedurii de semnalizare MAP în roaming național afectează semnalizarea ISUP, ceea ce face imposibilă terminarea traficului de voce. Pârâta a afirmat că mesaje de tip „system failure” generate de rețeaua *Vodafone* au fost determinate de evenimente tip „abort” transmise dinspre rețeaua RCS & RDS, așa cum s-a menționat și în raportul furnizorului de echipamente Huawei.

În cadrul ședinței din data de 7 septembrie 2016, *Vodafone*, invocând faptul că, în opinia sa, prin informațiile puse la dispoziția Comisiei a făcut dovada că nu o acțiune intenționată a părâtei a determinat congestia din perioada 1-2 mai 2016, aceasta fiind rezultatul unor probleme de natură tehnică determinate de capacitatea limitată a legăturilor de semnalizare, a subliniat că acest aspect nu mai prezintă interes din perspectiva unei eventuale culpe a uneia dintre părți. De asemenea, părâta, învederând faptul că, urmare a realizării upgrade-ului legăturii de semnalizare, încărcarea pe această legătură a scăzut, aflându-se în limitele impuse de recomandările în domeniu, și reiterând argumentele privind o eventuală culpă a RCS & RDS în producerea congestiei prin adoptarea deciziei de balansare a traficului, a susținut că între clauza 1.5 din Anexa nr. VI la Acord și cauza de natură tehnică care a determinat congestia nu se poate stabili o legătură.

În acest sens, *Vodafone* consideră că RCS & RDS nu a identificat acel element vătămător care a survenit în legătură cu clauza menționată între momentul încheierii acordului de roaming național între părți (27 martie 2014) și momentul introducerii litigiului (19 mai 2016), care să justifice o intervenție a ANCOM în sensul eliminării acesteia.

În drept, Vodafone și-a întemeiat răspunsul pe dispozițiile art. 8 și urm. din Decizia președintelui ANCOM nr. 480/2010.

III. Opinia Comisiei

A. Competența ANCOM

Potrivit dispozițiilor art. 3 lit. g) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare, una dintre funcțiile ANCOM este cea de „*organ de decizie în soluționarea litigiilor dintre furnizorii de rețele și de servicii în domeniul comunicațiilor electronice, în scopul asigurării liberei concurențe și al protecției intereselor utilizatorilor pe piețele acestor servicii*”, iar, potrivit prevederilor art. 116 alin. (1), (8) și (11) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, „Art. 116 - (1) *În situația apariției unui litigiu între furnizori de rețele sau de servicii de comunicații electronice în legătură cu obligațiile impuse acestora prin dispozițiile prezentei ordonanțe de urgență, ale regulamentelor Uniunii Europene din domeniul comunicațiilor electronice sau impuse de către ANCOM în conformitate cu aceste dispoziții ori între astfel de furnizori și persoane având calitatea de furnizori în alte state membre ale Uniunii Europene care solicită sau beneficiază de acces ori interconectare în temeiul prezentei ordonanțe de urgență, partea interesată poate sesiza ANCOM în vederea soluționării litigiului.*

[...]

(8) *Litigiul va fi soluționat prin decizie a președintelui ANCOM în termen de cel mult 4 luni de la data sesizării, în afara situațiilor excepționale, în care, în funcție de complexitatea litigiului sau de impactul acestuia asupra pieței comunicațiilor electronice, un termen mai lung este necesar pentru buna soluționare a cazului.*

[...]

(11) *Deciziile emise de președintele ANCOM în condițiile prezentului articol constituie acte administrativ-jurisdicționale, putând fi atacate în contencios administrativ, în conformitate cu prevederile art. 12 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările ulterioare”.*

Din analiza acestor dispoziții legale rezultă că ANCOM are calitatea de organ administrativ-jurisdicțional specializat în soluționarea litigiilor dintre furnizorii de servicii sau de rețele publice de comunicații electronice, apărute în legătură cu obligațiile impuse acestora prin dispozițiile legislației primare sau secundare în domeniul comunicațiilor electronice ori ale regulamentelor comunitare din domeniul comunicațiilor electronice, persoanele interesate având posibilitatea de a se adresa ANCOM în vederea soluționării acestor litigii.

Având în vedere că prin sesizarea înaintată Autorității se solicită ANCOM să se pronunțe, pe cale de litigiu, cu privire la eventuala nerespectare a unei obligații impuse în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011, în speță, a obligației Vodafone de asigurare a serviciului de roaming național asumată în baza Licenței nr. MT-CEL 02/2013, rezultă că ANCOM este competentă să soluționeze acest litigiu.

B. Fondul

1. Capătul de cerere privind obligarea Vodafone la asigurarea continuă și nediscriminatorie a serviciilor de roaming național pe întreaga durată de valabilitate a Acordului, în conformitate cu obligațiile asumate de către Vodafone în baza Licenței, precum și cu dispozițiile art. 24 alin. 2 lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011

2. Capătul de cerere privind constatarea nerespectării de către Vodafone a obligațiilor ce îi revin în scopul furnizării serviciilor de roaming național, obligații

asumate conform Licenței și prevăzute la art. 24 alin. (2) lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011

Referitor la primele două capete de cerere din sesizarea RCS & RDS, ca o precizare preliminară, Comisia învederează că, din considerente de logică juridică și de congruență, este necesar ca acestea să fie analizate împreună și în ordine inversă, deoarece *Vodafone* nu ar putea fi obligată în abstract și fără interes la asigurarea continuă și nediscriminatorie a serviciilor de roaming național, ci doar în măsura în care Comisia ar constata, anterior, nerespectarea de către *Vodafone* a obligațiilor legale ce îi revin cu privire la furnizarea serviciilor de roaming național. Prin urmare, constatarea care face obiectul capătului 1 de cerere este subsumată pronunțării referitoare la cel de-al doilea capăt de cerere, iar analiza Comisiei se va derula în această logică.

Din perspectiva obligațiilor legale care incumbă *Vodafone* în legătură cu roamingul național, Comisia reține că acestea sunt prevăzute în art. VII („Roaming național”), respectiv în Anexa 6 („Condiții privind încheierea acordurilor de roaming național”) din Licență, însă relevante pentru prezenta cauză sunt prevederile paragrafului 6 din Anexa 6 la Licență, potrivit cărora titularul acesteia trebuie să permită accesul la rețea în condiții obiective, transparente și nediscriminatorii, iar acordul de roaming național trebuie să asigure tratarea nediscriminatorie a abonaților celor două rețele la inițierea și primirea de apeluri, precum și posibilitatea furnizării tuturor serviciilor disponibile pe tehnologiile utilizate abonaților titularului către abonații beneficiarului acordului, în funcție de serviciile achiziționate de abonați.

În susținerea sesizării sale, RCS & RDS a apreciat, în esență, că „*întreruperea de către Vodafone a serviciului de roaming național din datele de 1 și 2 mai 2016*”¹⁷ a avut un caracter discreționar¹⁸ și a echivalat cu o nefurnizare a serviciilor de roaming național, care a generat atât prejudicii materiale și de imagine care „*nu pot fi estimate sau determinate în mod obiectiv*”¹⁹, cât și un prejudiciu „*de o gravitate excepțională*” utilizatorilor finali.

Deși, în cuprinsul cererii de litigiu, reclamanta a precizat că, până la momentul sesizării Autorității, nu a fost identificată cauza care a determinat afectarea furnizării serviciului de roaming național, ulterior, în cadrul ședinței în fața Comisiei din data de 7 iulie 2016²⁰, reclamanta, catalogând incidentele din perioada 1 și 2 mai 2016 ca fiind disfuncționalități, a avansat două ipoteze ca reprezentând posibile cauze ale acestora: fie probleme ale rețelei de bază („core”) a *Vodafone*, fie punerea în aplicare de către pârâtă a clauzei contractuale 1.5 „*Traffic forecast*” din Acord care îi permite acesteia din urmă să limiteze traficul de roaming național efectuat de utilizatorii reclamantei.

În susținerea afirmației sale privind existența unei suspiciuni rezonabile referitoare la culpa *Vodafone* pentru disfuncționalitățile care au afectat funcționarea serviciului de roaming național, constând în restricționarea în mod intenționat a traficului de către aceasta din urmă, inițial, RCS&RDS a invocat ca și argumente mesajele de tip „system failure” generate de rețeaua pârâtei, dar și faptul că pârâta nu a oferit o explicație pentru incidentele produse, iar ulterior, în cadrul ședinței din data de 23 august 2016²¹, analizând informațiile tehnice puse la dispoziție de către *Vodafone* ca urmare a solicitării Autorității, reclamanta și-a nuanțat poziția. În acest sens, Comisia a reținut afirmațiile reclamantei care a precizat că, din analiza coroborată a informațiilor puse la dispoziție de cele două părți, nu rezultă faptul că evenimentele care au precedat congestia au constituit cauza acesteia (indicând în acest sens alertele de tip „system failure” generate din partea VMSC²²-urilor pârâtei), dar că o posibilă cauză ar putea avea legătură cu o dimensionare necorespunzătoare de către *Vodafone* a unor capacități (spre exemplu, existența unei plaje prea mici de resurse MSRN²³ puse la dispoziție de către pârâtă), care ar fi putut conduce la nefinalizarea unor proceduri („tranzacții”),

¹⁷ pag. 3 din sesizare

¹⁸ pag. 4 din sesizare

¹⁹ pag. 3 din sesizare

²⁰ Dezbaterile din cadrul acestei întâlniri au fost consemnate în procesul-verbal de ședință cu nr. SC-DJ-20970/04.08.2016

²¹ Dezbaterile din cadrul acestei întâlniri au fost consemnate în procesul-verbal de ședință cu nr. SC-DJ-23329/06.09.2016

²² VMSC-Visited Mobile Services Switching Centre

²³ MSRN-Mobile Subscriber Roaming Number

retransmisia de solicitări și apariția fenomenului de avalanșă, ceea ce a dus la o încărcare a link-urilor de semnalizare, generând o congestie la nivelul acestor legături.

Prin urmare, pentru a determina dacă în speță a existat o încălcare a obligațiilor legale mai sus arătate, Comisia a solicitat părților multiple informații și documente, atât în cadrul întâlnirilor ce au avut loc cu acestea la datele de 7 iulie 2016, 23 august 2016 și 7 septembrie 2016²⁴, cât și prin intermediul unei solicitări de informații²⁵ transmise la data de 26 iulie 2016, la care părțile au răspuns²⁶ la datele de 2 august, respectiv 3 august 2016.

Analizând toate aceste informații și documente, Comisia a reținut faptul că, în perioada 1-2 mai 2016, **deși a existat o congestie pe legătura dintre cele două rețele, dedicată traficului de semnalizare aferent serviciului de roaming național, între rețele s-a transmis trafic de voce**, aferent serviciului de interconectare în vederea originării/terminării apelurilor în rețeaua RCS&RDS, chiar și în condițiile în care, potrivit susținerii *Vodafone*, traficul de semnalizare pentru cele două servicii (interconectare și roaming) se transmite pe același suport. În acest sens sunt și afirmațiile reclamantei, care, în cadrul ședinței din data de 23 august 2016²⁷, a învederat faptul că problemele tehnice au fost înregistrate pe segmentul de semnalizare MAP(SMS) în ceea ce privește traficul aferent serviciului de roaming național, în schimb semnalizarea pe partea de voce (ISUP²⁸) aferentă serviciului de interconectare în vederea terminării apelurilor a funcționat.

De altfel, graficul din figura 4 din adresa *Vodafone* înregistrată la ANCOM cu nr. SC-20732/02.08.2016 indică o creștere cu 35% a numărului de încercări de efectuare trafic ("Voice RAB attempts") din partea tuturor partenerilor de roaming național sau internațional ai *Vodafone*, în timp ce rata tranzacțiilor eșuate a atins 5% în orele de vârf, astfel neputând fi reținută o întrerupere totală a traficului.

Însă, având în vedere că este vorba despre solicitări de trafic (apel/SMS) provenind din mai multe rețele diferite, respectiv proceduri eșuate la modul general în rețeaua *Vodafone*, Comisia subliniază faptul că informațiile disponibile în rețeaua pârâtei și depuse la dosarul cauzei nu sunt în măsură să dovedească că traficul de roaming național aferent RCS&RDS a fost tratat în mod diferit față de traficul generat de ceilalți operatori. În plus, referitor la mesajele de tip „system failure” generate de rețeaua pârâtei, invocate de către RCS&RDS ca și argument în susținerea afirmațiilor sale privind culpa pârâtei în producerea congestiei, Comisia consideră că acestea nu reprezintă un element definitoriu în acest sens, având în vedere că, potrivit graficelor depuse la dosarul cauzei, numărul acestor mesaje a rămas constant atât în perioada congestiei, cât și în afara acesteia și nu se poate stabili o corelație între acest tip de mesaje și mesajele de tip "abort" venite din rețelele partenerilor *Vodafone*, mesaje al căror număr este crescut semnificativ în perioadele de congestie. În acest sens, *Vodafone* a afirmat că incidentul a avut efecte nedorite nu numai asupra abonaților reclamantei, ci și asupra celor ai pârâtei, întrucât inclusiv traficul de voce și SMS transmis în rețeaua *Vodafone* ar fi fost afectat, însă Comisia menționează faptul că pârâta nu a furnizat dovezi care să susțină aceste afirmații.

De asemenea, Comisia subliniază că, din informațiile depuse la dosarul cauzei de către pârâtă, rezultate din raportările și evaluările tehnice referitoare la starea rețelei *Vodafone* realizate de către vendorul Huawei, aferente perioadei de congestie, se evidențiază o disfuncționalitate în cadrul procedurilor de semnalizare derulate pe legăturile dintre cele două rețele ("HLR-STP/SMS-C – STP")²⁹. În schimb, RCS&RDS, motivând că informații relevante despre starea rețelei în perioada analizată nu au fost păstrate din motive tehnice, nu a pus la dispoziția Comisiei asemenea informații, astfel încât nu se poate creiona o imagine edificatoare din punctul de vedere al funcționalității, pe

²⁴ Dezbaterile din cadrul acestei întâlniri au fost consemnate în procesul-verbal de ședință cu nr. SC-DJ-33762/21.12.2016

²⁵ adresa ANCOM nr. SC-DJ-20237/26.07.2016

²⁶ Prin adresa *Vodafone* înregistrată la ANCOM cu nr. SC-DJ-20.732/02.08.2016, respectiv adresa RCS&RDS înregistrată la ANCOM cu nr. SC-DJ-20829/03.08.2016

²⁷ consemnate în Procesul-verbal cu nr. SC-DJ-23329/06.09.2016

²⁸ ISUP-ISDN User Part

²⁹ HLR-Home Location Register; SMS-C-Short Message Service Centre

segmente de rețea sau per ansamblul rețelelor interconectate, în scopul evaluării interoperabilității serviciilor.

Pe de altă parte, potrivit dezbaterilor în cadrul întâlnirii din data de 29 august 2016, ambele părți au menționat că **nu au fost urmați pașii procedurali din contract referitori la apariția fenomenului de congestie și nu s-a colaborat eficient pentru a soluționa în timp real disfuncționalitățile**, fiecare încercând să remedieze unilateral anumite aspecte. Astfel, chiar reclamanta a recunoscut în cursul dezbaterilor că, după instalarea congestiei, ambele părți au implementat o serie de măsuri menite a reduce efectul negativ al acesteia asupra traficului inițiat de abonați. Spre exemplu, în cazul RCS & RDS, aceasta a încercat separarea traficului de semnalizare aferent serviciului de roaming național de cel de interconectare, măsură justificată de către aceasta prin scopul asigurării funcționării traficului de interconectare, însă încercările reclamantei de balansare a traficului pentru 1-2 minute – în sensul mutării în data de 1 mai 2016 a semnalizării pentru traficul de voce pe relația București, lăsând traficul de SMS/LU dinspre RCS&RDS spre Vodafone doar pe relația Brașov - au determinat, în opinia Vodafone, o agravare a congestiei existente, motiv pentru care s-a renunțat la acest demers. La rândul său, Vodafone a precizat că, anterior congestiei, în condițiile unei legături de interconectare cu o capacitate limitată, pentru a se evita o repetare a suprasolicitării acesteia, specifică perioadei de sărbători, a procedat la reducerea numărului de autentificări pentru utilizatorii de roaming național la o paritate de 1:5 (în condițiile în care, în mod normal, autentificarea pentru tot traficul de roaming - voce, SMS - se realizează la o paritate de 1:1). Potrivit susținerilor părâtei, această măsură, care a mai fost implementată o singură dată, anterior producerii evenimentelor din 1-2 mai 2016, a fost agreată de comun acord cu reclamanta, ca urmare a propunerii Vodafone, pentru perioadele de peak (vârf) ale traficului. De asemenea, Vodafone a menționat că a dispus balansarea traficului celor două servicii (roaming național și interconectare), în vederea asigurării transmiterii cel puțin a unuia dintre acestea, respectiv a traficului aferent serviciului de interconectare, evitându-se astfel blocarea întregului trafic.

Totodată, informațiile depuse de Vodafone prin adresa înregistrată la ANCOM cu nr. SC-20.732/02.08.2016 arată că apariția congestiei a fost determinată de motive obiective de ordin tehnic, precum și de o capacitate insuficientă a legăturii de semnalizare dintre rețelele celor două părți, în condițiile în care, potrivit susținerilor părâtei, deși arhitectura de interconectare dintre cele două rețele include 2 puncte semafor în rețeaua RCS&RDS, aceasta nu a utilizat decât unul dintre ele, încărcând astfel la valori inadmisibil de mari legătura de semnalizare respectivă.

În acest context, părâta a subliniat faptul că, în opinia sa, dacă RCS&RDS ar fi avut un management corect al traficului în situații de criză, aplicând o serie de filtre astfel încât să mențină încărcarea legăturilor de semnalizare la 80-90%, ar fi putut evita sau diminua efectele congestiei.

În ceea ce privește capacitatea insuficientă a legăturii de semnalizare, în cadrul ședinței din data de 7 septembrie 2016, părțile au arătat că au remediat acest aspect prin realizarea unui upgrade al legăturii de interconectare, care are potențialul de a reduce foarte mult pe viitor apariția unor incidente de natura celor din datele de 1 și 2 mai 2016. De asemenea, în cadrul dezbaterilor, precum și în cuprinsul Concluziilor scrise³⁰, Vodafone a arătat că, dacă între părți s-ar fi agreat creșterea capacității liniilor de interconectare în timp util, incidentul din perioada sărbătorilor pascale ortodoxe ar fi putut fi evitat. Or, în speță, deși reclamanta cunoștea faptul că în perioada sărbătorilor de iarnă 2015, gradul de încărcare a aceleiași legături de semnalizare a depășit 90%, iar negocierile vizând ajungerea la un acord cu privire la upgrade-ul legăturii de interconectare au fost inițiate încă din luna ianuarie 2016, neînțelegerile dintre părți în ceea ce privește utilizarea unei anumite soluții tehnice pentru creșterea capacității liniilor de interconectare au determinat ca abia înainte de ultimul termen al litigiului, RCS & RDS să agreeze efectuarea acestei suplimentări de capacitate.

Comisia subliniază faptul că, astfel cum a indicat și anterior și așa cum a reieșit și din graficele depuse de Vodafone prin adresa înregistrată la ANCOM cu nr. SC-20732/02.08.2016, între cele două rețele a existat trafic, ceea ce semnifică că nu s-a realizat o întrerupere totală a serviciului dintre RCS & RDS și Vodafone.

³⁰ adresa Vodafone Romania S.R.L., înregistrată la ANCOM cu nr SC-DJ-23.912/14.09.2016

Prin urmare, a rezultat că „incidentul” din perioada 1-2 mai 2016, astfel cum a fost denumit de părți, a avut un caracter excepțional și a constat într-o congestionare a legăturii de semnalizare dintre rețelele celor două părți pentru un interval de mai multe ore în perioada menționată, fără a avea loc o întrerupere totală a serviciului de roaming național.

Referitor la constatarea unei eventuale încălcări de către *Vodafone* a obligațiilor asumate prin Licență în ceea ce privește furnizarea serviciului de roaming național, Comisia, analizând susținerile părților în scopul elucidării posibilelor cauze care ar fi putut determina producerea evenimentelor din 1 și 2 mai 2016, sintetizează că **aparitia congestiei pe legăturile de semnalizare ar fi putut fi cauzată de o insuficiență a resurselor de tip MSRN pe parcursul perioadei de congestie, coroborată cu gestionarea defectuoasă a modalității de semnalizare pe o singură legătură atât pentru traficul de voce, cât și de SMS în rețeaua pârâtei, precum și cu o capacitate insuficientă a legăturii de semnalizare între cele două rețele.** Cu toate acestea, din documentele depuse la dosar nu rezultă dovezi care să susțină în concret o lipsă de diligență imputabilă pârâtei sau o acțiune intenționată a *Vodafone* de restricționare a accesului utilizatorilor RCS&RDS aflați în roaming național în rețeaua sa.

În lumina tuturor acestor aspecte și a informațiilor existente la dosarul cauzei, Comisia nu poate concluziona că a existat din partea *Vodafone* o acțiune de limitare a unor capacități de rețea în măsură să determine o încărcare a link-urilor de semnalizare, sau că fenomenul de congestie poate fi imputat exclusiv pârâtei. În concluzie, Comisia nu poate reține în sarcina *Vodafone* o culpă în executarea obligațiilor legale care îi incumbă și, cu atât mai puțin, luarea cu intenție a unor măsuri de restricționare a traficului de roaming național realizat de abonații reclamantei.

Așadar, în cauză neexistând indicii privind luarea unor măsuri de restricționare intenționată a accesului utilizatorilor RCS&RDS la serviciile de roaming național sau a unor măsuri cu caracter discriminatoriu în ceea ce privește furnizarea serviciului de roaming național către RCS & RDS, Comisia conchide că nu a fost dovedită nerespectarea de către *Vodafone* a obligațiilor legale prevăzute în Anexa 6 paragraful 6 din Licență, în temeiul art. 24 alin. (2) lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, privind furnizarea serviciului de roaming național. Pe cale de consecință, Comisia dispune respingerea ambelor capete de cerere indicate anterior ca nefondate.

3. Capătul de cerere privind obligarea *Vodafone* la încheierea unui Act Adițional la Acord în vederea eliminării prevederilor Acordului (clauza 1.5 din Anexa VI - Traffic Forecast - limitări de trafic) care împiedică asigurarea conectivității și continuității furnizării serviciilor către utilizatorii finali, pentru îndeplinirea în mod efectiv a obligațiilor privind furnizarea serviciului de roaming național în conformitate cu prevederile Licenței și dispozițiile art. 24 alin. (2) lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011

- Excepția inadmisibilității capătului de cerere privind obligarea *Vodafone* la încheierea unui Act Adițional la Acord în vederea eliminării prevederilor Acordului (clauza 1.5 din Anexa VI - Traffic Forecast - limitări de trafic)**

Astfel cum am arătat în cuprinsul secțiunii II (Aspecte procedurale) din prezenta soluție, la primul termen pe fond, Comisia a unit cu fondul excepția de inadmisibilitate invocată de *Vodafone* cu privire la capătul 3 de cerere din sesizarea RCS & RDS. În acest sens, Comisia a apreciat că, întrucât această clauză poate fi în legătură cu obligațiile legale ale *Vodafone* în ceea ce privește furnizarea serviciului de roaming național (indicate în cadrul analizei primelor două capete de cerere), a căror respectare va face obiectul analizei pe fond, competența ANCOM de a se pronunța cu privire la acest capăt de cerere, negată de *Vodafone* în cadrul motivării excepției de inadmisibilitate, ar fi mult mai fundamentat analizată ca urmare a unirii acestei excepții cu fondul.

Prin urmare, Comisia se va pronunța întâi asupra excepției, soluția pronunțată în sensul admiterii sau respingerii acesteia urmând să aibă înrăurire asupra reținerii spre soluționare a capătului 3 din sesizare.

Pentru a se putea declara competentă să soluționeze capătul de cerere privind obligarea *Vodafone* la încheierea unui act adițional care să vizeze eliminarea clauzei 1.5. din Anexa VI – „*Traffic forecasts*” la Acord, având în vedere dispozițiile art. 116 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, Comisia trebuie să analizeze dacă acest capăt de cerere este în legătură cu obligațiile impuse *Vodafone* prin Licență.

Având în vedere informațiile puse la dispoziție de către părți pe parcursul dezbaterilor pe fond, precum și din analiza clauzei contractuale puse în discuție, și anume clauza 1.5 din Anexa VI – „*Traffic forecasts*” la Acord, Comisia a constatat că aceasta prevede posibilitatea *Vodafone* de a impune anumite restricții de trafic pentru *RCS & RDS* în cazul în care traficul în roaming național (de voce și SMS) depășește prognozele înaintate de *RCS & RDS* cu anumite procente și în anumite condiții stabilite în cuprinsul clauzei 1.3. Aceste restricții de trafic constau în două tipuri de măsuri pe care le poate lua *Vodafone*: 1. deprioritizarea abonaților *RCS & RDS* la nivel național pe tip de serviciu, dacă acest lucru este posibil; 2. modificarea status-ului unei arii geografice din „roaming permis” în „roaming indisponibil” pe tip de serviciu, dacă acest lucru este posibil. În continuare, clauza menționată stabilește o serie de aspecte concrete (termene de notificare, durată, încetare) referitoare la impunerea acestor măsuri.

Astfel cum am arătat anterior, conform paragrafului 6 din Anexa 6 la Licență, acordul de roaming național trebuie să asigure tratarea nediscriminatorie a abonaților celor două rețele la inițierea și primirea de apeluri, precum și posibilitatea furnizării tuturor serviciilor disponibile abonaților titularului către abonații beneficiarului acordului, pe tehnologiile utilizate, în funcție de serviciile achiziționate de abonați.

Prin urmare, Comisia observă că, dacă anumite condiții specificate în cuprinsul clauzei 1.5 sunt întrunite, *Vodafone* ar fi îndrituită, potrivit prevederilor contractuale, să ia diverse măsuri cu privire la condițiile de furnizare a serviciului de roaming național cu afectarea unor categorii de abonați *RCS & RDS*. Așadar, această clauză apare ca fiind în legătură cu furnizarea efectivă a serviciului de roaming național de către *Vodafone*, furnizare care trebuie să se realizeze în condițiile stabilite de ANCOM în cuprinsul Licenței. În această lumină, Comisia ține să precizeze că un argument în plus care contrazice afirmația pârâtei formulată în susținerea excepției de inadmisibilitate potrivit căreia însăși existența acordului de roaming este dovada că *Vodafone* și-a îndeplinit obligațiile din domeniul comunicațiilor electronice și că Autoritatea nu mai poate interveni ulterior asupra clauzelor contractuale stabilite de părți, rezidă chiar în prevederile Anexei 6 la Licență, în conformitate cu care pârâtei îi incumbă o serie de obligații nu numai în etapele anterioare și concomitente încheierii unui acord de roaming național, dar și anumite obligații referitoare la derularea acordului de roaming național care au ca scop respectarea prevederilor din Licență pe toată perioada contractuală. Per a contrario, dacă am accepta susținerile pârâtei, am ajunge la interpretarea nejustificată din punct de vedere legal potrivit căreia, ulterior încheierii unui acord de roaming, dacă părțile nu ajung la un acord cu privire la modificarea unei clauze contractuale care se află în legătură cu o obligație impusă de legislația specială din domeniul comunicațiilor electronice, acestea nu pot sesiza Autoritatea în vederea soluționării litigiului.

Pe cale de consecință, Comisia a respins excepția inadmisibilității capătului de cerere privind obligarea *Vodafone* la încheierea unui Act Adițional la Acord în vederea eliminării prevederilor Acordului (clauza 1.5 din Anexa VI - *Traffic Forecast* - limitări de trafic) care împiedică asigurarea conectivității și continuității furnizării serviciilor către utilizatorii finali, pentru îndeplinirea în mod efectiv a obligațiilor privind furnizarea serviciului de roaming național în conformitate cu prevederile Licenței și dispozițiile art. 24 alin. (2) lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, urmând să rețină acest capăt de cerere în vederea soluționării pe fond.

În ceea ce privește susținerea pe fond a acestui capăt de cerere, în cadrul ședinței din data de 23 august 2016, *RCS & RDS* a precizat că demersul său în fața ANCOM s-a circumscris scopului de a lămuri, cu sprijinul Autorității, motivul care a determinat evenimentele din 1-2 mai 2016 și, implicit, de a evita pe viitor apariția unor asemenea situații, prin obligarea *Vodafone* la asigurarea continuității serviciului de roaming național, respectiv eliminarea clauzei 1.5 din Anexa VI la Acord, astfel cum a fost formulat acest capăt de cerere în sesizare. De asemenea, reclamanta a mai arătat

că temerea cu privire la neasigurarea continuității furnizării serviciilor de roaming național determină necesitatea eliminării clauzei menționate.

Referitor la această argumentație, *Vodafone* a precizat că, în condițiile în care, pe parcursul dezbaterilor, reclamanta nu a probat susținerea potrivit căreia o acțiune intenționată din partea pârâtei a determinat neasigurarea conectivității și continuității furnizării serviciilor către utilizatorii finali și, mai mult decât atât, pe de o parte, s-a relevat faptul că nu există nicio legătură de cauzalitate între congestia legăturii de semnalizare din perioada menționată și existența clauzei 1.5 din Anexa VI la Acord, iar, pe de altă parte, pentru a preîntâmpina apariția unor congestii sau blocaje, părțile au negociat și agreeat o soluție tehnică de creștere a capacității legăturii de interconectare, acest capăt de cerere apare ca neîntemeiat și lipsit de interes.

Ținând cont de motivarea în fapt a acestui capăt de cerere prezentată de *RCS & RDS* în cuprinsul sesizării, precum și de susținerile părților din cadrul dezbaterilor pe fond pe marginea acestei solicitări a reclamantei, pentru a se lămuri pe deplin cu privire la contextul și interesul unei asemenea solicitări, Autoritatea a analizat adresa nr. 14009/06.05.2016 transmisă pârâtei de către *RCS & RDS*.

Astfel, din cuprinsul adresei menționate, a rezultat că solicitarea *RCS & RDS* privind eliminarea clauzei 1.5 din Anexa VI - Traffic Forecast - limitări de trafic, a fost formulată în contextul evenimentelor din datele de 1 și 2 mai 2016, cu scopul de a asigura „evitarea, pe viitor, a unor astfel de incidente care afectează conectivitatea și continuitatea furnizării serviciilor către utilizatorii finali și pentru îndeplinirea în mod efectiv a obligațiilor privind furnizarea serviciului de roaming național.”³¹ Practic, motivarea în fapt a acestei solicitări este identică cu cea prezentată de reclamantă atât în cuprinsul sesizării, cât și pe parcursul dezbaterilor (susțineri prezentate, în rezumat, mai sus) și este justificată doar de suspiciunea acesteia referitoare la o eventuală furnizare discontinuă, în viitor, a serviciului de roaming național, cauzată de o măsură voluntară a *Vodafone* luată în sensul restricționării traficului abonaților *RCS & RDS*.

Având în vedere argumentele prezentate de Comisie cu privire la respingerea primelor două capete de cerere din sesizarea *RCS & RDS*, Comisia apreciază că, în condițiile în care între congestia legăturii de semnalizare survenită în datele de 1 și 2 mai 2016 și existența clauzei 1.5 din Anexa VI la Acord nu a putut fi dovedită o legătură de cauzalitate, simpla temere, nefundamentată pe elemente concrete, a reclamantei cu privire la o eventuală și neiminentă conduită ilicită a pârâtei, care ar putea produce prejudicii atât utilizatorilor finali ai *RCS & RDS*, cât și reclamantei înseși, nu este suficientă pentru a întemeia o solicitare de modificare a Acordului, printr-o decizie de litigiu a Autorității, de natură a transfera pârâtei întreaga responsabilitate contractuală privind asigurarea interoperabilității serviciului de roaming național, exonerând reclamanta de orice responsabilitate contractuală în ceea ce privește crearea și menținerea unor condiții tehnice și operaționale adecvate, care să permită un management eficient al traficului de către ambii parteneri contractuali. Faptele imputate și eventualul prejudiciu de care se teme reclamanta ar trebui să aibă o existență reală sau cel puțin să fie pe punctul de a se produce cu un grad ridicat de probabilitate, pentru a putea justifica o intervenție de această natură din partea Autorității.

Ținând cont de aspectele arătate, Comisia apreciază că se impune respingerea acestui capăt de cerere ca nefondat.

**FAȚĂ DE CONSIDERENTELE PREZENTATE MAI SUS, PREȘEDINTELE
AUTORITĂȚII NAȚIONALE PENTRU ADMINISTRARE ȘI REGLEMENTARE ÎN
COMUNICAȚII DECIDE:**

**Respinge ca nefondată sesizarea *RCS & RDS S.A.*, cu sediul în București, Str. Dr.
Staicovici nr. 75, Forum 2000 Building, faza I, et. 2, sector 5, formulată în**

³¹ pag. 1 din adresa *RCS & RDS* nr. 14009/06.05.2016

contradictoriu cu Vodafone Romania S.A. cu sediul în București, Str. Barbu Văcărescu nr. 201, et.8, sector 2, privind:

- obligarea Vodafone Romania S.A la asigurarea continuă și nediscriminatorie a serviciilor de roaming național pe întreaga durată de valabilitate a Acordului, în conformitate cu obligațiile asumate de către Vodafone Romania S.A. în baza Licenței, precum și cu dispozițiile art. 24 alin. 2 lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011;

- constatarea nerespectării de către Vodafone Romania S.A. a obligațiilor ce îi revin în scopul furnizării serviciilor de roaming național, obligații asumate conform Licenței și prevăzute la art. 24 alin. (2) lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011;

- obligarea Vodafone Romania S.A. la încheierea unui Act Adițional la Acord în vederea eliminării prevederilor Acordului (clauza 1.5 din Anexa VI - Traffic Forecast - limitări de trafic) care împiedică asigurarea conectivității și continuității furnizării serviciilor către utilizatorii finali, pentru îndeplinirea în mod efectiv a obligațiilor privind furnizarea serviciului de roaming național în conformitate cu prevederile Licenței și dispozițiile art. 24 alin. (2) lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011.

Prezenta decizie este obligatorie, se comunică părților și se publică pe pagina de internet a Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații.

Prezenta decizie constituie act administrativ-jurisdicțional, putând fi atacată în contencios administrativ, la Curtea de Apel București, în termen de 30 de zile de la comunicare, fără parcurgerea procedurii prealabile prevăzute la art. 7 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

**PREȘEDINTE,
Marius Cătălin MARINESCU**

București, 15 martie 2017
Nr. 210