

SINTEZA OBSERVAȚIILOR

la proiectul Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind înființarea Punctului de informare unic, precum și pentru stabilirea condițiilor și modalităților de transmitere a unor informații privind infrastructura fizică a operatorilor de rețea

Perioada de consultare pentru proiectul Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind înființarea Punctului de informare unic, precum și pentru stabilirea condițiilor și modalităților de transmitere a unor informații privind infrastructura fizică a operatorilor de rețea, publicat pe pagina de internet a Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (în continuare, *ANCOM sau Autoritatea*) la data de 13 octombrie 2017, a expirat la data de 13 noiembrie 2017.

Proiectul de act normativ care a fost supus consultării are ca obiectiv pe de o parte, stabilirea condițiilor și modalităților prin care operatorii de rețea, precum și organismele din sectorul public care, în exercitarea atribuțiilor, dețin în format electronic informațiile prevăzute de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 159/2016 privind regimul infrastructurii fizice a rețelelor de comunicații electronice, precum și pentru stabilirea unor măsuri pentru reducerea costului instalării rețelelor de comunicații electronice, pun la dispoziția ANCOM, aceste informații, împreună cu un punct de contact și, pe de altă parte, stabilirea condițiilor în care se asigură de către Autoritate punerea la dispoziția furnizorilor de rețea publice de comunicații electronice, a respectivelor informații.

Proiectul supus consultării a cuprins următoarele documente:

a) Expunerea de motive la proiectul Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind înființarea Punctului de informare unic, precum și pentru stabilirea condițiilor și modalităților de transmitere a unor informații privind infrastructura fizică a operatorilor de rețea;

b) Proiectul de Decizie a președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind înființarea Punctului de informare unic, precum și pentru stabilirea condițiilor și modalităților de transmitere a unor informații privind infrastructura fizică a operatorilor de rețea.

În conformitate cu dispozițiile art. 135 alin. (4) din 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, ANCOM are obligația de a publica, pe pagina sa de internet, un material de sinteză a observațiilor primite, cu privire la măsurile supuse consultării, care va preciza și poziția sa față de aceste observații.

Observațiile și propunerile primite de ANCOM în cursul procedurii de consultare publică au avut ca obiect următoarele aspecte:

1. Unul dintre respondenți a solicitat ca Punctul de informare unic să reflecte o situație a noilor rețele ce urmează a fi amplasate în condiții legale și sub controlul operatorilor de distribuție, iar informațiile livrate să se refere exclusiv la rețelele de comunicații instalate pe bază de contracte încheiate între furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și operatorii de rețea.

Prezentul proiect de decizie a fost elaborat în baza dispozițiilor art. 21 alin. (1) - (3), (5) și (6) din Legea nr. 159/2016. Potrivit prevederilor art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare „*Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă*”. De asemenea, conform art. 13 lit. b) din Legea nr. 24/2000, „*proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, [...] nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia*”.

Față de aceste dispoziții legale exprese, precizăm faptul că prin prevederile art. 21 alin. (1) și (2) din Legea nr. 159/2016, se instituie, în sarcina operatorilor de rețea și a organismelor din sectorul public, obligația de a pune la dispoziția ANCOM și implicit a furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice, prin Punctul de informare unic, toate informațiile deținute în format electronic privind amplasarea, traseul, tipul și utilizarea actuală a infrastructurii fizice, precum și un punct de contact, nu doar cele referitoare la infrastructura pe care se instalează noile rețele de comunicații.

2. Un respondent a solicitat clarificări în ceea ce privește precizarea din expunerea de motive la proiectul Deciziei în care se afirma că „Nu constituie infrastructură fizică cablurile, inclusiv fibra optică neechipată, precum și elementele rețelelor utilizate pentru furnizarea apei destinate consumului uman, astfel cum aceasta este definită la art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 458/2002 privind calitatea apei potabile, republicată.” În acest sens se dorește ca ANCOM să clarifice dacă operatorii de rețea vor avea obligația de a pune la dispoziția ANCOM informații privind amplasarea, traseul, tipul și utilizarea actuală a cablurilor, inclusiv a fibrelor optice neechipate, în vederea administrării și punerii lor la dispoziția furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice prin Punctul de informare unic.

Prin Legea nr. 159/2016, legiuitorul a stabilit un cadru legal unitar în domeniul regimului infrastructurii fizice a rețelelor de comunicații electronice, care să contribuie la facilitarea dezvoltării acestor rețele și a elementelor de infrastructură fizică necesare susținerii acestora, prin luarea de măsuri care să accelereze exercitarea dreptului de acces pe proprietăți și accesul la infrastructura fizică a operatorilor de rețea, urmărind totodată să remedieze ineficiențele care afectează procesul de extindere a rețelelor de comunicații electronice.

În cuprinsul acestui act normativ, legiuitorul a definit o serie de termeni și expresii, printre care se numără și noțiunea de „infrastructură fizică”. Astfel, conform art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 159/2016, prin infrastructură fizică se înțelege „**orice element sau parte componentă a unei rețele, precum și orice element necesar susținerii acesteia, cu excepția rețelelor de comunicații electronice, care pot fi utilizate pentru instalarea unei rețele de comunicații electronice fără a deveni ele însele elemente ale rețelei de comunicații electronice, cum ar fi: canalele, conductele, țevile, camerele de tragere și de vizitare, cabinetele, clădirile și intrările în clădiri, structurile de susținere a antenelor, turnurile, stâlpii, pilonii și alte construcții ingineresti parte a respectivei rețele; cablurile, inclusiv fibra optică neechipată, precum și elementele rețelelor utilizate pentru furnizarea apei destinate consumului uman, astfel cum aceasta este definită la art. 2 pct. 1 din Legea nr. 458/2002 privind calitatea apei potabile, republicată, cu modificările ulterioare**”(s.n.).

Definiția de mai sus include o serie de condiții a căror îndeplinire cumulativă este necesară pentru a determina încadrarea unor elemente ori componente în sfera infrastructurilor fizice,

respectiv: a) elementele/componentele respective să facă parte dintr-o rețea sau să fie necesare susținerii acesteia; b) elementele/componentele în discuție să nu facă parte dintr-o rețea de comunicații electronice; c) elementele/componentele să poată fi utilizate pentru instalarea unei rețele de comunicații electronice fără însă a deveni ele însele parte a acelei rețele.

În acest context, referindu-ne la fibra optică neechipată, aceasta nu poate satisface ultima cerință sus-menționată, utilizarea acesteia presupunând realizarea unui sistem de transmisie care să permită transportul de semnale, deci transformarea acesteia într-o rețea de comunicații electronice, astfel cum este definită de dispozițiile art. 4 alin. (1) pct. 6 din 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. Fibra optică neechipată nu poate fi considerată rețea de comunicații electronice, elementele de rețea care nu sunt active, amintite de definiția rețelei de comunicații electronice din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, referindu-se la elementele inactive electric dar care contribuie la transportul de semnale (de exemplu fibra optică în sine sau splitter-ele optice).

De asemenea, dispozițiile Legii nr. 159/2016 privind definirea noțiunii de infrastructură fizică trebuie interpretate sistematic, sensul altor norme cuprinse în acest act normativ lămurind pe deplin sfera de cuprinde a acestei noțiuni.

Astfel, conform dispozițiilor art. 25 alin. (1) și (4) din Legea nr. 159/2016, legiuitorul realizează clar o distincție între infrastructura fizică și fibra optică neechipată:

„(1) În cazul proiectelor de **infrastructură fizică destinate instalării de rețele publice de comunicații electronice sau de fibră optică neechipată**, [...]” (s.n.)

„(4) În vederea aplicării dispozițiilor alin. (2), autoritățile administrației publice centrale ori locale care participă, sprijină sau finanțează, total sau parțial, realizarea unor proiecte de **infrastructură fizică destinate instalării de rețele publice de comunicații electronice sau de fibră optică neechipată** au obligația de a transmite ANCOM [...]” (s.n.)

Totodată, prin dispozițiile art. 47 alin. (6) și (9) din Legea nr. 159/2016, legiuitorul întărește distincția sus-menționată:

„(6) În termen de maxim 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, în cazul proiectelor de **instalare de infrastructură fizică sau de fibră optică neechipată** [...]” (s.n.)

„(9) [...] prin decizia președintelui ANCOM se vor stabili și impune persoanelor care implementează respectivele **proiecte de infrastructură fizică sau de fibră optică neechipată** [...]” (s.n.)

Pe cale de consecință, interpretând coroborat dispozițiile Legii nr. 159/2016, rezultă că fibra optică neechipată nu poate fi asimilată noțiunii de infrastructură fizică în sensul acestui act normativ.

Referitor la modalitatea în care este definită infrastructura fizică prin dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 159/2016, ANCOM este în măsură să facă următoarele precizări, sub rezerva dispozițiilor art. 9 alin. (1) din Codul Civil:

Dispozițiile Legii nr. 159/2016, au transpus în legislația națională art. 11 și 12 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind cadrul comun de reglementare pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru), modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului, precum și dispozițiile Directivei 2014/61/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind măsuri de reducere a costului instalării rețelelor de comunicații electronice de mare viteză.

Potrivit art. 2 pct. 2 din Directiva 2014/61/UE, prin infrastructura fizică se înțelege „*orice element al unei rețele care este destinat să găzduiască alte elemente ale unei rețele fără a deveni el însuși un element activ al rețelei, cum ar fi țevile, pilonii, conductele, camerele de control, gurile de vizitare, cabinetele, clădirile sau intrările în clădiri, instalațiile de antenă, turnurile și stâlpii; cablurile, inclusiv fibra neagră, precum și elementele rețelelor utilizate pentru furnizarea apei destinate consumului uman, astfel cum sunt definite la articolul 2 punctul 1 din Directiva 98/83/CE a Consiliului (13), nu reprezintă infrastructură fizică în sensul prezentei directive*” (s.n.).

De asemenea, la recitalul 15 al Directivei 2014/61/UE se arată faptul că „*ținând seama de gradul lor scăzut de diferențiere, instalațiile fizice ale unei rețele pot adesea să găzduiască, în același timp, o gamă largă de elemente ale rețelelor de comunicații electronice, inclusiv cele capabile să furnizeze servicii de acces de bandă largă la viteze de minimum 30 Mbps, în conformitate cu principiul neutralității tehnologice, fără a afecta serviciul principal asigurat și la costuri de adaptare*”

minime. Prin urmare, o infrastructură fizică destinată doar să găzduiască alte elemente ale unei rețele, fără a deveni ea însăși un element activ al rețelei, cum ar fi în cazul fibrei negre, poate fi, în principiu, utilizată pentru a găzdui cabluri, echipamente sau orice alt element al rețelelor de comunicații electronice, indiferent de natura utilizării sale principale sau de identitatea proprietarului, în absența oricăror preocupări în materie de securitate sau a prejudicierii unor interese comerciale viitoare ale proprietarului infrastructurii” (s.n.).

Față de aceste considerente, aplicând metoda interpretării sistematice a normei juridice, considerăm că reglementarea introdusă prin art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 159/2016, trebuie analizată și interpretată prin corelare cu dispozițiile Directivei nr. 2014/61/UE care la teza a doua a definiției infrastructurii fizice de la art. 2 pct. 2, exceptează în mod expres cablurile (inclusiv fibra optică neechipată – dark fiber) și elementele rețelelor utilizate pentru furnizarea apei destinate consumului uman din sfera elementelor de infrastructură fizică.

În opinia ANCOM, dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 159/2016 nu pot reglementa în contradictoriu cu prevederile Directivei nr. 61/2014. Din acest punct de vedere, considerăm relevante și prevederile alin. (2) al art. 148 (Integrarea în Uniunea Europeană) din Constituția României, potrivit cărora „ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”.

Având în vedere toate cele de mai sus, ANCOM consideră că fibra optică neechipată nu poate fi inclusă în sfera noțiunii de infrastructură fizică, în sensul Legii nr. 159/2016 și, pe cale de consecință, amplasarea, traseul, tipul și utilizarea actuală a cablurilor, inclusiv a fibrelor optice neechipate nu pot face obiectul prezentului proiect de decizie.

3. Unul dintre respondenți a solicitat limitarea accesului la informațiile ce vor fi puse la dispoziție prin intermediul Punctului de informare unic în ceea ce privește furnizorii de rețele publice de comunicații electronice care nu dețin un contract valabil de utilizare a infrastructurii sau au făcut instalări fără acordul operatorului de distribuție.

După cum s-a precizat în cadrul pct. 1, în elaborarea prezentului proiect de decizie, ANCOM are obligația de a respecta dispozițiile Legii nr. 159/2016, neputând limita accesul furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice la informațiile publicate prin intermediul Punctului de informare unic. Conform art. 19 alin. (1) din Legea nr. 159/2016, toți furnizorii de rețele publice de comunicații electronice, deci inclusiv cei care nu dețin un contract cu operatorii de rețea, au dreptul la accesul la infrastructura fizică a acestora, legea neprevăzând o limitare în acest sens și prin urmare nici ANCOM nu poate impune o restricționare prin Punctul de informare unic.

4. O altă propunere a unui respondent a fost aceea ca și pentru operatorii de rețea să existe posibilitatea accesării informațiilor transmise de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice către ANCOM.

Această propunere nu face obiectul proiectului deciziei. Art. 21 alin. (2) din Legea nr. 159/2016 prevede instituirea Punctului de informare unic în scopul accesării de către furnizorii de rețele publice de comunicații electronice a informațiilor privind amplasarea, traseul, tipul și utilizarea actuală a infrastructurii fizice, precum și un punct de contact. Legea nu conține prevederi privind accesul operatorilor de rețea la toate informațiile din Punctul de informare unic.

5. Un respondent a solicitat ca punerea la dispoziție a informațiilor din Punctul de informare unic să fie făcută în condiții de confidențialitate, deoarece va conține elemente care fac parte din infrastructura critică națională și europeană.

Conform prevederilor art. 21 alin. (8) din Legea nr. 159/2016, furnizorii de rețele publice de comunicații electronice au obligația de a asigura confidențialitatea informațiilor dobândite prin accesarea Punctului de informare unic, conform legislației privind protecția secretului comercial. De asemenea, potrivit prezentului proiect de decizie, pentru asigurarea confidențialității informațiilor puse la dispoziție prin intermediul Punctului de informare unic, accesarea acestora este posibilă numai în urma autentificării în cadrul aplicației, în baza datelor de utilizator și parolei generate doar pentru furnizorii de rețele publice de comunicații electronice autorizați de ANCOM care fac o cerere de acces.

6. Un respondent a cerut o clarificare legată de informațiile solicitate la punctul 5 al Anexei nr. 2 și de modalitatea în care ar trebui ele completate.

ANCOM menționează faptul că informațiile solicitate la punctul 5 al Anexei nr. 2 din proiectul de decizie, mai exact utilizarea actuală a infrastructurii fizice la nivel de localitate, se referă la enumerarea tipurilor de infrastructură fizică deținute de un operator de rețea conform dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 159/2016. Astfel, la completarea în aplicație operatorul de rețea care transmite datele solicitate va bifa tipurile de infrastructură fizică pe care le deține.

7. O altă propunere a unui respondent a fost aceea ca prin intermediul Anexei 2 la proiectul de decizie să se solicite operatorilor de rețea informații privind autorizarea construirii elementelor de rețea, incluzând cel puțin denumirea autorității care a autorizat accesul la domeniul public, precum și condițiile principale în care a fost obținut accesul la domeniul public.

Potrivit dispozițiilor art. 13 lit. b) din Legea nr. 24/2000 „*proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act*”. În aceste condiții, având în vedere faptul că Legea nr. 159/2016 nu obligă operatorii de rețea să furnizeze aceste informații, ANCOM nu are atribuțiile legale pentru a impune acestora publicarea prin intermediul Punctului de informare unic a informațiilor privind autorizarea construirii elementelor de rețea, denumirea autorității care a autorizat accesul la domeniul public, precum și condițiile principale în care a fost obținut accesul la domeniul public.

Urmare a observațiilor primite în cursul perioadei de consultare publică, a explicațiilor oferite în cadrul sintezei observațiilor, precum și a analizei ANCOM, intrarea în vigoare a prevederilor deciziei se stabilește pentru data de 1 martie 2018.