

SINTEZA OBSERVAȚIILOR

la proiectul Planului de acțiune al Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații pentru anul 2015

Perioada de consultare publică pe marginea *Planului de acțiuni al Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM) pentru anul 2015*, publicat pe pagina de internet a ANCOM la data de 22 octombrie 2014, s-a încheiat la data de 21 noiembrie 2014.

Observațiile și propunerile primite de către ANCOM în cursul perioadei de consultare sunt următoarele:

I. PROPUNERI DE COMPLETARE A PLANULUI CU NOI ACȚIUNI

1. Completarea planului de acțiuni al ANCOM, pentru trimestrul III al anului 2015, cu acțiunea "Organizarea licitației pentru alocarea spectrului radio pentru T-DAB (radidifuziune digitală terestră) în banda III VHF (canalele 12 și 11 din TV analogic)".

Propunerea este argumentată astfel: Acțiunea propusă contribuie la îndeplinirea obiectivului specific "Optimizarea utilizării resurselor limitate ale statului în domeniul comunicațiilor electronice".

Opinia ANCOM: Suntem de acord cu introducerea subiectului în planul de acțiuni dar, având în vedere procesul complex și durata de organizare a unei licitații de spectru, inclusiv necesitatea aprobării legislației aferente, precum și licitația lansată pentru multiplexele regionale, vom iniția acțiunea cu o consultare publică în trimestrul III, cu scopul de a evalua interesul pieței pentru această licitație.

2. Introducerea în planul de acțiuni al ANCOM pentru anul 2015 a unor acțiuni constând în identificarea, analizarea și reglementarea unei piețe relevante corespunzătoare serviciilor de terminare a mesajelor SMS în rețelele publice de telefonie, a unei piețe relevante corespunzătoare serviciilor de origine la puncte fixe și mobile a apelurilor către numere cu acces gratuit pentru apelant (0800) și, respectiv, a unei piețe relevante corespunzătoare serviciilor de roaming național

Propunerile sunt argumentate astfel: În ceea ce privește serviciile de terminare a mesajelor SMS, tarifele practicate de operatorii din România sunt excesive și nu asigură premisele adecvate pentru dezvoltarea concurenței la nivelul pieței cu amănuntul.

De asemenea, tarifele ridicate percepute pe piața de gros corespunzătoare serviciilor de origine a apelurilor către numere cu acces gratuit pentru apelant au un impact negativ asupra utilizatorilor finali, prin prisma faptului că operatorii își recuperează aceste costuri percepând tarife mai mari pe piața cu amănuntul.

Iar, în ceea ce privește serviciile de roaming național, având în vedere că acestea oferă beneficiarului posibilitatea de a-și extinde acoperirea la nivel național astfel încât, pe de o parte, să-și poată continua investițiile în dezvoltarea propriei rețele și, pe de altă parte, să furnizeze servicii competitive la nivelul pieței cu amănuntul, în special în zonele mai puțin atractive din punct de vedere economic, reglementarea accesului la rețelele publice mobile ar aduce beneficii semnificative consumatorilor.

Opinia ANCOM: Identificarea și analizarea piețelor relevante din sectorul comunicațiilor electronice din România susceptibile de reglementare *ex ante* se realizează în conformitate cu dispozițiile capitolului VII secțiunea 1 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.

În acest sens, în conformitate cu prevederile art. 92 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, ANCOM are datoria să țină seama de Recomandarea Comisiei Europene 2014/710/EU¹, respectiv de Instrucțiunile Comisiei Europene 2002/C 165/03².

Potrivit dispozițiilor art. 92 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, ANCOM poate identifica și alte piețe relevante decât cele incluse în Recomandarea Comisiei Europene 2014/710/EU, dar intervenția reglementatorului pe o anumită piață (diferită de cele incluse în Recomandarea Comisiei Europene 2014/710/EU, cu privire la care analiza prealabilă a fost realizată de Comisia Europeană) nu se poate realiza decât atunci când există indicii puternice că piața respectivă, în ansamblul ei, este caracterizată de probleme concurențiale suficient de grave, iar intervenția reglementatorului ar aduce beneficii certe (care ar depăși costurile intervenției) pentru piața respectivă și pentru utilizatorii finali.

Astfel, pe lângă aplicarea criteriilor de substituibilitate, care să identifice serviciile incluse în piața relevantă, trebuie dovedită îndeplinirea cumulativă a următoarelor trei criterii:

- 1) prezența unor bariere ridicate și netranzitorii (de natură structurală sau legală) la intrarea pe piață;
- 2) absența caracteristicilor pieței relevante analizate care să indice evoluția acesteia către concurență efectivă;
- 3) aplicarea în mod exclusiv a legislației concurenței nu este suficientă pentru remedierea problemelor concurențiale³.

Ulterior eventualei identificări a pieței relevante a serviciilor respective, este necesar ca ANCOM să analizeze situația concurențială de pe aceasta. Astfel, numai în cazul în care din analiza situației concurențiale de pe respectiva piață relevantă ar rezulta că un furnizor are putere semnificativă pe aceasta, ANCOM, în funcție de problemele concurențiale identificate, ar putea, astfel cum dispune art. 105 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, să impună cel puțin una dintre obligațiile prevăzute la art. 106-110 din același act normativ.

¹ privind piețele relevante de produse și de servicii din sectorul comunicațiilor electronice care pot face obiectul unei reglementări *ex ante*, în conformitate cu Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice

² pentru efectuarea analizelor de piață și determinarea puterii semnificative pe piață în conformitate cu cadrul de reglementare comunitar pentru rețele și servicii de comunicații electronice

³ A se vedea considerentul nr. 21 din preambulul Recomandării Comisiei Europene 2014/710/EU.

Piața serviciilor de terminare a mesajelor SMS în rețelele publice de telefonie, piața serviciilor de originare a apelurilor către numere cu acces gratuit pentru apelant și, respectiv, piața serviciilor de roaming național, la care face referire respondentul în observațiile sale, nu se regăsesc printre piețele incluse în Recomandarea Comisiei Europene 2014/710/EU, pe care statele membre ale Uniunii Europene trebuie să le analizeze la nivel național pentru a decide dacă se impune luarea unor măsuri de reglementare.

În mod practic, ANCOM urmărește impunerea unui minim de măsuri de reglementare, în măsura în care sunt necesare pentru a preveni abuzurile de poziție dominantă. Acolo unde forțele pieței aplică deja, într-o anumită măsură, constrângeri asupra comportamentului operatorilor, intervenția ANCOM trebuie să fie mai redusă, asigurând numai completarea efectului acestor forțe, în scopul prevenirii abuzurilor de poziție dominantă.

De asemenea, orice analiză a situației concurențiale la nivel de gros presupune, într-o primă etapă, analizarea situației concurențiale la nivelul pieței cu amănuntul. În condițiile în care se constată existența unor probleme concurențiale, intervenția ANCOM trebuie să ia în considerare posibilitatea rezolvării acestora prin intermediul unor măsuri de reglementare la nivelul pieței de gros corespunzătoare. Or, până în prezent, nici datele de piață sau informațiile primite din partea furnizorilor de pe piață, nici argumentele punctuale prezentate de respondent, referitoare la aceste servicii, nu sunt de natură a releva potențiale probleme concurențiale pe piețele cu amănuntul corespunzătoare, care să necesite intervenția Autorității la nivelul piețelor de gros menționate și, respectiv, să demonstreze utilitatea reglementării din punct de vedere al raportului costuri-beneficii.

Așadar, în amplul proces de revizuire a piețelor relevante din domeniul comunicațiilor electronice, ANCOM își stabilește prioritățile și își alocă resursele disponibile în vederea realizării, în primul rând, a obiectivelor trasate de cadrul de reglementare european în domeniu. Având în vedere că prin Recomandarea Comisiei Europene 2014/710/EU au fost identificate anumite piețe relevante ca fiind susceptibile de reglementare *ex-ante*, ANCOM este nevoită să aloce resursele disponibile analizării cu prioritate a piețelor relevante identificate.

Ținând cont de argumentele prezentate, ANCOM nu consideră oportun alocarea explicită a unor resurse în vederea realizării proiectelor propuse de respondent în anul 2015, însă asigură furnizorii de pe piață că monitorizează îndeaproape evoluția condițiilor concurențiale în cazul tuturor serviciilor de comunicații electronice, inclusiv pe segmentele de piață invocate de respondent, astfel încât, în cazul în care se va constata că este necesară intervenția ANCOM, se vor adopta măsurile corespunzătoare. În acest sens, ANCOM invită persoanele care constată probleme concurențiale pe o anumită piață, să transmită informații concrete și relevante în acest sens, care să susțină afirmațiile de ordin general invocate.

3. Introducerea în Planul de acțiuni al ANCOM pentru anul 2015 a acțiunii cu privire la identificarea, analiza și reglementarea piețelor relevante corespunzătoare serviciilor de acces la elemente de infrastructură și serviciilor de acces în bandă largă.

Propunerile sunt argumentate astfel: În condițiile în care ANCOM apreciază că demersul de revizuire a piețelor relevante din sectorul comunicațiilor electronice corespunzătoare serviciilor de acces la elemente de infrastructură și serviciilor de acces în bandă largă nu va fi finalizat în anul 2014, această acțiune trebuie inclusă în Planul de acțiuni pentru anul 2015. De asemenea, termenul de finalizare a acesteia ar trebui să fie trimestrul I 2015.

Un alt respondent observă că Planul de acțiuni pentru anul 2015, în ceea ce privește obiectivul specific referitor la creșterea utilizării serviciilor de acces la internet în bandă largă, direcția de acțiune „Stimularea concurenței în domeniul furnizării serviciilor de acces în bandă largă”, conține, în ceea ce privește realizarea analizelor pe piețele relevante din sectorul comunicațiilor electronice, numai acțiunea cu privire la identificarea, analizarea și reglementarea piețelor relevante corespunzătoare serviciilor de linii închiriate – segmente terminale, considerând că această acțiune „este insuficientă pentru asigurarea unui cadru competitiv și eficient în condițiile de piață actuale, în care la nivel de retail se manifestă din ce în ce mai accentuat tendința operatorilor de a oferi pachete integrate de servicii de comunicații electronice”.

Opinia ANCOM: Demersul de revizuire a piețelor relevante din sectorul comunicațiilor electronice corespunzătoare serviciilor de acces la elemente de infrastructură și serviciilor de acces în bandă largă reprezintă o acțiune care a fost inclusă în Planul de acțiuni al ANCOM pentru anul 2014.

Așa cum a fost precizat și cu alte ocazii, adoptarea deciziilor finale cu privire la definirea, analiza piețelor relevante și impunerea obligațiilor specifice adecvate, corespunzătoare acestor servicii, depinde de o serie de factori pe care ANCOM nu-i poate previziona întru totul, și nici influența în sensul urgentării lor. De exemplu, aplicarea procedurii obligatorii de licitație publică care a trebuit să fie urmată de ANCOM pentru realizarea studiilor de piață în vederea obținerii de informații de la utilizatorii finali, modificările legislative care au apărut la nivel european sau apariția unor probleme privind transmiterea eronată sau netransmiterea la termen de către furnizori a informațiilor necesare realizării analizei au reprezentat principalii factori care au contribuit la decizia ANCOM de a amâna finalizarea analizei de piață până la începutul anului 2015.

Precizăm că, la data definitivării proiectului Planului de acțiuni pentru anul 2015, termenele finale pentru o serie de acțiuni sus menționate nu erau cunoscute.

Astfel, Recomandarea Comisiei Europene 2014/710/EU a fost adoptată în luna octombrie a anului curent, existând premisele ca modificările operate, în special în ceea ce privește piețele aflate în curs de analiză de către ANCOM, să aibă un impact important asupra concluziilor finale. Or, acest aspect nu se putea evalua decât după analizarea la nivel național a situației, aplicând efectiv noile recomandări.

De asemenea, prin prisma necesității de considerare a tuturor informațiilor din piață relevante realizării unei analize argumentate, în mod particular în cazul piețelor de acces la elemente de infrastructură și a serviciilor de acces în bandă largă, obținerea unor informații din partea utilizatorilor finali prin intermediul unor studii de piață este un demers absolut necesar. Respectarea termenelor din procedura de licitație care trebuie aplicată în acest caz, precum monitorizarea și verificarea derulării în bune condiții a acestui proces au determinat o serie de întârzieri la nivelul demersului de analiză de piață.

Un alt aspect important în ceea ce privește derularea procesului de analiză, invocat de altfel și de unul dintre respondenți, este acela că o serie de date de piață trebuie actualizate, ANCOM desfășurând deja activități în acest sens, astfel încât forma finală a analizei să includă cele mai recente informații.

Având în vedere considerentele expuse, ANCOM completează Planul de acțiuni pentru anul 2015 și introduce acțiunea – „Revizuirea piețelor relevante corespunzătoare serviciilor de acces la bucla locală, identificarea eventualilor furnizori cu putere semnificativă și stabilirea măsurilor de reglementare corespunzătoare”, în cadrul direcției de acțiune „Stimularea concurenței în domeniul furnizării serviciilor de acces în bandă largă” a obiectivului „Creșterea utilizării serviciilor de acces la internet în

bandă largă”, termenul de finalizare a acestei acțiuni fiind semestrul I 2015, termen care include procesul de notificare a Comisiei Europene, a Organismului autorităților europene de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice (OAREC) și a celorlalte autorități de reglementare din statele membre ale Uniunii Europene, în conformitate cu prevederile art. 97 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, precum și procedura de consultare publică națională, prevăzută de actul normativ sus-menționat.

II. PROPUNERI DE MODIFICARE A TERMENELOR SAU A CONȚINUTULUI UNORA DINTRE ACȚIUNILE PLANIFICATE

1. Publicarea ghidului pentru încheierea contractelor la distanță/în afara spațiilor comerciale într-un orizont de timp mai apropiat decât trim. III 2015.

Propunerea este argumentată astfel: Având în vedere că a avut loc consultarea publică prealabilă, este necesară publicarea ghidului mai devreme decât trim. III 2015, astfel încât să se poată clarifica toate aspectele și furnizorii de servicii de comunicații electronice să se poată alinia cât mai rapid și complet la prevederile OUG 34/2014.

Opinia ANCOM: Scopul primar al *Ghidului* este de a oferi furnizorilor de servicii de comunicații electronice destinate publicului un set de clarificări cu privire la modul de interpretare și de aplicare a obligațiilor legale referitoare la încheierea contractelor la distanță și în afara spațiilor comerciale, motiv pentru care și ANCOM consideră că acesta ar trebui să fie finalizat și adus la cunoștința publicului în cel mai scurt timp posibil. Pe de altă parte, întrucât competențele de verificare a respectării prevederilor legale în ceea ce privește încheierea acestui tip de contracte cu consumatorii sunt exercitate și de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor, considerăm că este necesară o coordonare cu ANPC, pentru a veni astfel în sprijinul furnizorilor. Precizăm totodată și că termenul prevăzut în *Planul de acțiuni pentru anul 2015* este un termen maxim de finalizare a *Ghidului*, putând fi devansat în practică.

În concluzie, având în vedere procesul pe care îl presupune finalizarea acestei acțiuni, precum și multitudinea noutăților aduse de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2014 și complexitatea anumitor aspecte, ANCOM nu poate modifica acest termen, dar va face toate demersurile necesare, astfel încât Ghidul să vină cât mai curând în sprijinul furnizorilor de servicii de comunicații electronice.

III. ALTE OBSERVAȚII PRIVIND ACȚIUNILE PROPUSE

1. Un respondent propune măsuri de reglementare suplimentare, pentru atragerea investițiilor în rețele de bandă largă, necesare pentru atingerea obiectivelor Agendei Digitale pentru Europa 2020

Propunerile sunt argumentate astfel: Suplimentar față de reglementarea piețelor relevante corespunzătoare serviciilor de acces la elemente de infrastructură și serviciilor de acces în bandă largă, un respondent opinează că, în contextul în care lucrările civile de canalizație contribuie cu 70-80% la realizarea investiției într-o rețea NGN, „[...] **deschiderea și asigurarea accesului în condiții reglementate la toate resursele de infrastructură disponibile în prezent** reprezintă cel mai important pas pe care autoritatea trebuie să-l facă pentru îndeplinirea obiectivelor asumate atât la nivel european, în cadrul strategiilor de dezvoltare a infrastructurilor NGN, cât și la nivel național.” (s. n.). În acest context, respondentul apreciază că utilizarea infrastructurilor existente permite realizarea de economii semnificative, de 50-60%.

Opinia ANCOM: ANCOM apreciază drept bine-venită recunoașterea, de către respondent, a beneficiilor reglementării simetrice a accesului la infrastructuri, în vederea stimulării investițiilor în contextul atingerii obiectivelor Agendei Digitale pentru Europa 2020.

Într-adevăr, în condițiile în care construirea elementelor de infrastructură pasivă de canalizație, piloni, stâlpi etc., reprezintă un element central al realizării investițiilor în rețele de nouă generație, problematica eficientizării costurilor este evidentă, cu atât mai mult cu cât cheltuielile pentru elementele de infrastructură pasivă reprezintă de cele mai multe ori un cost fix (în raport cu cererea de servicii, respectiv cu veniturile). Utilizarea partajată a elementelor de infrastructură pasivă de canalizație, piloni, stâlpi etc., existente sau a noilor dezvoltări, este de natură să optimizeze semnificativ resursele necesare furnizării de rețele și permite totodată furnizarea de servicii la prețuri mai competitive, reducând riscurile investiționale și operaționale, respectiv generând bunăstare economică și socială. Mai mult, progresele tehnologice în materie nu numai că asigură co-existența în cele mai bune condiții a rețelilor de diferite tipuri pe aceleași elemente de infrastructură pasivă, dar permit și sinergii între rețele (de exemplu, sinergiile cu rețelele electrice inteligente).

În acest context reamintim că Directiva 2014/61/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind măsuri de reducere a costului instalării rețelilor de comunicații electronice de mare viteză, are ca și obiectiv facilitarea și stimularea extinderii rețelilor de comunicații electronice de mare viteză, prin măsuri care promovează utilizarea în comun a infrastructurii fizice existente și permit instalarea mai eficace a unora noi, pentru a reduce costurile asociate extinderii acestor rețele.

Prin urmare, prin transpunerea acestei norme europene în dreptul național se va realiza accesul furnizorilor de rețele de comunicații electronice, în anumite condiții, la resursele de infrastructură disponibile, inclusiv la cele deținute de operatorii de utilități publice (energie electrică, gaze, energie termică, apă, căi ferate, drumuri, porturi și aeroporturi).

Având în vedere că elaborarea unui proiect de act normativ în vederea transunerii Directivei 2014/61/UE constituie o măsură cuprinsă în proiectul Planul de acțiuni pentru anul 2015, ANCOM va aloca resursele necesare pentru îndeplinirea acestui obiectiv, urmând a solicita sprijinul și contribuția atât a furnizorilor de infrastructuri, cât și a autorităților competente și a altor persoane interesate, în conturarea unui cadru legislativ stimulator pentru investiții în modernizarea și extinderea rețelilor și în care accesul la infrastructurile pasive potențează concurența.

2. Un respondent propune revizuirea tarifelor de terminare la puncte fixe și respectiv mobile.

Propunerile sunt argumentate astfel: Ultima actualizare a tarifelor de terminare riscă să fie deja desuetă întrucât a fost realizată în urma unui proces demarat în 2011, iar evoluțiile rapide înregistrate în obiceiurile de consum (de exemplu, oferte cu minute incluse în toate rețelele) și în structura de costuri pentru furnizarea serviciilor de telefonie (de exemplu, rețelele 4G, interconectare IP, creșterea rapidă a terminalelor inteligente și în subsidiar a traficului de date), necesită actualizarea continuă a acestor tarife, în special a celor la puncte mobile.

Aceste evoluții au determinat alte autorități de reglementare din Uniunea Europeană să continue actualizarea etapizată, graduală, a tarifelor de terminare.

Opinia ANCOM: ANCOM monitorizează cu interes evoluțiile în obiceiurile de consum, în circumstanțele concurențiale, investiționale și tehnologice, urmarea celei mai recente reduceri a tarifelor pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte fixe și mobile și recunoaște rolul dinamicii sectorului

asupra modificării structurii de costuri, necesare pentru furnizarea serviciilor de telefonie.

Totodată, sub rezerva inexistenței unor modificări substanțiale care să recomande devansarea intervenției de reglementare, revizuirea piețelor relevante ale serviciilor de terminare a apelurilor la puncte fixe, respectiv mobile, este de așteptat să aibă loc în cursul anului 2016. Ori, revizuirea piețelor relevante în cauză reprezintă ocazia optimă nu numai pentru reevaluarea listei furnizorilor cu putere semnificativă și eventuale alte modificări, ci și pentru investigarea cu acuratețe a evoluțiilor indicate de respondent și a impactului acestora, inclusiv asupra costurilor variabile (și tarifelor) serviciilor respective.

În același timp, reamintim că ultima revizuire a tarifelor de terminare la puncte fixe, respectiv la puncte mobile a intrat în vigoare la data de 1 aprilie 2014.

3. Un respondent propune luarea în considerare a observațiilor și comentariilor transmise în perioada de consultare a proiectului de decizie privind stabilirea formatului și a modalității de transmitere a informațiilor privind dezvoltarea și localizarea geografică a rețelelor publice de comunicații electronice și a elementelor de infrastructură asociate în *Implementarea proiectului multianual de realizare a inventarului național al rețelelor publice de comunicații electronice*

Propunerea este argumentată astfel: luarea în calcul a impactului tehnico-economic asupra operatorilor, corelarea cu scopul și cu prevederile Legii 154/2012.

Opinia ANCOM: Așa cum a procedat și în cazul proiectului de decizie menționat, când a ținut cont de observațiile primite în perioada de consultare și a modificat prevederile acestuia în concordanță cu ideile exprimate, și în derularea procesului de implementare a inventarului național ANCOM are în vedere o colaborare deschisă cu toate persoanele interesate, fapt reiterat și în ședința Consiliului Consultativ ce a luat în discuție proiectul de decizie, astfel încât implementarea proiectului să se realizeze în cele mai bune condiții posibile și cu rezultate optime.

4. Un respondent propune luarea în considerare a acțiunilor deja întreprinse de operatori pentru asigurarea conformității cu legislația în vigoare în realizarea *Ghidului privind măsurile minime de securitate ce trebuie luate de către furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de servicii de comunicații electronice destinate publicului*

Propunerea este argumentată astfel: nu este argumentată.

Opinia ANCOM: Deși propunerea nu este argumentată, ANCOM înțelege punctul de vedere exprimat de respondent care este perfect aliniat cu intențiile declarate ale ANCOM. Astfel, obiectivul central al Chestionarului privind implementarea măsurilor de securitate elaborat și transmis de Autoritate este tocmai acela de a se informa asupra măsurilor implementate de către furnizori în vederea realizării Ghidului menționat. Totodată, obligația implementării măsurilor de securitate revine tuturor furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice și de servicii de comunicații electronice destinate publicului. Astfel, Ghidul se adresează tuturor furnizorilor, având drept scop punerea la dispoziția acestora a unui set de îndrumări menite să ajute la implementarea măsurilor de securitate în mod corect și complet. Prin urmare, Ghidul va fi adaptat astfel încât să ofere îndrumări ce pot fi utile pentru toți furnizorii, indiferent de specificul acestora și de nivelul de complexitate a măsurilor ce necesită a fi implementate pentru fiecare în parte.