

SINTEZA OBSERVAȚIILOR la proiectul Planului de acțiuni al Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații pentru anul 2023

Perioada de consultare publică pe marginea Planului de acțiuni al Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (denumită în continuare ANCOM sau Autoritatea) pentru anul 2023, publicat pe pagina de internet a ANCOM la data de 15 decembrie 2022, s-a încheiat la data de 20 ianuarie 2023.

Observațiile și propunerile primite de către ANCOM în cursul perioadei de consultare publică sunt detaliate în continuare, împreună cu poziția Autorității față de acestea.

I. PROPUNERI DE COMPLETARE A PLANULUI CU ACȚIUNI NOI

1. Mai mulți respondenți (3) propun introducerea unei noi acțiuni referitoare la analiza pieței serviciilor de retransmisie a programelor TV.

Propunerea este argumentată astfel:

Respondenții consideră că este necesară intervenția ANCOM pentru a stimula dezvoltarea concurenței pe piețele fixe și a împiedica abuzurile de putere.

Piața serviciilor de retransmisie a programelor TV este o piață strâns corelată cu piața accesului la internet în bandă largă, prin utilizarea aceleiași infrastructuri. Mai mult de atât, clienții care achiziționează servicii de acces la internet solicită și servicii de retransmisie de la același furnizor, iar peste 75% dintre clienți beneficiază de un astfel de pachet de servicii. Prin urmare, furnizarea serviciilor de acces la internet în bandă largă fără un pachet corespunzător de servicii de retransmisie nu este atractivă pentru clienți și, în consecință, nu va permite dezvoltarea concurenței pe piața de acces la internet în bandă largă, deoarece clienții preferă să cumpere serviciile de la operatorul care le poate oferi pe ambele.

Opinia ANCOM:

Serviciile de retransmisie a programelor media audiovizuale furnizate utilizatorilor finali au făcut obiectul analizei de piață în momentul revizuirii piețelor relevante ale serviciilor de transmisie în format analogic prin intermediul sistemelor radioelectrice terestre a serviciilor publice de programe de televiziune și de radiodifuziune, când au fost reevaluate definițiile piețelor de gros și cu amănuntul, precum și situația concurențială pe respectivele piețe. ANCOM a monitorizat în această perioadă evoluția condițiilor concurențiale inclusiv pe piața cu amănuntul a serviciilor de retransmisie, iar datele analizate nu au relevat existența unor probleme concurențiale, de natură să susțină necesitatea intervenției Autorității cu prioritate.

Piața cu amănuntul a serviciilor de retransmisie a programelor audiovizuale, la fel ca și alte piețe cu amănuntul sau de gros din domeniul comunicațiilor electronice, nu se regăsește ca atare printre piețele incluse în Recomandarea Comisiei Europene¹ și pe care statele membre trebuie să le analizeze la nivel național pentru a decide dacă se impune luarea unor măsuri de reglementare.

În acest context, amintim că, din perspectivă *ex ante*, există o serie de condiții necesare a fi îndeplinite pentru ca intervenția Autorității pe o anumită piață să fie justificată, în condițiile în care piața avută în vedere este diferită de cele incluse în Recomandarea Comisiei Europene. Cu alte cuvinte, introducerea unor reglementări pe o piață care nu este definită ca fiind relevantă în Recomandarea Comisiei Europene va fi foarte greu de acceptat de către Comisia Europeană, fără o serie de argumente solide, care să justifice eventuale concluzii în acest sens. Astfel, trebuie demonstrată îndeplinirea testului celor trei criterii, și anume, faptul că, din punct de vedere al dinamicii pieței, piața respectivă nu prezintă caracteristicile unei piețe care tinde către concurență efectivă în orizontul de timp al analizei. De asemenea, barierele la intrarea pe piață trebuie să fie ridicate și netranzitorii (de natură structurală sau legală) la intrarea pe piață, în timp ce aplicarea în mod exclusiv a legislației concurenței să nu fie suficientă pentru a remedia problemele concurențiale identificate.

În plus, în cazul în care se constată existența unor probleme concurențiale la nivelul unei piețe cu amănuntul, intervenția Autorității trebuie să ia în considerare în primul rând posibilitatea rezolvării acestora prin intermediul unor măsuri de reglementare la nivelul pieței de gros corespunzătoare – piață, care, de altfel, a fost eliminată din Recomandarea Comisiei Europene, în principal pe raționamentul că potențialele probleme concurențiale prezente pe piață pot fi înlăturate prin aplicarea *ex post* a prevederilor existente în legislația concurenței. Astfel, delimitarea pieței/piețelor cu amănuntul corespunzătoare și analizarea situației concurențiale existente la nivelul acestor piețe este doar un prim pas, reglementarea acestora fiind necesară doar în condițiile în care măsurile de la nivelul pieței de gros nu ar fi eficiente.

Identificarea piețelor relevante susceptibile de reglementare *ex ante* este un mijloc prin care Autoritatea are în vedere impunerea unui minim de măsuri de reglementare, pentru a preveni abuzurile de poziție dominantă, iar nu un scop în sine. Acolo unde forțele pieței determină deja, într-o anumită măsură, constrângeri asupra comportamentului de piață al operatorilor, intervenția ANCOM urmărește numai completarea efectului acestor forțe, în scopul asigurării unui climat de care să beneficieze utilizatorii finali, consumatorii și competitorii.

De asemenea, având în vedere faptul că există proiecte pentru care alocarea resurselor este prioritară, cum ar fi revizuirea piețelor de terminare a apelurilor la puncte fixe, respectiv, mobile, pentru anul 2023, ANCOM consideră necesar ca resursele de timp și personal să fie alocate cu precădere revizuirii acestor piețe. Autoritatea monitorizează continuu evoluțiile condițiilor concurențiale de pe piața din România, astfel încât eventualele implicații ale furnizării serviciilor de retransmisie programe TV asupra pieței serviciilor de acces la puncte fixe sau o eventuală definire a unei piețe relevante pentru aceste servicii vor fi luate în considerare la momentul revizuirii acestei piețe.

2. Mai mulți respondenți (3) propun introducerea unei noi acțiuni referitoare la analiza pieței serviciilor de acces central la puncte fixe.

Propunerea este argumentată astfel:

¹ Recomandarea Comisiei Europene (EU) 2020/2245 privind piețele relevante de produse și de servicii din sectorul comunicațiilor electronice care pot face obiectul unei reglementări *ex ante*

Respondenții consideră că este necesară intervenția ANCOM pentru a stimula dezvoltarea concurenței pe piețele fixe și a împiedica abuzurile de putere, întrucât impunerea de remedii doar pe piața serviciilor de acces local nu poate fi suficientă pentru redresarea disfuncționalităților de piață, în condițiile în care ceilalți operatori, care solicită acces, ar trebui să susțină investiții semnificative care nu sunt viabile în contextul economic actual.

Opinia ANCOM:

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 cel mai din amonte.

În cazul serviciilor de acces la internet la puncte fixe, piața de gros corespunzătoare cel mai din amonte este piața furnizării serviciilor de acces local la puncte fixe, a cărei revizuire este inclusă în proiectul planului de acțiuni pentru anul 2023. Piața serviciilor de acces central la puncte fixe este situată în aval față de piața serviciilor de acces local la puncte fixe, nemaifiind identificată ca fiind susceptibilă de reglementare *ex ante* în Recomandarea CE.

Pe lângă argumentele de la punctul 1, care sunt valabile și în cazul de față, amintim că, 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.

Având în vedere că prin Recomandarea Comisiei Europene au fost identificate anumite piețe relevante ca fiind susceptibile de reglementare *ex ante*, ANCOM alocă resursele disponibile analizării cu prioritate a piețelor relevante identificate.

3. Un respondent a propus organizarea licitației pentru acordarea licențelor de utilizare a frecvențelor radio pentru sistemul T-DAB (radiodifuziune digitală terestră sonoră)

Propunerea nu a fost argumentată.

Opinia ANCOM:

ANCOM este în măsură să efectueze demersurile pentru organizarea în acest an a procedurii de selecție pentru acordarea licențelor de utilizare a frecvențelor pentru sistemul T-DAB+ (variante avansată a sistemului T-DAB), dar această acțiune este condiționată de aprobarea documentului „Strategia privind implementarea radiodifuziunii terestre digitale sonore și a serviciilor multimedia asociate, la nivel național”, prin hotărâre a Guvernului României.

După aprobarea documentului menționat, Planul de acțiuni al ANCOM va fi revizuit prin introducerea acestui obiectiv.

II. PRECIZĂRI CU PRIVIRE LA MĂSURI INCLUSE ÎN PLANUL DE ACȚIUNI

4. Mai mulți respondenți (3) propun devansarea termenului de finalizare a revizuirii pieței de gros a serviciilor de acces local la puncte fixe.

Propunerea este argumentată astfel:

Extinderea analizei în 2024 va produce efecte ireversibile asupra concurenților operatorului dominant, dar mai ales a utilizatorilor finali. Termenul de un an pentru finalizarea analizei este

suficient pentru o autoritate care dispune deja de marea majoritate a datelor necesare și care are o experiență bogată în realizarea analizelor de piață.

Opinia ANCOM:

În legătură cu solicitarea devansării termenului de realizare a analizei, precizăm, în primul rând, faptul că revizuirea cea mai recentă a acestei piețe a avut loc în anul 2020, spre deosebire de piețele de terminare a apelurilor la puncte fixe, respectiv, mobile, a căror revizuire a avut loc în anul 2017.

În conformitate cu prevederile art. 96 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, ANCOM are obligația de a efectua analize pe piețele relevante și de a notifica proiectele de măsuri corespunzătoare Comisiei Europene, Organismului autorităților europene de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice (OAREC) și autorităților naționale de reglementare în comunicații din celelalte state membre ale Uniunii Europene, în termen de cinci ani de la data adoptării măsurilor pe baza analizei anterioare, în cazul în care ANCOM a definit piața relevantă și a stabilit furnizorii cu putere semnificativă pe piața respectivă.

Astfel, pentru anul 2023, ANCOM consideră necesar ca resursele de timp și personal să fie alocate cu precădere revizuirii piețelor de terminare a apelurilor, cu atât mai mult cu cât la nivelul acestora s-au înregistrat modificări importante la nivel de măsuri de reglementare *ex ante*, adoptate la nivel european, aplicabile și în România.

De asemenea, așa cum se știe, termenul pentru realizarea unei analize de piață, cu atât mai mult a uneia de amploarea celei care are în vedere revizuirea pieței serviciilor de acces local la puncte fixe, nu poate fi micșorat din motive ce țin inclusiv de necesitatea parcurgerii unor etape, fără de care realizarea analizei de piață nu este posibilă.

Astfel, ca parte integrantă a unei analize, ANCOM trebuie să cerceteze evoluția principalilor indicatori de piață atât pe baza unui studiu în rândul furnizorilor de rețele și/sau servicii de comunicații electronice, cât și pe baza unui studiu de piață în rândul utilizatorilor finali, pentru a obține informații complete și corecte. Procesul de colectare a datelor din partea furnizorilor de rețele și/sau servicii de comunicații electronice este unul anevoios, după cum se știe, fiind necesară o perioadă considerabilă de timp atât pentru furnizori, cât și pentru Autoritate, cu atât mai mult în cazul serviciilor de acces la internet, unde va fi necesară o culegere a datelor la nivel de detaliu, din punct de vedere geografic.

Nu în cele din urmă, conform reglementărilor în vigoare, în temeiul art. 135 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, procedura de consultare națională prevede un termen minim de 30 zile de consultare (cu excepția situațiilor de urgență). Ulterior finalizării consultării publice naționale, ANCOM trebuie să analizeze observațiile primite, să realizeze sinteza observațiilor și, respectiv, acolo unde se impune, să modifice expunerea de motive și proiectul de decizie în conformitate cu concluziile consultării.

Ulterior, în temeiul art. 97 alin. (1) și (2), după parcurgerea procedurii prevăzute la art. 135, cu excepția cazurilor prevăzute în recomandările sau în orientările adoptate potrivit art. 34 din Codul european al comunicațiilor electronice, ANCOM va notifica Comisiei Europene, OAREC și autorităților naționale de reglementare în comunicații din celelalte state membre ale Uniunii Europene proiectul de decizie, împreună cu motivele care stau la baza adoptării acesteia. ANCOM poate adopta măsurile după primirea comentariilor și observațiilor transmise de către Comisia Europeană, OAREC și celelalte autorități naționale de reglementare în comunicații din statele membre ale Uniunii Europene ori, în caz contrar, după expirarea unui termen de o lună de la notificare.

Astfel, Autoritatea nu consideră fezabilă devansarea termenului de realizare a analizei piețelor de gros corespunzătoare serviciilor de acces local la puncte fixe.

5. În legătură cu acțiunea nr. 28 din proiectul planului de acțiuni supus consultării publice (actualizarea Tabelului național de atribuire a benzilor de frecvențe radio –

TNABF), un respondent propune ca pentru banda de 32 GHz, atribuită serviciului fix și desemnată pentru legături punct-la-punct (linii de radiorelee) conform TNABF în vigoare, să fie aplicabilă recomandarea UIT-R F.1520-3.

Propunerea este argumentată astfel: Motivul invocat de respondent pentru propunerea sa rezidă în faptul că banda respectivă oferă posibilitatea instalării de legături radio punct-la-punct de capacități superioare, pe distanțe mai mari de 2 km, cu o disponibilitate mai bună decât cea oferită de banda de 80 GHz.

Opinia ANCOM:

Cu privire la cele semnalate, Autoritatea constată că propunerea nu vizează acțiunea în sine, astfel cum este înscrisă în proiectul planului de acțiuni, deoarece nu se opune desfășurării acesteia și nici nu aduce în discuție elemente care să afecteze demersul respectiv, astfel cum a fost avansat de Autoritate (de exemplu, modificarea termenului de realizare, eventuală corelare cu alte acțiuni deja incluse sau nu în proiectul planului de acțiuni supus consultării publice, eventuale critici aduse fundamentării acțiunii sau obiectivelor strategice urmărite).

În fapt, propunerea respondentului vizează un element specific, punctual, referitor la conținutul TNABF.

De aceea, pentru structurarea discuțiilor și o abordare coerentă, ordonată a analizelor pe diverse problematici, ANCOM consideră că propunerea în cauză nu trebuie tratată în contextul considerațiilor pe marginea proiectului planului de acțiuni pe anul 2023 al Autorității ci ulterior, la momentul consultării publice pentru viitoarea ediție actualizată a TNABF, ce urmează a fi adoptată prin decizie a președintelui ANCOM.

Prin urmare, Autoritatea mulțumește respondentului pentru propunerea transmisă, care atestă preocuparea acestuia pentru utilizarea judicioasă a spectrului radio în serviciul fix, și îl roagă să revină cu propunerea la momentul derulării consultării publice pentru proiectul de decizie mai sus menționat (dacă va mai considera necesar).

6. Doi respondenți solicită modificarea punctului 19 al Planului de acțiuni, astfel încât ambele rapoarte de date statistice privind piața de comunicații electronice publicate de ANCOM în anul 2023 să se realizeze pe baza versiunii actuale a Deciziei nr. 333/2013.

Propunerea este argumentată astfel:

Având în vedere că modificarea Deciziei ANCOM nr. 333/2013 este programată în trim. I 2023 (acțiunea nr. 18 din Planul de acțiuni) și că acțiunea nr. 19 menționează că raportarea aferentă sem. I 2023 se va face conform deciziei revizuite, respondenții apreciază că nu este fezabilă punerea în practică, ținând cont că este necesară o perioadă de 6-9 luni pentru implementarea noului format de raportare, acesta implicând mai multe faze: definirea cerințelor, realizarea modificărilor de natură IT, verificarea corectitudinii rapoartelor emise.

Opinia ANCOM:

Având în vedere reprioritizarea unor activități în cadrul ANCOM, modificarea Deciziei ANCOM nr. 333/2013 (acțiunea nr. 18) va fi programată în trim. II 2023, astfel că suntem de acord cu propunerea de a modifica punctul 19 al Planului de acțiuni, iar ambele rapoarte de date statistice privind piața de comunicații electronice publicate de ANCOM în anul 2023 se vor realiza pe baza versiunii actuale a Deciziei nr. 333/2013.

7. Un respondent propune reprogramarea acțiunii de verificare a respectării de către furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului a obligațiilor minime pe care aceștia trebuie să le insereze în contractele încheiate cu utilizatorii finali pentru anul 2024

Propunerea este argumentată astfel:

În prezent se desfășoară o serie de consultări publice privind actualizarea legislației secundare cu legislația primară, care vor determina printre altele și schimbări în ceea ce privește informațiile inserate în contractele încheiate cu utilizatorii finali.

Din fundamentarea acțiunii de verificare a informațiilor incluse în contracte, înțelege faptul că ANCOM va elabora inclusiv un set de clarificări cu privire la modul de interpretare și aplicare în practica a obligațiilor legale.

După intrarea în vigoare a cadrului de reglementare secundar, mai sus menționat, și ulterior a elaborării setului de clarificări aferente, este necesară o perioadă suplimentară pentru revizuirea ca atare de către furnizori a documentelor contractuale.

Opinia ANCOM:

Referitor la această propunere, Autoritatea acceptă parțial observația respondentului, în sensul că pe parcursul anului 2023 nu va desfășura ample campanii de verificare a respectării de către furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului a obligațiilor minime pe care aceștia trebuie să le insereze în contractele încheiate cu utilizatorii finali, însă își va exercita competențele de verificare și de sancționare, acolo unde cazul, în situații în care este necesară intervenția Autorității în vederea asigurării funcționării în mod corect a pieței de comunicații electronice și în concordanță cu prevederile legale în vigoare.