

Sinteza răspunsurilor la consultarea publică privind acordarea accesului unor terți la unele dintre informațiile referitoare la numerele portate (BDC portabilitate)

În perioada 22 septembrie – 27 octombrie 2017, Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (denumită în continuare *ANCOM* sau *Autoritatea*) a desfășurat o consultare publică privind acordarea accesului unor terți la unele dintre informațiile referitoare la numerele portate.

Consultarea publică a avut ca obiectiv cunoașterea opiniilor părților interesate cu privire la oportunitatea, modalitatea și condițiile de acordare a accesului terților la unele dintre informațiile conținute în Baza de date centralizată pentru portabilitatea numerelor (denumită în continuare *BDC*). Consultarea s-a bazat pe ipoteza că accesul la BDC ar putea fi necesar și altor entități (denumite generic *terți*) decât furnizorii de comunicații electronice care au obligații în contextul implementării portabilității numerelor. S-a pornit de la această premisă întrucât, odată cu implementarea portabilității numerelor, au intervenit modificări în cadrul rețelelor de comunicații electronice, iar cunoașterea numerelor de abonat nu mai este suficientă pentru rutarea apelurilor și SMS-urilor.

În scopul consultării ANCOM a elaborat un document care cuprinde o scurtă descriere a sistemului portabilității numerelor în România, câteva detalii referitoare la informațiile conținute în BDC și la politica de acces la aceste date existentă, prezentarea motivelor pentru care extinderea accesului la anumite informații ar putea fi oportună, precum și a unor aspecte care trebuie luate în considerare în cazul extinderii accesului. De asemenea, documentul de consultare a cuprins un chestionar adresat părților interesate, care a vizat exprimarea opiniilor și argumentelor în favoarea sau defavoarea modificării politicii de acces la BDC.

În cadrul consultării publice s-au primit răspunsuri din partea a patru respondenți, dintre care doi furnizori de comunicații electronice cu drept de acces la BDC, o companie care oferă soluții de trimitere a mesajelor SMS și o asociație nonguvernamentală.

Răspunsurile primite sunt sintetizate și grupate în funcție de subiect în continuare.

Scopul accesului la BDC

Unul dintre respondenți are nevoie de informațiile referitoare la rețeaua în care se află un număr de telefon. Ca standard are nevoie de aceste informații în formatul HLR: perechea MCC MNC. Serviciile pentru furnizarea cărora ar urma să fie utilizate informațiile conținute în BDC constau în transmiterea de Bulk SMS folosind numere scurte. Acest serviciu utilizează o platformă proprietară

care este conectată în mod direct la toți operatorii de telefonie mobilă pentru transmiterea și primirea de mesaje SMS. Informațiile referitoare la rețeaua în care se află numerele portate ar fi utilizate pentru o rutare mai precisă a mesajelor către operatorii de telefonie mobilă. În prezent respondentul folosește serviciile unor furnizori internaționali pentru servicii de HLR Lookup. Interogarea este făcută număr cu număr iar răspunsurile sunt de forma MCC MNC. Acest respondent ar avea nevoie de acces la BDC pentru a putea crește calitatea serviciilor oferite, având în vedere că, potrivit acestuia, serviciile pe care le folosește în prezent nu sunt precise 100% din cauza lipsei de acorduri de interconectare între operatorii din România pentru serviciile de Bulk SMS.

Un alt respondent consideră că, dintre exemplele prezentate în documentul de consultare, doar cazul terților care sunt transportatori internaționali reprezintă un motiv valid pentru permiterea accesului la BDC, iar acordarea accesului în cazul celorlalte exemple chiar ar încălca legislația privitoare la protecția datelor cu caracter personal.

Un al treilea respondent consideră că, având în vedere faptul că BDC a fost creată în scopul implementării serviciului de portabilitate a numerelor, accesul la informațiile conținute în BDC trebuie să fie corelat strict acestui scop. Opinia acestui respondent este că exemplele de solicitări de acces prezentate în documentul de consultare publică, din partea entităților care nu au calitatea de furnizori de comunicații electronice, nu pot fi considerate motive temeinice pentru modificarea reglementării curente. Conform respondentului, toate activitățile de natură tehnică, operațională și administrativă care implică accesul la informațiile conținute în BDC trebuie să fie îndeplinite în mod exclusiv în vederea respectării obligațiilor referitoare la implementarea portabilității numerelor, așa cum este prevăzut în reglementarea curentă.

Modalitatea și condițiile de acces

Unul dintre respondenții care au atins în răspunsul furnizat această temă consideră că este important ca ANCOM să definească un set de reguli care trebuie îndeplinite pentru acordarea accesului terților. Regulile ar trebui să filtreze furnizorii, obligându-i să demonstreze că operațiunile lor sunt legitime, de înaltă calitate tehnică, că nu operează prin rute gri sau SIM Banks precum și să demonstreze solvabilitatea firmelor. Terțul ar trebui să explice scopul utilizării informațiilor și cine sunt utilizatorii finali, precum și ce relație au utilizatorii finali cu deținătorii numerelor de telefon.

În opinia acestui respondent informațiile necesare terților sunt cele legate de rețeaua în care se află un număr de telefon; nu este necesar ca terții să aibă acces la alte informații, cum ar fi informațiile referitoare la utilizatorii numerelor.

Din punct de vedere tehnic, modalitatea de acces potrivită în opinia acestui respondent este prin intermediul unui VPN, cu un model standardizat de interogare, de tip HLR Lookup, în care se interoghează baza de date pentru fiecare număr iar răspunsul este unul de tipul MCC MNC. Terțul ar trebui să facă dovada capacităților tehnice și ar trebui impusă o limită de interogări pe secundă. Din punct de vedere economic, terțul ar trebui să facă dovada faptului că este solvabil. De asemenea, terțul ar trebui să facă dovada experienței pe piața din România sau să prezinte un plan de afaceri în cazul în care dorește să pătrundă pe piață. Din punct de vedere comercial, respondentul consideră că terțul ar trebui să facă dovada că prin contractele sale cu clienții impune condiții legate de trimiterea

mesajelor nesolicitate și efectuarea de mesaje nesolicitate. Terțul ar trebui să demonstreze că desfășoară o activitate 100% legitimă fără să folosească rute gri de SMS-uri sau apeluri voce.

Al doilea respondent care a abordat acest subiect apreciază că ANCOM ar trebui să stabilească, în mod clar și nediscriminatoriu, condițiile în care terții pot beneficia de acces la BDC, iar accesul să fie acordat direct de către ANCOM. Acest lucru este necesar pentru a asigura claritate, consistență și imparțialitate în privința condițiilor de acces la BDC și a informațiilor din BDC la care terții vor avea acces. În opinia respondentului terții ar trebui să dovedească faptul că oferă servicii de rutare eficientă a apelurilor sau că rutarea eficientă a apelurilor este intrinsec necesară serviciilor furnizate și, prin urmare, respectivul terț nu își poate desfășura activitatea în lipsa accesului la informații din BDC. Aplicarea acestor condiții ar exclude furnizorii de servicii SMS, furnizorii de servicii VoIP/OTT sau companiile care originează un număr mare de apeluri, întrucât astfel de servicii pot funcționa și fără rutarea eficientă a apelurilor, accesul la BDC fiind necesar doar în vederea optimizării costurilor. O altă condiție propusă de acest respondent este ca terțul să dovedească că este în măsură să respecte cerințele impuse de Regulamentul general privind protecția datelor¹, ideal printr-o certificare. Utilizarea informațiilor din BDC ar trebui să aibă loc doar în limitele impuse de către acest regulament.

În ceea ce privește tipul de informații la care ar putea fi permis accesul, acestea trebuie limitate, în opinia respondentului, numai la strictul necesar, respectiv numărul de telefon portat și numerele de rutare aferente acestuia.

Din punct de vedere tehnic, acest respondent consideră că trebuie aleasă soluția care oferă cea mai mare siguranță a comunicației dintre terț și BDC.

Un al treilea respondent arată că reglementările și mecanismele de acces actuale permit un grad de control ridicat asupra operațiunilor și datelor implicate în procesele de portare, control exercitat asupra furnizorilor de comunicații electronice, în baza regimului de autorizare generală și în baza prevederilor legislației specifice din domeniul portabilității numerelor.

Riscurile extinderii drepturilor de acces la BDC

Primul respondent apreciază că riscurile enunțate în documentul de consultare au fost identificate corect și consideră că una dintre problemele majore ale pieței de SMS/telefonie din România este trimiterea de mesaje și efectuarea de apeluri nesolicitate. În vederea reducerii acestor riscuri respondentul subliniază că este foarte important ca accesul să se facă în mod controlat, astfel încât doar acelor terți care îndeplinesc o serie de condiții tehnico-economice să li se permită accesul. Ca modalități concrete, respondentul propune să existe o limitare la nivel de capacitate de interogare a BDC, mecanisme de identificare a fraudelor inclusiv în ceea ce privește efectuarea de apeluri/trimiterea de SMS-uri nesolicitate, precum și interdicția pentru acești terți să vândă mai departe informațiile obținute din BDC.

Un alt respondent subliniază faptul că numerele de telefon disponibile în BDC sunt de foarte mare interes pentru entități rău intenționate cum ar fi inițiatorii de mesaje și apeluri nesolicitate. În

¹ Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE.

opinia acestui respondent revinderea datelor din BDC de către terți va fi foarte greu de depistat și de dovedit și de aceea terții nu vor avea o motivație serioasă pentru a nu revinde datele respective. Același respondent consideră că o problemă foarte importantă care trebuie luată în considerare în analiza accesului terților la informații din BDC este protecția datelor cu caracter personal, în contextul intrării în vigoare, la data de 25 mai 2018, a Regulamentului general privind protecția datelor. Respondentul este de opinie că doar numărul de telefon în sine, fără alte date asociate, face parte din categoria datelor cu caracter personal. Prin urmare, având în vedere că numerele telefonice sunt trimise la BDC în scopul de asigurare a portabilității numerelor, pentru partajarea numerelor de telefon din BDC în alte scopuri decât asigurarea portabilității este nevoie de consimțământul explicit al clienților și modificarea termenilor contractelor în vigoare. Din acest motiv, partajarea datelor ar trebui să se facă doar după o evaluare a impactului în ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal.

Un al treilea respondent consideră, de asemenea, ca fiind corect identificate riscurile de Autoritate și apreciază că acordarea accesului unor terți care nu au calitatea de furnizori de comunicații electronice poartă un grad semnificativ de risc, pentru care nu există mijloace viabile de contracarare, întrucât Autoritatea nu poate exercita mecanismele de control și sancțiune în cazul acestor entități. Și acest respondent consideră că posibilitatea de acordare a accesului trebuie analizată în contextul Regulament general privind protecția datelor.

Cel de-al patrulea respondent care a abordat în răspunsul la consultarea publică subiectul riscurilor aferente extinderii accesului la BDC opinează că riscurile de utilizare abuzivă a informațiilor sensibile cu caracter personal din BDC nu pot fi eliminate și nici controlate pe baze contractuale. Conform acestuia, oferirea accesului la informații din BDC către terți este însoțită de riscul de utilizare excesivă a bazei de date în mod comercial și totodată deschide o poartă către exploatarea cu rea credință a acesteia. Respondentul opinează că transmiterea informațiilor din BDC către terți poate avea ca efect intensificarea și chiar îmbunătățirea ratelor de succes ale campaniilor abuzive (mesaje tip scam sau SMS phishing). Respondentul aduce, de asemenea, în discuție Regulamentul general privind protecția datelor, opinând că dezvăluirea către terți trebuie realizată în baza acordului expres al persoanei vizate.

Oportunitatea modificării politicii de acces la BDC

Unul dintre respondenți consideră că este oportun și foarte important ca accesul să fie acordat și terților care nu dețin licență de utilizare a resurselor de numerotație, însă doar acelor terți care operează în zona de telecomunicații sau pe lângă operatorii de telecomunicații și pot dovedi acest fapt. Același respondent susține că regulile de acces în vigoare, corelate cu lipsa de acorduri de interconectare pentru serviciile de Bulk SMS între operatorii din România, limitează posibilitățile de dezvoltare a serviciilor pe care le oferă.

Al doilea respondent consideră, că atunci când sunt puse în balanță protecția datelor cu caracter personal ale utilizatorilor finali ai serviciului de portabilitate a numerelor, pe de o parte, și optimizarea costurilor unor categorii de companii, pe de altă parte, protecția drepturilor utilizatorilor finali ar trebui să primeze. De aceea, acest respondent este de acord ca terții să poată primi acces la BDC doar în cazul în care activitatea acestora are legătură directă cu furnizarea unui serviciu de rutare

mai eficientă a apelurilor către numerele de telefon portate (de exemplu, pentru transportatorii internaționali).

Un al treilea respondent apreciază că o intervenție suplimentară de reglementare pe această temă nu este nici necesară și nici justificată în raport cu potențialele beneficii obținute. Mecanismele pieței, așa cum există în prezent, sunt suficiente pentru derularea eficientă a serviciului de portabilitate a numerelor. Respondentul arată că orice inițiativă a Autorității trebuie să fie echitabilă și să ia în considerare atât beneficiile, cât și riscurile adiacente introducerii unor reglementări suplimentare și apreciază că nu se justifică o modificare a reglementării curente privitoare la dreptul de acces la informațiile conținute în BDC.

Cel de-al patrulea respondent consideră că acordarea accesului către terți la informații din BDC, chiar și pentru o listă definită de scopuri, nu este conformă cu reglementările privind protecția datelor cu caracter personal și nu este oportună deoarece are potențialul de a crea prejudicii cu mult mai mari decât posibilele beneficii.

Poziția ANCOM cu privire la oportunitatea modificării condițiilor de acces la BDC

Îndeplinind rolul de administrator al BDC, ANCOM are responsabilitatea de a asigura protejarea datelor conținute în BDC.

Pe de altă parte, Autoritatea trebuie să se asigure că, având în vedere existența portabilității numerelor, informațiile referitoare la rețelele în care sunt utilizate numerele telefonice sunt disponibile pentru entitățile care au nevoie de acestea în vederea oferirii unor servicii care să aducă beneficii utilizatorilor finali, servind astfel interesul public.

Autoritatea consideră că politica de acces la datele din BDC trebuie să urmărească asigurarea protejării intereselor utilizatorilor finali de servicii de comunicații electronice prin menținerea unui echilibru între două obiective contrare, respectiv minimizarea riscului de utilizare necorespunzătoare a informațiilor și acordarea accesului la acestea în vederea furnizării unor servicii care să aducă beneficii utilizatorilor.

În vederea evaluării oportunității extinderii dreptului de acces la BDC pentru noi entități, ANCOM a urmărit să cunoască opiniile părților interesate cu privire la cazurile de utilizare a acestor date.

Prin răspunsurile primite la consultarea publică a fost adus în atenția Autorității un singur serviciu pentru care este nevoie de accesul la BDC, respectiv trimiterea de mesaje SMS în masă. Acest serviciu poate fi furnizat și în lipsa accesului, informațiile din BDC fiind utilizate pentru creșterea calității serviciului și pentru scăderea costurilor.

Condițiile de utilizare a informațiilor din BDC trebuie să fie stabilite ținând cont de reglementările din domeniul protecției datelor cu caracter personal, de importanța numerelor telefonice ca identificator și de posibilele efecte negative determinate de proliferarea apelurilor și mesajelor nesolicitate. Autoritatea consideră că exercitarea unui control efectiv, ținând cont de aceste exigențe, poate fi realizată în condiții mult mai dificile în cazul terților decât a furnizorilor de comunicații electronice. Cel puțin deocamdată costurile de reglementare a deschiderii accesului în BDC

și pentru terți, precum și riscuri care ar putea să apară ca urmare a adoptării unei asemenea măsuri par să depășească potențialele beneficii.

Din aceste considerente ANCOM apreciază că, cel puțin în acest moment, nu este oportună modificarea politicii de acces la BDC în sensul relaxării condițiilor de acces.

Autoritatea așteaptă în continuare opiniile persoanelor interesate cu privire la politica de acces la datele existente în BDC și va reevalua această poziție în măsura în care informațiile primite vor indica o asemenea necesitate.