

Prezentăm mai jos documentul emis de Consiliul Concurenței intitulat *RECOMANDĂRI privind adoptarea de măsuri de către Autoritatea Națională pentru Reglementare în Comunicații și Tehnologia Informației care să faciliteze dezvoltarea pieței serviciilor de informații privind abonații și a concurenței pe această piață*, transmis *Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații* prin adresa nr.RG/7218/04.12.2012:

RECOMANDĂRI
privind adoptarea de măsuri de către Autoritatea Națională pentru Reglementare în Comunicații și Tehnologia Informației care să faciliteze dezvoltarea pieței serviciilor de informații privind abonații și a concurenței pe această piață

Furnizarea unei multitudini de servicii de comunicații electronice (servicii de telefonie fixă, servicii de telefonie mobilă, servicii SMS, servicii cu valoare adăugată) presupune alocarea, respectiv utilizarea unor resurse de numerotație/coduri atât de către furnizorii de servicii de comunicații electronice, cât și de către utilizatorii finali.

Resursele de numerotație cuprinse în Planul Național de Numerotație (numit în continuare PNN), de altfel ca și spectrul de frecvențe, sunt limitate sub aspectul disponibilității acestora, nefiind posibilă duplicarea acestora (fiecare număr fiind alocat în mod unic unui anume furnizor de servicii de comunicații electronice). Potrivit cadrului legal, administrarea resurselor de numerotație cuprinse în PNN se face de către Autoritatea Națională pentru Reglementare în Comunicații și Tehnologia Informației (ANCOM).

Deși disponibilitatea limitată a resurselor de numerotație nu constituie în sine o barieră semnificativă la intrare/dezvoltare pe piața furnizării de servicii de comunicații electronice, există situații în care utilizarea acestora, mai ales utilizarea altor resurse de numerotație neincluse în PNN pentru furnizarea de servicii de comunicații electronice (în speță, resurse de numerotație internă, neaccesibilă utilizatorilor finali ai altor rețele de comunicații electronice) pot conduce la distorsionarea mediului concurențial de pe piețele respective. Pe cale de consecință, este necesar ca administrarea resurselor de numerotație (în speță, constituirea și alocarea acestora în vederea utilizării) să se realizeze de o manieră pro-concurențială, de natură să stimuleze mediul concurențial de pe piața serviciilor de comunicații electronice.

Alături de măsurile de reglementare care asigură implementarea eficientă a portabilității numerelor – ca mijloc de exercitare a unei presiuni concurențiale asupra furnizorilor de servicii de comunicații electronice, aflat la disponibilitatea utilizatorilor finali (care reprezintă *cererea*) – trebuie avută în vedere și implementarea unor măsuri în vederea închiderii efective a PNN, ca mijloc de presiune concurențială venită atât din partea furnizorilor de servicii de comunicații electronice existenți (care reprezintă *oferta*) sau potențiali care concurează sau pot intra pe piață, cât și din partea *cererii*. Închiderea efectivă a PNN presupune furnizarea serviciilor de comunicații electronice pe piață numai prin utilizarea unor resurse de numerotație cuprinse în PNN, care sunt accesibile tuturor utilizatorilor finali (aceștia având posibilitatea de a alege, de exemplu, între diferiți furnizori de servicii cu valoare adăugată) și respectă o serie de condiții (de exemplu, condiția de paritate a numerelor alocate în vederea furnizării de servicii de comunicații electronice) necesare asigurării premiselor unei concurențe efective între furnizorii de servicii de comunicații electronice. În acest sens,

trebuie evidențiat efortul depus de ANCOM în procesul de management a resurselor de numerotație, în special în ceea ce privește închiderea PNN, respectiv implementarea portabilității numerelor.

Urmare a analizei informațiilor transmise Consiliului Concurenței cu privire la un posibil comportament anticoncurențial pe piața serviciilor de informații privind abonații (numite în continuare *servicii IA*¹), autoritatea națională din domeniul concurenței a identificat următoarele probleme de concurență pe această piață:

1. distorsionarea concurenței de pe piața serviciilor IA, prin ridicarea unor bariere structurale la intrare/dezvoltare pe piață;
2. reducerea posibilității utilizatorilor finali de alegere a furnizorului de servicii IA.

Așa cum se va arăta mai jos soluționarea problemelor de concurență identificate necesită intervenția Autorității Naționale pentru Reglementare în Comunicații și Tehnologia Informației (numită în continuare ANCOM) în sensul modificării cadrului de reglementare privitor la PNN în sensul închiderii efective a acestuia.

Prin PNN - adoptat prin Decizia președintelui Autorității Naționale pentru Reglementare în Comunicații și Tehnologia Informației nr. 2.895/2007 - au fost definite numerele naționale scurte pentru servicii armonizate la nivel european, categorie din care fac parte și numerele naționale pentru servicii de informații privind abonații de forma 118(xyz). Potrivit reglementărilor respective în vigoare, furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului pot oferi prin intermediul numerelor de forma 118(xyz)² atât servicii de informații privind abonații, cât și servicii conexe acestora.

În esență, serviciile IA sunt servicii cu valoare adăugată. Chiar dacă analizele de piață realizate până în prezent nu concluzionează cu privire la includerea sau nu în aceeași piață relevantă a serviciilor IA și a altor servicii cu valoare adăugată (care utilizează fie resurse de numerotație incluse în PNN, fie resurse de numerotație disponibile numai în interiorul rețelei de comunicații electronice), totuși aceste servicii se bucură de existența unor reglementări ale Uniunii Europene³, transpuse în cadrul național de reglementare, care statuează dreptul utilizatorilor finali de a avea la dispoziție un serviciu de informații privind abonații și un registru al abonaților care să cuprindă abonații tuturor furnizorilor de servicii (mobile sau

¹ serviciul de informații privind abonații este structura organizată de date de identificare ale abonaților serviciilor de comunicații electronice destinate publicului, în formă electronică, accesibilă publicului printr-un serviciu de consultare, prin formarea unui număr național scurt de forma 118(xyz) care furnizează utilizatorului acestui serviciu informații privind numărul sau, după caz, numerele de telefon sau de fax al/ale abonatului (definit de ANCOM în Decizia sa nr.321/2008 privind alocarea și utilizarea unor numere naționale scurte pentru servicii armonizate la nivel european, cu modificările ulterioare).

² Procedura de alocare și utilizare a acestor numere a fost stabilită prin Decizia președintelui Autorității Naționale pentru Reglementare în Comunicații și Tehnologia Informației nr. 321/2008 privind alocarea și utilizarea unor numere naționale scurte pentru servicii armonizate la nivel european.

³ *DIRECTIVA 2002/22/CE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații* și modificată și completată prin *DIRECTIVA 2009/136/CE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 25 noiembrie 2009 de modificare a Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile de comunicații electronice, a Directivei 2002/58/CE privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului.*

fixe) de telefonie destinate publicului. De asemenea, există un cadru de reglementare⁴ privind modul de formare și de livrare a conținutului transmis utilizatorului prin furnizarea serviciului IA. Ansamblul reglementărilor respective poate contribui la crearea unor condiții concurențiale diferite pentru serviciile IA față de celelalte servicii cu valoare adăugată, de natură să delimiteze piața serviciilor IA ca piață relevantă.

Actualmente, serviciile IA sunt furnizate numai în regim comercial. Din informațiile transmise Consiliului Concurenței (confirmate de către ANCOM⁵), rezultă că furnizorii⁶ de servicii de comunicații electronice asigură servicii de informații privind proprii abonați și prin intermediul unor resurse de numerotație⁷ care fie nu se regăsesc în PNN, fie se află în domenii ce nu sunt deschise spre alocare din PNN, prin urmare disponibile numai în interiorul unei rețele de comunicații electronice.

Utilizarea unor resurse de numerotație sau combinații alfanumerice ce nu pot fi accesate⁸ de utilizatorii⁹ altor rețele de comunicații electronice pentru furnizarea de servicii IA conduce la distorsionarea concurenței în ceea ce privește furnizarea serviciilor IA din următoarele motive:

1. conduce la ridicarea de bariere structurale la intrare/dezvoltare pe piața serviciilor IA – inclusiv fragmentarea artificială a pieței serviciilor IA – de către operatorii rețelilor care asignează resurse de numerotație utilizatorilor lor finali și care furnizează servicii IA¹⁰, de natură să inhibe acțiunile pe piață ale furnizorilor de servicii IA concurenți.

Cu privire la acest efect, în primul rând trebuie precizat că utilizarea unor resurse de numerotație mai scurte comparativ cu numerotația de forma 118(xyz) prevăzută în PNN este de natură să confere un avantaj concurențial furnizorului de servicii IA care utilizează numerotația scurtă în raport cu furnizorul de servicii IA care utilizează numerele de forma 118 (xyz). Acest avantaj concurențial este cu atât mai semnificativ cu cât numărul respectiv (ori combinația alfa numerică respectivă) a dobândit o valoare economică deosebită datorită unei notorietăți speciale (ca urmare a unei utilizări îndelungate și a posibilității de a fi identificat cu ușurință de către utilizatorii

⁴ Art. 11 din Legea nr. 506/2004 stabilește exigențele legale în legătură cu informarea abonaților cu privire la scopul întocmirii registrelor de informații disponibile publicului, posibilitățile de utilizare a datelor incluse în aceste registre, respectiv cu privire la obținerea consimțământului abonaților de includere a informațiilor lor relevante în registrele precizate mai sus.

⁵ În prezent, 6 furnizori de servicii de comunicații electronice destinate publicului au licența de utilizare a resurselor de numerotație (LURN) în vigoare pentru 10 numere naționale scurte de forma 118(xyz) destinate asigurării serviciilor de informații privind abonații. ANCOM a subliniat că toți cei 6 furnizori care actualmente au dreptul de a utiliza numere naționale scurte de forma 118(xyz) au precizat că asigură prin forțe proprii serviciile de informații privind abonații, și nu prin asignarea acestor resurse de numerotație către terți, pentru furnizarea serviciului de conținut. 3 dintre acești furnizori utilizează și alte categorii de resurse de numerotație din PNN, în afara numerelor naționale scurte de forma 118(xyz), pentru furnizarea către utilizatorii finali de servicii de comunicații electronice destinate publicului la puncte fixe și mobile.

⁶ De exemplu, în interiorul rețelei operate de S.C. Orange România S.A. se asigură un serviciu de informații privind abonații prin apelarea numărului 300. Acest serviciu este disponibil exclusiv pentru abonații S.C. Orange România S.A. care pot afla numerele de telefon ale altor persoane care sunt abonați la același furnizor. Informații privind serviciul IA furnizat de S.C. Orange România S.A. propriilor abonați se regăsesc la următoarea adresă de internet: <http://www.orange.ro/services/phonebook-ro.html>.

⁷ Inclusiv combinații alfanumerice (de regulă, caractere de tipul *, #, urmate de cifre).

⁸ Resurse de numerotație sau combinații alfanumerice care fie nu se regăsesc în PNN, fie se află în domenii ce nu sunt deschise spre alocare din PNN.

⁹ Atât cei ce utilizează servicii post-plătite (abonații), cât și cei ce utilizează servicii pre-plătite.

¹⁰ Aceștia fiind vertical integrați în ceea ce privește serviciile IA.

finali), constituind astfel o posibilă barieră de ordin structural la intrarea pe piața furnizării de servicii IA¹¹.

În al doilea rând, trebuie avut în vedere că bazele de date care cuprind datele de identificare ale abonaților serviciilor de telefonie destinate publicului reprezintă o facilitate esențială pentru furnizarea serviciului IA, în lipsa acestora serviciul IA neputând fi furnizat. Modalitatea de obținere a consimțământului abonaților pentru ca datele lor de identificare să figureze în astfel de baze de date publice, respectiv în registre de informații disponibile publicului, era (și este) reglementată de prevederile art. 11 din Legea nr. 506/2004¹². Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (în continuare, ANSPDCP) în colaborare cu ANCOM, au emis un document comun¹³ prin care s-a recomandat folosirea metodei „opt-in” pentru obținerea consimțământului abonaților în cazul serviciilor de telefonie destinate publicului la puncte mobile, precum și a metodei „opt-out” în cazul serviciilor de telefonie destinate publicului la puncte fixe. Metoda de obținere a consimțământului „opt-in”¹⁴ a fost preferată de furnizorii de servicii de telefonie care atribuie numere de telefon abonaților, ceea ce a condus la un număr redus al intrărilor în bazele de date cu abonații transmise furnizorilor de servicii IA. Prin urmare, informațiile privind majoritatea utilizatorilor rețelelor de comunicații electronice nu pot fi utilizate decât de operatorul rețelei respective în vederea furnizării de servicii IA abonaților proprii prin utilizarea resurselor de numerotație internă (neaccesibilă decât propriilor abonați), acestea nefiind puse la dispoziția furnizorilor de servicii IA concurenți. De altfel, furnizorul de servicii de comunicații electronice care asignează resurse de numerotație utilizatorilor lui finali are o motivație de a menține în propria rețea traficul aferent serviciilor de informații IA realizat în legătură cu proprii abonați, în speță maximizarea veniturilor obținute din furnizarea acestor servicii, motivație cu atât mai puternică, cu cât numărul de utilizatori finali ai propriei rețele este mai mare¹⁵. Acest fapt conduce la fragmentarea artificială a pieței serviciilor IA, de natură să distorsioneze concurența pe piața serviciilor IA;

2. conduce la ridicarea unor bariere pentru utilizatorii altor rețele în ceea ce privește obținerea de informații privind utilizatorii rețelei respective, deși aceste informații pot fi obținute de utilizatorii rețelei în cauză – prin urmare, singura posibilitate de obținere a informațiilor cu privire la abonații rețelei respective este de a deveni utilizator al acestei rețele. Acest efect este cu atât mai puternic cu cât baza de date care este pusă la dispoziția furnizorilor de servicii IA de către furnizorii de servicii de comunicații electronice cuprinde date numai asupra unui număr redus de utilizatori finali ai rețelei respective. În consecință, utilizarea altor resurse de numerotație decât cele prevăzute

¹¹ A se vedea *Opinia Consiliului Concurenței cu privire la operațiunea de cedare de către S.C. Il Numero Italia S.R.L. a numărului 118931 pentru servicii de informații privind abonații către S.C. Infoclick S.A.*, transmisă Președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații prin adresa înregistrată la Consiliul Concurenței sub nr. RG 1883 din 25.03.2010 și publicată pe site-ul Consiliului Concurenței la adresa http://www.consiliulconcurenței.ro/uploads/docs/items/id1030/opinia_cc_cu_privire_la_operatiunea_de_cedare_de_catre_sc_il_numero_italia_srl_a_numarului_118931_pentru_servicii_de_informatii_privind_abonatii.pdf.

¹² La fel ca și în prezent competența de a aplica dispozițiile legale prevăzute la art. 11 din Legea nr. 506/2004 revine ANSPDCP.

¹³ intitulat „Precizări și Recomandări privind asigurarea protecției vieții private a abonaților serviciilor de comunicații electronice în contextul activităților legate de constituirea și punerea la dispoziția publicului a registrelor abonaților și a serviciilor de informații privind abonații”.

¹⁴ valabilă până la momentul 26 aprilie 2012.

¹⁵ Mai mult, bazele de date ce conțin informații cu privire la utilizatorii finali au o valoare comercială deosebită din perspectiva posibilității realizării de vânzări încrucișate de către furnizorii de servicii de comunicații electronice.

în PNN pentru furnizarea de servicii IA conduce în cele din urmă la reducerea posibilității utilizatorilor finali de a alege furnizorul de servicii IA.

Astfel, utilizarea numai a resurselor de numerotație incluse în PNN și asigurarea parității de numerotație¹⁶ constituie o condiție necesară pentru asigurarea unei concurențe efective pe piața serviciilor IA.

Menționăm că recente evoluții ale cadrului primar de reglementare favorizează dezvoltarea concurenței piața serviciilor IA. În acest sens, prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice* au fost modificate prevederile art. 11 din Legea nr. 506/2004, astfel încât modalitatea de obținerea a consimțământului abonaților furnizorilor de servicii de comunicații electronice care atribuie numere de telefon abonaților să fie „opt-out” în cazul în care serviciilor de informații ce se limitează la simpla căutare a datelor de contact, pe baza numelui și, dacă este necesar, a unui număr limitat de alți parametri. Astfel, au fost asigurate premisele ca, pe viitor, numărul intrărilor în bazele de date cu abonații transmise furnizorilor de servicii de informații privind abonații să fie mai ridicat decât cel obținut prin aplicarea metodei de obținere a consimțământului „opt-in”.

Prin urmare, având în vedere necesitatea impunerii de către Autoritatea Națională pentru Reglementare în Comunicații și Tehnologia Informației a unor măsuri de reglementare care să faciliteze dezvoltarea pieței serviciilor de informații privind abonații și a concurenței pe această piață

CONSILIUL CONCURENȚEI

în temeiul art. 26 alin.(1) lit. m) din Legea concurenței nr.21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare¹⁷

RECOMANDĂ

închiderea efectivă a Planului Național de Numerotație (PNN) prin luarea de către autoritatea națională de reglementare din sectorul comunicațiilor electronice a următoarelor măsuri:

1. interzicerea utilizării de către operatorii de comunicații electronice (care alocă resurse de numerotație utilizatorilor finali) de resurse de numerotație sau combinații alfanumerice care fie nu se regăsesc în PNN, fie se află în domenii ce nu sunt deschise spre alocare din PNN, în vederea furnizării de servicii de informații privind abonații. Menționăm că din perspectiva Consiliului Concurenței, utilizarea unor numere/comбинаții alfa numerice interne de rețea (care nu se regăsesc în PNN) de către furnizorii de servicii de comunicații electronice care alocă resurse de numerotație abonaților/utilizatorilor finali, este justificată în cazul furnizării unor servicii specifice de rețea (de exemplu, deranjamente, customer-care);

¹⁶ În speță, același număr de cifre (digiți)/caractere în cadrul secvenței numerice corespunzătoare numărului/codului care trebuie să fie format de utilizatorii unei rețele de comunicații electronice pentru a avea acces la serviciile furnizate atât de operatorul rețelei respective, cât și cele furnizate de operatori concurenți.

¹⁷ Aduse prin Ordonanța de Urgență nr.75/2010, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr.149/2011.

2. asigurarea parității de numerotație în vederea furnizării de servicii de informații privind abonații. Menționăm că, deși analiza concurențială pe care s-au întemeiat prezentele recomandări s-a focalizat pe piața serviciilor de informații privind abonații, concluziile acestea pot fi extinse și în ceea ce privește furnizarea altor servicii cu valoare adăugată. Astfel, Consiliul Concurenței consideră că este benefic pentru piață ca ANCOM să asigure paritatea resurselor de numerotație/codurilor ce pot fi utilizate pentru furnizarea oricăror servicii cu valoare adăugată.

În final, Consiliul Concurenței își exprimă încrederea că ANCOM va considera intervenția autorității naționale de concurență ca venind în întâmpinarea necesității de asigurare a unui cadru legal echitabil și pro-concurențial, în domeniul serviciilor de comunicații electronice și că aceasta se va regăsi în cadrul legislativ care reglementează resursele de numerotație și modul de utilizare a acestora în vederea furnizării de servicii de comunicații electronice către utilizatorii finali.

Cu deosebită considerație,

Bogdan M. Chirițoiu
Președinte