



PUNCT DE VEDERE

referitor la definirea piețelor relevante susceptibile de reglementare *ex-ante* corespunzătoare serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile în fiecare rețea publică de telefonie și cu privire la analizarea situației concurențiale pe piețele astfel identificate

Analizând *Expunerea de motive la măsurile Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații de identificare, analiză și reglementare a piețelor relevante corespunzătoare serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile în rețelele publice de telefonie* (numită în continuare “*Expunerea de motive*”) și proiectul de decizie privind identificarea piețelor relevante din sectorul comunicațiilor electronice corespunzătoare serviciilor de terminare a apelurilor la puncte fixe, respectiv corespunzătoare serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile (numită în continuare „*proiect de decizie*”), înaintate prin adresa Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (numită în continuare ANCOM) nr. SC-DER-14605/30.05.2017 și înregistrată la Consiliul Concurenței sub nr. RG 8035/30.05.2017, precum și răspunsul ANCOM la solicitarea de informații suplimentare nr. SC-DEJR-18213/11.07.2017, înregistrat la Consiliul Concurenței sub nr. RG 10197/12.07.2017,

CONSILIUL CONCURENȚEI

În temeiul art. 19 alin. (4) lit. c) și art. 28 lit. c) din Legea concurenței nr.21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare¹ (numită în continuare *Legea concurenței*), în ședința de Plen din data de 11.09.2017, emite următorul

PUNCT DE VEDERE:

I. Situația supusă atenției Consiliului Concurenței

I.1. Scopul analizei de piață prezentată în *Expunerea de motive*

Scopul realizării prezentei analize de piață este evaluarea necesității definirii și, după caz, definirea piețelor relevante de gros susceptibile de reglementare *ex-ante* în ceea ce privește serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile în rețelele publice de telefonie², precum și analizarea situației concurențiale pe piețele astfel definite, în sensul determinării eventualilor furnizori cu putere semnificativă, respectiv evaluarea obligațiilor impuse anterior, în vederea menținerii, retragerii sau modificării acestora sau impunerii de noi obligații.

ANCOM a analizat³ piețele corespunzătoare serviciilor de terminarea a apelurilor la puncte mobile în rețelele publice de telefonie prin prisma evoluțiilor înregistrate în domeniul

¹ Lege republicată în Monitorul Oficial cu numărul 153 din data de 29 februarie 2016; modificări și completări aduse prin O.U.G. nr. 9/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79/30.01.2017, precum și prin O.U.G. nr. 39/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 422/08.06.2017.

² Corespunzătoare pieței nr. 7 din Recomandarea CE - 2007/879/CE, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene la data de 28 decembrie 2007, respectiv al pieței nr. 2 din Recomandarea Comisiei Europene 2014/710/UE, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene la data de 11.10.2014.

³ Ținând cont de *Recomandarea Comisiei Europene 2014/710/UE*, respectiv de *Instrucțiunile Comisiei Europene 2002/C 165/03*, utilizând criteriile cantitative și calitative, inclusiv date transmise de operatori și principalii indicatori de caracterizare a pieței cu amănuntul a serviciilor de telefonie la puncte mobile, respectiv ai piețelor de gros.

comunicațiilor electronice în perioada 2011⁴-2017. Perioada de timp avută în vedere de ANCOM până la efectuarea următoarei revizuirii a definiției pieței relevante și a situației concurențiale pe piață (orizontul de timp al analizei), în ceea ce privește serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile în rețelele publice de telefonie, este de cel mult trei ani de la data adoptării și intrării în vigoare a măsurilor supuse consultării publice.

I.2. Piața relevantă a produsului/serviciului

Pentru identificarea pieței relevante a produsului, ANCOM a avut în vedere atât criteriile legate de substituibilitatea cererii și a ofertei pe piața de gros a serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile, cât și pe piața cu amănuntul, ținând cont de caracteristicile funcționale și tehnice care ar putea face posibilă această substituibilitate. De asemenea, autoritatea de reglementare a analizat și existența constrângerilor pe piața serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile într-o rețea publică de telefonie cu ajutorul aplicării testului monopolistului ipotetic⁵. În urma analizei întreprinse în cadrul demersului de identificare a pieței relevante a produsului, ANCOM a concluzionat următoarele:

1. pe baza evoluțiilor previzibile privind arhitectura viitoare a rețelelor mobile din România, ANCOM consideră că segmentul de rețea aferent serviciului de terminare a apelurilor la puncte mobile este delimitat de punctul de interconectare, pe de o parte, și de punctul terminal al rețelei (de regulă, terminalul mobil al apelatului), pe de altă parte⁶;
2. la nivelul pieței cu amănuntul, nu există substituibilitate între serviciile de apeluri la puncte mobile și cele la puncte fixe. La nivelul pieței de gros substituibilitatea cererii pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte fixe cu cererea pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile este inexistentă. Astfel, serviciile de terminare a apelurilor la puncte fixe furnizate de operatorii de rețele publice de telefonie mobilă, nu pot fi substituite cu serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile, formând piețe ale produsului distincte;
3. indiferent de generația de tehnologie utilizată⁷, prezentă sau viitoare, operatorii ce furnizează servicii de terminare a apelurilor la puncte mobile în rețelele publice de telefonie acționează pe aceeași piață relevantă a produsului;
4. la nivelul pieței de gros, serviciile de terminare a apelurilor oferite de operatorii rețelelor publice de telefonie mobilă pentru a furniza servicii de apeluri la puncte fixe, pentru care nu este disponibilă procedura de „hand-over”, nu fac parte din piața relevantă analizată, fiind incluse în piața serviciilor de terminare a apelurilor la puncte fixe;
5. serviciile de terminare a apelurilor la numere nongeografice utilizate pentru servicii cu valoare adăugată nu fac parte din aceeași piață relevantă cu serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile la numerele nongeografice pentru apeluri de tipul „*oricine către oricine*”;
6. în ceea ce privește constrângerile concurențiale indirecte din partea altor servicii furnizate pe piața cu amănuntul (servicii SMS, servicii de tip OTT, alte servicii):

⁴ 2011 este anul ultimei analize de piață. Prin *Decizia președintelui ANCOM nr. 34/2012*, au fost identificate 6 piețe relevante ale produsului corespunzătoare serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile în rețelele publice de telefonie, operate de următoarele societăți: Cosmote Romanian Mobile Telecommunications S.A.; Orange România S.A.; RCS & RDS S.A.; Romtelecom S.A.; Telemobil S.A.; Vodafone Romania S.A. La solicitarea ANCOM, Consiliul Concurenței și-a exprimat punctul de vedere, transmis autorității de reglementare sub nr. RG 11055/04.10.2011.

⁵ Nota Comisiei cu privire la definirea piețelor relevante în scopurile dreptului comunitar al concurenței (Nota Comisiei privind definirea piețelor), OJ 1997 C 372/3, precum și Instrucțiunile CE.

⁶ Servicii analizate la nivelul pieței de gros și a serviciilor corespunzătoare la nivelul pieței cu amănuntul. Delimitarea și definirea segmentelor de rețea corespunzătoare serviciilor de origine, tranzit și terminare a apelurilor în rețelele publice de telefonie în vederea furnizării de servicii de apeluri la puncte mobile.

⁷ Analizarea măsurii în care serviciile de terminare a apelurilor în rețelele publice de telefonie la puncte mobile care utilizează tehnologiile 2G și/sau 3G și/sau 4G sau alte tehnologii fac parte din aceeași piață relevantă.

- a. mesajele scurte, mesajele multimedia sau alte categorii de servicii de mesaje nu reprezintă o alternativă viabilă pentru apelurile de voce⁸, în condițiile creșterii cu 5-10% a tarifelor corespunzătoare serviciilor de terminare;
 - b. măsuri precum micșorarea duratei apelurilor sau solicitarea părții apelante de a fi sunată înapoi de către partea apelată („*call back*”) nu sunt în măsură să exercite constrângeri concurențiale asupra tarifelor aferente serviciilor de terminare a apelurilor în rețelele publice de telefonie;
 - c. din punct de vedere al caracteristicilor funcționale, substituibilitatea între apelurile de tipul „*oricine către oricine*” la puncte mobile și utilizarea serviciilor de apeluri furnizate prin tehnologia de tip Voice over IP (în continuare VoIP)⁹ sau a serviciilor de tip Over The Top (în continuare OTT)¹⁰ – ambele neutilizând resurse de numerotație, este puțin probabil a crea presiuni concurențiale asupra tarifelor percepute. Prin urmare, serviciile de terminare corespondente serviciilor de apeluri furnizate prin tehnologia de tip VoIP, precum și a serviciilor OTT – ambele neutilizând resurse de numerotație, nu fac parte din piața relevantă;
7. luând în considerare locația de unde se inițiază un apel din perspectiva serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile, a rezultat că apelurile nu se diferențiază în funcție de originea națională sau internațională a lor, în funcție de faptul că au fost inițiate într-o rețea fixă sau mobilă sau în funcție de numărul de rețele de comunicații electronice prin care a fost tranzitat apelul înaintea terminării acestuia. Prin urmare, piața relevantă a produsului cuprinde apelurile terminate la puncte mobile într-o rețea publică din România indiferent de originea acestora;
 8. serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile în fiecare rețea publică de telefonie constituie o piață relevantă de gros distinctă;
 9. serviciile de terminare „*auto-furnizate*” fac parte din piața serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile în fiecare rețea publică de telefonie. Astfel, ANCOM include în aceeași piață relevantă serviciile de terminare „*auto-furnizate*” și serviciile de terminare oferite altor operatori de rețele publice de telefonie;

Astfel, pe baza criteriilor substituibilității cererii și a ofertei, ANCOM consideră că piața relevantă a produsului este „*piața serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile la numere implementate în fiecare rețea publică de telefonie, inclusiv în cazul utilizării serviciilor de roaming național, precum și la numere implementate în rețelele operate de furnizorii mobili virtuali de tipul MVNO "complet", care cuprinde serviciile de terminare a apelurilor de voce la numere nongeografice pentru servicii de comunicații electronice furnizate la puncte mobile, inclusiv serviciile de terminare furnizate pentru propria activitate, indiferent de tehnologia sau mediul de transmisie utilizat ori de originea națională sau internațională a apelurilor*”. Piețele identificate sunt piețe de gros și includ serviciile de terminare a apelurilor de voce la numere nongeografice pentru servicii de comunicații electronice furnizate la puncte mobile în fiecare rețea publică de telefonie, inclusiv serviciile furnizate pentru propria activitate, indiferent de tehnologia sau mediul de transmisie utilizat ori de originea națională sau internațională a apelurilor.

⁸ Mai mult, din punct de vedere al modului de utilizare și al funcționalității, serviciile de mesaje și serviciile de apeluri voce sunt percepute ca fiind complementare de către utilizatorii finali.

⁹ Serviciile de apeluri furnizate prin intermediul tehnologiei de tip VoIP, atât cele cu gestiunea calității, cât și cele fără gestiunea calității, dar care beneficiază de resurse de numerotație alocate, fac parte din piața relevantă a serviciilor de terminare la puncte fixe a apelurilor. Argumentul principal în acest sens ține de lipsa mobilității determinată de utilizarea terminalelor fixe sau a PC-urilor, față de utilizarea terminalelor mobile.

¹⁰ anumite servicii OTT (cum ar fi Viber, Skype, Facebook Messenger sau Whatsapp) s-au dezvoltat într-un mod care arată că pot fi considerate alternative ale serviciilor de comunicații electronice pe care operatorii le furnizează, acestea permițând atât servicii de voce, cât și transmiterea de mesaje. Totuși, cu toate că cele mai multe servicii OTT sunt gratuite, acestea nu au ajuns încă la nivelul la care ar putea fi considerate substitute reale pentru apelurile efectuate către numere aparținând rețelelor de telefonie mobilă (argumente: ambii parteneri au nevoie de acces la internet plățind tariful corespunzător; apelurile de tipul „*oricine către oricine*”, sunt gratuite pentru apelat).

I.3. Piața geografică

Având în vedere că rețelele de telefonie la puncte mobile au acoperire națională, dreptul de utilizare a frecvențelor radio fiind acordat la nivel național, ANCOM consideră că arhitectura rețelelor de telefonie la puncte mobile reflectă dimensiunea geografică a drepturilor de utilizare a spectrului radio. De asemenea, în cazul existenței unor contracte de acces la rețea (de exemplu, roaming național) aria de furnizare a serviciilor de terminare a apelurilor se va extinde cu aria în care operatorul are dreptul să furnizeze servicii în baza contractului de acces la rețea. Astfel, piața geografică relevantă a serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile în fiecare rețea publică de telefonie se definește la nivel național. În acest sens, luând în considerare faptul că fiecare rețea publică de telefonie la puncte mobile determină o piață relevantă a produsului distinctă, piața corespunzătoare geografică este dată de acoperirea rețelei fiecărui operator în parte, plus aria deservită printr-un contract de acces la rețea (tip MVNO) sau un contract de roaming național, dacă acestea există. Din punct de vedere al condițiilor de concurență, tarifele practicate de către furnizori pentru serviciile de terminare a apelurilor sunt uniforme, nejustificând-se definirea unor subunități geografice relevante.

I.4. Analiza situației concurențiale pe piețele relevante identificate și determinarea furnizorilor cu putere semnificativă pe aceste piețe

Având în vedere că, din punct de vedere tehnologic asigurarea conectivității între partea apelantă și partea apelată nu se poate face fără cooperarea operatorului care operează rețeaua în care se termină apelul respectiv, piața serviciilor de terminare a apelurilor într-o rețea publică de telefonie este o piață de monopol. Mai mult, în condițiile sistemului de tarifare conform căruia „partea apelantă plătește”, fiecare piață relevantă în parte nu prezintă potențialul de a deveni piață concurențială.

Prin urmare, cota de piață a fiecărui operator pe piața de terminare la puncte mobile a apelurilor provenite din alte rețele sau din propria rețea este de 100%, iar în orizontul de timp al analizei, nu este previzibil a se modifica. Practic nu există nicio alternativă viabilă la achiziționarea sau la oferirea de servicii de terminare într-o anumită rețea de telefonie în vederea furnizării de servicii de apeluri la puncte mobile utilizatorilor finali. De asemenea, având în vedere imposibilitatea tehnică de a termina un apel către un anumit număr de telefon la un alt punct mobil decât cel căruia îi corespunde numărul apelat sau în altă rețea decât aceea controlată de operatorul de telefonie al persoanei apelate, rezultă că intrarea pe piața serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile în rețeaua fiecărui furnizor se caracterizează prin existența unor bariere insurmontabile. În acest sens, existența barierelor la intrarea pe piață este unul dintre factorii care determină lipsa potențialilor concurenți pe piața relevantă. Furnizorii de servicii de terminare a apelurilor la puncte mobile nu concurează efectiv cu niciun alt furnizor, potențial sau nu, fiind imposibilă apariția unei oferte a unui furnizor anume privind serviciile de terminare operate de un alt furnizor. Având în vedere lipsa substituibilității la nivelul cererii și ofertei pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile în rețelele publice de telefonie, respectiv caracterul monopolist al pieței de terminare în fiecare rețea publică de telefonie, singura modalitate de constrângere a furnizorilor unor astfel de servicii este reprezentată de puterea de contracarare a cumpărătorilor. În urma analizei întreprinse, ANCOM a concluzionat că, în absența reglementărilor, puterea de contracarare care s-ar putea manifesta pe această piață este insuficientă pentru a determina constrângeri concurențiale asupra operatorilor de telefonie la puncte mobile astfel încât să-i împiedice pe aceștia să adopte un comportament independent față de clienți, concurenți și utilizatorii finali. În acest sens, ANCOM consideră că procedurile de soluționare a litigiilor nu reprezintă un substitut pentru impunerea de măsuri¹¹ de reglementare

¹¹ În cadrul soluționării unui litigiu de către ANCOM, aceasta nu poate impune obligații noi, ci este abilitată să stabilească exclusiv acele condiții în legătură cu obligațiile impuse anterior.

ex-ante în sarcina furnizorilor de servicii de terminare a apelurilor la puncte mobile identificați ca având putere semnificativă de piață, nefiind în măsură să atenueze puterea de piață pe care o poate avea un anumit furnizor în relațiile cu furnizorii care reprezintă cererea. Astfel, în urma analizei posibilităților de contracarare¹² care pot apărea pe piață, ANCOM reafirmă indispensabilitatea reglementării și efectele pozitive ale acesteia în remedierea problemelor concurențiale identificate pe piața serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile în fiecare rețea publică de telefonie.

În consecință, pe baza elementelor analizate, și anume cota de piață și stabilitatea acesteia în timp (100%), barierele ridicate existente la intrarea pe piață, absența sau puterea de contracarare scăzută a cumpărătorilor, următorii furnizori¹³ care operează propriile elemente de rețea în vederea furnizării de servicii de telefonie la puncte mobile, utilizează numere nongeografice pentru servicii de comunicații electronice furnizate la puncte mobile prevăzute în Planul național de numerotație, au încheiate contracte de interconectare cu alți operatori în vederea terminării apelurilor la puncte mobile și erau operaționali la data de 30.04.2017 atât pe piața cu amănuntul a serviciilor de acces la puncte mobile, cât și pe piața de gros aferentă acesteia, au putere semnificativă pe piața relevantă a serviciilor de terminare la puncte mobile a apelurilor la numere implementate în fiecare rețea publică de telefonie:

1. Societatea „Lycamobile” – S.R.L.;
2. Societatea „Orange România” – S.A.;
- 3 Societatea „RCS & RDS” – S.A.;
4. Societatea „Telekom Romania Mobile Communications” – S.A.;
5. Societatea „Vodafone Romania” – S.A.

Fiecare din operatorii desemnați cu putere semnificativă are, în condițiile deciziilor de desemnare, obligația de transparență, obligația de nediscriminare (cu excepția condițiilor tarifare practicate pentru serviciile de terminare a apelurilor furnizate pentru propriile servicii¹⁴), obligația de furnizare a unor servicii și de acordare a accesului la elemente specifice ale rețelei și anumite facilități, precum și obligații referitoare la controlul tarifelor, inclusiv obligația de fundamentare a tarifelor în funcție de costuri, în ceea ce privește interconectarea rețelei publice de telefonie pe care o operează cu rețelele publice de comunicații electronice instalate, operate, controlate sau puse la dispoziție de către alți furnizori.

În ceea ce privește tarifele maxime reglementate aplicabile pentru furnizarea serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile, acestea au fost stabilite la nivelul de 0,96 eurocenți pe minut, începând cu

¹² Refuzul de a negocia și a încheia un acord de interconectare cu un alt furnizor sau încetarea furnizării serviciilor de interconectare; refuzul de a achiziționa servicii de terminare de la un anumit furnizor, în condițiile în care continuă să ofere acestuia servicii de terminare în propria rețea; tergiversarea procesului de negociere; condiționarea achiziționării serviciului de terminare de achiziționarea unor servicii auxiliare; refuzul de a plăti (total sau parțial) tariful pentru serviciul de terminare la cuantumul solicitat; creșterea tarifelor de terminare în propria rețea în relația cu un anumit furnizor; creșterea tarifelor cu amănuntul pentru apelurile efectuate de către utilizatorii finali către rețeaua furnizorului de servicii de terminare; apelarea la surse alternative (ex. interconectare indirectă prin terț).

¹³ La data de 31.12.2016, în România, existau 6 furnizori de servicii de telefonie la puncte mobile, din care 4 furnizori prin intermediul propriilor rețele publice terestre, respectiv, 2 furnizori prin intermediul rețelei Telekom Romania Mobile Communications S.A. (furnizor de rețele mobile virtuale private) - Lycamobile S.R.L. (MVNO ”complet” sau full MVNO) și Telekom Romania Communications S.A. (MVNO ”simplificat” sau light MVNO). Telekom Romania Communications S.A. nu deține un comutator în care să fie implementată numerotația alocată de ANCOM, ci dispune doar de mijloacele care permit controlul relației cu clientul. Ca urmare, la data realizării analizei de piață, serviciile de terminare a apelurilor către utilizatorii de servicii de telefonie la puncte mobile ai societății Telekom Romania Communications S.A. nu determină o piață relevantă de sine stătătoare, fiind identificați doar 5 operatori cu putere semnificativă de piață.

¹⁴ Nediscriminare internă considerată de ANCOM, cu ocazia analizei din anul 2011, ca nemaifiind necesară, aspect menținut și ca rezultat al prezentei analize. A se vedea și pag. 82 din *Expunerea de motive*, formatul public.

data de 1 aprilie 2014, în conformitate cu rezultatele modelului de calculație a costurilor incrementale pe termen lung de tip LRIC pur dezvoltat de ANCOM.

I.5. Probleme concurențiale identificate de ANCOM la nivelul piețelor relevante ale serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile în fiecare rețea publică de telefonie

Problemele concurențiale identificate de ANCOM în *Expunerea de motive*, la nivelul piețelor relevante ale serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile, vizează atât aspecte referitoare la nivelul tarifelor serviciului de terminare a apelurilor la punctele mobile ale rețelei și, respectiv, ale serviciilor asociate interconectării practicate, cât și aspecte non-tarifare.

Datorită faptului că nu există suficiente constrângeri concurențiale exercitate asupra furnizorilor de servicii de terminare a apelurilor la puncte mobile, ANCOM consideră că în absența reglementării, furnizorii respectivi nu au suficiente stimulente pentru a-și reduce tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile până la un nivel eficient.

Există indicii că, în absența reglementării, tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile ar fi stabilite la un nivel excesiv și ineficient, deoarece concurența dintre furnizorii de rețele publice de telefonie la puncte mobile îi determină pe fiecare dintre aceștia să maximizeze beneficiile propriilor utilizatori finali, în detrimentul utilizatorilor altor rețele, care vor fi nevoiți să suporte un nivel al tarifelor mai ridicat pentru apelurile terminate în rețeaua respectivă.

Tarife interconectare. Potențiala distorsionare a concurenței pe piața serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile, ca rezultat al unor tarife excesive, ar putea afecta în mod nefavorabil atât concurența la nivelul pieței de gros, cât și pe cea la nivelul pieței cu amănuntul. Astfel, la nivelul pieței cu amănuntul, furnizorii de rețele publice de telefonie mobilă beneficiază de stimulentele necesare în vederea menținerii tarifelor aferente serviciilor oferite propriilor abonați la un nivel care să atragă și să păstreze clienții, dar nu suficiente stimulente pentru a aplica același tratament în ceea ce privește apelurile originare în alte rețele. Nivelul ridicat al tarifelor pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile determină stabilirea unor tarife mai ridicate pe piața cu amănuntul pentru apelurile fix-mobil și mobil-mobil în afara rețelei, comparativ cu tarifele apelurilor realizate în aceeași rețea, descurajând artificial comunicarea între utilizatorii diferitelor rețele. Pe de altă parte, utilizarea veniturilor suplimentare obținute din practicarea unor tarife excesive pentru serviciile de terminare a apelurilor pentru subvenționarea, pe piața cu amănuntul, a serviciilor de comunicații electronice sau a terminalelor oferite propriilor abonați poate conduce la distorsionarea concurenței dacă o astfel de strategie este aplicată pe piețe mature. În principiu, astfel de practici pot determina stimularea artificială a penetrării, descurajează schimbarea furnizorului de servicii, dar și comunicarea între utilizatorii diferitelor rețele, putând, în final, favoriza concentrarea pieței. Aceste practici afectează bunăstarea socială, distorsionează comportamentul de consum, pot afecta capacitatea concurențială a furnizorilor și pot constitui o barieră la intrarea pe piață.

În ceea ce privește constrângerile concurențiale la nivelul pieței de gros, autoritatea de reglementare apreciază că furnizorii de rețele publice de telefonie la puncte mobile nu sunt stimulați să practice tarife eficiente, cel puțin datorită faptului că astfel ar conferi concurenților avantaje competitive pe piața cu amănuntul, prin reducerea costurilor, competitivitatea ofertelor pentru apeluri în afara rețelei fiind limitată de plata tarifului de terminare. O consecință directă a practicării unor tarife mari pentru serviciile de terminare este, așadar, creșterea costurilor concurenților, prin creșterea costurilor aferente serviciilor la nivelul pieței cu amănuntul. Într-o astfel de situație, concurenții sunt constrânși să-și recupereze costurile suplimentare cu achiziționarea serviciilor de terminare prin creșterea tarifelor pentru serviciile de terminare pe care le furnizează la rândul lor celorlalți furnizori, astfel încât să poată reduce tarifele serviciilor cu amănuntul.

ANCOM consideră că efectele menționate mai sus creează presiuni concurențiale, ce afectează atât furnizorii existenți pe piață, cât și furnizorii nou-intrați pe piață care doresc să termine apeluri în rețelele publice de telefonie la puncte mobile. De asemenea, nivelul ridicat al tarifelor pentru serviciile de terminare ar putea afecta concurența ofertelor de servicii de apeluri fix-mobil și, respectiv, mobil-mobil în afara rețelei, în detrimentul utilizatorilor finali și al celorlalți furnizori de servicii de telefonie la puncte fixe și mobile. Astfel, ponderea convorbirilor realizate în aceeași rețea în totalul convorbirilor originare în rețelele publice de telefonie la puncte mobile din România, crescuse alarmant de la 81% în 2007 la 85% în 2010. Ulterior scăderii tarifelor de interconectare de către ANCOM în anul 2014, a presiunii generate de ultimii doi operatori (ca pondere în piață) pe tarifele de pe piețele de retail, dar și a angajamentelor succesive a operatorilor ca răspuns la îngrijorările Consiliului Concurenței și generalizarea ofertelor „flat” sau cu minute nelimitate în toate rețele naționale de fix/mobil, pe de o parte volumul minutelor convorbirilor terminate în altă rețea a crescut mult, iar pe de altă parte constrângerile concurențiale rămân insuficiente pentru a asigura practicarea unor tarife pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile la un nivel eficient. Ca urmare, ANCOM consideră necesară menținerea anumitor obligații în sarcina furnizorilor care controlează accesul la utilizatorii finali și au putere semnificativă pe piață, proporțional cu problemele concurențiale identificate pe piețele relevante.

Probleme identificate de ANCOM în negocierile dintre operatori și în procesul de contractare în vederea interconectării. Odată cu analiza impactului nereglementării tarifelor excesive pentru serviciile de terminare și efectul potențial negativ al acestora asupra concurenței pe piață cu amănuntul, Autoritatea a analizat și alte aspecte concurențiale semnalate, cum ar fi spre exemplu refuzul/tergiversarea de a negocia furnizarea accesului la rețea (implicit accesul la servicii de interconectare). Pentru identificarea problemelor concurențiale și impunerea eventualelor obligații care să remedieze aceste eșecuri ale pieței, Autoritatea a luat în considerare atât răspunsurile furnizorilor primite în cadrul studiului de piață realizat în scopul prezentei revizuirii, cât și informațiile din alte surse disponibile ANCOM (incluzând activitățile de soluționare a litigiilor și sesizărilor primite de la furnizori). Astfel, sursele avute în vedere indică faptul că există o serie de probleme în ceea ce privește negocierea și implementarea acordurilor de interconectare, dintre care menționăm în special următoarele:

1. impunerea unilaterală a clauzelor incluse în acordurile de interconectare, din informațiile furnizate de către operatori¹⁵ rezultând lipsa de flexibilitate la negocierea clauzelor contractuale. Pe de altă parte, furnizorii de servicii de comunicații la puncte mobile menționează dificultatea și complexitatea actualizării unui acord de interconectare existent între doi astfel de furnizori, având în vedere faptul că fiecare are propria variantă standard de interconectare. De asemenea, o serie de clauze contractuale au fost considerate abuzive și/sau discriminatorii:
 - a. anumiți furnizori au apreciat cuantumul scrisorii de garanție bancară solicitate de operatorii mari, în cazul încheierii unor acorduri de interconectare, ca fiind nejustificat de mare, în raport cu contravaloarea volumului real de trafic propriu. Astfel, operatorii de dimensiuni mici apreciază (preponderent), că modul actual de calculare al cuantumului scrisorii de garanție bancară, recomandat de ANCOM, bazat pe un anumit volum de trafic estimativ, conduce la valori care depășesc cu mult nivelul contravalorii serviciilor de interconectare achiziționate care iau în calcul volumul real de trafic înregistrat¹⁶.

¹⁵ Răspunsurile operatorilor la chestionarul ANCOM realizat cu ocazia prezentei analize de piață.

¹⁶ Operatorii care furnizează un volum mare de servicii de terminare consideră că nivelul cuantumului scrisorii de garanție bancară, calculat în funcție de estimările operatorului pentru traficul de terminare a apelurilor, acoperă în mare parte riscul asociat furnizării serviciului de interconectare în vederea terminării apelurilor și, ca urmare, modul de calcul ar trebui menținut (acoperă cel puțin expunerea financiară rezultată din terminarea traficului estimat).

- b. condiționarea încheierii de acorduri separate pentru terminarea traficului internațional impunând astfel utilizarea unor soluții tehnice de interconectare diferite pentru terminarea traficului național, respectiv a traficului internațional.

În ceea ce privește terminarea apelurilor originate într-o rețea de comunicații electronice din România și transmise prin intermediul unui furnizor care tranzitează apelul către furnizorul de rețele publice de telefonie mobilă, ANCOM reiterează faptul că apelurile trebuie terminate indiferent de rețeaua în care acestea sunt originate¹⁷.

2. reclamații asupra duratei mari de renegociere a clauzelor acordurilor de interconectare, care conduc la extinderea termenelor de încheiere a actelor adiționale la aceste acorduri, respectiv de implementare a acestora. Autoritatea de reglementare a fost informată și despre anumite probleme în ceea ce privește stabilirea unei arhitecturi de interconectare eficiente¹⁸, care să corespundă intereselor operatorilor interconectați și să asigure o echilibrare a balanței plăților pentru serviciile asociate interconectării. Apariția și menținerea comportamentelor unor furnizori în ceea ce privește negocierea și implementarea unei arhitecturi de interconectare eficiente, de natură să determine blocaje în negociere, ar putea fi determinate de faptul că tarifele practicate pentru serviciile asociate interconectării, deși reglementate pe baza unui model de cost, permit unor operatori o exploatare unilaterală la nivel comercial. În acest context, piața se confruntă cu o serie de manifestări anticoncurențiale ale furnizorilor de rețele publice de comunicații la puncte mobile, care constau în:
- întârzieri voite în ceea ce privește implementarea solicitărilor de suplimentare a capacităților de interconectare, atunci când creșterile de trafic impun această suplimentare, în anumite cazuri fiind necesară intervenția ANCOM pentru a soluționa sesizări ale unor situații litigioase de această natură;
 - reticența/refuzul de a oferi serviciul de colocare în *spațiul Operatorului*¹⁹ sau serviciul de interconectare în *spațiul Operatorului* cu jonționarea cablurilor în camera de tragere, respectiv de a pune la dispoziție informațiile relevante cu privire la respectivul acces;
 - practicarea anumitor condiții restrictive și nerezonabile cu privire la trecerea de la interconectarea la nivel de 2Mbps la interconectarea bazată pe tehnologie STM1²⁰;
 - refuzul de a accepta o arhitectură de interconectare bazată pe legături de interconectare unidirecționale, în situația în care nu s-a ajuns la un acord privind partajarea unor legături de interconectare bidirecționale;
 - refuzul de a oferi serviciul de interconectare bazat pe tehnologia IP, motivat fie de o imposibilitate tehnică, fie de faptul că furnizorul nu a operaționalizat/standardizat interconectarea IP sau de faptul că acest serviciu nu este reglementat de ANCOM.
3. nivelul ridicat al tarifelor pentru serviciile asociate interconectării. Chiar dacă în acest moment operatorii de telefonie la puncte mobile au obligația de a oferi celorlalți operatori accesul, la tarife care să nu fie excesive, la toate serviciile necesare pentru ca aceștia să poată exploata în condiții normale interconectarea cu rețeaua publică de telefonie a operatorului respectiv, anumiți furnizori consideră ridicat nivelul tarifelor pentru serviciile asociate

¹⁷ Acest lucru este valabil chiar și în absența unui acord de interconectare încheiat direct între furnizorul de rețele publice de telefonie mobilă în a cărui rețea este terminat apelul și furnizorul în a cărui rețea este originat apelul. ANCOM precizează faptul că obligația de a furniza servicii de terminare a apelurilor la puncte mobile se aplică și apelurilor internaționale, chiar dacă acestea sunt transmise către furnizorul de rețele publice de telefonie mobilă în a cărui rețea se finalizează apelurile prin intermediul unei alte rețele de comunicații electronice care operează în România și care este interconectată cu rețeaua publică de telefonie mobilă în care sunt terminate apelurile. Pentru a împiedica și preveni un asemenea comportament anticoncurențial, ANCOM interzice solicitarea utilizării unor legături diferite de interconectare pentru terminarea traficului internațional, respectiv terminarea celui național.

¹⁸ Arhitectura de interconectare este considerată eficientă când părțile implicate suportă aproximativ același nivel al costurilor asociate interconectării în cazul unui volum semnificativ de trafic.

¹⁹ *spațiul Operatorului* – imobilul deținut de Operator, în care se includ: clădirea Operatorului, alte construcții, precum și terenul neconstruit.

²⁰ STM1 („Synchronous Transport Module”) legătura fizică bazată pe unitatea de transport sincron (cadru), cu o capacitate de 155.52 Mbps.

interconectări. Astfel, în absența reglementării, o problemă importantă asociată în mod frecvent cu piețele de terminare o reprezintă practicarea unor condiții și tarife discriminatorii și/sau a unor tarife susceptibile de a fi excesive de către operatorii rețelelor publice de telefonie pentru serviciile asociate interconectării. De asemenea, ANCOM a constatat că:

- a. tarifele serviciilor asociate furnizate prezintă o variație importantă, inclusiv față de tarifele pentru serviciile similare, pentru care există obligația de orientare în funcție de costuri, oferite de către S.C. Romtelecom S.A.;
- b. deși în esență serviciile asociate interconectării la un punct de interconectare într-o configurație dată, sunt similare, în unele cazuri serviciile sunt definite diferit de la un operator la altul și/sau au modalități diferite de facturare, eterogenitate care sporește costurile tranzacționale ale interconectării;
- c. o serie de operatori solicită clauze inechitabile referitoare la suportarea de către furnizorul care a solicitat interconectarea a tuturor costurilor asociate interconectării inițiale, precum și la suportarea integrală de către acesta a costurilor lunare pentru legăturile de interconectare, până la atingerea unui anumit volum al traficului.

I.5. Obligațiile specifice propuse de ANCOM pentru a fi impuse în sarcina furnizorilor cu putere semnificativă

Principii concurențiale aplicate. În procesul de selectare a obligațiilor specifice ce pot fi utilizate pentru soluționarea problemelor concurențiale identificate, ANCOM are obligația de a ține cont de obiectivele stabilite la art. 4, 6 și art. 6¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009, respectiv promovarea concurenței, contribuția la dezvoltarea pieței interne și promovarea intereselor utilizatorilor finali, cu respectarea principiilor prevăzute la art. 7 din același act normativ. Art. 105 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 stabilește că obligațiile impuse trebuie să se bazeze pe natura problemei identificate, să fie proporționale și justificate. ANCOM consideră că asigurarea unui regim de interconectare eficient, transparent și riguros fundamentat este o condiție esențială pentru atingerea obiectivelor de reglementare, promovarea concurenței fiind unul dintre aceste obiective. Astfel, o atenție deosebită trebuie acordată serviciilor de interconectare în vederea terminării apelurilor. Aceste servicii sunt, prin definiție, furnizate pe piețe de monopol care, în condițiile sistemului de tarifare „*partea apelantă plătește*”, nu au potențial să devină concurențiale. Astfel, se au în vedere remedii care, pe de o parte, să ofere o soluție pentru problemele concurențiale identificate și, pe de altă parte, să stimuleze operarea pe piață la niveluri de cost eficiente.

În aceste condiții, aplicarea principiilor nediscriminării, oportunității și proporționalității în adoptarea măsurilor de reglementare impune utilizarea unor instrumente similare pentru reglementarea serviciilor de terminare a apelurilor, la nivelul tuturor segmentelor omogene identificate (rețele publice de telefonie la puncte fixe și, respectiv, rețele publice de telefonie la puncte mobile). Astfel, remedierea anumitor probleme concurențiale similare trebuie realizată prin instrumente similare, indiferent de piața pe care se manifestă.

Remedii. Pentru a menține un mediu transparent, concurențial și predictibil pe piețele serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile din România, ANCOM a propus impunerea în sarcina, respectiv retragerea în beneficiul tuturor furnizorilor cu putere semnificativă a următoarelor obligații specifice:

1. de a permite accesul și utilizarea unor elemente specifice ale rețelei și a infrastructurii asociate, prin obligația de a permite accesul și utilizarea unor elemente specifice ale rețelei și a infrastructurii asociate, inclusiv respectarea unor termene maxime de negociere și implementare a acordurilor de interconectare.

ANCOM consideră că, în lipsa impunerii acestei obligații, furnizorii de rețele publice de telefonie mobilă ar avea posibilitatea de a nu furniza anumite servicii de interconectare în condiții

rezonabile, utilizând puterea deținută pe piața de gros în vederea influențării condițiilor concurențiale de pe piața cu amănuntul, afectând atât această piață, cât și utilizatorul final. Astfel, în temeiul art. 109 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, ANCOM propune menținerea, respectiv impunerea în sarcina furnizorilor²¹ de rețele publice de telefonie mobilă a obligației de a furniza celorlalți operatori servicii de interconectare cu rețeaua publică de telefonie mobilă pe care o operează, în vederea terminării la puncte mobile a apelurilor, în cazul unor cereri rezonabile de acces. Aceste servicii sunt prin definiție furnizate pe piețe de monopol care, în condițiile sistemului de tarifare „partea apelantă plătește”, nu au potențial să devină concurențiale. De asemenea, potrivit deciziilor individuale adoptate de Autoritate în 2012, operatorilor desemnați cu putere semnificativă pe piața serviciilor de terminare la puncte mobile le incumbă obligația de a preciza în oferta de referință (în continuare ORI) condițiile de furnizare a legăturilor de interconectare, care să includă cel puțin termenii, tarifele și nivelurile de calitate oferite, precum și de a furniza legătura de interconectare la capacitatea și caracteristicile tehnice solicitate de către beneficiar, în măsura posibilităților tehnice.

Măsurile și obligațiile care să sprijine tranziția către rețele *all-IP*. Asigurarea unui regim de interconectare solid, transparent și riguros trebuie să aibă în vedere și stadiul evoluției tehnologice a rețelelor actuale și existența unui trend accelerat de migrare globală către rețele bazate pe comutație de pachete (NGN), implementate în general pe baza Protocolului Internet, (numite și rețele “*all-IP*”), în condițiile în care tehnologiile tradiționale de comunicații, bazate pe comutație de circuite, se apropie de încheierea unui ciclu de viață, determinând operatorii să-și orienteze strategiile către noi tehnologii, capabile să asigure servicii convergente.

Investigând eventualele dificultăți întâmpinate de operatori în ceea ce privește negocierea arhitecturilor de interconectare în privința implementării anumitor tehnologii, ANCOM a luat la cunoștință de sesizările²²/răspunsurile la chestionare ale unor operatori privind anumite condiții restrictive și nerezonabile incluse de către anumiți furnizori în oferta de referință privind interconectarea, cu privire la trecerea de la interconectarea la nivel de 2 Mbps (prin fluxuri de tip E1) la interconectarea bazată pe tehnologie STM1.

Pentru a elimina barierele privind accesul operatorilor la tehnologii mai eficiente și a promova concurența la nivel de piață, ANCOM consideră necesară asigurarea unor condiții de acces rezonabile la tehnologia STM1, inclusiv prin modificarea condiției referitoare la necesitatea existenței a 4 puncte de interconectare din oferta de referință a anumitor operatori, prin înlocuirea acesteia cu condiția interconectării în 2 puncte, care în general sunt considerate suficiente de către operatorii alternativi pentru asigurarea acoperii naționale și a redundanței²³. Toți furnizorii desemnați cu putere semnificativă pe piață vor avea obligația de a oferi acces la tehnologia STM1, în condițiile unei solicitări rezonabile și fezabile din punct de vedere tehnic, ținând cont de precizările de mai sus, precum și de a publica aceste condiții de acces.

Platforme de tip IMS²⁴ sunt implementate și în cea mai mare parte dintre rețelele operatorilor de telefonie mobilă, permițându-le acestora să furnizeze servicii de telefonie la puncte fixe de tip VoIP și la puncte mobile, prin utilizarea unor protocoale de semnalizare în propriile rețele de tip SIP, implementate conform standardelor 3GPP²⁵. Aceștia au declarat că nu sunt în măsură însă, la

²¹Menținerea obligației pentru societățile Orange România S.A., RCS & RDS S.A., Telekom Romania Mobile Communications S.A. și Vodafone Romania S.A., respectiv impunerea acesteia pentru Lycamobile S.R.L.

²² Condiționarea implementării tehnologiei STM1 de deținerea unei arhitecturi de interconectare cu un anumit număr de puncte de interconectare mai mare decât necesar.

²³ Din analiza ANCOM a rezultat că doi operatori de rețele mobile de telefonie au în ORI, printre alte criterii, mențiuni legate de necesitatea a doar două puncte de interconectare pentru arhitectura de tip STM1, aceasta constituind o dovadă că solicitarea unei arhitecturi cu mai mult de două puncte de interconectare nu este justificată.

²⁴IP Multimedia Subsystem

²⁵Inițial, conceptul de “subsistem multimedia IP” (IMS) a fost dezvoltat în cadrul proiectului în parteneriat 3GPP (Third Generation Partnership Project) ca mijloc de a oferi operatorilor mobili posibilitatea de a furniza mai eficient servicii de date prin migrarea de la sistemul GSM la 3G. Ulterior, tehnologia IMS a fost adoptată de alte organizații de standardizare, pentru a fi implementată în rețele fixe și mobile.

momentul actual, să pună la dispoziția terților serviciul de interconectare IP, considerându-l ca un element de strategie pe termen lung, o parte dintre aceștia motivând că pentru a putea fi oferit acest serviciu ar fi necesare investiții semnificative, deoarece “*implementarea tehnologiei IP pentru interconectare presupune instalarea/înlocuirea echipamentelor de rețea în nodurile principale ale rețelei, instalarea unor echipamente dedicate pentru managementul și securizarea traficului în contextul actual, instalarea și upgrade-ul unor echipamente pentru asigurarea derulării corespunzătoare a traficului între tehnologia TDM și tehnologia IP*”, pentru care se estimează ca fiind necesară o perioadă de aproximativ 1,5 până la 2 ani.

Modificările survenite în privința topologiilor și infrastructurilor de rețele necesită o serie de măsuri care să favorizeze trecerea de la serviciul de interconectare bazat pe tehnologia TDM, dedicat furnizării unui singur serviciu (voce), la serviciul de interconectare bazat pe tehnologia IP, capabil să deservească mai multe servicii, minimizând investițiile competitorilor, pentru a crea un mediu concurențial egal pentru toți participanții de pe piață, în condițiile procesului de migrare către rețele “all IP”.

După cum a fost detaliat în *Expunerea de motive*, în actualul scenariu la nivel național, refuzul operatorilor mari de a oferi interconectarea IP la solicitările furnizorilor alternativi poate surveni și ca urmare a menținerii interesului acestora de a valorifica oportunitatea unor venituri din serviciile auxiliare de interconectare, asociate arhitecturilor actuale bazate pe TDM și, pe de altă parte, tendinței operatorilor de a-și orienta investițiile într-o arie de servicii care se află într-o mai mică măsură sub impactul reglementărilor. Astfel, chiar dacă veniturile obținute din serviciile asociate interconectării sunt bazate pe tarife reglementate pe baza unui model de calculație a costurilor de tip LRIC, din dinamica înregistrată în procesul negocierii arhitecturilor de interconectare, caracterizată de dificultățile unor operatori de a ajunge la soluții reciproc avantajoase, este posibil ca tarifele actuale practicate pentru aceste servicii să permită comportamente speculative, conducând la implementarea unor arhitecturi ineficiente.

Pe de altă parte, implementarea sau menținerea interconectării TDM între rețelele bazate pe IP și rețelele tradiționale presupune o dublă conversie TDM-IP ceea ce poate conduce la afectarea calității serviciilor oferite utilizatorilor finali și la o exploatare ineficientă a rețelelor, ca rezultat al creșterii costurilor operatorilor de rețele bazate pe tehnologia IP, care sunt nevoiți să achiziționeze și să mențină echipamente corespunzătoare de conversie (gateway) în rețelele lor. În plus, menținerea acestei practici este în măsură să determine distorsionarea concurenței, prin crearea unei bariere pentru furnizorii alternativi la intrarea pe piața serviciilor de terminare a apelurilor, manifestată atât în mod direct, prin întâzieri privind oferirea serviciilor către public, cât și în mod indirect, prin impactul costurilor exploatare ineficiente asupra nivelului tarifelor pe piața cu amănuntul. În lipsa unei obligații de reglementare, operatorii mai puțin eficienți, cu un grad de evoluție către tehnologii IP într-un stadiu incipient, pot limita accesul altor operatori la utilizarea unei noi forme de interconectare mai eficiente, astfel cum este interconectarea IP, generându-se astfel un blocaj competitiv. Denaturarea competiției pe piață devine mai evidentă în cazul noilor intrați pe piață, a căror cotă de piață este mai mică, ceea ce implică cerințe mai ridicate de eficiență și o necesitate mai mare de a reduce costurile. În cazul acestor operatori, incapacitatea de a utiliza interconectarea IP le-ar induce costuri suplimentare legate de implementarea unor echipamente care să realizeze conversia apelurilor VoIP – TDM. Totodată, în conformitate cu art. 12 alin. (1) lit. e)²⁶ din *Directiva privind accesul*, o autoritate națională de reglementare poate impune operatorilor desemnați ca având putere semnificativă pe piață, obligația de a acorda acces deschis la interfețele tehnice, la protocoale sau la alte tehnologii cheie care sunt indispensabile pentru interoperabilitatea serviciilor sau a serviciilor de rețele virtuale. De asemenea, ANCOM poate stabili și condițiile tehnice sau operaționale pe care furnizorul sau beneficiarii accesului trebuie să le îndeplinească în vederea asigurării unor condiții normale de exploatare a rețelei”.

²⁶Transpus în legislația națională prin prevederile art. 109, alin. (2), lit. e) din OUG 111/2011

Ca urmare, în contextul național actual, în care furnizorii alternativi de servicii de apeluri la puncte fixe, deținători de rețele IP, se confruntă cu refuzul operatorilor de telefonie mobilă de a oferi servicii de interconectare bazată pe tehnologie IP, creându-se și menținându-se bariere concurențiale, devine oportună o intervenție de reglementare în această direcție. Așadar, ANCOM consideră că, „în măsura în care fiecare operator are un calendar propriu pentru realizarea tranziției la o rețea IP, impunerea obligației de interconectare IP pentru voce trebuie asociată neîntârziat obligației de interconectare în regim TDM/SS7”²⁷. Astfel, punerea în aplicare a unei asemenea măsuri care să asigure accesul furnizorilor de servicii de terminare a apelurilor la facilitățile privind interconectarea IP ar remedia problemele concurențiale identificate în această privință la nivelul pieței și ar fi în acord, din punct de vedere prospectiv, cu planurile de migrare și dezvoltare ale operatorilor în privința implementării tehnologiilor IP în propriile rețele. S-ar crea astfel premisele necesare pentru remodelarea cadrului actual de interconectare la nivel național, în sensul adaptării la evoluția tehnologică, printr-un proces natural de evoluție către „lumea all IP”, în contextul mai amplu al procesului migrării aflat în desfășurare atât la nivel european²⁸, cât și la nivel global.

Implementarea unei asemenea măsuri necesită însă pregătirea cadrului adecvat aplicării acesteia, din perspectiva tuturor factorilor vizați, pentru a fi definit un regim de interconectare funcțional în condiții de eficiență, după ce vor fi identificate toate caracteristicile particulare la nivel național din perspectiva modului în care se dezvoltă rețelele actuale evoluând către IP. În acest scop, așa cum a fost prezentat și în „*Expunerea de motive la măsurile Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații de identificare, analiză și reglementare a piețelor relevante corespunzătoare serviciilor de terminare a apelurilor la puncte fixe în rețelele publice de telefonie*”, autoritatea de reglementare apreciază că este necesară constituirea unui Grup de lucru comun cu reprezentanți ai ANCOM, ai industriei și experți independenți în domeniul comunicațiilor electronice, care să aibă drept obiectiv stabilirea scenariilor adecvate de interconectare bazată pe tehnologie IP, destinate furnizării serviciilor de terminare a apelurilor la puncte fixe/mobile în contextul actual al evoluției rețelelor către „all IP” și identificarea unor cerințe tehnice armonizate la nivel național aplicabile interconectărilor IP viitoare, pentru a se asigura interoperabilitatea serviciilor și conectivitatea cap-la-cap (end-to-end) între utilizatorii unor rețele diferite. În plus, pentru a se exploata noile tehnologii în condiții de eficiență economică, va fi avută în vedere și revizuirea modelului privind stabilirea tarifelor pentru furnizarea serviciilor de interconectare auxiliare, având în vedere noul context (IP). Astfel, în scopul definirii regimului de interconectare (IP) adecvat în raport cu noile evoluții tehnologice ale rețelelor, respectiv a cerințelor care să permită furnizarea eficientă unor servicii în timp real (apeluri), activitatea Grupului de lucru comun va avea în vedere clarificarea aspectelor tehnice și practice trasând standarde aplicabile, recomandări și specificații tehnice, iar unde este cazul politici și proceduri. Rezultatele obținute ca urmare a activității Grupului vor fi analizate și consultate public ulterior spre a fi adoptate cerințele tehnice armonizate la nivel național.

În urma clarificării tuturor aspectelor mai sus menționate, ca urmare a finalizării activității Grupului de lucru și a revizuirii tarifelor asociate interconectării, rezultatele obținute, respectiv cerințele tehnice armonizate privind condițiile concrete de oferire a serviciilor de interconectare IP, respectiv tarifele și parametrii de calitate a serviciilor oferite, vor face obiectul unei decizii separate, care se preconizează a fi emisă de ANCOM până la sfârșitul anului 2017.

Luând în considerare acest termen și ținând cont de modul de evoluție a rețelelor către rețele “all IP”, așa cum au fost ilustrate anterior, o perioadă tranzitorie ar putea fi considerată oportună

²⁷Potrivit documentului de poziție al ANCOM „Strategia ANCOM pentru comunicațiile digitale 2020” publicat la adresa http://www.ancom.org.ro/uploads/articles/file/Strategia_de_Reglementare_20201469688911.pdf

²⁸ Astfel, autoritățile de reglementare din Danemarca, Franța, Germania, Italia, Slovenia, Spania, Suedia și Bulgaria au impus în perioada 2011-2014 obligația de a oferi interconectare IP în cadrul deciziilor de reglementare emise ca urmare a revizuirii analizelor privind situația concurențială la nivelul piețelor naționale de terminare a apelurilor la punct fix / mobil

pentru crearea cadrului necesar punerii în aplicare a obligației de a oferi interconectare IP, în sensul în care aceasta conferă operatorilor implicați timpul necesar pentru a-și adapta rețelele și modelul de afaceri la un nou regim de interconectare. Prin urmare, intrarea în vigoare a obligației de a oferi serviciul de interconectare IP în conformitate cu cerințele tehnice armonizate este preconizată a avea loc la data de 1 iulie 2018, dar nu mai devreme de 6 luni de la intrarea în vigoare a deciziei privind cerințele tehnice armonizate la nivel național.

ANCOM poate atașa obligației de a permite accesul și utilizarea unor elemente specifice ale rețelei și a infrastructurii asociate condiții referitoare la echitatea, rezonabilitatea și celeritatea îndeplinirii acestora. Ținând cont de problemele concurențiale identificate, ANCOM consideră necesară menținerea, respectiv impunerea în sarcina furnizorilor²⁹ de rețele publice mobile de telefonie a unor obligații referitoare la termenele maxime de negociere, renegociere și de implementare a acordurilor de interconectare în vederea evitării situațiilor în care furnizorii respectivi pot întârzia încheierea sau implementarea acordurilor de interconectare în vederea dobândirii unui avantaj concurențial pe piața cu amănuntul. Este important de menționat că orice refuz de interconectare trebuie justificat temeinic și comunicat în scris solicitantului și ANCOM în termen de maxim 15 zile lucrătoare de la data primirii cererii din partea furnizorului care solicită interconectarea. De asemenea, ANCOM propune menținerea, respectiv impunerea³⁰ în sarcina furnizorilor cu putere semnificativă a obligației de a furniza servicii de interconectare (inclusiv IP, după intrarea în vigoare a noilor obligații de interconectare IP) în spațiile de colocare specializate în care sunt prezenți (cum ar fi spațiile aparținând societății NXDATA S.R.L.). În plus, va fi menținută, respectiv impusă³¹, în sarcina furnizorilor de rețele publice de telefonie la puncte mobile desemnați ca având putere semnificativă pe piață obligația de a oferi, la cerere, în măsura în care există o legătură fizică între spațiul operatorului și spațiul beneficiarului, interconectarea în spațiul beneficiarului prin utilizarea legăturii fizice respective.

Având în vedere faptul că un operator de rețele publice mobile de telefonie deține *de facto* un monopol pe piața serviciilor de terminare a apelurilor în propria rețea și că nu există suficiente constrângeri concurențiale exercitate asupra unui astfel de furnizor, ANCOM impune în sarcina celor cinci furnizori cu putere semnificativă pe piață obligația de a oferi accesul la toate serviciile necesare pentru a putea fi exploatate în condiții normale interconectarea cu rețelele acestor furnizori. Obligația de a permite accesul și utilizarea unor elemente specifice ale rețelei ori unor facilități asociate poate viza furnizarea colocării sau a altor forme de utilizare partajată a facilităților asociate³².

Având în vedere problemele concurențiale identificate, cum ar fi: reticența sau refuzul de a oferi serviciul de colocare în *spațiul Operatorului* sau serviciul de interconectare în *spațiul Operatorului* cu joncționarea cablurilor în camera de tragere, respectiv dificultăți în obținerea informațiilor relevante cu privire la accesul la spațiul de colocare, impunerea de costuri nejustificate sau repartizarea discriminatorie pe solicitanți, ANCOM propune impunerea în sarcina tuturor furnizorilor de servicii de terminare la puncte mobile desemnați cu putere semnificativă pe piață, a obligației de a oferi accesul la serviciul de colocare, în cazul unor solicitări rezonabile și fezabile din punct de vedere tehnic, în vederea implementării unei soluții de interconectare reciproc avantajoase, prin care să se asigure o balanță cât mai echilibrată a plăților pentru servicii asociate interconectării. Pentru reducerea riscului apariției unor probleme determinate de tarifarea excesivă de către anumiți operatori a serviciilor de colocare, pentru o

²⁹Pentru Orange România S.A., RCS & RDS S.A., Telekom Romania Mobile Communications S.A. și Vodafone Romania S.A. se consideră necesară menținerea obligației, iar pentru Lycamobile S.R.L, impunerea acesteia.

³⁰În sarcina operatorului Lycamobile S.R.L.

³¹În sarcina operatorului Lycamobile S.R.L.

³² Furnizarea serviciului de colocare în *spațiul Operatorului*, în situațiile în care aceasta este fezabilă din punct de vedere tehnic, pe de o parte nu implică un efort financiar considerabil în sarcina operatorului care oferă acest serviciu, iar pe de altă parte, conduce la o mai bună valorificare a spațiului disponibil, prin facturarea lunară a serviciilor de colocare oferite.

perioadă tranzitorie, ANCOM consideră necesară impunerea unei obligații privind interzicerea practicării unor tarife excesive pentru serviciile de colocare, până la data stabilirii tarifelor serviciilor asociate interconectării, pe baza unui model de cost revizuit (serviciile auxiliare, inclusiv colocarea) în noul context (IP).

De asemenea, ANCOM specifică obligații și condiții³³ legate de serviciul de colocare care va fi oferit în funcție de opțiunea beneficiarului, în măsura în care solicitarea este rezonabilă și fezabilă din punct de vedere tehnic.

Referitor la stabilirea arhitecturii de interconectare, având în vedere necesitatea respectării principiului cauzalității costurilor, potrivit căruia un operator trebuie să suporte costurile furnizării serviciilor în funcție de nivelul traficului transmis în rețeaua celuilalt operator, raportat la volumul total al traficului transportat între cele două rețele, ANCOM a suplimentat obligațiile cu precizări tehnice și legate de eventualele tarifări suplimentare.

În concluzie, ANCOM consideră că furnizorii respectivi nu au dreptul de a impune achiziționarea serviciilor asociate interconectării, ci doar obligația de a le furniza la cererea beneficiarilor. Prin urmare, autoritatea de reglementare a decis să mențină prevederea potrivit căreia în vederea terminării propriului trafic de interconectare, un operator nu poate fi obligat la achiziționarea legăturilor de interconectare de la operatorii cu care acesta este interconectat. De asemenea, nu se consideră oportună și eficientă impunerea modalității de facturare a legăturilor sau porturilor de interconectare, respectiv pentru fiecare legătură sau port în parte (în funcție de traficul schimbat între părți pe fiecare dintre aceste legături sau porturi) sau per total relație de interconectare (în funcție de traficul transmis de fiecare operator), aceasta stabilindu-se de comun acord de către cei doi operatori. ANCOM consideră că impunerea doar a obligației de a acorda accesul nu este suficientă pentru a remedia problemele identificate pe această piață. Obligatorietatea furnizării serviciului, ca unic instrument de reglementare, nu ar fi suficientă pentru a evita perceperea unor tarife pentru serviciile de terminare a apelurilor excesive sau discriminatorii.

2. obligația de transparență

- a. ANCOM menține în sarcina tuturor furnizorilor de rețele publice de telefonie la puncte mobile desemnați ca având putere semnificativă pe piață, cu excepția „Lycamobile”³⁴, obligația de a publica pe propriile pagini de internet³⁵ o ofertă de referință pentru interconectarea cu rețeaua publică de telefonie la puncte mobile pe care o operează (ORI), care conține condițiile, inclusiv informații referitoare la tarife și garanții bancare³⁶, în care serviciile de interconectare în vederea terminării la puncte mobile a apelurilor vor fi oferite operatorilor. ORI va fi suficient de detaliată - inclusiv din punct de vedere tehnic, pentru a permite interconectarea la toate punctele rețelei unde acest lucru este fezabil din punct de vedere tehnic și pentru a asigura că furnizorii care solicită interconectarea nu vor trebui să plătească pentru resurse care nu sunt necesare serviciului pe care l-au solicitat³⁷. În plus, în termen de 4 luni de la intrarea în vigoare a deciziei privind cerințele tehnice armonizate privind interconectarea IP, furnizorii de rețele publice de telefonie la puncte mobile desemnați ca având putere semnificativă pe piață

³³ Spații, condiții, tarife și eventuala partajare a acestora.

³⁴ Având în vedere faptul că Lycamobile S.R.L. este un furnizor nou intrat pe piața serviciilor de telefonie la puncte mobile, deținând în 2016 o cotă de piață extrem de redusă (sub 1% în funcție de numărul de utilizatori sau de venituri, conform estimărilor actuale), precum și faptul că ANCOM nu a identificat până în prezent probleme concurențiale care să necesite publicarea unei oferte de referință.

³⁵ ORI trebuie să fie ușor accesibilă, din pagina principală a furnizorului, prin urmarea unui ghid de navigare sau a unei hărți a paginii de internet.

³⁶ procedura și cazurile de solicitare a constituirii unei scrisori de garanție bancară pentru încheierea unor acorduri de interconectare pentru terminarea apelurilor la puncte mobile, modul de calcul al cuantumului acesteia, termenele în care aceasta trebuie constituită, condițiile referitoare la actualizarea cuantumului, precum și cazurile în care încetează obligația de constituire a scrisorii de garanție bancară.

³⁷ Art. 105 și art. 106 alin (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011.

vor publica în ORI informații referitoare la condițiile de oferire a serviciilor de interconectare bazate pe tehnologia IP³⁸.

- b. Impunerea obligației de publicare ORI asigură și suportul necesar pentru monitorizarea respectării obligației de nediscriminare, fiind suplimentat în acest scop de obligații de a transmite ANCOM anumite informații. Astfel, în cazul în care furnizorul unei rețele publice de telefonie mobilă intenționează să modifice ORI, acesta va transmite ANCOM proiectul de modificare a ORI fie cu cel puțin 25 de zile lucrătoare înainte de data adoptării, fie cu cel puțin 7 luni înainte de data adoptării, în cazul unor modificări de structură sau de mare întindere. ANCOM poate impune modificări ale ofertelor de referință elaborate de furnizorii de rețele publice de telefonie mobilă.

3. obligația de nediscriminare

Există două tipuri de comportament discriminatoriu pe care ANCOM urmărește să îl prevină prin impunerea acestei obligații, respectiv: (i) discriminarea între operatori și (ii) discriminarea între propriile servicii sau serviciile furnizate persoanelor din același grup și cele furnizate celorlalți operatori cu care concurează pe piața cu amănuntul. ANCOM intenționează să prevină ambele forme de discriminare prin:

- a. menținerea (respectiv impunerea pentru Lycamobile SRL a) obligației de a aplica condiții echivalente de interconectare în circumstanțe echivalente tuturor persoanelor care solicită sau care beneficiază deja de interconectarea cu rețeaua publică de telefonie pe care acesta o operează, în vederea terminării apelurilor la puncte mobile;
- b. obligația de a pune la dispoziția solicitanților toate serviciile și informațiile necesare pentru realizarea interconectării cu rețeaua publică de telefonie pe care o operează, în vederea terminării apelurilor la puncte mobile, în aceleași condiții, inclusiv în ceea ce privește calitatea, cu cele oferite pentru propriile servicii sau pentru serviciile furnizate persoanelor din același grup. Prin urmare, ANCOM propune menținerea, respectiv impunerea obligației de nediscriminare internă, cu excepția³⁹ condițiilor tarifare practice pentru serviciile de terminare a apelurilor furnizate pentru propriile servicii în sarcina operatorilor desemnați cu putere semnificativă.

4. obligația de fundamentare a tarifelor în funcție de costuri prin:

- a. stabilirea tarifelor pentru serviciile de interconectare în vederea terminării la puncte mobile a apelurilor pentru operatorii desemnați cu putere semnificativă de piață la precedenta analiză de piață sunt fundamentate în funcție de costurile incrementale pe termen lung ale unui operator eficient (LRIC pur), costuri calculate de ANCOM cu respectarea *Recomandării*

³⁸ Deși fără obligația de publicare ORI, Lycamobile S.R.L. are obligația de a publica, pe pagina proprie de internet, informații referitoare la punctele de acces (denumirea și adresele tuturor comutatoarelor unde se poate realiza interconectarea), informații referitoare la spațiile în care se oferă colocare, precum și tarifele tuturor serviciilor și facilităților asociate interconectării (inclusiv a tarifelor aferente serviciilor de colocare oferite), iar, în cazul modificării sau completării ofertei comerciale, publicarea cu cel puțin 10 zile lucrătoare înainte de intrarea în vigoare a noilor tarife. De asemenea, în termen de 4 luni de la intrarea în vigoare a deciziei privind cerințele tehnice armonizate privind interconectarea IP, Lycamobile S.R.L. va publica pe pagina proprie de internet informații referitoare la condițiile de oferire a serviciilor de interconectare bazate pe tehnologia IP.

³⁹ Având în vedere că tarifele de terminare au fost stabilite pe baza costurilor incrementale evitate asociate furnizării serviciilor de terminare la puncte mobile de un operator ipotetic eficient (LRIC pur), ANCOM consideră că a fost eliminat riscul discriminării în favoarea propriilor activități de pe piața cu amănuntul a tarifelor de terminare la nivelul pieței de gros, inclusiv prin reducerea tarifelor pe piața de retail. Astfel, ANCOM concluzionează că s-a redus substanțial "efectul de rețea" (pondera apelurilor în rețea a scăzut în favoarea celor în afara rețelei). *Practic, ofertele pe piața cu amănuntul au evoluat: planurile tarifare cu minute "în rețea" au devenit marginale, fiind tot mai des înlocuite cu planuri tarifare cu beneficii tot mai generoase, care includ apeluri către toate rețelele naționale de telefonie, în timp ce tarifele pentru apeluri nu mai sunt diferențiate în funcție de destinație. De asemenea, reducerea tarifelor de terminare a apelurilor la puncte mobile a avut ca efecte benefice eliminarea subvențiilor încrucișate între serviciile reglementate și cele nereglementate.*

Comisiei Europene nr. 2009/396/CE. Ca urmare, în perioada scursă de la ultima analiză de piață 2011–2016 – și accentuat după 2014 anul implementării modelului LRIC pur, tarifele practicate de furnizorii de servicii de telefonie mobilă pentru apelurile pe piața cu amănuntul au scăzut accentuat, inclusiv ca urmare a reducerii tarifelor de terminare la puncte mobile⁴⁰, conducând la creșterea traficului total în rețelele mobile de telefonie. Astfel, plafonul tarifar aplicabil serviciilor de terminare la puncte mobile începând cu 1 aprilie 2014 este de 0,96 eurocenți/minut⁴¹. Conform argumentării din *Expunerea de motive*, ANCOM propune menținerea plafonului tarifar impus⁴² de la data de 1 aprilie 2014, operatorilor Orange România S.A. (în continuare Orange), Vodafone Romania S.A. (în continuare Vodafone), Telekom Romanian Mobile Communications S.A. (în continuare Telekom) și RCS&RDS S.A. (în continuare RCS&RDS). Având în vedere necesitatea asigurării reciprocității tarifelor de terminare la nivelul întregii piețe, ANCOM propune impunerea unui plafon tarifar maxim de 0,96 eurocenți/minut și în sarcina operatorului Lycamobile S.R.L. De asemenea, oportunitatea revizuirii nivelului tarifelor de terminare la puncte mobile va fi evaluată de ANCOM după revizuirea Recomandării Comisiei Europene nr. 2009/396/CE și după ce se va agreea la nivel european conținutul art. 73 din propunerea de directivă de instituire a Codului European al Comunicațiilor Electronice⁴³.

În ceea ce privește convorbirile internaționale, operatorii de rețele de telefonie din România au propus circumscrierea reglementării privind furnizarea serviciilor de terminare la apelurile provenite din SEE. Pentru apelurile provenite din afara SEE s-a propus ca operatorii de rețele de telefonie din România să nu mai aibă obligația de a respecta un plafon tarifar în ceea ce privește furnizarea serviciilor de terminare în propria rețea. ANCOM apreciază că în orizontul de timp al analizei de piață există premisele ca autoritățile de reglementare din statele SEE cu care operatorii de rețele de telefonie din România schimbă un volum important de trafic să implementeze modelul LRIC pur în scopul determinării tarifelor maxime pentru furnizarea serviciilor de terminare. Aceste premise sunt date de revizuirea Recomandării Comisiei Europene nr. 2009/396/CE și de prevederile art. 73 din propunerea de directivă de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice. Este posibil să existe anumite probleme concurențiale în ceea ce privește condițiile de achiziționare a pachetelor care conțin servicii de terminare a apelurilor în rețele de destinație din cadrul SEE. Existența acestor probleme concurențiale anulează, într-o anumită măsură, beneficiile care se obțin ca urmare a determinării tarifelor pentru furnizarea serviciilor de terminare pe baza unei metodologii comune în cadrul SEE. Astfel de probleme concurențiale, dacă există, au, fără îndoială, o dimensiune europeană ce nu poate fi abordată decât la același nivel⁴⁴. Referitor la interconectarea cu rețelele operatorilor din afara SEE, în cazul practicării de tarife diferențiate, este destul de sigur că va crește ponderea apelurilor cu origine neidentificată, precum și traficul terminat „fraudulos” de către operatorii mici din România prin schimbarea identității apelului, un fenomen greu de controlat, cu impact negativ asupra operatorilor și a pieței.

⁴⁰ De la 4,24 eurocenți pe minut începând cu 01 ianuarie 2012, la 1,39 eurocenți pe minut începând cu 1 aprilie 2014 și 0,96 eurocenți pe minut, actualmente.

⁴¹ Lycamobile S.R.L. practică în prezent tarife de terminare la puncte mobile la același nivel cu operatorii reglementați (0,96 eurocenți/minut) deși nu are obligația de fundamentare a tarifelor în funcție de costuri, acesta nefiind furnizor pe piață la data realizării analizei de piață precedente.

⁴² Prin deciziile președintelui ANCOM numerele 361/2014, 374/2014, 364/2014, 343/2014

⁴³ Propunerea de directivă și documentele pe care aceasta se fundamentează sunt disponibile, în limba engleză, la următoarea adresă: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposed-directive-establishing-european-electronic-communications-code>. Propunerea de directivă este disponibilă, în limba română, la următoarea adresă: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0590&from=EN>;

⁴⁴ Comisia Europeană are posibilitatea să analizeze dacă există anumite disfuncționalități concurențiale în ceea ce privește condițiile în care sunt furnizate operatorilor de telefonie din SEE pachete care conțin servicii de terminare în rețele de destinație din SEE, iar în caz afirmativ are datoria să intervină pentru a le corecta în scopul salvării pieței unice în domeniul comunicațiilor electronice.

În concluzie, urmare a analizei detaliate asupra pieței, ANCOM propune aplicarea în continuare a tarifului maxim de 0,96 eurocenți/minut pentru terminarea apelurilor la puncte mobile, indiferent de originea apelurilor.

- b. ANCOM menține⁴⁵, respectiv, impune⁴⁶ în sarcina operatorilor de rețele mobile cu putere semnificativă de piață obligația de orientare pe costuri și a tarifelor serviciilor asociate interconectării, la nivelul celor stabilite în anul 2014, până la data stabilirii unor noi tarife orientate în funcție de costuri, în condițiile reglementării unui regim de interconectare bazat pe tehnologii IP.

În ceea ce privește *obligația de evidență contabilă separată*, ANCOM își menține punctul de vedere exprimat și în precedenta analiză de piață, și consideră că obligația de evidență contabilă separată nu este justificată/proportională, având în vedere costurile implementării unor sisteme de evidență contabilă separată care depășesc beneficiile potențiale rezultate din suportul pe care evidența contabilă separată l-ar putea aduce monitorizării obligației de nediscriminare și în subsidiar a celei de transparență. În plus, considerând că prin actualele tarife a scăzut drastic marja de manevră a operatorilor, ANCOM a propus neimpunerea obligației de nediscriminare internă referitoare la tarife în sarcina operatorilor desemnați cu putere semnificativă, obligație ce ar fi putut justifica impunerea unei obligații privind evidența contabilă separată.

II. Aspectele din domeniul politicii concurențiale asupra cărora Consiliul Concurenței își exprimă punctul său de vedere

II.1. Considerente prealabile

ANCOM a solicitat Consiliului Concurenței formularea punctului său de vedere cu privire la definirea piețelor relevante susceptibile pentru reglementare *ex-ante*, respectiv în ceea ce privește analiza situației concurențiale pe piețele relevante astfel identificate.

În general, analiza întreprinsă de Consiliul Concurenței în vederea exprimării punctului său de vedere se realizează prin prisma următoarelor considerente prealabile:

1. definirea piețelor relevante susceptibile de reglementare *ex-ante*, analiza situației concurențiale pe piețele relevante respective și identificarea furnizorilor cu putere semnificativă de piață (adică a operatorilor dominanți), precum și obligațiile impuse de către ANCOM în vederea prevenirii unor comportamente susceptibile de a constitui abuz de poziție dominantă pe piețele relevante identificate, trebuie să se realizeze potrivit principiilor legii concurenței, statuate atât la nivel european, cât și la nivel național⁴⁷. De asemenea, trebuie avută în vedere și aplicabilitatea noțiunii de *grup*⁴⁸, precum și impactul acesteia asupra rezultatelor analizelor întreprinse în ceea ce privește situația concurențială și, respectiv, în ceea ce privește identificarea problemelor de concurență ce pot apare pe piețele relevante respective;
2. un produs/serviciu este inclus într-o anumită piață relevantă dacă, din punct de vedere al prețului, utilității și caracteristicilor, acesta prezintă un grad suficient de substituibilitate⁴⁹ cu

⁴⁵ În sarcina operatorilor Orange România S.A., Vodafone Romania S.A., RCS&RDS S.A., Telekom Romania Mobile Communications S.A.

⁴⁶ În sarcina operatorului Lycamobile S.R.L.

⁴⁷ În ceea ce privește determinarea poziției dominante, la pag. 40 din *Expunerea de motive*, se invocă jurisprudența europeană și se menționează: „De asemenea, existența unei poziții dominante este probabilă în cazul unei cote de piață cuprinsă între 40% și 50%”. Aspectul este reluat la pag. 52, unde se menționează că, pentru operatorii cu cote de piață de peste 50%, dovada lipsei poziției dominante cade în sarcina acestora. Fără a nega jurisprudența invocată, ținând cont de utilizarea unor elemente din dreptul concurenței în analiza piețelor, ar trebui ca ANCOM să preia prezumția de dominanță prevăzută de art. 6, alin.(3) din *Legea concurenței* (cotă de piață de cel puțin 40%).

⁴⁸ în sensul legislației europene și naționale din domeniul concurenței;

⁴⁹ din perspectiva *cererii* și respectiv a *ofertei*;

produsele/serviciile care fac parte din piața respectivă, indiferent de tehnologia încorporată în acel produs/serviciu;

3. piața geografică relevantă este definită⁵⁰ ca fiind zona în care întreprinderile în cauză sunt implicate în cererea și oferta de produse sau servicii, în care condițiile de concurență sunt suficient de omogene și care poate fi delimitată de zonele geografice învecinate, deoarece condițiile de concurență diferă în mod apreciabil în respectivele zone;
4. așa cum a fost statuat inclusiv la nivel european⁵¹ definiția pieței relevante nu este scop în sine, ci un mijloc de evaluare a concurenței efective în vederea realizării unei intervenții eficiente a autorităților. Principalul scop al definirii pieței relevante este acela de a identifica în mod sistematic constrângerile concurențiale asupra întreprinderilor, adică de a identifica concurenții existenți și cei potențiali ai întreprinderilor care sunt capabili de a constrânge comportamentul acestora și de a-i împiedica să se comporte în mod independent. În acest caz, definirea pieței relevante este de natură prospectivă, depinzând de substituibilitatea din punct de vedere al cererii și respectiv al ofertei a produselor/serviciilor avute în vedere, precum și evoluția acestora în orizontul de timp considerat;
5. având în vedere rolul său și atribuțiile conferite de lege, Consiliul Concurenței nu este limitat sau constrâns în vreun fel în ceea ce privește identificarea și definirea piețelor relevante de către autoritatea de reglementare, însă poate ține cont de acestea. Astfel, în activitatea sa, Consiliul Concurenței poate identifica și defini piețe relevante diferite de cele identificate și definite de către autoritatea de reglementare.

II.2. Punctul de vedere al Consiliului Concurenței în ceea ce privește definirea piețelor relevante și analiza situației concurențiale pe piețele astfel identificate

În urma analizei datelor și informațiilor cuprinse în *Expunerea de motive*, Consiliul Concurenței consideră că, în general, definirea piețelor relevante susceptibile de reglementare *ex-ante* corespunzătoare serviciilor de terminare a apelurilor la puncte mobile în fiecare rețea publică de telefonie, precum și analiza situației concurențiale pe piețele relevante astfel identificate, realizate de ANCOM, sunt fundamentate pe principiile legislației naționale și europene din domeniul concurenței, Consiliul Concurenței fiind de acord cu identificarea și definirea piețelor relevante susceptibile pentru reglementarea *ex-ante* prezentate mai sus, în prezentul *Punct De Vedere*. Consiliul Concurenței consideră că, în general, analiza situației concurențiale pe piețele identificate întreprinsă de ANCOM este fundamentată pe principiile *Legii concurenței*.

Chiar dacă ANCOM nu a solicitat Consiliului Concurenței un punct de vedere și în ceea ce privește remediile propuse de autoritatea națională de reglementare pentru a înlătura problemele de concurență pe piețele relevante, generate de acțiunea operatorilor pe piețele respective, autoritatea națională de concurență consideră ca fiind necesară și oportună formularea unor recomandări cu privire la acestea.

În prealabil, se reiterează faptul că acțiunea autorității de reglementare trebuie să limiteze libertatea de acțiune a întreprinderilor care acționează pe piața relevantă și care dețin o putere semnificativă de piață, în vederea înlăturării posibilității acestora de a abuza de puterea lor de piață, suplinind sau completând astfel forțele pieței. Astfel, autoritatea națională de reglementare trebuie să identifice acele măsuri care, fie deschid piața și asigură noi intrări, fie, ca și în acest caz, substituie în mod efectiv și eficient forțele pieței. În ceea ce privește piețele identificate,

⁵⁰ potrivit *Instrucțiunilor privind definirea pieței relevante*, puse în aplicare prin Ordinul nr. 388 din 5 august 2010 Publicat în Monitorul Oficial cu numărul 553 din data de 5 august 2010, emise de către Consiliul Concurenței;

⁵¹ Secțiunea 2.1 a documentului *Commission Staff Working Document, Explanatory Note to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (Second edition)*;

analiza a relevat că forțele pieței nu se pot manifesta și nici nu pot evolua spre concurență în orizontul de timp preconizat până la următoarea analiză, aspect confirmat și de analizele efectuate de Consiliul Concurenței. Prin urmare, pentru a se evita distorsionarea pieței sau crearea premizelor realizării vreunui abuz de poziție dominantă de către agenții economici supuși reglementării, este necesar ca remediile să fie relevante, direct relaționate și proporționale cu problemele de concurență identificate, respectiv să fie eficiente (adică să aibă capacitatea de a înlătura problemele de concurență identificate).

II.3. Recomandări referitoare la obligația de nediscriminare internă în ceea ce privește nivelul tarifului aferent serviciului de terminare a apelurilor la puncte mobile în propria rețea de telefonie, respectiv la determinarea nivelului maxim reglementat al MTR

Având în vedere că:

- 1) fiecare dintre operatorii de telefonie mobilă din România deține o poziție de monopol pe piața serviciului de terminare a apelurilor la puncte mobile în propria rețea de telefonie;
- 2) practicarea în relația cu concurenții a unui tarif ridicat pe piața de gros aferentă serviciului de terminare a apelurilor, corelată cu auto-furnizarea acestui serviciu la costuri reduse, conduc la existența unor diferențe semnificative între tarifele pentru apelurile realizate între abonații din interiorul rețelelor și tarifele pentru apelurile realizate între abonați din rețele diferite. Acest aspect poate conduce la prejudicierea consumatorilor, ce vor plăti tarife mai mari, și poate afecta mediul concurențial prin limitarea dezvoltării rețelelor mai mici, menținerea artificială a cotelor pe piața de retail, afectarea migrării utilizatorilor către alte rețele,

prin Ordinul Președintelui Consiliului Concurenței nr. 403/22.02.2011 s-a dispus declanșarea din oficiu a unei investigații privind posibila încălcare a prevederilor art. 6 alin. (1) lit. c) din *Legea concurenței* și a prevederilor art. 102 din *Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene* de către Orange Romania S.A., Vodafone Romania S.A., Cosmote RMT S.A. (în continuare Telekom⁵²) și RCS&RDS S.A pe piața serviciului de terminare a apelurilor la punctele mobile ale fiecărei rețele individuale, operate de fiecare din întreprinderile identificate mai sus (în continuare *Investigația*). Obligația de nediscriminare internă în ceea ce privește nivelul tarifului serviciului de terminare (aferent serviciului de terminare al apelurilor furnizat pe piața de gros, respectiv cel aferent serviciului de terminare al apelurilor auto-furnizat) a fost impusă de ANCOM în anul 2003 (în sarcina întreprinderilor Orange și Vodafone). Ulterior (în anul 2009), ANCOM a retras această obligație. Motivația a fost dată de faptul că ANCOM intenționa să aplice un mecanism eficient de control al tarifelor de terminare, pe baza costurilor incrementale evitate asociate furnizării serviciilor de terminare la puncte mobile de un operator ipotetic eficient (LRIC pur), care ar elimina riscul discriminării tarifare în favoarea propriilor activități de pe piața cu amănuntul. Reducerea semnificativă a tarifului de terminare (în continuare MTR) maximal reglementat de către ANCOM (și practicat de toți operatorii mobili) de la 3,06 eurocenți/minut la 0,96 eurocenți/minut, începând cu 01.04.2014, a diminuat riscul discriminării tarifare, de către părțile implicate, în favoarea propriilor activități de pe piața cu amănuntul.

Însă, așa cum a arătat Consiliul Concurenței la pct. 53 din Decizia nr. 33/2015, deși a scăzut marja dintre tariful serviciului de terminare al apelurilor la punctele mobile ale rețelelor mobile individuale operate de fiecare din părțile implicate, furnizat pe piața de gros, și cel corespunzător serviciului de terminare al apelurilor în propria rețea auto-furnizat, aflat la dispoziția fiecăreia din părțile implicate, riscul discriminării tarifare în favoarea propriilor activități de pe piața cu amănuntul nu a fost înlăturat.

⁵² În urma deciziei Adunării Generale Extraordinare a Acționarilor OTE din 30.04.2014, Romtelecom și COSMOTE România, controlate de OTE Group, în care Deutsche Telekom deține o cotă de 40%, au demarat procesul de adoptare a brandului Telekom.

Având în vedere faptul că:

- 1) fiecare din părțile implicate și-au asumat ca angajament obligația de nediscriminare internă, în speță obligația ca, începând cu data intrării în vigoare a angajamentelor, să nu discrimineze/diferențieze între nivelul tarifului serviciului de terminare a apelurilor la punctele mobile ale rețelei pe care o operează, furnizat pe piața de gros altor operatori și nivelul tarifului serviciului de terminare a apelurilor la punctele mobile ale rețelei pe care o operează, furnizat către propria afacere, în scopul realizării de apeluri în rețea (apeluri *on-net*) pe piața cu amănuntul;
- 2) durata angajamentului asumat este de 2 (doi) ani, cu posibilitatea de reducere, în condițiile în care nu mai este necesară menținerea acestora, ori de extindere cu 1 (un) an, în condițiile în care Consiliul Concurenței, pe baza analizelor realizate, apreciază că este necesară prelungirea duratei acestora,

Consiliul Concurenței a apreciat că, date fiind particularitățile acestui caz, asumarea obligației de nediscriminare internă de către fiecare din întreprinderile Orange, Vodafone, Telekom, respectiv RCS&RDS (al căror comportament face obiectul investigației declanșate prin Ordinul președintelui Consiliului Concurenței nr. 403/2011), constituie un angajament acceptabil, de natură să înlăture îngrijorările concurențiale care au condus la declanșarea acestei investigații.

Astfel, a fost înlăturată posibilitatea fiecărei părți implicate de a discrimina, în favoarea propriilor sale activități de pe piața cu amănuntul, între tariful corespunzător serviciilor de terminare a apelurilor la punctele mobile ale propriei rețele furnizate pe piața de gros (operatorilor concurenți) și cel corespunzător serviciilor de terminare a apelurilor la punctele mobile ale propriei rețele auto-furnizate.

În consecință, prin Decizia nr. 33/2015, Consiliul Concurenței a acceptat propunerile de angajamente formulate de părțile implicate.

Trebuie precizat faptul că obligația de nediscriminare internă propusă de fiecare din părțile implicate și acceptată de Consiliul Concurenței este complementară obligației de nediscriminare internă, obligației de nediscriminare externă, respectiv obligației de control în ceea ce privește nivelul tarifului de terminare impuse *ex-ante* de ANCOM.

Din analiza *Expunerii de motive* rezultă faptul că, în continuare, ANCOM limitează obligația de nediscriminare internă prin neimpunerea obligației de nediscriminare între nivelul tarifului serviciului de terminare a apelurilor furnizat pe piața de gros și cel auto-furnizat.

ANCOM a apreciat că, în acest moment, introducerea unei obligații de nediscriminare internă împreună cu obligația de evidență contabilă separată în scopul monitorizării nu sunt justificate și nici proporționale. Principalul argument al neimpunerii obligației de nediscriminare internă îl constituie stabilirea nivelului maxim reglementat al MTR pe baza unui model LRIC pur.

Autoritatea națională de concurență a arătat în decizia sa mai sus menționată că un mecanism eficient de control al tarifelor de terminare, respectiv stabilirea tarifelor de terminare pe baza costurilor incrementale evitate, asociate furnizării serviciilor de terminare la puncte mobile de un operator ipotetic eficient (LRIC pur), nu elimină ci reduce riscul discriminării în favoarea propriilor activități de pe piața cu amănuntul a tarifelor de terminare la nivelul pieței de gros. Acest risc este determinat de diferența dintre nivelul MTR practicat de operator pe piața de gros și cel aferent propriilor servicii.

Pe cale de consecință, așa cum rezultă și din practica altor autorități naționale de reglementare din Uniunea Europeană⁵³, în evaluarea necesității impunerii obligației de nediscriminare internă și în

⁵³ În acest sens, trebuie precizat faptul că alte autorități naționale de reglementare, în particular ARCEP, deși au stabilit MTR la valori mai reduse decât cel stabilit de ANCOM și o pantă de scădere a acestuia, au menținut măsura de nediscriminare internă, inclusiv în ceea ce privește nivelul tarifului serviciului de terminare a apelurilor furnizat pe piața de gros și nivelul celui auto-furnizat. A se vedea documentul aflat la adresa

cea ce privește nivelul tarifului serviciului de terminare a apelurilor furnizat pe piața de gros și cel auto-furnizat, sunt esențiale atât fundamentarea MTR pe baza modelului LRIC pur, cât și nivelul maxim reglementat al MTR. Astfel, nivelul maxim reglementat al MTR trebuie să fie suficient de redus astfel încât eventualele practici de discriminare între nivelul MTR practicat pe piața de gros și cel auto-furnizat (aferent propriilor servicii furnizate pe piața cu amănuntul) să nu poată produce efecte anticoncurențiale.

Datele și informațiile transmise autorității naționale de concurență de către ANCOM, dar și de către părțile implicate⁵⁴, relevă o îmbunătățire a mediului concurențial pe piețele serviciilor de comunicații electronice mobile, în particular, în cazul serviciilor de telefonie mobilă. Din perspectiva Consiliului Concurenței, această îmbunătățire nu se poate atribui exclusiv nivelului maxim reglementat al MTR și nici evoluțiilor înregistrate pe piețele serviciilor de comunicații electronice (de exemplu, dezvoltarea și utilizarea pe scară largă a aplicațiilor VoIP independente de resursele de numerotație). Astfel, inclusiv implementarea de către operatorii mobili a angajamentelor de nediscriminare internă asumate a contribuit la respectiva îmbunătățire.

Având în vedere cele arătate mai sus, Consiliul Concurenței apreciază că ANCOM trebuie să revizuiască cât mai curând posibil modelul de calculație LRIC pur utilizat în vederea stabilirii nivelului maxim reglementat al MTR, respectiv să determine noul nivel maxim reglementat al MTR, iar cu această ocazie, să evalueze riscul discriminării, în favoarea propriilor activități de pe piața cu amănuntul, a tarifului de terminare la nivelul pieței de gros față de cel auto-furnizat, din perspectiva aptitudinii acestei practici de a produce efecte anticoncurențiale.

În măsura în care există posibilitatea producerii unor efecte anticoncurențiale, ANCOM trebuie să impună obligația de nediscriminare internă inclusiv în ceea ce privește tariful serviciului de terminare a apelurilor. În mod similar, impunerea sau neimpunerea obligației complementare de separare contabilă trebuie să aibă în vedere în primul rând eficiența monitorizării obligației de nediscriminare internă, apreciată de ANCOM.

În orice caz, având în vedere faptul că obligația de nediscriminare internă este o măsură de reglementare *ex-ante*, inclusiv în ceea ce privește nivelul MTR, Consiliul Concurenței apreciază că este necesar ca ANCOM să adopte, în *Expunerea sa de motive*, o poziție în sensul menținerii acestei măsuri de reglementare în sfera măsurilor *ex-ante* care vor fi luate de ANCOM ca remediu la problemele concurențiale generate de comportamente discriminatorii în ceea ce privește nivelul tarifului serviciului de terminare a apelurilor.

Pe cale de consecință, Consiliul Concurenței apreciază că ANCOM trebuie să aibă în vedere ca măsură de reglementare *ex-ante*, inclusiv impunerea obligației de nediscriminare între nivelul tarifului serviciului de terminare a apelurilor furnizat pe piața de gros și cel auto-furnizat ori de câte ori există riscul apariției unor efecte anticoncurențiale (de exemplu, *margin-squeeze*) pe piața cu amănuntul, ca urmare a discriminării între nivelul tarifului serviciului de terminare a apelurilor furnizat pe piața de gros și cel auto-furnizat.

https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/projet-decision-ADM-TAF-TAM-cycleV-avril17.pdf.

Pe de altă parte, OFCOM propune renunțarea în viitor la această obligație în cadrul unei consultări publice unde aduce argumente ce sprijină respectiva propunere. De remarcat însă contextul în care are loc această propunere, respectiv faptul că nivelul maxim reglementat al MTR (stabilit, de asemenea, pe un model LRIC pur) este mai redus decât cel din România, fiind propusă, de asemenea, o pantă de scădere a acestuia (a se vedea documentul *Mobile call termination market review 2018-21*, capitolul *Absence of a need for ex-ante protection in relation to discrimination*, pag 47, la adresa https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0011/103340/mobile-call-termination-consultation.pdf). De altfel, nivelul istoric scăzut și faptul că se va continua aplicarea unei pante descendente sunt incluse în primul argument în favoarea renunțării, invocat de OFCOM (a se vedea și tabelele de la adresa <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/analysts/regulated-prices>).

⁵⁴ Principali operatori mobili ce și-au asumat angajamente, respectiv Orange Romania S.A., Vodafone Romania S.A., Cosmote RMT S.A. (Telekom) și RCS&RDS S.A.

În acest sens, Consiliul Concurenței consideră că ANCOM trebuie să completeze *Expunerea sa de motive*, în sensul celor arătate mai sus, în speță faptul că menține posibilitatea sa de impunere *ex-ante* a obligației de nediscriminare internă ori de câte ori există riscul apariției unor efecte anticoncurențiale (de exemplu, *margin-squeeze*) pe piața cu amănuntul ca urmare a discriminării între nivelul tarifului serviciului de terminare a apelurilor furnizat pe piața de gros și cel auto-furnizat.

De asemenea, problematicile ridicate în recomandarea de mai sus, aspectele de interconectare a rețelelor moderne și analiza solicitată *Grupului de lucru comun cu reprezentanți ai ANCOM, ai industriei și experți independenți în domeniul comunicațiilor electronice* în legătură cu standardele și conformitățile necesare, necesitatea reanalizării serviciilor auxiliare interconectării și a tarifelor acestora, impun implementarea rapidă a noilor tarife de către ANCOM, inclusiv prin recalibrarea modelului de calcul la noile condiții de piață, precum și o reevaluare a măsurilor *ex-ante*.

În final, Consiliul Concurenței își exprimă încrederea că Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații va considera punctul său de vedere ca venind în întâmpinarea necesității de asigurare a unui cadru legal echitabil și pro-concurențial în domeniul serviciilor de comunicații electronice.

Bogdan M. Chirțoiu
Președinte