

SINTEZA RECOMANDĂRILOR

la proiectul de hotărâre de modificare a Hotărîrii Consiliului de Administrație al ANRCETI nr. 85 din 28 aprilie 2009 privind definirea listei piețelor relevante de rețele și/sau servicii de comunicații electronice

Perioada de consultare a proiectului de modificare a Hotărîrii Consiliului de Administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (ANRCETI) privind definirea listei piețelor relevante de rețele și/sau servicii de comunicații electronice, publicate pe pagina de Internet a ANRCETI la data de 21.01.2013 a expirat la data de 04.02.2013.

Proiectul supus consultării publice a cuprins:

- Proiectul de hotărâre al Consiliului de Administrație al ANRCETI nr. 85 din 28 aprilie 2009 privind definirea listei piețelor relevante de rețele și/sau servicii de comunicații electronice

În adresa Agenției au parvenit comentarii și recomandări din partea „Arax-Impex” SRL și S.A. „Moldtelecom”.

I. Comentariile și propunerile S.A. „Moldtelecom” la proiectul de hotărâre de modificare a Hotărîrii nr. 85 din 28 aprilie 2009 privind definirea listei piețelor relevante de rețele și/sau servicii de comunicații electronice.

Comentariile S.A. „Moldtelecom”:

1. S.A. „Moldtelecom”:

După cum a menționat anterior ANRCETI atât la definirea pieței nr. 10 în a.2009, cât și în Analiza piețelor de furnizare a serviciilor de acces la infrastructura asociată rețelelor de comunicații efecuată la începutul a.2012, este cunoscut faptul, că accesul la infrastructură este o resursă esențială, care fiind disponibilă, permite furnizorilor să construiască rețele proprii de comunicații electronice sau să obțină acces la rețelele altor furnizori. În acest sens, există o relație structurală pe verticală între accesul la infrastructură și furnizarea de rețele și/sau servicii de comunicații electronice, în care furnizarea de rețele și/sau servicii de comunicații electronice se situează în aval de accesul la infrastructura fizică asociată. În același timp, cu toate că rețelele și/sau serviciile situate în avalul accesului la infrastructură pot avea caracteristici esențial diferite, tehnice sau de consum, acestea sunt și concurente pe piața cu amănuntul (de exemplu: rețelele ADSL și rețelele prin fibră optică sunt concurente pe piața accesului în bandă largă al utilizatorilor; serviciile de acces în bandă largă fără fir atrag o parte din traficul vocal al rețelelor mobile). Astfel, fiecare furnizor ce posedă o infrastructură de rețea proprie sau elemente de infrastructură, deține și controlează accesul la aceste resurse. Cu toate că accesul la infrastructură poate să nu fie pretutindeni o resursă deficitară, în unele cazuri lipsa accesului poate să prezinte o piedică pentru furnizori de a dezvolta propriile servicii. În acest context, considerăm că piața de furnizare a serviciilor

de acces la infrastructură asociată rețelelor de comunicații trebuie privită că o piață distinctă și examinată separat pe categorii de infrastructură, precum a fost stabilit anterior de către ANRCETI.

ANRCETI: Nu se acceptă

ANRCETI abordează problema „pieței 10” prin prisma relevanței reglementării preventive și a riscurilor existente pentru reglementările impuse. Conform concluziilor făcute de ANRCETI la analiza pieței 10, oferirea accesului la infrastructura asociată este necesară pentru a se asigura construirea de rețele alternative celor ale furnizorilor care dețin controlul infrastructurii. Însă concluzia dată nu obligă să se considere că pentru asigurarea accesului la infrastructura asociată delimitarea ei într-o piață separată este vitală. ANRCETI face trimitere la prevederile Legii comunicațiilor electronice (art.43, alin(1), lit.f), care stabilesc că ANRCETI, dacă găsește că un furnizor are putere semnificativă pe o piață, poate impune și obligația cu privire la accesul la infrastructura asociată. Această prevedere este în deplină concordanță cu considerația că pentru a se asigura dezvoltarea în timp a concurenței pe piața găsită a fi insuficient de concurențială este necesar de aplicat măsuri privind accesul la infrastructurile esențiale asociate ei, dacă dublarea lor este neeficientă sau nefezabilă. Notăm că asemenea abordare este în conformitate cu recomandările Comisiei Europene¹.

2. S.A.”Moldtelecom”:

Întrucât, la identificarea piețelor individuale de telefonie fixă și/sau mobilă ANRCETI s-a ghidat de raționamentul că fiecare piață de terminare într-o rețea individuală de telefonie fixă/mobilă se caracterizează prin controlul absolut al acestei piețe de către furnizorul rețelei, piața respectivă fiind de facto un monopol, considerăm că respectând principiul similitudinii ar trebui utilizate aceleași reguli și standarde inclusiv și în cazul pieței de furnizare a serviciilor de acces la infrastructură asociată rețelelor de comunicații, deoarece după cum am menționat și mai sus, fiecare furnizor are, prin urmare, cota de 100% din această piață, deținând controlul deplin al accesului la infrastructură sau elemente de infrastructură de rețea proprie. Prin urmare, observăm că prin excluderea pieței 10 din lista piețelor relevante, definite de ANRCETI în 2009, se aplică standarde duble, ceea ce în mod rezonabil nu poate fi admis și întreprins de către autoritățile de reglementare.

Intențiile Agenției de a reglementa doar puterea de piață a S.A.,”Moldtelecom” pe piețele accesului la canalizare și la stâlpii telefonici, fiind efecuată în cadrul remediilor pentru Piața 4 (accesul la infrastructură de rețea la un punct fix), în viziunea noastră poartă un caracter tendențios. De mai multe ori ne-am exprimat îngrijorarea că ANRCETI nu analizează oportunitatea includerii în analiza piețelor 4 și 5 ca produs substituent cu

¹ Recomandarea 2010/572/UE din 20 septembrie 2010 privind accesul reglementat la rețele de acces de nouă generație (Recomandarea NGA)

amănuntul a accesului în bandă largă prin rețeaua mobilă, care reprezintă un substituent suficient pentru produsul focal, deoarece toate tipurile de acces în bandă largă servesc pentru aceleași necesități ale utilizatorilor, și anume - conectivitatea în bandă largă. Totodată, datele statistice din rapoartele prezentate de Agenție reflectă că numărul utilizatorilor serviciilor de Internet mobil are un grad de creștere mai sporit față de numărul utilizatorilor serviciilor de internet la puncte fixe. În același timp, relevăm faptul că odată cu eliberarea și obținerea de către furnizorii mobili a licenței 4G, concurența pe piața cu amănuntul a accesului la Internet în bandă largă devine și mai acerbă, inclusiv și din punct de vedere al utilizării infrastructurii rețelelor mobile sau elementelor acestora, aspect ce nu poate fi neglijat de către Agenție.

ANRCETI: Nu se acceptă

ANRCETI, nu este de acord cu concluziile S.A.”Moldtelecom” că serviciile de acces la infrastructura asociată rețelei unui furnizor și serviciile de terminare a apelurilor au caracteristici similare în parte de substituibilitate cu serviciile similare ale altor furnizori.

Serviciile de terminare a apelurilor se caracterizează prin faptul că furnizorul care controlează accesul la utilizatorul final nu poate fi evitat chiar dacă există o rețea paralelă de acces și utilizatorul este conectat la ea. Prin urmare serviciile de terminare a apelurilor în două rețele, chiar dacă sunt prezente în aceeași zonă geografică, nu sunt nicicum substituente. Din acest considerent serviciile de terminare în fiecare rețea individuală reprezintă o piață separată.

ANRCETI nu este de acord că în cazul infrastructurilor paralele există același grad de lipsă de substituibilitate. De fapt, atunci când asemenea infrastructuri paralele există, un furnizor poate să solicite accesul la oricare dintre aceste infrastructuri, ceea ce denotă existența unui anumit grad de substituibilitate. Din acest considerent, ANRCETI nu crede că accesul la infrastructura asociată rețelelor fiecărui furnizor reprezintă o piață distinctă.

Totuși, ANRCETI este de părere că accesul la infrastructuri al furnizorilor care nu dețin controlul asupra acestor este îngreunat în mare parte de 3 factori limitativi:

1. Infrastructurile fizice asociate rețelelor, de regulă, nu sunt în mare parte dublate sau asemenea dublare lipsește, ceea ce întărește puterea de negociere a furnizorului care le controlează.
2. Costurile de migrare sunt înalte, îndeosebi în cazul rețelelor prin cabluri (optice sau de cupru).
3. Furnizorii, cei care sunt în calitate de solicitanți de acces și cei care dețin controlul infrastructurilor, de cele mai dese ori sunt concurenți pe piețe cu amănuntul, ceea ce îngreunează deciziile furnizorilor ce dețin controlul infrastructurii de a oferi accesul. Totuși, când există infrastructuri paralele disponibile, chiar dacă costurile de trecere pot fi destul de înalte, motivația furnizorilor ce dețin controlul asupra infrastructurilor se modifică după ce careva dintre ei a oferit accesul sau intenționează să ofere accesul. În asemenea caz

accesul la infrastructură nu mai poate fi privit de un furnizor eficient ca un serviciu care trebuie în mare măsură blocat sau întârziat, ci ca un serviciu suplimentar ce ar asigura un venit incremental afacerii de bază.

ANRCETI este, prin urmare, de părere că accesul la infrastructurile asociate (cu excepția celor ce sunt în cea mai mare pondere controlate de un furnizor cu putere semnificativă) trebuie încurajat și asistat prin reglementare simetrică în măsură necesară pentru fluidizarea accesului la aceasta. În acest sens au fost formulate inițiativele recente ale ANRCETI de reglementare a acestor raporturi prin intermediul Regulamentului cu privire la interconectare. ANRCETI, de asemenea, a ales să considere că este nevoie de o intervenție regulatorie lejeră la subiectul dat pentru a nu substitui mecanismele pieței.

Totodată, în cazul infrastructurii controlate preponderent de un singur furnizor cu putere semnificativă, ANRCETI este de părere să intervină cu măsuri *ex-ante* ce ar prevedea obligația oferirii accesului și alte obligații ce sunt potrivite pentru ca accesul să poată fi eficient.

3. S.A.”Moldtelecom”:

Concomitent, dorim să remarcăm faptul, că la momentul actual, prin remediile impuse furnizorilor pe piețele 3 și 7, ANRCETI a stabilit pentru 3 furnizori (Moldtelecom, Moldcell și Orange Moldova) obligația de a oferi orice serviciu conex de care în mod rezonabil are nevoie un furnizor-solicitant pentru a obține interconectarea cu rețeaua sa și pentru a utiliza eficient serviciile de terminare a apelurilor, astfel ca: accesul la infrastructura asociată proprie, accesul prin galerii proprii de cabluri și trecerea prin spațiile tehnologice proprii, etc., însă obligativitatea oferirii serviciilor de colocare cu prețuri reglementate revine doar S.A.„Moldtelecom”, cu toate că aceste servicii sunt oferite și de alți jucători pe piață, care dețin controlul absolut al accesului la infrastructura proprie. Precizăm, că tarifele pentru serviciile de colocare aplicate de ceilalți furnizori sunt cu circa 30% mai mari decât tarifele stabilite de Agenție pentru Moldtelecom. Astfel, prin excluderea pieței 10 din lista piețelor relevante și supunerea unor reglementări ex-ante doar a accesului la infrastructura de rețea a S.A. “Moldtelecom” reprezintă o discriminare de reglementare față de S.A. „Moldtelecom”, creând totodată instituirea unor bariere bazate pe constrângeri de tarife pentru serviciile de acces la infrastructura proprie. Este necesar de a stabili aceleași reguli pentru toți furnizorii, ce dispun de infrastructură proprie și oferă acces la aceasta similar normelor aplicate la analiza piețelor 3 și 7, și identificarea furnizorilor cu putere semnificativă pe aceste piețe.

În opinia noastră, actualele porniri ale Agenției de a modifica lista piețelor relevante contravin argumentelor și concluziilor ANRCETI din 2009, pe care s-a bazat legalitatea includerii pieței accesului la infrastructură în lista piețelor relevante, aprobată prin Hotărârea nr. 85 din 28.04.2009, cu atât mai mult, că definirea unora sau altor piețe, ce nu se regăsesc în Recomandarea Comisiei din 17.12.2007 ținând cont de condițiile naționale specifice, nu contravine actelor normative comunitare.

Ținând cont de cele expuse mai sus, constatăm că operarea acestei modificări a hotărârii ANRCETI nu va răspunde dezideratului de partajare eficientă a infrastructurii asociate rețelelor de comunicații electronice între furnizorii interesați, și în acest sens considerăm că excluderea pieței 10 din lista piețelor relevante nu este justificată și, deopotrivă, pledăm pentru continuarea procesului de identificare și analiză a acestei piețe, ce a fost demarat de către ANRCETI la începutul a.2012, și care urmează să se finalizeze cu identificarea furnizorilor cu putere semnificativă pe aceste piețe și impunerea obligațiilor speciale preventive corespunzătoare.

ANRCETI: Nu se acceptă

ANRCETI ia deciziile privind impunerea măsurilor *ex-ante* (obligațiilor preventive) reieșind din problemele concurențiale care apar în urma situației concrete de existență a puterii semnificative ale furnizorilor în fiecare caz în parte. Motivele pentru care obligațiile impuse furnizorilor care aparent oferă servicii similare sunt diferite sunt că impactul asupra concurenței pe care îl pot exercita furnizorii oferind aceste servicii este diferit, ceea ce solicită ca remediile să fie alese în funcție de probleme. În particular pentru cazul serviciilor de colocare oferite de diferiți furnizori notăm că acestea nu sunt substituente între ele, deoarece sunt servicii complementare pentru serviciile de acces la rețea sau de interconectare ale fiecărui furnizor în parte. Controlul pe care îl exercită S.A.”Moldtelecom” asupra infrastructurii naționale de interconectare (în deosebi a celei de tranzit de apeluri), controlul asupra buclei locale determină faptul că furnizorul dat este de departe cel mai mare furnizor de servicii de colocare. Aceasta face ca semnificația ponderii costurilor (cele ale furnizorilor-consumători de servicii de colocare) legate de colocare în spațiile S.A.”Moldtelecom” va fi în orizontul previzibil substanțial mai mare decât a celor legate de colocare în spațiile altor furnizori. Prin urmare, este necesar un control mai riguros asupra prețurilor în funcție de costuri pentru serviciile date oferite de S.A.”Moldtelecom”.

Pe lângă aceasta, ANRCETI ține cont și de condițiile pentru serviciile de colocare oferite în lipsa unor detalieri ale cerințelor de reglementare de către S.A.”Moldtelecom” și de alți furnizori. Notăm că alți furnizori oferă servicii de colocare a sub-spațiilor în dulapuri amenajate pentru colocare, care permit furnizorilor solicitanți să obțină serviciul de colocare la costuri lunare mai mici decât ar fi în cazul dacă ar fi solicitată colocarea standard. Asemenea detalieri a serviciilor de către S.A.”Moldtelecom” nu există în cadrul inițiativelor necondiționate prin reglementări.

II. Comentariile și propunerile ”Arax-Impex”SRL la proiectul de hotărâre de modificare a Hotărârii nr. 85 din 28 aprilie 2009 privind definirea listei piețelor relevante de rețele și/sau servicii de comunicații electronice.

„Arax-Impex” SRL:

„Arax-Impex” SRL consideră că modificarea hotărîrii menționate este inoportună, pînă în momentul în care Agenția nu va elabora și adopta actele de reglementare propuse să ia locul hotărîrilor de identificare, analiză și respectiv de impunere a remediilor față de furnizorul determinat cu poziție dominantă pe piața accesului fizic la infrastructura asociată rețelelor de comunicații electronice.

Ținînd cont, că ANRCETI doar a examinat oportunitatea unei reglementări simetrice a problemei de acces la infrastructura asociată rețelelor de comunicații electronice și abia de se află în proces de concepere a noilor prevederi ale Regulamentului cu privire la interconectare, care să răspundă dezideratului de partajare eficientă între toți furnizorii, a infrastructurii asociate rețelelor de comunicații, apreciem inițiativa organului de reglementare ca fiind una prematură. Mai mult decît atît, dacă este să ne ghidăm de afirmațiile Agenției privind practica regulatorilor europeni de a impune obligația accesului la infrastructura asociată furnizorilor desemnați cu putere semnificativă, în cadrul pieții de acces în bandă largă (piața 4), atunci, găsim de cuviință, că ANRCETI mai întîi de toate, trebuie să finalizeze procesul de impunere a obligațiilor speciale preventive, furnizorului determinat cu putere semnificativă pe piața accesului cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix, după care să intervină cu modificarea Hotărîrii nr.85. Afirmația dată se bazează pe convingeri logice menite să ducă la evitarea unor riscuri de creare a golurilor normative. Excluderea pieții 10 din Hotărîrea nr.85, fără ca problematica abordată de aceasta să fie acoperită de alte acte regulatorii în vigoare, va crea un vid normativ, care la rîndul său poate genera eventuale pericole pentru furnizori.

Suntem ferm convinși, că problematica accesului la infrastructura asociată, trebuie mai întîi de toate să fie rezolvată de principiu, prin adoptarea unui act normativ de ordin general, care să stabilească regimul de utilizare a infrastructurii rețelelor de comunicații electronice. Și astfel, odată cu adoptarea unui astfel de act normativ, în colaborare cu Legea comunicațiilor electronice, să fie întreprinse măsuri de aplicare a remediilor pe piața accesului cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix. În caz contrar, există pericolul ca furnizorul desemnat cu putere semnificativă în cadrul pieții de acces în bandă largă (piața 4), să conteste hotărîrea individuală, prin care se impun obligații de asigurare a accesului la infrastructura asociată, iar în acest caz cadrul juridic să rămînă fără temei de reglementare a situației create.

Tot aici dorim să ne exprimăm animozitatea privind graba cu care se dorește excluderea pieții 10 din lista definită de Hotărîrea nr.85.

Din data intrării în vigoare a Legii comunicațiilor electronice, Agenția a inițiat procesul de reglementare ex-ante a piețelor relevante abia în a doua jumătate a anului 2009. În aceste împrejurări, prezența pieții 10 în lista piețelor relevante nu „incomodează” organul de reglementare cu nimic, cel puțin pînă la finalizarea procesului de modificare a Regulamentului cu privire la interconectare, dar și aprobării hotărîrii de impunere a obligațiilor speciale preventive furnizorului desemnat cu putere semnificativă pe piața 4.

Totodată, am dori să ne disociem un pic de cele spuse mai sus și să prezentăm și o altă viziune asupra acestei chestiuni.

Potrivit articolul 15 alin.1 din Directiva 2002/21/CE, Autoritățile naționale de reglementare, definesc piețe relevante corespunzătoare circumstanțelor naționale, în special piețele geografice relevante de pe teritoriul lor, în conformitate cu dreptul concurenței. La rîndul său, Recomandarea Comisiei Europene 7/879/CE presupune posibilitatea autorităților de reglementare de a identifica alte piețe decât cele stabilite în anexă, iar în momentul în care identifică alte piețe, Autoritățile naționale de reglementare trebuie să se asigure, că concomitent, sunt îndeplinite condițiile privind: prezența unor obstacole importante și netranzitorii la intrarea pe piață. Acestea pot fi de ordin structural sau pot avea caracter juridic sau de reglementare; o structură de piață care nu tinde către o concurență efectivă într-un orizont de timp relevant. Aplicarea acestui criteriu presupune examinarea situației concurenței dincolo de obstacolele în calea intrării pe piață; și faptul că aplicarea doar a dreptului concurenței nu poate rezolva în mod adecvat deficiențele respective pe care le prezintă piața.

Concluzionînd cele sus citate, considerăm că în circumstanțele naționale, accesul la infrastructura asociată întrunește toate cele 3 criterii sus invocate, astfel încît există premise sporite ca Agenția să mențină și să reglementeze piața 10.

Prin urmare, considerăm că Agenția nu a justificat suficient „nevoia” de a renunța la analiza și reglementarea pieții 10, odată ce aceasta nici măcar nu a executat prima reiterație a respectivei piețe, care ar fi oferit un tablou clar privind eficiența sau ineficiența exercițiului de impunere a remediilor ex-ante. Motivația privind lipsa unei asemenea practici din partea autorităților de reglementare europene nu constituie o explicație temeinică.

Obiectivul oricărei intervenții de reglementare ex-ante este, în ultimă instanță, de a genera beneficii pentru utilizatorii finali prin transformarea piețelor cu amănuntul în piețe competitive, asigurând durabilitatea acestora. Concomitent, principiile dreptului concurenței sunt cele care justifică impunerea obligațiilor de reglementare ex-ante, iar în cazul nostru, accesul la infrastructura asociată nu a oferit și nu oferă perspective de concurență loială fapt demonstrat de lipsa capacităților furnizorilor alternativi de a-și extinde serviciile peste limitele centrelor raionale sau municipale.

Am dori să remarcăm și lipsa de concretețe în cele expuse în Nota informativă, care însoțește proiectul de modificare a Hotărîrii nr.85.

Într-adevăr „Arax-Impex” SRL a prezentat comentariile sale la Proiectele Analizei pieței serviciului de acces fizic la infrastructura asociată rețelelor de comunicații electronice și a Hotărîrii privind identificarea pieței relevante reglementării preventive și desemnarea furnizorului cu putere semnificativă, însă nu a optat și nici nu a sugerat soluționarea chestiunii prin renunțarea la reglementarea ex-ante a pieții 10 sau utilizarea partajată a acesteia.

Simultan, prin cele expuse în Nota informativă, Agenția se contrazice pe sine însuși, atîta timp cît pe deoparte declară, că avansarea prin determinarea doar a puterii

semnificative individuale nu ar permite remedierea efectivă a problemelor concurenței, iar pe de altă parte a considerat potrivit să revadă poziția sa inițială și a introdus măsurile ex-ante cu privire la accesul la infrastructura asociată rețelelor fixe în cadrul remediilor pieței 4.

Într-un final, însumând cele expuse, dorim să ne pronunțăm asupra necesității creării unui cadru juridic clar, care ar asigura în termeni cât se poate de restrînși, în mod incontestabil, și în condiții transparente și non-discriminatorii accesul la infrastructura asociată a furnizorilor desemnați cu putere semnificativă. În acest sens, sugerăm să suspendați procesul de modificare a Hotărârii Consiliului de Administrație al ANRCETI nr.85 din 28.04.2009 privind definirea listei piețelor relevante de rețele și/sau servicii de comunicații electronice, pînă la crearea unor premise juridice clare, care ar stabili regimul de acces la infrastructura rețelelor de comunicații electronice.

ANRCETI: Nu se acceptă

După cum a fost descris în răspunsul la comentariul 1 al S.A. "Moldtelecom", ANRCETI este de părere că accesul efectiv la infrastructura asociată controlate de în mare parte de un furnizor cu putere semnificativă poate fi impus prin intermediul măsurilor *ex-ante* pe Piața 4, ceea ce va viza reglementarea majorității absolute a cazurilor când furnizorii pot solicita acces la infrastructură asociată rețelelor prin fir. Celelalte situații în care ar putea fi necesar accesul au o răspândire substanțial mai mică (circa 1%, în raport cu 99% pentru primul caz), din care cauză ANRCETI consideră că și relațiile date de acces necesită a fi încurajate asistat prin reglementare simetrică în măsură necesară pentru fluidizarea accesului la aceasta, însă intervenția regulatorului lejeră la subiectul dat nu trebuie să substituie mecanismele pieței. Aceste considerente fac ANRCETI să creadă că odată ce va fi pus pentru consultare publică proiectul măsurilor de reglementare pe piața 4, acestea urmează să concentreze soluțiile de reglementare a majorității situațiilor de eșec al concurenței în privința accesului la infrastructura asociată rețelelor prin fir. Publicarea proiectului dat este planificată de ANRCETI pentru finele trimestrului I, curent.