

REFERAT DE APROBARE

la proiectul Deciziei Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind stabilirea procedurii de soluționare a plângerilor privind serviciile digitale

I. Introducere

În anul 2022 a fost adoptat Regulamentul (UE) 2022/2065 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 octombrie 2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (denumit în continuare *Regulamentul privind serviciile digitale*), act legislativ european ce are aplicabilitate generală, caracter obligatoriu și care se aplică direct de către statele membre ale Uniunii Europene conform art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Obiectivul general al *Regulamentului privind serviciile digitale* este de a asigura buna funcționare a pieței unice, prin menținerea unui mediu online sigur, crearea condițiilor necesare apariției și dezvoltării serviciilor digitale inovatoare și, nu în ultimul rând, creșterea abilității utilizatorilor de a își proteja drepturile fundamentale în mediul online. *Regulamentul privind serviciile digitale* se aplică furnizorilor de servicii intermediare, în special cunoscute sub denumirea de „simplă transmitere” („*mere conduit*”), „stocare în cache” („*caching*”) și „găzduire” („*hosting*”). Această terminologie nu este un element de noutate, ci trebuie văzută în contextul Directivei 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă și a Legii nr. 365/2002 privind comerțul electronic, republicată, cu modificările ulterioare.

Utilizarea acestor servicii a înregistrat și încă manifestă un ritm de creștere deosebit, în principal în scopuri legitime și benefice din punct de vedere social, o parte însemnată a activităților umane desfășurându-se în prezent și în mediul online. Totuși, cetățenii europeni sunt expuși, în mediul online, la riscuri și daune tot mai mari: de la răspândirea conținutului ilegal, la încălcarea drepturilor lor fundamentale și alte prejudicii societale. Aceste probleme sunt larg răspândite în ecosistemul online, dar au cel mai mare impact în ceea ce privește platformele online foarte mari, având în vedere că serviciile furnizate de acestea sunt accesate de un public numeros. Astfel de platforme joacă astăzi un rol însemnat în amplificarea și modelarea fluxurilor de informații online, influențând siguranța utilizatorilor online, contribuind la modelarea opiniei publice și având un impact semnificativ asupra comerțului online. Astfel, identificând nevoia instituirii unei reglementări și a unei aplicări eficiente, în scopul atenuării riscurilor și daunelor sociale și economice pe care le pot provoca, Comisia Europeană a stabilit criteriile de identificare a acestor platforme și motoare de căutare foarte mari (cu peste 45 de milioane de utilizatori activi la nivelul Uniunii Europene), asumându-și competența de a desemna și de a monitoriza conformitatea acțiunilor acestora cu normele instituite¹.

În ceea ce privește urmărirea respectării obligațiilor ce le revin celorlalți furnizori de servicii intermediare, care nu sunt platforme online foarte mari sau motoare de căutare online foarte mari,

¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/ro/policies/list-designated-vlops-and-vloses>.

s-a stabilit ca fiecare stat membru să desemneze una sau mai multe autorități competente să asigure implementarea *Regulamentului privind serviciile digitale*, dintre care una să fie coordonator al acestor activități (coordonator al serviciilor digitale, denumit în continuare DSC). De subliniat este faptul că, în general, competența de urmărire a respectării *Regulamentului privind serviciile digitale* revine DSC din statul membru în care se află locul principal de stabilire al furnizorului unui serviciu intermediar ori în care își are reședința sau este stabilit reprezentantul legal al furnizorului respectiv.

În vederea aplicării normei adoptate la nivel european a fost adoptată Legea nr. 50/2024 privind stabilirea unor măsuri pentru aplicarea Regulamentului (UE) 2022/2.065 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 octombrie 2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (*Regulamentul privind serviciile digitale*), precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 365/2002 privind comerțul electronic, act normativ care conține dispoziții precise pentru desemnarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, denumită în continuare ANCOM sau *Autoritatea*, în calitate de DSC.

II. Obiectul reglementării

Proiectul de act normativ este elaborat în considerarea art. 19 alin. (1) din Legea nr. 50/2024 și conține doar aspecte procedurale ce trebuie clarificate pentru aplicarea art. 53 din *Regulamentul privind serviciile digitale* în contextul în care, dată fiind noutatea domeniului, considerăm că sunt necesare și lămuriri suplimentare pentru a diferenția între plângerile care se referă la obligațiile furnizorilor de servicii intermediare în contextul normei europene și plângerile care ar putea privi conținutul ilegal existent în mediul online și pentru care responsabilitatea aparține furnizorului de conținut ori persoanei care a publicat un anumit conținut în mediul online.

Dispozițiile art. 53 din *Regulamentul privind serviciile digitale* statuează că „*Destinatarii serviciului, precum și orice organism, organizație sau asociație mandatată să exercite în numele lor drepturile conferite de prezentul regulament au dreptul de a depune o plângere împotriva furnizorilor de servicii intermediare, invocând o încălcare a prezentului regulament, la coordonatorul serviciilor digitale din statul membru în care este situat sau stabilit destinatarul serviciului. Coordonatorul serviciilor digitale analizează plângerea și, dacă este cazul, o transmite coordonatorului serviciilor digitale din țara de stabilire, însoțită de un aviz, dacă acest lucru este considerat oportun. În cazul în care plângerea intră în sfera de responsabilitate a unei alte autorități competente din statul său membru, coordonatorul serviciilor digitale care primește plângerea o transmite autorității respective. În cursul acestor proceduri, ambele părți au dreptul să fie audiate și să primească informații adecvate despre stadiul plângerii, în conformitate cu dreptul intern*”.

Proiectul de decizie urmărește, așadar, clarificarea pașilor de urmat în cazul plângerilor referitoare la încălcări ale *Regulamentului privind serviciile digitale* de către un furnizor de servicii intermediare, ce ar putea fi înregistrate de ANCOM ca urmare a informațiilor primite din partea destinatarilor serviciului sau din partea organismelor, organizațiilor sau asociațiilor mandatate să exercite în numele lor drepturile conferite prin actul legislativ european. Astfel, în baza procedurii ce urmează a fi stabilită prin decizie, ANCOM primește, analizează, transmite răspunsuri și, după caz, redirecționează către coordonatorii serviciilor digitale din alte state, plângerile admisibile primite, întemeiate pe dispozițiile art. 53 din *Regulamentul privind serviciile digitale*. Desigur, principala responsabilitate în tratarea și soluționarea inițială a plângerilor revine furnizorilor de servicii intermediare, care sunt obligați să instituie o serie de măsuri organizatorice la nivelul serviciilor pe care le pun la dispoziție (a se vedea, spre exemplu, art. 14, art. 16-18, art. 20 din *Regulamentul privind serviciile digitale*), iar eventuala plângere înregistrată la DSC conform art. 53 din actul legislativ european ar trebui însoțită de o serie de informații ce fac posibilă analizarea datelor puse la dispoziția ANCOM.

Sintagma „destinatar al serviciului” este definită, potrivit art. 3 lit. (b) din *Regulamentul privind serviciile digitale*, ca fiind „[...] orice persoană fizică sau juridică care utilizează un serviciu intermediar, în special cu scopul de a căuta informații sau de a le face accesibile”. În contextul art. 53 din *Regulamentul privind serviciile digitale*, definiția anterioară poate fi interpretată într-un sens mai larg sau mai strict. Astfel, o interpretare strictă a textului ar putea conduce la concluzia că doar persoanele fizice sau juridice care au utilizat sau utilizează serviciul au dreptul să transmită o plângere referitoare la obligațiile ce revin furnizorilor de servicii intermediare. Mai precis, ar putea exista necesitatea dovedirii că destinatarul serviciului a utilizat sau utilizează serviciul în cauză, ceea ce i-ar putea descuraja să formuleze plângeri. Totodată, acele persoane care ar fi interesate să utilizeze un serviciu, fără să-l fi utilizat efectiv, și care constată o încălcare a *Regulamentului privind serviciile digitale*, nu ar putea transmite o plângere în acest sens. Prin urmare, o astfel de interpretare ar putea să contravină scopului *Regulamentului privind serviciile digitale*, care promovează un spațiu virtual deschis, accesibil și sigur.

Totodată, sintagma „destinatar al serviciului” ar putea fi privită și în sens mai extins, ocazie cu care pot fi avute în vedere și acele persoane fizice sau juridice care sunt potențiali utilizatori, ceea ce în practică ar putea însemna orice persoană. În această interpretare, orice persoană ar putea transmite o plângere către coordonatorul serviciilor digitale din țara de destinație, fără a avea constrângerea de a demonstra dacă și când a utilizat efectiv serviciul. O astfel de abordare ar fi, pe de o parte, în concordanță cu scopul *Regulamentului privind serviciile digitale* și, pe de altă parte, ar conduce la un număr relevant de plângeri care ar permite o mai bună înțelegere a problemelor existente și, în cele din urmă, la îmbunătățirea reglementărilor actuale.

Aspectele semnalate în paragrafele anterioare urmează a fi clarificate suplimentar și în cadrul Comitetului european pentru servicii digitale, organism format din coordonatorii serviciilor digitale din statele membre, colaborarea între aceștia fiind esențială pentru implementarea *Regulamentului privind serviciile digitale*.

Referitor la organismul, organizația sau asociația mandatată să reprezinte un destinatar al serviciului și să exercite în numele acestuia drepturile conferite de *Regulamentul privind serviciile digitale*, prin proiectul de decizie se stabilește că pentru admiterea unei astfel de plângeri este necesar să se dovedească că au fost constituite legal, cu un statut ce prevede obiective de interes public, și că sunt active în domeniul protecției drepturilor destinatarilor de servicii digitale. Aceste cerințe sunt instituite prin prevederile art. 86 din *Regulamentul privind serviciile digitale*.

Cu privire la ceea ce ar putea constitui o încălcare a drepturilor destinatarilor, considerăm oportună menționarea faptului că din interpretarea tuturor prevederilor *Regulamentului privind serviciile digitale* se desprinde ideea generală că, în principiu, tratarea individuală a plângerilor este lăsată în seama platformelor online și, în caz de litigii, a organismelor de soluționare extrajudiciară a litigiilor ce ar trebui certificate de către DSC. Ca atare, DSC va lua măsuri atunci când au fost înregistrate aspecte sistemice ce privesc funcționarea mecanismului intern de tratare a plângerilor, chiar dacă, pentru a detecta astfel de eșecuri sistemice, DSC va primi și analiza și plângeri privind încălcări individuale.

În ceea ce privește posibilele reclamații referitoare la eliminarea conținutului ilegal, cu excepția situațiilor în care are calitatea de autoritate relevantă [autoritate de supraveghere într-un anumit domeniu specific (cum ar fi, de exemplu, autoritate de supraveghere și control în domeniile reglementate prin Hotărârea Guvernului nr. 740/2016 privind punerea la dispoziție pe piață a echipamentelor radio, cu modificările și completările ulterioare, sau prin Hotărârea Guvernului nr. 487/2016 privind compatibilitatea electromagnetică, cu modificările și completările ulterioare)], ANCOM nu se pronunță cu privire la calificarea unui conținut din mediul online ca fiind ilegal (aspect ce reiese cu claritate din prevederile art. 18 alin. (3) din Legea nr. 50/2024), soluționarea plângerilor

cu acest obiect fiind de competența autorităților sau instituțiilor publice ce dețin atribuții cu privire la supravegherea unui anumit sector sau domeniu de activitate în conformitate cu normele ce reglementează activitatea acestora. Această abordare permite punerea în valoare a competențelor de fond deținute de autoritățile relevante².

Cu toate acestea, se estimează că, în calitatea sa de coordonator al serviciilor digitale în România, ANCOM ar putea înregistra și plângeri cu acest obiect – conținut ilegal în mediul online. Având în vedere atât obiectivul *Regulamentului privind serviciile digitale*, de a asigura un mediu online sigur, previzibil și de încredere, cât și obligațiile furnizorilor de servicii intermediare în combaterea conținutului ilegal din mediul online, considerăm că *Autoritatea* trebuie să aibă totuși o evidență a acestor plângeri și totodată o viziune de ansamblu asupra principalelor aspecte reclamate. Astfel, în ipoteza în care ANCOM va înregistra plângerile primite referitoare la conținut ilegal în mediul online, prelucrarea acestora se va face în scopuri statistice, inclusiv pentru identificarea anumitor tendințe. Totodată, *Autoritatea* va oferi petenților îndrumarea de a se adresa furnizorului de servicii intermediare, informații privind obligațiile acestuia conform *Regulamentului privind serviciile intermediare*, indicând și autoritatea sau instituția publică care ar putea avea atribuții în domeniul vizat de conținutul ilegal reclamat, în măsura în care aceasta este identificată.

Pe de altă parte, în mod similar circuitului instituit prin prevederile Ordonanței Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 233/2002, cu modificările ulterioare, plângerile întemeiate pe dispozițiile art. 53 din *Regulamentul privind serviciile digitale*, înregistrate de alte instituții din România, trebuie să fie înaintate ANCOM cât mai curând (în 5 zile lucrătoare de la primirea acestora), pentru a putea fi soluționate conform atribuțiilor pe care le are *Autoritatea* în calitatea sa de coordonator al serviciilor digitale în România.

Pe baza analizei plângerilor primite, referitoare la potențialele încălcări sistemice ale *Regulamentului privind serviciile digitale*, ANCOM poate dispune declanșarea unei investigații, în limitele competențelor stabilite de Regulamentul privind serviciile digitale și dispozițiile Legii nr. 50/2024, dacă furnizorul de servicii intermediare reclamat își are locul principal de stabilire sau reședința în România sau dacă reprezentantul legal al acestuia este stabilit în România. Termenul propus pentru soluționarea acestor plângeri este de 90 de zile, cu posibilitatea prelungirii acestuia cu 90 de zile în cazul unor situații complexe, estimarea termenului raportându-se la termenul impus organismelor de soluționare extrajudiciară a litigiilor [art. 21 alin. (4) para. 3 din *Regulamentul privind serviciile digitale*].

În cazul în care furnizorul de servicii intermediare reclamat își are locul principal de stabilire/reședința în alt stat din Uniunea Europeană sau dacă reprezentantul legal al acestuia nu este stabilit în România, ANCOM va transmite plângerea către coordonatorul serviciilor digitale din țara de stabilire, conform competențelor acestuia stabilite prin *Regulamentul privind serviciile digitale*, situație în care poate fi elaborat și un aviz care conține concluziile unei evaluări primare a plângerii, dacă acest lucru este considerat oportun, cu informarea petiționarului despre redirecționarea plângerii. Totodată, ANCOM va intermedia comunicarea dintre coordonatorul

² Prin sintagma *autorități relevante* se înțelege, potrivit art. 4 alin. (1) lit a) din Legea nr. 50/2024, o „[...] *autoritate sau instituție publică ori autoritate judiciară care poate dispune, prin ordin, în temeiul dreptului Uniunii Europene sau al dreptului intern aplicabil care este conform cu dreptul Uniunii Europene, ca furnizorii de servicii intermediare să acționeze împotriva unuia sau mai multor elemente de conținut ilegal, să furnizeze anumite informații cu privire la unul sau mai mulți destinatari individuali ai serviciului sau să restabilească conținutul în temeiul dreptului Uniunii Europene sau al dreptului intern aplicabil, în cazul în care conținutul eliminat respectă condițiile generale de utilizare ale furnizorului de servicii intermediare, dar a fost considerat în mod eronat ca fiind ilegal de către respectivul furnizor și a fost eliminat;*”

serviciilor digitale din țara de stabilire a furnizorului de servicii intermediare, atât în ceea ce privește stadiul plângerii și solicitarea unor informații suplimentare, cât și transmiterea rezoluției.

III. Consultare publică

În conformitate cu prevederile art. 19 alin. (2) din Legea nr.50/2024, proiectul deciziei a fost supus consultării publice prin publicarea acestuia pentru o perioadă de 30 de zile pe pagina de internet a ANCOM, în perioada 14.02-15.03.2024. ANCOM a analizat observațiile primite în cadrul procedurii de consultare publică și, urmare a acestui proces, a fost realizat un material de sinteză a observațiilor primite cu privire la proiectul amintit. Ulterior, proiectul de decizie a fost supus dezbaterilor în cadrul Consiliului Consultativ din data de 29.05.2024.

În urma comentariilor și recomandărilor partenerilor de dialog, proiectul de decizie a mai suferit anumite ajustări, în mod explicit la alin. (2) al art. 12, prin clarificarea anumitor situații practice legate de existența și circulația unor documente conținând informații pe care furnizorii de servicii intermediare le-ar considera ca având caracter confidențial.

Având în vedere toate considerentele expuse anterior, a fost elaborat prezentul proiect de decizie al Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind stabilirea procedurii de soluționare a plângerilor privind serviciile digitale, document pe care vi-l supunem atenției în vederea aprobării.