

EXPUNERE DE MOTIVE

la proiectul Deciziei Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații pentru stabilirea criteriilor de rezonabilitate pentru asigurarea accesului persoanelor fizice la un serviciu funcțional de internet în bandă largă, prin intermediul unei conexiuni la punct fix

I. Contextul reglementării și cadrul legislativ actual

Disponibilitatea serviciilor de acces la internet în bandă largă are un rol deosebit de important în ceea ce privește dezvoltarea economiei digitale ce contribuie la egalizarea economică și socială. Evoluția tehnologică și provocările unor circumstanțe atipice, ca de exemplu situațiile pandemice din ultimii ani, au dovedit, încă o dată, necesitatea asigurării unor servicii de acces la internet de înaltă calitate care să poată fi utilizate indiferent de locație, pe întreg teritoriul național.

Demersul asigurării unor astfel de servicii pentru cetățenii României reprezintă un efort colaborativ inter-instituțional ce trebuie derulat în etape clare și eficiente pentru a-și atinge obiectivul. Acest proces complex are la bază încurajarea investițiilor în infrastructură prin intermediul unor mecanisme de finanțare alese cu grijă astfel încât să fie minimizezate efectele distorsionării pieței, unul dintre obiectivele acestui proces fiind acela de a reduce decalajul existent între anumite zone, cum ar fi între rural și urban în ceea ce privește disponibilitatea accesului la serviciul de internet de înaltă calitate.

Principiile și liniile directoare ale acestui demers au fost trasate și prin intermediul strategiei elaborate în domeniul serviciului universal de către Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării (MCID), potrivit dispozițiilor art. 77 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 140/2012, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, prin Ordinul Ministrului Cercetării, Inovării și Digitalizării nr. 20250/2023 privind aprobarea Direcțiilor de acțiune pentru implementarea serviciului universal în domeniul comunicațiilor electronice a fost stabilită politica României în ceea ce privește implementarea serviciului universal, conform căreia impunerea unor obligații de serviciu universal reprezintă o măsură „*subsidiară utilizării altor mecanisme, cu un potențial de distorsionare a pieței mai mic decât mecanismul de serviciu universal*”, acesta din urmă funcționând ca ultim resort de finanțare.

Cadrul legal referitor la disponibilitatea serviciului de acces la internet pe teritoriul României și la asigurarea unui anumit nivel de calitate a serviciului de acces la internet în România este completat de dispozițiile Legii nr. 175/2022 privind asigurarea accesului persoanelor fizice la servicii de internet în bandă largă, la punct fix.

Legea nr. 175/2022 stabilește încă de la art. 1 alin. (1) principiul general care vizează persoanele fizice din România și care presupune asigurarea, în măsura în care este rezonabil, a

accesului acestora la cel puțin un serviciu funcțional de internet în bandă largă, prin intermediul unei conexiuni la punct fix.

În baza prevederilor art. 1 alin. (2) din Legea nr. 175/2022 și a art. 77 alin. (1¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, prin Ordinul Ministrului Cercetării, Inovării și Digitalizării nr. 21960/2022¹, MCID a stabilit „*caracteristicile serviciului de acces funcțional la internet în bandă largă [...], având în vedere condițiile naționale și lățimea de bandă minimă de care beneficiază majoritatea consumatorilor de pe teritoriul național și ținând cont de raportul OAREC privind cele mai bune practici la nivel european.*”

Astfel, dispozițiile art. 2 alin. (1) din acest Ordin stabilesc viteza de transfer al datelor necesară pentru descărcare (download) la 100 megabiți/secundă (Mbps), pentru serviciile de acces la internet în bandă largă al persoanelor fizice, prin intermediul unei conexiuni la punct fix.

În acord și cu strategia privind implementarea serviciului universal elaborată de MCID, Legea nr. 175/2022 prevede obligația autorităților centrale și locale de a lua o serie de măsuri, exemplificate la art. 2 alin. (2) și (3) din același act normativ, însoțite și de un termen, prevăzut la art. 5 alin. (2) din lege: „*Art. 5 - (2) Autoritățile administrației publice locale în a căror arie de competență teritorială se află zonele incluse în lista prevăzută la alin. (1) au, în termen de 120 de zile de la data comunicării de către ANCOM a informației că aceste zone sunt incluse în lista respectivă, obligația de a adopta un plan de măsuri pentru facilitarea extinderii rețelelor publice de comunicații electronice în zonă, care poate include una sau mai multe dintre măsurile prevăzute la art. 2 alin. (2) și (3), indicând și termenele-limită de realizare a măsurilor propuse.*”

Măsurile ce pot fi luate de autoritățile centrale și locale sunt menite să îmbunătățească nivelul de conectivitate al anumitor zone din România, denumite zone albe, precum și calitatea serviciului de acces la internet disponibil, prin îmbunătățirea acestuia la minimul prevăzut de Ordinul Ministrului Cercetării, Inovării și Digitalizării nr. 21960/2022, acolo unde este cazul. Măsurile au rolul de a asigura, astfel, condițiile de conectivitate necesare pentru ca persoanele fizice să poată beneficia de un serviciu funcțional de acces la internet, în măsura în care este rezonabil, fără a avea vocația de a asigura efectiv, pentru fiecare persoană fizică, dreptul la un serviciu de acces la internet funcțional. Dreptul la un serviciu de acces la internet funcțional pentru fiecare persoană fizică ce solicită un astfel de acces la internet va fi asigurat, acolo unde va fi cazul, prin intermediul mecanismului de serviciu universal, în măsura în care acest lucru este rezonabil, astfel cum vom arăta în continuare.

Ținând cont de faptul că Legea nr. 175/2022 statuează, la nivel de principiu general, în cuprinsul art. 1 alin. (1), dreptul persoanelor fizice de a beneficia de un serviciu de acces la internet, în măsura în care este rezonabil, pasul subsecvent celui realizat de autoritățile centrale și locale prin măsurile luate de acestea menite să stimuleze conectivitatea zonelor indicate de ANCOM, constă în intervenția de reglementare a Autorității, prin stabilirea caracteristicilor concrete de rezonabilitate a unei cereri de acces la un serviciu funcțional de internet și care fac efectiv exercițiul acestui drept. Demersul de identificare a caracteristicilor de rezonabilitate a unei cereri se realizează prin decizie a ANCOM², emisă în contextul mecanismului de serviciu universal, care va stabili în concret condițiile de exercitare a acestui drept.

Necesitatea intervenției ANCOM, prin intermediul mecanismului de serviciu universal, rezultă atât din dispozițiile art. 1 și 2 din Legea nr. 175/2022 - care statuează, la nivel de principiu general, dreptul persoanelor fizice la un internet funcțional și liniile de acțiune pe care autoritățile centrale și locale le pot urma pentru a extinde conectivitatea în zonele albe, cât și din cele ale art. 77² alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011: „*Art. 77² - (1) În cazul în care, ținând seama de rezultatele studiilor privind acoperirea rețelelor de comunicații electronice efectuate în conformitate cu dispozițiile cap. II¹, dacă acestea sunt disponibile și, dacă este necesar, de orice dovezi suplimentare, ANCOM a stabilit că disponibilitatea la punct fix a serviciului de acces funcțional la internet în bandă largă, definit în conformitate cu art. 77 alin. (1¹) și (1²) și a serviciilor de comunicații de voce nu poate fi asigurată în circumstanțe comerciale obișnuite sau*

¹ Ordinul Ministrului Cercetării, Inovării și Digitalizării nr. 21960/2022 pentru stabilirea caracteristicilor serviciului de acces funcțional la internet în bandă largă al persoanelor fizice, prin intermediul unei conexiuni la punct fix.

² Art. 1 alin. (3) coroborat cu art. 4 din Legea nr. 175/2022, art. 77² alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011.

prin intermediul altor instrumente de politică publică, pe întreg teritoriul național sau în diferite părți ale acestuia, ANCOM poate impune obligații de serviciu universal adecvate pentru a da curs tuturor cererilor rezonabile ale utilizatorilor finali privind accesul la serviciile respective în părțile relevante ale teritoriului național."

Prin urmare, prezentul proiect de decizie se circumscrie demersurilor de asigurare a dreptului la un serviciu de acces la internet funcțional în bandă largă, prin intermediul unei conexiuni la punct fix, al fiecărei persoane fizice din România, instrumentul impunerii obligațiilor de serviciu universal urmând a fi accesat în situația în care celelalte mecanisme ale pieței sau de intervenție a autorităților centrale și locale prin diverse seturi de măsuri, inclusiv cele prevăzute de art. 2 sau 3 din Legea nr. 175/2022, nu vor fi contribuit la atingerea unui nivel adecvat de conectivitate în zonele albe.

Dreptul fiecărei persoane fizice la un serviciu funcțional de acces la internet în bandă largă, prin intermediul unei conexiuni la punct fix, va putea fi valorificat de către persoanele fizice în momentul desemnării unuia sau mai multor furnizori de serviciu universal, în eventualitatea în care celelalte mecanisme ale pieței sau de intervenție din partea autorităților centrale și locale care contribuie la asigurarea acestui drept vor fi eșuat.

II. Măsurile propuse prin prezentul proiect de decizie

A. Criteriile de rezonabilitate a cererii privind furnizarea serviciului de acces la internet funcțional

Prin prezentul proiect de decizie, Autoritatea propune o serie de criterii pe care trebuie să le îndeplinească o cerere a unei persoane fizice pentru a fi considerată rezonabilă în scopul asigurării, de către furnizorul desemnat ca furnizor de serviciu universal, a dreptului său la un serviciu de acces la internet funcțional, prin intermediul unei conexiuni la punct fix.

Potrivit dispozițiilor prezentului proiect de decizie, cererea poate viza fie o conexiune nouă, fie îmbunătățirea conexiunii existente, pentru a putea beneficia de nivelul de calitate minim al serviciului de acces la internet prevăzut de Ordinul Ministrului Cercetării, Inovării și Digitalizării nr. 21960/2022.

Astfel, primul criteriu de rezonabilitate se referă la cerința ca punctul fix la care persoana fizică solicită accesul la un serviciu de internet funcțional să se afle într-o zonă³ de pe teritoriul României în care niciun furnizor de rețele și servicii de comunicații electronice nu oferă aceste servicii la un anumit nivel minim de calitate, în condiții comerciale.

Al doilea criteriu presupune ca zona în care se solicită instalarea serviciilor să reprezinte adresa de domiciliu sau de reședință a solicitantului.

Al treilea criteriu constă în cerința ca în localitatea în care se solicită accesul să nu se afle în derulare niciun proiect de finanțare din fonduri publice naționale sau europene având ca obiectiv asigurarea accesului la serviciul de acces funcțional la internet în bandă largă în zona pentru care se solicită accesul.

Un alt criteriu presupune existența unui angajament scris al solicitantului, care însoțește cererea de conectare, de a utiliza serviciile instalate pe o anumită perioadă de timp. Perioada stabilită de ANCOM, similar prevederilor art. 50 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, dar cu o particularizare ținând cont de faptul că serviciul de acces la internet este furnizat în condiții de serviciu universal, este de minimum 12 luni, dar fără a depăși 24 de luni.

O altă cerință constă în solicitarea de furnizare a serviciului doar de către furnizorul/furnizorii desemnat/desemnați ca furnizor(i) de serviciu universal.

Ultimul criteriu stabilit de ANCOM se referă la costurile de instalare a serviciului de acces la internet în bandă largă, la un punct fix, la rețeaua publică de comunicații electronice, care nu trebuie să depășească echivalentul în lei a 2.000 de euro, exclusiv TVA, la cursul de schimb valutar comunicat de Banca Națională a României din ziua primirii cererii.

³ din lista zonelor prevăzute la art. 5 alin. (1) din Legea nr. 175/2022, în care nu există acces la serviciile prevăzute la art. 1 alin. (1) din același act normativ.

Așa cum este menționat mai sus, prezentul proiect de decizie contribuie la asigurarea unui nivel ridicat de transparență privind conectarea utilizatorilor din zonele fără acoperire la rețele de comunicații electronice la punct fix sau din zonele în care calitatea serviciului de acces la internet nu o atinge pe cea stabilită prin Ordinul Ministrului Cercetării, Inovării și Digitalizării nr. 21960/2022, referitoare la necesitatea atingerii unei viteze de transfer al datelor necesară pentru descărcare (download) la cel puțin 100 megabiți/secundă (Mbps).

Precizăm că, astfel cum este prevăzut și în Ordinul menționat anterior, viteza de transfer amintită reprezintă viteza maximă de transfer al datelor, așa cum este aceasta prevăzută în Regulamentul (UE) 2015/2120 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2015 de stabilire a unor măsuri privind accesul la internetul deschis și de modificare a Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații, precum și în Orientările Organismului autorităților europene de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice emise în conformitate cu prevederile art. 5 alin. (3) din Regulamentul (UE) 2015/2120.

B. Determinarea pragului de 2.000 de euro

În ceea ce privește stabilirea nivelului rezonabil al costurilor determinate de asigurarea serviciului de acces la internet la un punct fix, ANCOM a avut în vedere proiectele aflate în derulare la nivel național având ca obiect sprijinirea utilizării serviciilor de comunicații în zonele albe, precum și o serie de practici implementate la nivel european în ultimii ani în contextul derulării mecanismelor de serviciu universal. Astfel, la nivel european, autoritățile de reglementare au stabilit diverse praguri valorice pentru definirea unei cereri rezonabile sau, după caz, nu au stabilit asemenea praguri.

Tara	Valoarea maximă a unei cereri rezonabile
Marea Britanie	3.400 GBP
Grecia	1.500 EUR + TVA
Norvegia	9.300 NOK cca. 780 EUR)
Suedia	5.000 SEK (cca. 430 EUR)
Malta	Nu a fost stabilit niciun prag
Cehia	Nu a fost stabilit niciun prag

În ceea ce privește proiectele naționale ce au ca obiect dezvoltarea rețelilor de internet, cel mai recent demers de investiții pentru acoperirea cu servicii de internet de foarte mare viteză este concretizat pe baza prevederilor Ordinului Ministrului Cercetării, Inovării și Digitalizării nr. 20701/2024⁴. Prin implementarea acestui proiect sunt vizate zonele în care piața nu poate furniza aceste servicii pe cont propriu (sate, inclusiv zone defavorizate), viteza minimă asigurată prin intermediul rețelilor instalate fiind de cel puțin 100 Mbps („best-effort”, download), cu posibilitatea creșterii acesteia în viitor, rețelele urmând a fi de tip FTTB/H și/sau 5G. Conform calendarului asumat prin acest proiect, până la data de 31 decembrie 2025 este vizată acoperirea cu astfel de servicii a cel puțin 945 de localități. Bugetul acestui apel de proiecte este în cuantum de 94.000.000 euro (exclusiv TVA), valoare eligibilă pentru finanțare din fonduri nerambursabile în procent de 100%. Cunoscând faptul că cele 945 de localități reprezintă o țintă stabilită prin Investiția I11 din Planul Național de Redresare și Reziliență al României, amintim că acestea au fost selectate din lista realizată în urma măsurătorilor, respectiv consultării publice realizate de ANCOM în scopul identificării localităților în care utilizatorii finali, persoane fizice, nu au acces la o rețea fixă cu viteze

⁴ Ordinul Ministerului Cercetării Inovării și Digitalizării nr. 20701/2024 pentru aprobarea Ghidului Solicitantului privind „Sprijinirea utilizării serviciilor de comunicații prin diferite tipuri de instrumente pentru beneficiari, cu accent pe zonele albe” din cadrul Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Pilonul II, Componenta C7-Tranformare Digitală, Investiția I11 „Implementarea unei scheme de sprijinire a utilizării serviciilor de comunicații prin diferite tipuri de instrumente pentru beneficiari, cu accent pe zonele albe”.

de download mai mari de 100 Mbps în condiții de oră de vârf sau la o rețea mobilă în tehnologie 4G.

Astfel, pe baza informațiilor aflate la dispoziția ANCOM ce includ date demografice și statistice, precum și valori de finanțare incluse în proiecte similare, Autoritatea a realizat, prin extrapolare, o analiză a necesarului de finanțare pentru acoperirea cu servicii de comunicații electronice la punct fix într-o zonă în care există o probabilitate redusă ca dezvoltarea unei astfel de rețele să fie considerată o soluție viabilă pentru un furnizor de servicii. Astfel, au fost luate în considerare: numărul localităților eligibile spre finanțare din PNRR și cuantumul de finanțare asumat prin programul PNRR descris anterior, numărul localităților identificate de ANCOM ca „zone albe”, precum și numărul gospodăriilor din aceste localități.

Prin urmare, apreciind că în evoluția acestor demersuri de dezvoltare nu vor avea loc modificări esențiale comparativ cu elementele considerate în cuprinsul Ordinului Ministrului Cercetării, Inovării și Digitalizării nr. 20701/2024 și recunoscând caracterul estimativ al costului rezonabil identificat ca necesar de finanțare a unei gospodării din lista „zonelor albe”, apreciem că această analiză a Autorității poate constitui baza stabilirii unui prag valoric optim pentru a defini o cerere rezonabilă, în înțelesul prezentului document.

Urmare a acestei analize analogice au fost identificate costuri per gospodărie aflată în lista „zonelor albe” în cuantum minim de cca. 1.150 euro și maxim de cca. 3.230 euro, costul mediu estimativ rezultând a fi 2.030 euro (exclusiv TVA).

ANCOM a avut, de asemenea, în vedere și alte proiecte europene similare:

- Irlanda – SIRO Network Expansion – proiect având ca obiect conectarea a 700.000 locații din zone regionale și mediul rural cu un fond total de investiții în valoare de 1 miliard euro (cost per locație = 1.429 euro);
- Austria – Model Lower – plan guvernamental pentru dezvoltarea rețelelor FTTH la tarife accesibile pentru toți utilizatorii cu un fond de investiții evaluat a se utiliza până în 2030 în valoare de 1,7 miliarde euro aferent conectării a 800.000 conexiuni la punct fix în 573 localități (cost per conexiune 2.125 euro);
- Suedia – proiect Broadband Strategy pentru conectarea a 400.000 gospodării cu servicii de internet la punct fix având o calitate de minim 100 Mbps cu un fond de finanțare în valoare de 963 milioane euro (cost per gospodărie 2.400 euro).

Având în vedere cele de mai sus, Autoritatea propune, prin intermediul prezentului proiect de decizie, luarea în considerare, alături de elementele calitative mai sus enunțate, a unui cuantum valoric de 2.000 de euro (exclusiv TVA) ca prag optim pentru definirea unei cereri rezonabile ce ar permite asigurarea premiselor implementării eficiente a măsurii de susținere a participării persoanelor fizice la beneficiile societății informaționale.

Totodată, considerăm că în această sumă vor putea fi incluse doar costurile asociate instalării serviciului până la punctul terminal al rețelei în vederea asigurării accesului funcțional la internet în locația beneficiarului persoană fizică. De exemplu, costurile de marketing asociate cu promovarea serviciilor instalate în zona acoperită nu vor fi incluse.

În situația în care o cerere nu îndeplinește condițiile de rezonabilitate, deoarece costurile de asigurare a serviciului depășesc cuantumul stabilit, solicitantul poate opta să suporte costurile suplimentare determinate de asigurarea conexiunii. Furnizarea altor servicii se va putea asigura la solicitarea expresă a abonaților, însă furnizarea serviciului de acces funcțional la internet nu poate fi condiționată de plata acestor servicii sau facilități suplimentare.

În concluzie, așa cum menționam anterior, această măsură fiind un ultim resort de finanțare a acestui obiectiv de a asigura accesul la un serviciu de internet funcțional, există o probabilitate ridicată ca această pârghie de finanțare, ce va avea la bază inclusiv prevederile propuse prin acest proiect de decizie, să fie aplicată unui număr redus de gospodării ce vor rămâne neacoperite cu servicii de internet la punct fix cu viteze maxime de transfer de minim 100 Mbps, după implementarea tuturor celorlalte măsuri cu efect potențial distorsionant asupra concurenței mai mic decât al mecanismului de serviciu universal.

III. Procesul de consultare publică

Proiectul de decizie va fi supus consultării publice, prin publicarea acestuia pe pagina de internet a ANCOM, în conformitate cu prevederile art. 135 alin. (1)-(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, pe o perioadă de 30 de zile.