

Analiza Impactului de Reglementare

Titlul analizei impactului	Proiectul de lege pentru modificarea Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007
Data:	
Autoritatea administrației publice autor:	Ministerul Economiei și Infrastructurii
Subdiviziunea:	Direcția infrastructura de comunicații
Persoana responsabilă și informația de contact:	Vitalie Boboc, Șef-adjunct Tel: 0 22 250643, e-mail: vitalie.boboc@mei.gov.md

Componentele analizei impactului de reglementare

1. Stabilirea complexității analizei impactului de reglementare

Criteriul	Punctajul (de la 1 la 3)
Nivelul de interes public față de intervenția propusă	2
Gradul de inovație al intervenției propuse	2
Mărimea potențialelor impacturi ale inițiativei propuse	1
TOTAL	5

Argumentare/descifrarea succintă a punctajului atribuit:

Nivelul de interes public față de intervenția propusă este mediu, deoarece o parte considerabilă a populației utilizează aplicațiile și serviciile disponibile printr-o conexiune la Internet. Practic, majoritatea celor plecați la muncă peste hotare (circa 800000 de cetățeni) https://sputnik.md/radio_rubrica_interviu/20180710/20435887/moldoveni-hotar-castig-existenta.html comunică cu familiile rămase în țară prin aplicațiile de IP telefonie, precum Viber, Skype, Whatsapp etc. Conform datelor raportului „Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-Transformării Guvernării în Republica Moldova” din anul 2016 <http://egov.md/ro/file/4047/download?token=hPARYapG>, în anul 2015 circa 71% dintre respondenți participanți la sondaj au utilizat Internetul în ultimele 12 luni, ceea ce denotă un grad sporit de utilizare a acestui serviciu de către populație.

Gradul de inovație al intervenției propuse - intervenția vine cu unele inovații parțiale care ar putea schimba în parte mecanismele/norme de bază existente în prezent.

Proiect de lege a fost elaborat în scopul creării cadrului normativ favorabil dezvoltării tehnologiilor avansate în domeniul comunicațiilor electronice și tehnologiei informației, inclusiv, garantarea funcționării continue a ecosistemului de Internet ca motor al inovării, precum și protejării drepturilor utilizatorilor finali de a accesa și de a distribui informații și conținut și de a utiliza și a pune la dispoziție aplicații și servicii fără discriminare, prin intermediul serviciului lor de acces la Internet.

Elaborarea și adoptarea proiectului de act normativ reiese din angajamentele asumate în cadrul acordurilor și documentelor de politici publice, precum și din obligația de a armoniza politicile naționale cu acquis-ul comunitar.

Mărimea potențialelor impacturi ale inițiativei propuse – ar putea fi afectată neesențial o parte mică a unui sector economic, în special agenții care furnizează servicii de acces la Internet.

2. Definirea problemei

Definirea problemei:

1) Cadrul normativ în vigoare nu garantează tratamentul egal și nediscriminatoriu al traficului în furnizarea de servicii de acces la Internet și drepturilor conexe ale utilizatorilor finali ale acestor servicii (așa-numitul principiu „neutralității Internetului”;

În Republica Moldova nu este garantat prin lege tratamentul egal și nediscriminatoriu al traficului în furnizarea de servicii de acces la Internet și a drepturilor conexe ale utilizatorilor finali (așa-numitul principiu „neutralității Internetului”). Astfel de prevederi lipsesc din Legea comunicațiilor electronice nr. 241/2007. Mai mult ca atât, prevederile art. 20 alineatul (2), litera k)

din această Lege contravin principiului „neutralității Internetului”, deoarece obligă furnizorul de rețele publice de comunicații electronice și/sau servicii de comunicații electronice accesibile publicului suspendarea conexiunii abonatului sau utilizatorului în cazul în care conexiunea este utilizată pentru activități ilicite în domeniul comunicațiilor electronice și/sau tehnologiei informației. Situația dată a fost reflectată în Raportul Consiliului Europei (CoE) privind neutralitatea Internetului în Republica Moldova din noiembrie 2016 <https://idsi.md/raportul-Consiliului-Europei-privind-neutralitatea-internetului-in-Republica-Moldova-noiembrie-2016> .

O asemenea situație îi face vulnerabili pe utilizatorii serviciilor de acces la Internet (atât persoane fizice), cât și persoane juridice, în relațiile cu furnizorii de servicii de acces la Internet. În lipsa prevederilor menționate, respectarea drepturilor utilizatorilor finali se bazează preponderent pe buna voință a furnizorilor de servicii de acces la Internet și unele prevederi fragmentare din cadrul legal, care se referă la calitatea serviciilor respective. Astfel, de exemplu, ar putea fi posibilă o situație, când furnizorii serviciilor de telefonie mobilă ar putea modifica parametrii conexiunii de acces la Internet al utilizatorului astfel, încât să facă imposibilă utilizarea aplicațiilor de IP telefonie, precum Viber, Skype, Whatsapp etc.

2) Inaplicabilitatea procedurilor existente de eliberare/prelungire a licențelor de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio pentru rețele și/sau posturi de radio sau de televiziune, după finalizarea procesului tranziției la televiziunea digitală terestră la 01.03.2020, pentru benzile de frecvențe care cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte privind implementarea televiziunii digitale terestre.

După finalizarea, în conformitate cu Legea nr. 8/2018, la 1 martie 2020, a procesului tranziției la televiziunea digitală terestră, procedura actuală de eliberare/prelungire a licențelor de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio pentru rețele și/sau posturi de radio sau de televiziune, va deveni inaplicabilă pentru benzile de frecvențe, în care va funcționa televiziunea digitală terestră. Din cauza neclarității faptului, în care cazuri se aplică procedura existentă specificată în Legea nr. 241/2007 în vigoare, vor apărea coliziunile de drept și eventual, litigii în instanțe de judecată, dintre agenții economici – titularii licențelor menționate și Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (ANRCETI), precum și Consiliul Audiovizualului.

Motivul apariției problemei și estimarea dimensiunii acesteia.

1) La momentul adoptării Legii nr. 241/2007 gama de conținut, aplicații și servicii, disponibilă printr-o conexiune Internet, era cu mult mai mică, decât în prezent. Acest fapt era condiționat de penetrarea redusă a serviciilor de acces la Internet în timpul respectiv. Penetrarea accesului la Internet la puncte fixe, inclusiv prin conexiune de bandă îngustă (dial-up) la sfârșitul anului 2006 a constituit doar 2,44%, pe când la sfârșitul anului 2018 acest indicator a atins valoarea de 17,5% (crescând de 7,2 ori), iar la puncte mobile – 10,79% în anul 2006, față de 83,0% în anul 2018 (o creștere de 7,76 ori). Prin urmare, prevederile Legii nr. 241/2007 se refereau în general la calitatea serviciilor de comunicații electronice, fără a conține careva cerințe specifice anume pentru serviciile de acces la Internet.

În rezultatul dezvoltării tehnologice ulterioare, gama de conținut, aplicații și servicii, disponibilă printr-o conexiune Internet s-a extins considerabil, având ca utilizatori atât persoane fizice, cât și mediul de afaceri. Pe lângă multitudinea de servicii oferite de companiile private atât din țară, cât și de peste hotare, în prezent în Republica Moldova există 160 de servicii ale statului (servicii publice, a se vedea <https://servicii.gov.md/>), care pot fi accesate printr-o conexiune Internet. În septembrie 2013, a fost lansat serviciul guvernamental de plăți electronice MPay, care până în iunie 2017 a înregistrat și procesat peste 5 milioane de tranzacții în valoare de peste 2 miliarde de lei.

O parte din servicii, precum videoconferința, IP-telefonie, IP-televiziunea, serviciile publice interactive, serviciile în cloud, telemedicina, jocuri on-line etc., sunt foarte vulnerabile la parametrii de calitate ai conexiunii. Când calitatea conexiunii este insuficientă (întârzierea de transfer al pachetelor de date, variația întârzierii de transfer al pachetelor de date, rata pierderii de pachete de date depășește anumite valori maxime admisibile, iar viteza de transfer a datelor scade mai jos de

anumite valori minime admisibile), serviciile nu funcționează, sau funcționează nesatisfăcător.

În prezent, la nivel global se realizează conceptul rețelelor de generația următoare (NGN), în care funcția de gestionare a rețelei și funcția de furnizare a serviciilor prin intermediul acesteia sunt separate. Astfel, rolul rețelei fizice se rezumă la rolul unei „țevi”, prin care pot fi furnizate orice servicii electronice (OTT – „Over the Top”), fiind limitate doar de parametrii de calitate a transferului de date în rețea.

Pe parcurs la mai mulți ani (2013-2018), rezultatele monitorizării parametrilor de calitate, efectuată de către Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (ANRCETI) demonstrează că în ultimii 4 ani rata furnizorilor, care nu asigură prezentarea informației privind calitatea serviciilor la nivelul prevăzut în reglementările ANRCETI s-a diminuat în comparație cu ceilalți 2 ani și s-a stabilizat relativ în diapazonul 2,5-10% din numărul total de furnizori. Cu toate acestea, nerespectarea cerințelor reglementărilor ANRCETI privind parametrii de calitate se constata pe parcursul întregii perioade menționate. Problema sporirii calității serviciilor de comunicații electronice mobile a fost abordată inclusiv în cadrul mai multor ședințe operative la Prim-ministru și ședințelor Guvernului în perioada octombrie 2017 – ianuarie 2018.

Deoarece setul de parametri de calitate pentru conexiunea la Internet nu includea unii parametri importanți, precum întârzierea de transfer al pachetelor de date, variația întârzierii de transfer al pachetelor de date, rata pierderii de pachete de date, și de asemenea, metodologia de măsurare și evaluare a acestor parametri în cazul rețelelor de comunicații mobile, au fost elaborate, aprobate și publicate în Monitorul Oficial nr.94-99/508 din 15.03.2019 următoarele Hotărâri ale Consiliului de Administrație a ANRCETI (HCA ANRCETI):

- HCA ANRCETI nr.10 din 28.02.2019 privind indicatorii de calitate pentru serviciile de comunicații electronice (a abrogat HCA ANRCETI nr.278/2009 și HCA ANRCETI nr.2/2016, care sunt deja învechite);

- HCA ANRCETI nr.11 din 28.02.2019 privind aprobarea Metodologiei de măsurare și evaluare a parametrilor de calitate a serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului, furnizate prin intermediul rețelelor publice mobile celulare terestre GSM, UTMS și LTE în benzile de frecvențe 800, 900, 1800, 2100 și 2600 MHz, publicate în Monitorul Oficial nr.94-99/508 din 15.03.2019.

Aprobarea reglementărilor respective ale ANRCETI reprezintă un pas important în asigurarea „neutralității Internetului” și protejarea drepturilor utilizatorilor finali de a accesa și de a distribui informații și conținut și de a utiliza și a pune la dispoziție aplicații și servicii fără discriminare, prin intermediul serviciului lor de acces la Internet. Cu toate acestea, adoptarea și punerea în aplicare a reglementărilor menționate nu garantează tratamentul egal și nediscriminatoriu al traficului în furnizarea de servicii de acces la Internet, deoarece asemenea obligație nu este prevăzută în Legea nr. 241/2007.

2) Conform angajamentelor internaționale, asumate prin Acordul „Geneva-2006”, ratificat prin Legea nr.69/2008, Republica Moldova urma să finalizeze tranziția la televiziunea digitală terestră până la 17.06.2015. Prevederile acordului sunt respectate de către Republica Moldova în plan internațional, puterea de emisie a stațiilor TV analogice fiind micșorată pentru a nu produce perturbații stațiilor TV digitale din România și Ucraina. Totodată prin Legea nr. 167/2015 în interiorul țării termenul tranziției a fost extins până la 31 decembrie 2017. Ulterior, prin Legea nr. 08/2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative termenul de tranziție la televiziunea digitală terestră a fost transferat de pe data de 31 decembrie 2017 pe 1 martie 2020. Legea dată a operat modificări la articolul 26 alineatul (27) litera b), alineatele (28) și (34), precum și la articolul 31 alineatul (12) din Legea nr. 241/2007, deoarece aceste norme, ținând cont de vechiul termen de tranziție la TV digitală (31 decembrie 2017), nu mai prevedeau posibilitatea funcționării stațiilor de televiziune analogică în benzile de frecvențe care cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte privind implementarea televiziunii digitale terestre.

Transferarea termenului a avut drept scop asigurării unei pregătire mai bune pentru tranziție, în special, extinderea rețelelor de televiziune digitală terestră și dotarea cu convertoare a familiilor beneficiare de ajutor social.

Estimarea posibilelor consecințe în cazul în care nici o acțiune nu e întreprinsă.

Fără o intervenție, problemele vor evolua după cum este descris mai jos.

1) Nu va fi garantat tratamentul egal și nediscriminatoriu al traficului în furnizarea de servicii de acces la Internet și nu va fi protejat dreptul utilizatorilor finali de a accesa și de a distribui informații și conținut și de a utiliza și a pune la dispoziție aplicații și servicii fără discriminare, prin intermediul serviciului lor de acces la Internet, deoarece asemenea obligații nu sunt prevăzute în Legea nr. 241/2007.

În situația dată, există o tentație mare pentru furnizorii de rețele și/sau servicii de comunicații electronice de a aplica măsuri de gestionare a traficului pentru a preveni utilizarea de către abonații lor a serviciilor OTT (de exemplu, blocarea aplicațiilor de IP telefonie de către furnizorii de servicii de telefonie clasică fixă sau mobilă, blocarea serviciilor multimedia gen Netflix sau YouTube de către furnizorii serviciilor TV contra plată). Potrivit datelor ANRCETI, diminuarea volumului total al vânzărilor pe piața serviciilor de telefonie mobilă și telefoniei fixe continue 3 ani consecutiv https://www.anrceti.md/files/filefield/2018_Rap_Evol_Piata_26042019.pdf.

Cazuri majore de gestionare abuzivă a traficului încă nu au fost înregistrate, însă nemulțumirea furnizorilor se manifestă, de exemplu, prin propunerea expusă de Asociația Investitorilor Străini în „Cartea Albă 2017” de a impune furnizorii serviciilor OTT (Viber, Skype etc.) să se înregistreze în Republica Moldova ca agenți economici supuși impunerii fiscale https://fia.md/wp-content/uploads/2016/09/Cartea-Alba_2017.pdf.

În acest context este necesar de menționat, că până la adoptarea cadrului normativ al Uniunii Europene, care expres interzicea practicile abuzive de gestionare a traficului, în raportul Organismului autorităților europene de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice (BEREC) din 29.05.2012 „*A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe*”

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/45-berec-findings-on-traffic-management-para_0.pdf a fost constatat că în anul 2011 de diferite tipuri de blocare/gestionare a traficului au fost afectate de la 2,6 până la 30,5 mln. utilizatori de Internet fix și de la 1,4 până la 76 mln. utilizatori de Internet mobil.

Respectarea, de facto, până în prezent a principiului „neutralității Internetului” în Republica Moldova a contribuit nemijlocit la tendinței actuale ascendente de creștere a exportului serviciilor și softurilor din domeniul tehnologiei informației, care a constituit 63,76 mln. dolari SUA în anul 2016, 99,37 mln. dolari SUA în anul 2016 și, respectiv, 147,55 mln. dolari SUA – în 2018). Încălcarea principiului dat poate afecta negativ furnizarea transfrontalieră a serviciilor, inclusiv, reducerea exporturilor de servicii, precum și avansarea tehnologică a Republicii Moldova. Totodată vor fi afectate atât masele largi ale utilizatorilor serviciilor de acces la Internet, pentru care serviciile și aplicațiile disponibile prin Internet au o importanță socială deosebită (comunicarea celorla plecați peste hotare cu familia, lucru la distanță, achitarea grădiniței, impozitelor, serviciilor comunale etc.), cât și agenții economici care utilizează serviciile și aplicațiile respective în activitatea sa.

2) Finalizarea procesului tranziției la televiziunea digitală terestră poate fi tergiversat urmare a apariției litigiilor în instanțe de judecată, dintre agenții economici – titularii licențelor de utilizare a frecvențelor pentru stațiile TV în format ANRCETI, precum și Consiliul Audiovizualului, bazate pe coliziile de drept, care vor apărea în contextul aplicării prevederilor existente din Legea nr. 241/2007 după 01.03.2020 după 01.03.2020. Ca rezultat, pe un timp îndelungat poate fi blocată valorificarea frecvențelor din banda 700 MHz (utilizate în prezent de stațiile de televiziune analogică terestră) pentru implementarea comunicațiilor mobile de generația a 5-a (5G) și încasarea la bugetul de stat a taxelor de licență în suma de cel puțin 30 mln. euro. De asemenea, va fi tergiversată implementarea tehnologiei 5G în Republica Moldova, iar din cauza posibilităților interferențe cu stațiile TV analog care vor continua să funcționeze în banda 700 MHz – și în unele zone de frontieră din România și Ucraina.

Componenta juridică

Cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate este compus din:

- 1) Legea comunicațiilor electronice nr. 241/2007;
- 2) Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008;
- 3) Legea nr. 167/2015 pentru modificarea și completarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova;
- 4) Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018;
- 5) HCA ANRCETI nr.10 din 28.02.2019 privind indicatorii de calitate pentru serviciile de comunicații electronice (a abrogat HCA ANRCETI nr.278/2009 și HCA ANRCETI nr.2/2016, care sunt deja învechite);
- 6) HCA ANRCETI nr.11 din 28.02.2019 privind aprobarea Metodologiei de măsurare și evaluare a parametrilor de calitate a serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului, furnizate prin intermediul rețelelor publice mobile celulare terestre GSM, UTMS și LTE în benzile de frecvențe 800, 900, 1800, 2100 și 2600 MHz, publicate în Monitorul Oficial nr.94-99/508 din 15.03.2019.

După cum a fost menționat mai sus. Legea nr. 241/2007 în vigoare nu conține norme expres privind garantarea tratamentului egal și nediscriminatoriu al traficului în furnizarea de servicii de acces la Internet și a drepturilor conexe ale utilizatorilor finali (așa-numitul principiu „neutralității Internetului”). Mai mult ca atât, prevederile art. 20 alineatul (2), litera k) din această Lege contravin principiului „neutralității Internetului”, deoarece obligă furnizorul de rețele publice de comunicații electronice și/sau servicii de comunicații electronice accesibile publicului suspendarea conexiunii abonatului sau utilizatorului în cazul în care conexiunea este utilizată pentru activități ilicite în domeniul comunicațiilor electronice și/sau tehnologiei informației.

Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 de asemenea, nu conține expres sancțiuni pentru un tratament nediscriminatoriu al traficului în furnizarea de servicii de acces la Internet și încălcarea drepturilor conexe ale utilizatorilor finali de către furnizorii de servicii de acces la Internet. Sancționarea nerespectării parametrilor de calitate de către furnizorii de rețele sau de servicii de comunicații electronice se realizează în baza art. 247 „*Nerespectarea condițiilor de autorizare generală*”, art. 249 „*Nerespectarea condițiilor prevăzute în licențele de utilizare a canalelor, a frecvențelor radio, a resurselor de numerotare*” și art. 250 „*Nerespectarea reglementărilor și a normelor tehnice din domeniul comunicațiilor electronice, poștale și al tehnologiei informației*”.

Prin Legea nr. 08/2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative termenul de tranziție la televiziunea digitală terestră a fost transferat de pe data de 31 decembrie 2017 pe 1 martie 2020. Legea dată a operat modificări la articolul 26 alineatul (27) litera b), alineatele (28) și (34), precum și la articolul 31 alineatul (12) din Legea nr. 241/2007, deoarece aceste norme, ținând cont de vechiul termen de tranziție la TV digitală (31 decembrie 2017), nu mai prevedeau posibilitatea funcționării stațiilor de televiziune analogică în benzile de frecvențe care cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte privind implementarea televiziunii digitale terestre.

După finalizarea, în conformitate cu Legea nr. 8/2018, la 1 martie 2020, a procesului tranziției la televiziunea digitală terestră, procedura actuală de eliberare/prelungire a licențelor de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio pentru rețele și/sau posturi de radio sau de televiziune, va deveni inaplicabilă pentru benzile de frecvențe, în care va funcționa televiziunea digitală terestră. Din cauza neclarității faptului, în care cazuri se aplică procedura existentă specificată în Legea nr. 241/2007 în vigoare, vor apărea coliziile de drept și eventual, litigii în instanțe de judecată, dintre agenții economici – titularii licențelor menționate și Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (ANRCETI), precum și Consiliul Audiovizualului.

Carențele prevederilor normative în vigoare, identificate mai sus, condiționează intervenția statului.

3. Stabilirea obiectivelor

Reieșind din problemele identificate, intervenția statului urmărește atingerea următoarelor

obiective:

1) îmbunătățirea considerabilă, după înțrarea în vigoare a amendamentelor la cadrul legal existent, a calității serviciilor de acces la Internet, cea ce va asigura accesul utilizatorilor finali (atât persoanelor fizice, cât și a mediului de afaceri) la toată gama de conținut, aplicații și servicii, disponibilă printr-o conexiune Internet la nivelul tehnologic actual, eliminând orice practici ilegale de gestionare a traficului care blochează sau încetinesc anumite aplicații sau servicii;

2) menținerea, după înțrarea în vigoare a amendamentelor la cadrul legal existent, a tendinței actuale ascendente de creștere a exportului serviciilor și softurilor din domeniul tehnologiei informației, care a constituit 63,76 mln. dolari SUA în anul 2016, 99,37 mln. dolari SUA în anul 2016 și, respectiv, 147,55 mln. dolari SUA – în 2018);

3) reducerea considerabilă (de circa 5 ori în comparație cu formatul analog), în perioada imediat următoare finalizării procesului de tranziție la televiziunea digitală terestră, a costurilor pentru difuzarea unui post TV la nivel național, ceea ce va spori numărul posturilor TV care pot fi recepționate gratuit din eter (inclusiv oferă posibilitatea de a difuza, fără a mări alocațiile existente din buget, 5 posturi TV de importanță socială majoră, în comparație cu situația actuală, când din contul acestor mijloace este difuzat doar un singur post TV);

4) intensificarea, în perioada imediat următoare finalizării procesului de tranziție la televiziunea digitală terestră, a concurenței pe piața serviciilor TV contra plată, ceea ce va duce la diminuarea tarifelor pentru aceste servicii, va spori calitatea și diversitatea lor și le va face mai accesibile din punct de vedere financiar, pentru populație, cu creșterea cu cel puțin 5% a penetrării serviciilor în cauză;

5) valorificarea, până la sfârșitul anului 2020 – începutul anului 2021, a frecvențelor din banda 700 MHz (utilizate în prezent de stațiile de televiziune analogică terestră) pentru implementarea comunicațiilor mobile de generația a 5-a (5G), cu încasarea la bugetul de stat a taxelor de licență în suma de cel puțin 30 mln. euro.

4. Identificarea opțiunilor

Au fost identificate 3 opțiuni:

1. Opțiunea *A nu face nimic*. Opțiunea nu prevede realizarea din partea statului a unor măsuri și acțiuni. Se va menține cadrul legal existent fără modificări..

2. Opțiunea *Reglementarea clasică*. Opțiunea prevede elaborarea proiectului de lege pentru modificarea Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007, care va transpune în legislația națională cadrul normativ relevant al UE - Regulamentul (UE) nr.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 și a Regulamentului (UE) nr.531/2012 privind roamingul în rețelele publice de comunicații mobile în interiorul Uniunii.

5. Analiza și compararea opțiunilor

Analiza preliminară a impactului de reglementare identifică în termeni calitativi și cantitativi potențialele impacturi majore ale intervenției statului.

Opțiunea 1 – „A nu face nimic”.

Costuri

1) Neasigurarea neutralității Internetului (inclusiv a respectării parametrilor de calitate a conexiunii) poate influența negativ tendința actuală ascendentă de creștere a exportului serviciilor și softurilor din domeniul tehnologiei informației, care a constituit 63,76 mln. dolari SUA în anul 2016, 99,37 mln. dolari SUA în anul 2016 și, respectiv, 147,55 mln. dolari SUA – în 2018). Valoarea diminuării creșterii nu poate fi estimată din cauza lipsei datelor statistice necesare în acest sens.

2) Posibilele despăgubiri achitate utilizatorilor finali de servicii de acces la Internet de către Republica Moldova și pierderi de imagine urmare a proceselor care vor inițiate contra statului la Curtea Europeană pentru Drepturile Omului (CEDO) în baza adresărilor acestora, din cauza că nu sunt suficient protejate drepturile lor. Cazurile din alte țări, examinate de CEDO, sunt menționate

în Recomandarea CM/Rec(2014)6 din 16.04.2014 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la Ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de Internet (https://mecc.gov.md/sites/default/files/brosura_b5_coe_internet_ro_web.pdf).

3) Efectele negative ale nemodificării prevederilor Legii nr. 241/2007, care se referă la procedurile de eliberare/prelungire a licențelor de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio pentru rețele și/sau posturi de radio, neaplicabile în unele benzi de frecvențe radio după 01.03.2020, pot consta în blocarea, pe un timp îndelungat, a posibilității valorificării frecvențelor din banda 700 MHz (utilizate în prezent de stațiile de televiziune analogică terestră) pentru implementarea comunicațiilor mobile de generația a 5-a (5G) și încasarea la bugetul de stat a taxelor de licență în suma de cel puțin 30 mln. euro. În consecință, va fi tergiversată implementarea tehnologiei 5G în Republica Moldova, iar din cauza posibilităților interferențe cu stațiile TV analog care vor continua să funcționeze în banda 700 MHz – și în unele zone de frontieră din România și Ucraina.

În situația actuală persistă riscul permanent de aplicare a gestionării abuzive a traficului de către furnizorii de servicii de acces la Internet, care prin asemenea măsuri sau prin neasigurarea respectării parametrilor contractuali ai conexiunii, ar putea lipsi de acces la mai multe aplicații și servicii disponibile prin conexiune la Internet atât masele largi ale utilizatorilor, pentru care serviciile și aplicațiile disponibile prin Internet au o importanță socială deosebită (comunicarea celorla plecați peste hotare cu familia, lucru la distanță, achitarea grădiniței, impozitelor, serviciilor comunale etc.), cât și agenții economici care utilizează serviciile și aplicațiile respective în activitatea sa, sau produc și exportă peste hotare servicii electronice și softuri. După cum a fost menționat în pct. 1 din prezenta AIR, majoritatea celor plecați la muncă peste hotare (circa 800000) comunică cu familiile rămase în țară prin aplicațiile de IP telefonie, precum Viber, Skype, Whatsapp etc. La acest număr poate fi adăugat și numărul turiștilor moldoveni care călătoresc peste hotare (circa 261000 în anul 2018 <http://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6263>). În pofida faptului, ca numărul agenților economici care utilizează Internetul în activitatea sa nu poate fi estimat aproximativ din datele statistice existente, acesta este mare, deoarece în mai multe domenii activitatea economică implică necesitatea conexiunii la Internet (tehnologia informației și comunicațiilor, sectorul bancar, transport, comerțul electronic, turism, servicii hoteliere etc.). În special este vulnerabil micul business, care nu-și poate permite încheierea contractelor cu un nivel sporit de asigurare calității conexiunii, precum companiile medii și mari.

Mentținerea situației actuale poate avea efecte grave în viitor, deoarece rolul Internetului în toate sferele ale activității umane permanent crește – se dezvoltă și se diversifică serviciile disponibile prin Internet, capătă amploare conceptul „Internetul obiectelor” (inclusiv, „orașul inteligent”, „casa inteligentă”, „transport public inteligent”, tehnologiile de prelucrare a masivelor mari de date „Big Data”, dezvoltarea serviciilor de tip „cloud” etc.

Astfel, există o necesitate stringentă de a garanta funcționarea continuă a ecosistemului de Internet ca motor al inovării, precum și a proteja drepturile utilizatorilor finali de a accesa și de a distribui informații și conținut și de a utiliza și a pune la dispoziție aplicații și servicii fără discriminare, prin intermediul serviciului lor de acces la Internet.

Neutralitatea Internetului este foarte importantă pentru micul business și în acest context poate adus drept exemplu inițiativa asociațiilor de micul business din SUA pentru colectare semnăturilor sub o petiție adresată deputaților Congresului SUA <https://www.businessesforinternetneutrality.com/>, prin care solicită restabilirea regulilor privind neutralitatea Internetului, abrogate de Comisia Federală pentru Comunicații pe data de 14.12.2017.

Beneficii.

Nu au fost identificate.

Beneficiile nete

Nu au fost identificate.

Opțiunea 2 – „Reglementarea clasică”.

Transpunerea în legislația națională (Legea nr. 241/2007 și Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008) a cadrului normativ relevant al UE – Regulamentul (UE) nr.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 și a Regulamentului (UE) nr.531/2012 privind roamingul în rețelele publice de comunicații mobile în interiorul Uniunii.

În contextul asigurării neutralității Internetului în Republica Moldova, proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 241/2007 prevede următoarele.

1) Stabilirea drepturilor și obligațiilor furnizorilor de servicii de acces la Internet privind garantarea tratamentului egal și nediscriminatoriu al traficului în furnizarea de servicii de acces la Internet, precum și a calității acestor servicii.

2) stabilirea dreptului utilizatorilor finali de a accesa și distribui informații și conținut, de a utiliza și de a pune la dispoziție aplicații și servicii și de a folosi echipamente terminale la alegere, indiferent de locația utilizatorului final sau a furnizorului, ori de locația, originea ori destinația informațiilor, conținutului, aplicațiilor sau serviciilor, prin intermediul serviciului lor de acces la Internet;

3) introducerea dreptului Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (ANRCETI) de a impune unui furnizor de rețele publice de comunicații electronice și/sau servicii de comunicații electronice accesibile publicului un set minim de cerințe privind calitatea serviciului și alte măsuri adecvate și necesare, pentru a promova disponibilitatea neîntreruptă a serviciului de acces la Internet nediscriminatoriu la niveluri de calitate care reflectă evoluția tehnologică;

4) introducerea obligației ANRCETI de a publica pe pagina sa web oficială rapoartele anuale cu privire la monitorizarea calității serviciului de acces la Internet și constatările lor.

Pentru transpunerea art. 6 „Sanțiuni” din Regulamentul (UE) nr.2015/2120 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2015, au fost elaborate propuneri de completare a Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 cu un articol nou, care prin scrisoarea MEI nr. 05/2-3452 din 31.05.2019 au fost prezentate Ministerului Justiției.

Specificarea în cadrul legal a drepturilor și obligațiilor respective, precum și a sancțiunilor care urmează să fie aplicate pentru încălcarea acestora, îi va oferi ANRCETI un mecanism eficient pentru intervenție în vederea asigurării respectării legii. Totodată se mărește gradul de protejare a drepturilor utilizatorilor finali, deoarece furnizorii serviciilor de acces la Internet trebuie să le pună la dispoziție informațiile clare și inteligibile despre serviciile furnizate, precum și despre căile de atac în cazul apariției unei situații de litigiu. Noile prevederi legale vor contribui la o concurență mai echitabilă între furnizorii de servicii de acces la Internet, deoarece vor exclude posibilitatea aplicării practicii ademenirii utilizatorilor prin oferirea declarativă/formală a condițiilor mai bune atât sub aspect de preț, cât și sub aspectul parametrilor de calitate, care, însă nu sunt, de fapt, asigurate.

În scopul înlăturării coliziilor de drept la aplicarea prevederilor Legii nr. 241/2007, care se referă la procedurile existente de eliberare/prelungire a licențelor de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio pentru rețele și/sau posturi de radio sau de televiziune, după finalizarea procesului tranziției la televiziunea digitală terestră la 01.03.2020, proiectul de lege prevede operarea modificărilor la art. 26 alin. (27) lit. b), alineatele (28) și (34), precum și la articolul 31 alineatul (12) din Legea nr. 241/2007. Aceste norme precizează că procedurile respective vor fi aplicate numai în benzile de frecvențe care nu cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte privind implementarea televiziunii digitale terestre. Întrarea în vigoare a normelor propuse va lipsi de orice temelie legală adresările în instanța de judecată ale agenților economici care ar dori să tergiverseze sistarea emisiei după 01.03.2020 a stațiilor de televiziune analogică care le aparțin.

Costuri

Adoptarea proiectului de lege și punerea în aplicare a prevederilor acestuia nu implică suportarea costurilor suplimentare de către furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și/sau servicii de comunicații electronice accesibile publicului, ci doar disciplinarea acestor furnizori în relațiile cu utilizatorii finali și ANRCETI, excluzând posibile încălcări ale prevederilor contractelor încheiate cu utilizatorii finali, precum și prevederilor licențelor și/sau condițiilor regimului de autorizare generală în ceea ce privește parametrii de calitate ai serviciilor de acces la Internet prestate.

Lipsa costurilor suplimentare se referă inclusiv și la punerea în aplicare a prevederilor privind tranziția la televiziunea digitală terestră. Termenul tranziției a fost stabilit în Legea nr. 8/2018, iar prevederile proiectului de lege doar precizează că procedura actuală de eliberare/prelungire a licențelor de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio pentru rețele și/sau posturi de radio sau de televiziune, după finalizarea procesului tranziției la televiziunea digitală terestră, va fi aplicabilă numai pentru benzile de frecvențe care nu cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte privind implementarea televiziunii digitale terestre.

De asemenea, nu va avea de suportat careva costuri majore suplimentare nici ANRCETI, deoarece în temeiul articolului 9, alineatul (1) litera u) din Legea nr. 241/2007 în vigoare efectuează monitorizarea și controlul calității serviciilor de comunicații electronice, al corespunderii acestora condițiilor autorizării generale sau licenței; controlul respectării condițiilor autorizării generale sau licenței, prevederilor legilor, ale altor acte normative și ale reglementărilor privind activitatea din domeniul comunicațiilor electronice. Costurile suplimentare ale ANRCETI pentru publicarea pe pagina sa web oficială a rapoartelor anuale cu privire la monitorizarea calității serviciului de acces la Internet se încadrează în costurile pentru asigurarea transparenței activității autorității.

La implementarea proiectului de lege nu este necesară instituirea unor noi structuri, angajarea personalului adițional, respectiv nu vor fi necesare careva cheltuieli din bugetul de stat..

Beneficii

1) îmbunătățirea considerabilă, după intrarea în vigoare a amendamentelor la cadrul legal existent, a calității serviciilor de acces la Internet, cea ce va asigura accesul utilizatorilor finali (atât persoanelor fizice, cât și a mediului de afaceri) la toată gama de conținut, aplicații și servicii, disponibilă printr-o conexiune Internet la nivelul tehnologic actual, eliminând orice practici ilegale de gestionare a traficului care blochează sau încetinesc anumite aplicații sau servicii;

2) menținerea, după intrarea în vigoare a amendamentelor la cadrul legal existent, a tendinței actuale ascendente de creștere a exportului serviciilor și softurilor din domeniul tehnologiei informației, care a constituit 63,76 mln. dolari SUA în anul 2016, 99,37 mln. dolari SUA în anul 2016 și, respectiv, 147,55 mln. dolari SUA – în 2018);

3) reducerea considerabilă (de circa 5 ori în comparație cu formatul analog), în perioada imediat următoare finalizării procesului de tranziție la televiziunea digitală terestră, a costurilor pentru difuzarea unui post TV la nivel național, ceea ce va spori numărul posturilor TV care pot fi recepționate gratuit din eter (inclusiv oferă posibilitatea de a difuza, fără a mări alocațiile existente din buget, 5 posturi TV de importanță socială majoră, în comparație cu situația actuală, când din contul acestor mijloace este difuzat doar un singur post TV);

4) intensificarea, în perioada imediat următoare finalizării procesului de tranziție la televiziunea digitală terestră, a concurenței pe piața serviciilor TV contra plată, ceea ce va duce la diminuarea tarifelor pentru aceste servicii, va spori calitatea și diversitatea lor și le va face mai accesibile din punct de vedere financiar, pentru populație, cu creșterea cu cel puțin 5% a penetrării serviciilor în cauză;

5) valorificarea, până la sfârșitul anului 2020 – începutul anului 2021, a frecvențelor din banda 700 MHz (utilizate în prezent de stațiile de televiziune analogică terestră) pentru implementarea comunicațiilor mobile de generația a 5-a (5G), cu încasarea la bugetul de stat a taxelor de licență în suma de cel puțin 30 mln. euro.

Riscuri relevante/iminente:

Riscuri relevante care pot cauza eșecul intervenției preconizate ori diminuarea substanțială a beneficiului net preconizat nu au fost identificate. După cum demonstrează aplicarea prevederilor Regulamentul (UE) nr.2015/2120 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2015 în România http://www.ancom.org.ro/en/uploads/links_files/Raport_NN_2018_EN.pdf, furnizorii de servicii de acces la Internet respectă cadrul legal privind asigurarea neutralității Internetului.

Costurile de conformare pentru întreprinderi

Conformarea la prevederile noului cadru legal nu implică costuri suplimentare pentru întreprinderi (nu necesită prezentarea noilor date la ANRCETI, sau stabilirea noilor), ci doar adoptarea unei atitudini responsabile în relațiile cu utilizatorii finali și ANRCETI, excluzând posibile încălcări ale prevederilor contractelor încheiate cu utilizatorii finali, precum și prevederilor licențelor și/sau condițiilor regimului de autorizare generală în ceea ce privește parametrii de calitate ai serviciilor de acces la Internet prestate.

Impacturi disproporționate

Proiectul nu va avea impact disproporționat care poate distorsiona concurența. Mai mult ca atât, aplicarea prevederilor acestuia va face concurența dintre furnizori mai echitabilă și loială, ceea ce va avea impact pozitiv asupra întreprinderilor mici și mijlocii.

Beneficiile nete

Beneficiile nete a opțiunii „Reglementarea clasică” constau în:

1) îmbunătățirea considerabilă, după intrarea în vigoare a amendamentelor la cadrul legal existent, a calității serviciilor de acces la Internet, ceea ce va asigura accesul utilizatorilor finali (atât persoanelor fizice, cât și a mediului de afaceri) la toată gama de conținut, aplicații și servicii, disponibilă printr-o conexiune Internet la nivelul tehnologic actual, eliminând orice practici ilegale de gestionare a traficului care blochează sau încetinesc anumite aplicații sau servicii;

2) menținerea tendinței actuale ascendente de creștere a exportului serviciilor și softurilor din domeniul tehnologiei informației, care a constituit 63,76 mln. dolari SUA în anul 2016, 99,37 mln. dolari SUA în anul 2016 și, respectiv, 147,55 mln. dolari SUA – în 2018);

3) reducerea considerabilă (de circa 5 ori în comparație cu formatul analog), în perioada imediat următoare finalizării procesului de tranziție la televiziunea digitală terestră, a costurilor pentru difuzarea unui post TV la nivel național, ceea ce va spori numărul posturilor TV care pot fi recepționate gratuit din eter (inclusiv oferă posibilitatea de a difuza, fără a mări alocațiile existente din buget, 5 posturi TV de importanță socială majoră, în comparație cu situația actuală, când din contul acestor mijloace este difuzat doar un singur post TV);

4) intensificarea, în perioada imediat următoare finalizării procesului de tranziție la televiziunea digitală terestră, a concurenței pe piața serviciilor TV contra plată, ceea ce va duce la diminuarea tarifelor pentru aceste servicii, va spori calitatea și diversitatea lor și le va face mai accesibile din punct de vedere financiar, pentru populație, cu creșterea cu cel puțin 5% a penetrării serviciilor în cauză;

5) valorificarea, până la sfârșitul anului 2020 – începutul anului 2021, a frecvențelor din banda 700 MHz (utilizate în prezent de stațiile de televiziune analogică terestră) pentru implementarea comunicațiilor mobile de generația a 5-a (5G), cu încasarea la bugetul de stat a taxelor de licență în suma de cel puțin 30 mln. euro.

Urmare a comparării costurilor și beneficiilor ambelor opțiuni, Ministerul Economiei și Infrastructurii, ca autor al AIR, recomandă realizarea opțiunii a doua, prin elaborarea proiectului de lege pentru modificarea Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007, deoarece beneficiile opțiunii recomandate justifică costurile acesteia, iar beneficiile nete sunt mai mari față de opțiunea 1 – „A nu face nimic”.

6. Implementarea și monitorizarea (se completează pentru analiza complexă)

AIR pentru proiectul de lege pentru modificarea Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007 este efectuată în mod simplificat.

7. Consultarea

Principalele părți interesate în intervenția propusă sunt:

- 1) Masele largi ale utilizatorilor, pentru care serviciile și aplicațiile disponibile prin Internet au o importanță socială deosebită (comunicarea celor plecați peste hotare cu familia, lucru la distanță, achitarea grădiniței, impozitelor, serviciilor comunale etc.).
- 2) Furnizorii de rețele și/sau servicii de comunicații electronice publice (furnizorii de servicii de acces la Internet, furnizorii de rețele și servicii de comunicații mobile, furnizorii de rețele/stații de televiziune sau radiodifuziune);
- 3) Agenții economici care în activitatea sa utilizează serviciile și aplicațiile disponibile printr-o conexiune la Internet, sau produc și exportă peste hotare servicii electronice și softuri.

Consultarea părților pe marginea prezentei AIR va fi lansată concomitent cu consultarea proiectului de lege pentru modificarea Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007.

Anexe

Proiectul de lege pentru modificarea Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007.