

EXPUNERE DE MOTIVE

privind proiectul de obligații preventive în legătură cu puterea semnificativă a S.A. "Moldtelecom" pe piața de acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix
(*Piața 4*)

și

privind proiectul de obligații preventive în legătură cu puterea semnificativă a S.A. "Moldtelecom" de acces cu ridicata în bandă largă
(*Piața 5*)

CUPRINS:

	Pagina:
I. Specificul problemei	3
II. Cadrul legal privind impunerea obligațiilor preventive	4
III. Practicile europene	5
IV. Necesitatea impunerii obligațiilor	6
V. Remediile propuse și proporționalitatea în raport cu problemele ..	7

I. Specificul problemei

Cadrul național legal oferă Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (Agenția) autoritatea de a interveni pe piețele pe care există furnizori cu putere semnificativă (adică nu sunt suficient de competitive) pentru remedierea problemelor concurenței.

În conformitate cu art. 9 alin. (1) lit. k), l), m) și n) și art.51-53 din Legea comunicațiilor electronice nr.241-XVI din 15.11.2007, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (Agenția) identifică piețelor relevante, efectuează analizele de piață în situațiile în care acestea sunt obligatorii, potrivit legii, desemnează furnizorii de rețele și/sau servicii de comunicații electronice cu putere semnificativă pe piața relevantă și punerea în sarcina acestora a unor cerințe obligatorii ce țin de asigurarea interconectării rețelelor și accesului la rețelele și/sau serviciile de comunicații electronice sau de protecția utilizatorilor.

Conform art.53 alin.3) al Legii comunicațiilor electronice, în cazul determinării furnizorilor cu putere semnificativă are dreptul să stabilească una sau mai multe dintre obligațiile prevăzute în lege (articolele 43-49).

Piața de acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix și piața de acces cu ridicata în bandă largă au fost identificate prin Hotărârile Consiliului de Administrație al Agenției nr. 9 din 18.03.2010 și, respectiv, 10 din 18.03.2010.

În temeiul prevederilor legale menționate mai sus, a fost efectuată analiza în detaliu a piețelor relevante, care a relevat existența puterii semnificative a S.A.”Moldtelecom” pe piața de acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix și piața de acces cu ridicata în bandă largă. Analizele finale au fost publicate de Agenție pe data de 24.09.2010 pe pagina sa de Internet.

Agenția, prin Hotărârile Consiliului de Administrație nr. 29 și 30 din 28.09.2010, a desemnat S.A.”Moldtelecom” cu putere semnificativă pe piața de acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix (denumirea generică – *Piața 4*) și, respectiv, pe piața de acces cu ridicata în bandă largă (denumirea generică – *Piața 5*).

Prima consultare publică a proiectului nominalizat s-a desfășurat în perioada 26 august – 24 septembrie 2010. În urma consultării publice Agenția a operat o serie de modificări și completări la proiect, după care a decis să expună documentul la consultarea publică repetată.

Astfel, Agenția a expus spre consultare publică repetată proiectul remediilor pe piețele 4 și 5 (obligațiilor preventive în sarcina S.A.”Moldtelecom” cu putere semnificativă pe piețele

relevante) în perioada 14 ianuarie – 7 februarie 2011. La solicitarea S.A.”Moldtelecom” Agenția a decis să extindă termenul de consultare publică a proiectului nominalizat până pe data de 21 februarie 2011. De asemenea, în perioada menționată Agenția a organizat preconsultări cu furnizorii interesați asupra proiectului de remedii.

În perioada consultării publice repetate au parvenit recomandări din partea „Arax-Impex”S.R.L. S.A.”Moldtelecom” nu a prezentat propuneri și obiecții asupra proiectului în adresa Agenției.

Agenția a analizat sugestiile și propunerile părților și a descris în Sinteza Recomandărilor deciziile luate pe marginea acestora și argumentarea lor. De asemenea, urmare a preconsultărilor efectuate, Agenția a decis separarea în documente distincte a obligațiilor pentru piața 4 și 5.

Pe data de 23 martie 2011 Agenția a publicat versiunea finală a proiectelor privind remediile pe piețele 4 și 5 pe care le înaintează spre aprobare.

Această expunere de motive la proiectele de hotărâri ale Consiliului de Administrație al Agenției privind impunerea obligațiilor preventive în sarcina S.A.”Moldtelecom” pe piața de acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix și piața de acces cu ridicata în bandă largă descrie circumstanțele care determină luarea acestor decizii, raționamentele Agenției privind proporționalitatea obligațiilor precum și previziuni privind impactul obligațiilor date.

II. Cadrul legal privind impunerea obligațiilor preventive

Cadrul legal național oferă Agenției autoritatea de a impune una sau mai multe obligații preventive (remedii) pentru remedierea problemelor concurenței depistate în cadrul Analizei piețelor relevante. Generic, aceste obligații pot fi următoarele:

- 1) Obligația cu privire la acces/interconectare;
- 2) Obligația cu privire la transparența serviciilor de acces/interconectare;
- 3) Obligația cu privire la nediscriminarea furnizorilor;
- 4) Obligația de control al costurilor și orientare la costuri a prețurilor;
- 5) Obligația de evidență contabilă separată;

Prin probleme ale concurenței se au în vedere riscurile generate de existența puterii semnificative pe piață a unui/unor furnizor/i. Astfel nu este neapărat necesar să fi existat situații de aplicare în trecut sau în prezent a puterii semnificative în detrimentul concurenței. În asemenea condiții, remediile au drept scop prevenirea aplicării anticompetitive a forței de piață de către furnizorii cu putere semnificativă, iar în cazurile potențialei existențe a unor asemenea practici în trecut sau în prezent – de a le stopa și de a le preveni pe viitor.

Obligațiile menționate sunt în corespundere cu obligațiile prevăzute de Directiva Uniunii Europene 2002/19/EC privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (directiva accesului), dar nu includ posibilitatea separării structurale drept ultim remediu, în cazul când acestea menționate nu sunt suficiente pentru a redresa problemele concurențiale.

Prevederile Legii comunicațiilor electronice în ceea ce privește atribuțiile Agenției de a stabili obligații preventive în sarcina furnizorilor cu putere semnificativă sunt stabilite în articolele 42-48:

III. Practicile europene

Pentru a stabili obligațiile ce trebuie aplicate și proporționalitatea lor, Agenția a acordat o atenție deosebită poziției comune adoptate de către autoritățile de reglementare din UE (ERG (06)33. Poziția comună revizuită a ERG cu privire la abordarea privind obligațiile corespunzătoare în cadrul de reglementare a rețelelor și serviciilor de comunicații electronice). Această poziție comună susține că sunt suficiente următoarele cinci obligații cu ridicata (prevăzute în Directiva UE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (directiva accesului)) pentru a rezolva o mare parte a eșecului pieței:

- Transparența
- Non-discriminarea
- Evidența contabilă separată
- Accesul și interconectarea
- Controlul prețurilor și evidența costurilor.

Directiva 2009/140/CE (“Better regulation” Directive) de asemenea prevede și separarea funcțională drept ultim remediu dacă celelalte nu se dovedesc eficiente. Legea comunicațiilor electronice nu prevede posibilitatea acestui remediu.

Poziția comună a Grupului Regulatorilor Europeni (ERG) în continuare formulează principiile pe care autoritățile naționale de reglementare (ANR) ar trebui să le urmeze atunci când selectează obligațiile. Aceste principii au fost expuse pe larg în Analiza pieței de acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix și Analiza pieței de acces cu ridicata în bandă largă.

De asemenea în Analizele date au fost propuse remediile care ar trebui să fie aplicate de Agenție pentru a soluționa problemele identificate ale concurenței.

Menționăm că măsurile alese de Agenție (furnizarea serviciilor de acces, transparența, inclusiv publicarea unei oferte publice de referință, nediscriminarea în legătură cu accesul

evidența contabilă separată, controlul tarifelor și orientarea la costuri) în calitate de remedii sunt aplicate de majoritatea regulatorilor europeni.

IV. Necesitatea impunerii obligațiilor

Menționăm că cadrul dat de reglementare ține de reglementarea preventivă (*ex-ante*). Acest concept de reglementare este de a preveni un potențial uz de puterea semnificativă de piață în detrimentul competiției durabile. Chiar dacă cazuri de uz al unei asemenea puteri ar fi existat în trecut sau în prezent, identificarea acestor practici și penalizarea lor ține, de regulă, de instrumentele reglementării *ex-post* a concurenței, specifice pentru autoritățile din domeniul general al concurenței.

Un exemplu unde se descrie diferența între reglementarea *ex-ante* și *ex-post* este instrumentarul pentru reglementare a sectorului TIC elaborat de către *infoDev* și ITU, cu suportul Comisiei Europene¹:

Cu toate că cazurile când un furnizor a utilizat forța sa de piață pentru a distorsiona concurența sunt o dovadă concludentă că asemenea furnizor are putere semnificativă de piață, nu este necesar ca cazurile tradiționale de abuz de situația dominantă să existe pentru a identifica capacitatea furnizorilor dați de a distorsiona piața pe termen lung. Mai mult, reglementarea ex-ante vizează în primul rând identificarea locurilor înguste care au capacitatea de a împiedica concurența să se dezvolte durabil și impunerea obligațiilor care să prevină utilizarea puterii date de piață în detrimentul concurenței.

Problemele concurențiale la nivelul pieței relevante de acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix și la nivelul pieței de acces cu ridicata în bandă largă identificate de Agenție în analize, vizează atât aspecte referitoare la nivelul tarifelor de pentru acces practicate, cât și aspecte non-tarifare.

Agenția consideră că în absența reglementării *ex-ante* a pieței de acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix și a pieței de acces cu ridicata în bandă largă, riscurile identificate pot produce distorsiuni ale pieței de acces fix la servicii de bandă largă, situate în avalul acestor. Prin urmare, obligațiile propuse spre a fi impuse trebuie să țină cont de aceste riscuri ale pieței și reprezintă acțiunile minime necesare pentru remedierea lor.

Necesitatea specifică de impunere a obligației privind serviciile de bitstream (remediile pentru Piața 5) reiese din faptul că impunerea doar remediilor pe Piața 4 (Accesul cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix) nu este suficientă pentru a remedia problemele concurenței, deoarece obținerea accesului la infrastructura dată necesită timp și investiții substanțiale. Aceasta acordă avantaj concurențial Moldtelecom pe o piață marcată puternic de factorii costurilor irecuperabile și a investițiilor de scară. Prin urmare, avantajul

¹ infoDev and ITU. ICT regulation toolkit. P.2.3.3 *Ex Ante and Ex Post Regulation*

competitiv menționat poate duce la blocarea pieței, prin ocuparea pieței de către furnizorul care controlează infrastructura esențială și imposibilitatea concurenților de a o replica în condiții economice eficiente.

V. Remediile propuse și proporționalitatea în raport cu problemele

După cum Agenția a menționat anterior, existența puterii semnificative pe piața de acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix și pe piața de acces cu ridicata în bandă largă creează riscuri serioase pentru piața din aval cu amănuntul.

Atunci când concurența pe o piață nu este efectivă, adică există furnizori cu putere semnificativă care se pot comporta independent de concurenți, cumpărători și de utilizatorii finali, remediile trebuie să impună furnizarea serviciilor într-o astfel de manieră, care ar simula un mediu competitiv eficient în care s-ar oferi serviciile. Prin urmare, remediile au ca scop descurajarea acțiunilor furnizorilor cu putere semnificativă de a adopta măsuri ce nu s-ar produce în cazul unei piețe eficient competitive și de a compensa lipsa de motivație a furnizorilor ce controlează resursele cu ridicata esențiale (unde de regulă este situată puterea semnificativă de piață) de a le furniza și concurenților de pe piețele cu amănuntul.

Este de menționat că odată ce simularea unei piețe cu concurență efectivă, măsurile impuse lasă posibilitatea pentru furnizori să încaseze plăți echitabile pentru serviciile prestate, care asigură un nivel rezonabil de rentabilitate a capitalului implicat.

Asigurarea accesului la unele elemente specifice ale rețelei, la infrastructura asociată și de utilizare a acestora

În conformitate cu proiectul remediilor propuse pentru consultare în sarcina S.A. "Moldtelecom", este impusă obligația de a asigura accesul la unele elemente specifice ale rețelei, la infrastructura asociată și de utilizare a acestora. După cum a fost arătat în analizele de piață efectuate de Agenție, S.A. "Moldtelecom" are, în cazul accesului cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix, o cotă de piață a de peste 98%, iar în cazul pieței de acces cu ridicata în bandă largă o cotă de piață de aproape 95%.

Agenția a identificat că S.A. "Moldtelecom" nu are stimulente concurențiale (constrângeri directe și indirecte legate de furnizarea de către concurenți de servicii cu ridicata relevante) pentru a-l determina să furnizeze accesul concurenților la infrastructura și serviciile cu ridicata relevante pentru furnizarea accesului în bandă largă. La rândul său, lipsa unor astfel de furnizări pe piață poate duce la blocarea pieței. Fără furnizarea accesului la infrastructura de rețea operată de Moldtelecom, furnizorii concurenți nu pot să concureze, decât doar prin investiții economice nerezonabile (prin urmare - improbabile).

Prin urmare este necesar accesul necondiționat la bucla locală, pentru a permite furnizorilor concurenți să creeze rețelele lor de acces în bandă largă. De asemenea este necesar ca

Moldtelecom să ofere acces și la facilitățile aferente care, dacă nu ar fi furnizate, ar prezenta o barieră semnificativă (inclusiv costuri insurmontabile sau semnificative pentru replicare, timp îndelungat necesar pentru replicare) pentru obținerea efectivă a accesului.

Totodată Agenția a considerat că doar obligația de acces fizic la buclă locală și la facilități conexe poate să ceară costuri și timp însemnate pentru replicarea infrastructurii de acces în bandă largă de care deja dispune Moldtelecom, sau pe care o poate instala semnificativ mai ușor datorită controlului infrastructurii esențiale, economiilor de scară, gamă și densitate, puterii de piață. Prin urmare lipsa posibilității concurenților de a replica rapiditatea desfășurării rețelei de acces în bandă largă proprii acordă Moldtelecom avantajul primului venit pe piață și poate duce la blocarea pieței (market foreclosure). Prin urmare, este impusă obligația de a oferi servicii de bitstream, care vor permite furnizorilor concurenți intrarea rapidă pe piață. În același timp, obligația de acces de bitstream este concepută astfel, încât să motiveze solicitanții de acces să urce pe scara investițiilor, trecând treptat la produse cu ridicata ce asigură accesul mai aproape de abonat și permite o diversificare mai înaltă a ofertelor cu amănuntul.

Obligația dată reduce riscurile identificate de neacordare a accesului sau cele de retragere a accesului deja acordat.

S.A. "Moldtelecom" va avea obligația să furnizeze următoarele tipuri de acces fizic la bucla/subbucla locală: acces total, acces partajat și acces de tip bitstream.

Moldtelecom va avea obligația de oferire a serviciilor de colocare la orice locație de acces sau, după caz locație de colectare solocitată, iar în cazul în care nu dispune de capacități pentru oferirea serviciului de colocare fizică, acesta va furniza colocare virtuală la orice locație de acces. Această obligație ține cont de faptul că furnizorii pot avea nevoie de multitudine de accesuri la rețele și infrastructura de rețea a Moldtelecom, deci, să aibă nevoie de facilitățile de colocare respectivă. În acest sens, serviciile de colocare oferite pentru acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix și pentru acces cu ridicata în bandă largă nu vor limita furnizorilor care solicită accesul posibilitatea de a utiliza facilitățile de colocare pentru alte necesități de acces.

De asemenea este necesară obligația de a fi furnizate orice servicii adiționale necesare pentru utilizarea efectivă a accesului la bucla locală, astfel ca colocare, trecere prin canalizare, spații tehnologice, backhole, etc. Aceasta vine să reducă riscurile legate de imposibilitatea de a utiliza efectiv serviciile pe care furnizorii dați sunt obligați să le furnizeze.

Transparență în furnizarea serviciilor de acces

În cadrul obligației de asigurare a transparenței activităților ce țin de acces cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix și accesul cu ridicata în bandă largă, Agenția a propus obligația în sarcina Moldtelecom de a publica oferte de referință pentru acces. Oferta de referință ar reprezenta un angajament public de a furniza servicii de acces la bucla/subbucla locală și servicii asociate oricărui furnizor-solicitant în toate locațiile publicate și în

condițiile și termenii anunțați, precum și informații despre rețeaua de acces și infrastructura asociată oferită în legătură cu aceasta. furnizorilor care îl solicită în vederea furnizării serviciilor cu amănuntul în bandă largă.

În absența publicării ofertei de referință nu ar exista stabilitate suficientă pe piețele de acces, iar dorința furnizorilor să investească ar fi subminată.

Oferta de referință a Moldtelecom ar urma să asigure transparență în ce privește oferirea de informații suficiente pentru a permite concurenților Moldtelecom să facă aprecieri tehnice și comerciale în ceea ce privește accesul și pentru a putea lua decizii de lungă durată.

Obligația de publicare a Ofertei de referință ar asigura că furnizorii ce intenționează să solicite acces la bucla/subbucla locală (inclusiv și furnizori potențiali, investitori) pot cunoaște bine din start care pot fi cheltuielile lor și timpul necesar pentru obținerea accesului și că aceștia își pot planifica eficient resursele. De asemenea, aceste obligații le vor asigura că obțin aceleași condiții de acces ca și alți furnizori și că nu sunt discriminați. De asemenea, aceste obligații vor asigura reducerea din dezechilibrul de putere de negociere între furnizori, odată ce furnizorii cu obligații vor trebui să accepte furnizarea serviciilor cu condiții oferite public.

Nediscriminarea furnizorilor ce achiziționează serviciul de acces

Această obligație este pusă în sarcina Moldtelecom, în ceea ce privește accesul cu ridicata la infrastructura de rețea la un punct fix și accesul cu ridicata în bandă largă. Aceasta urmează să asigure că nu sunt oferite serviciile respective la condiții esențial diferite și că produsele oferite terților sunt echivalente celor oferite propriilor activități cu amănuntul. Realizarea acestor cerințe va asigura prevenirea distorsiunilor de piață.

Cerința de nediscriminare ar trebui să asigure că noii intrați vor fi capabili să concureze în condiții egale. Astfel condițiile furnizării serviciilor cu ridicata de acces la infrastructura de rețea la un punct fix și în bandă largă oferite unor furnizori concurenți trebuie să fie nu mai puțin favorabile decât cele oferite de Moldtelecom propriilor activități cu amănuntul de acces în bandă largă

În absența acestei cerințe, Moldtelecom ar avea un stimulent să ofere un tratament preferențial activităților sale în aval. Aceasta se poate manifesta, spre exemplu, prin termeni mai favorabili de oferire a accesului pentru proprii clienți sau prin constrângere prin preț a concurenților, aplicând o marjă comercială mică la costurile serviciilor cu ridicata atunci când vinde servicii pe piața cu amănuntul sau vânzarea serviciilor cu amănuntul sub nivelul costului economic.

Cerința de nediscriminare trebuie să asigure că nu există avantajul neloyal al primului intrat. În absența acestei cerințe, Moldtelecom ar avea un stimulent să ofere un tratament preferențial activităților sale în aval.

Controlul prețurilor, inclusiv fundamentarea prețurilor în funcție de costuri

În conformitate cu prevederile remediilor, Moldtelecom va avea obligația de a stabili prețurile cu ridicata orientate la costul LRIC pentru serviciile de acces fizic la bucla locală și serviciile asociate acestuia, precum și serviciile asociate accesului de tip bitstream sau cu o reducere rezonabilă comparativ cu prețurile echivalente cu amănuntul în baza costurilor evitabile la furnizarea serviciului cu ridicata (retail-minus) pentru acces de tip bitstream. Această obligație este impusă în vederea asigurării unor prețuri care să asigure că serviciile cu ridicata furnizate produc intrări echivalente pentru furnizorii ce solicită accesul și pentru afacerea cu amănuntul a Moldtelecom.

În cazul accesului de tip bitstream, prețurile bazate pe costuri nu sunt neapărat adecvate deoarece acestea pot inhiba stimulentele pentru investiții ale Moldtelecom și pot da naștere unui preț de evacuare în ceea ce privește serviciile în amonte (acces la buclă și acces partajat).

Suplimentar Moldtelecom va trebui să asigure detalierea suficientă a prețurilor pentru a asigura ca furnizorii-solicitanți nu plătesc pentru resurse care nu sunt necesare serviciului de acces pe care l-au solicitat

Având în vedere că Agenția încă nu dispune de instrumentele necesare pentru calcularea costurilor LRIC relevante pentru serviciile de acces la bucla locală, pentru determinarea prețurilor stabilite este utilizată metoda comparării (Benchmarking). Pentru serviciile de bitstream este utilizată metoda Retail-minus, cu aplicare de reducere în raport cu tarifele cu amănuntul pentru servicii similare cu amănuntul.

Stabilirea prețurilor pentru serviciul de bitstream în raport procentual față de tarifele cu amănuntul ale Moldtelecom se bazează pe principiul Retail minus costurile evitabile și este necesară în lipsa unui instrument de calculare Bottom-up a costului furnizării acestor servicii. Pe de altă parte, această abordare asigură că tarifele pentru serviciile cu ridicata corelează cu serviciile cu amănuntul și nu admit o constrângere a marjei profitului. În acest caz, procentele reducerii trebuie să asigure că nu sunt mai mici decât ponderea în tariful cu amănuntul a costurilor comerciale, de achiziție a abonaților, modeme și alte echipamente terminale, costul serviciilor de IP tranzit (acces la internet global) și de IP peering, costurile legate de transportul fluxurilor de la punctul de agregare, billing, autorizare, servicii suprapuse accesului în bandă largă. Agenția poate revedea aceste cote procentuale în vederea majorării doar în caz dacă Moldtelecom vine cu argumentarea care justifică că acoperirea costurilor menționate și a altor costuri evitabile (evitabile în cazul serviciului bitstream) poate fi replicată într-un mod mai eficient.

Evidență contabilă separată

Obligația de ținere a evidenței contabile separate va fi pusă în sarcina Moldtelecom. Această concluzie se bazează pe faptul că Moldtelecom deține putere semnificativă pe mai multe piețe (inclusiv există temei să se suspecteze puterea semnificativă și pe altele, unde încă nu s-a propus sau finalizat o analiză de piață în acest sens) și pe faptul că Moldtelecom deține cote mari pe unele din piețele cu amănuntul (spre exemplu piețele de servicii de telefonie fixă și de acces fix în bandă largă). Asigurarea controlului dacă obligația de nediscriminare este efectiv respectată este extrem de dificilă în cazurile când furnizorul deține putere semnificativă pe mai multe piețe și, mai ales dacă deține cote importante pe piețele cu amănuntul, are talie mare în raport cu concurenții ceea ce-i permite să susțină și o reducere a tarifelor cu amănuntul în detrimentul concurenței.

Obligația de evidență contabilă separată a Moldtelecom va asigura în primul rând transparent că obligația de nediscriminare pe mai multe piețe este respectată eficient, inclusiv în raport cu transferurile interne ale acestui furnizor. Într-al doilea rând se va asigura transparent controlul faptului dacă furnizorul nu subvenționează încrucișat între activitățile sale (mai ales între activitățile de rețea și cele cu amănuntul) și nici nu practică politici tarifare de ruinare a concurenților pe piețele cu amănuntul. Într-al treilea rând evidența contabilă separată va servi instrument util pentru calcularea tarifelor pentru servicii în bază de costuri deplin alocate (FDC), cum, spre exemplu, pentru serviciile cu amănuntul de telefonie fixă. În al patrulea rând, evidența contabilă separată va servi un instrument util managementului Companiei pentru luarea deciziilor manageriale și pentru eficientizarea activităților sale.