



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind
comunicațiile electronice**

Analizând **propunerea legislativă privind comunicațiile electronice**, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.plx238 din 14.06.2012,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Potrivit Expunerii de motive, propunerea legislativă are ca obiect transpunerea în legislația națională a normelor cuprinse în Directiva 2009/136/CE și în Directiva 2009/140/CE, în scopul evitării angajării răspunderii statului român în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru neîndeplinirea obligației de transpunere a acestor directive.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu prevederile art.75 alin.(1) din Constituție, republicată.

2. Cadrul normativ al Uniunii Europene referitor la rețelele și serviciile de comunicații electronice este format din cinci directive: **Directiva 2002/19/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva privind accesul), **Directiva 2002/20/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor

de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea), **Directiva 2002/21/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru), **Directiva 2002/22/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile de comunicații electronice (directiva privind serviciul universal) și **Directiva 2002/58/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice).

Periodic, acest cadru normativ face obiectul unei revizuirii realizate de către Comisie, în special cu scopul de a determina necesitatea modificărilor, având în vedere evoluția tehnologică și cea a pieței, iar ultimele intervenții s-au concretizat în adoptarea a două directive: **Directiva 2009/136/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 *de modificare a Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile de comunicații electronice, a Directivei 2002/58/CE privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice și a Regulamentului (CE) nr.2006/2004/CE privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului*, și, respectiv, **Directiva 2009/140/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 *de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, 2002/19/ CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice*.

În dreptul intern, cele 5 directive care alcătuiesc cadrul normativ al Uniunii referitor la comunicațiile electronice au făcut obiectul transpunerii prin **Ordonanța Guvernului nr.34/2002** privind accesul la rețelele publice de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora - abrogată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2002** privind cadrul general de reglementare a comunicațiilor,

aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.591/2002, cu modificările și completările ulterioare, precum și prin **Legea nr.304/2003** pentru serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile de comunicații electronice - de asemenea abrogată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011.

Ultimele două directive adoptate la nivelul Uniunii, anume Directiva nr.2009/136/CE și Directiva nr.2009/140/CE, au avut ca **termen de transpunere data de 25 mai 2011**. Ca urmare a nerespectării acestuia, Comisia Europeană a declanșat proceduri prealabile acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în temeiul **art.258 din TFUE**, România primind pe 18 iulie 2011 *Notificarea de punere în întârziere* în cauzele nr.2011/0939, respectiv nr.2011/0940. În data de 24 noiembrie 2011, Comisia a emis avizul motivat în cauzele menționate, ultima etapă precontencioasă a acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, stabilind **data de 25 ianuarie 2012 ca termen de conformare și de comunicare a măsurilor de transpunere a acestor directive**, înainte de a sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Înăuntrul acestui nou termen fixat de Comisie, a fost adoptată **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.925 din 27 decembrie 2011 - cu scopul declarat în Nota de fundamentare - al transpunerii modificărilor și completărilor aduse prin Directiva nr.2009/140/CE, respectiv prin Directiva nr.2009/136/CE, precum și al instituirii unei reglementări unice în materie.

În legătură cu obligația transpunerii, semnalăm că o transpunere incompletă a directivelor care alcătuiesc cadrul normativ al Uniunii referitor la comunicațiile electronice, așa cum rezultă atât din mențiunea din partea finală a **propunerii legislative**, cât și din analiza comparativă a textului propunerii și a directivelor, ar putea conduce la declanșarea de către Comisia Europeană a *procedurii de infringement* împotriva statului român. Astfel, transpunerea **incorectă** sau **incompletă** și neluarea măsurilor interne de remediere se poate solda cu sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o acțiune în constatarea încălcării obligațiilor care îi revin României, în temeiul tratatelor, prevăzută de art.258 și 260 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.

3. Menționăm că o propunere legislativă cu același obiect de reglementare a fost transmisă spre avizare Consiliului Legislativ, de către Secretarul General al Senatului, cu adresa nr.B125 din 8.03.2011. Propunerea respectivă a fost avizată favorabil cu observații și propuneri (aviz nr.404 din 5.04.2011), dar a fost retrasă de către inițiator la data de 4.10.2011.

Ulterior, a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, al cărei conținut este aproape identic cu cel al propunerii legislative supusă avizării.

Semnalăm că prin ordonanța de urgență sus-menționată au fost modificate/completate/abrogate mai multe acte normative, aceleași acte fiind propuse din nou la intervențiile respective prin prezenta propunere legislativă.

Totodată, semnalăm că art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în procesul de legiferare „este **interzisă instituirea aceluiași reglementări** în mai multe articole sau alineate din același act normativ, ori **în două** sau mai multe **acte normative**”.

Având în vedere că, în momentul de față, se află în vigoare **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011**, pentru evitarea creării unui paralelism în reglementare, o soluție o constituie dispunerea **abrogării** acesteia, răspunzându-se în acest fel cerințelor de la alin.(2) al art.16 sus-menționat.

O altă soluție a rezolvării acestei situații o constituie elaborarea unei noi propuneri legislative sub forma unor intervenții asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011.

Menționăm însă că eventualele modificări care s-ar dori a fi făcute în raport cu textul ordonanței de urgență ar putea fi făcute cu ocazia aprobării acesteia prin lege.

4. La **art.4 alin.(1) partea introductivă**, pentru respectarea uzanței redactării actelor normative, propunem înlocuirea sintagmei „următorii termeni se definesc astfel:” prin formularea „termenii și expresiile de mai jos au următoarea semnificație:”.

La același alineat, având în vedere numărul mare de definiții prevăzute, sugerăm ordonarea alfabetică a termenilor/expresiilor definiți/definite, altfel, identificarea fiind foarte anevoioasă.

La **pct.13** este stabilit sensul expresiei „atribuirea **unei benzi de frecvențe**”, deși textul Directivei 2002/21/CE, astfel cum a fost

modificat prin Directiva 2009/140/CE, și anume art.2 lit.q), definește expresia „alocarea **spectrului**”. Propunem adaptarea textului propunerii legislative la cel al directivei, mai cu seamă că atât expresia definită, cât și definiția propriu-zisă conțin referirea la banda de frecvențe, iar potrivit regulilor juridice, o noțiune nu se definește prin ea înseși.

La **pct.14 și 15**, cuprinzând definițiile „alocării/assignării unei frecvențe sau a unui canal radio”, semnalăm că atât expresiile definite, cât și explicitările folosite sunt asemănătoare. Având în vedere și norma propusă la art.23 alin.(2), pentru a nu se interpreta că expresiile în cauză sunt sinonime, este necesară o dezvoltare a definițiilor acestora, astfel încât din cuprinsul lor să reiasă cu suficientă claritate deosebirile dintre ele.

La **pct.27** semnalăm că definiția „accesului” cuprinsă la art.2 lit.a) din Directiva 2002/19/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE, are alt înțeles, fiind necesară înlocuirea termenului „terț” prin expresia „altei persoane”.

Din aceleași motive, precum și pentru corelare terminologică, la **pct.26**, propunem înlocuirea sintagmei „pune la dispoziție terților” prin formularea „pune la dispoziție **altor persoane**”.

La **pct.38**, precizăm că termenul „rutarea” nu este propriu limbii române, motiv pentru care propunem folosirea termenului „dirijarea”, regăsit și în art.2 lit.d) din Directiva 2002/22/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE.

La **pct.40**, având în vedere definiția „numărului nongeografic” cuprinsă la art.2 lit.f) din Directiva 2002/22/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE, propunem înlocuirea sintagmei „serviciilor de comunicații electronice la puncte mobile” prin expresia „serviciilor **de telefonie mobilă**”.

La **pct.48**, sugerăm revederea definiției date termenului „codare”, întrucât pentru explicitarea sa, se folosește același cuvânt.

5. Deși propunerea legislativă se referă la „drepturile și obligațiile prevăzute în autorizația generală” (art.6 alin.(4), respectiv art.7 alin.(2)), precum și la faptul că „autorizația generală stabilește drepturile și obligațiile ce revin furnizorilor” (art.8 alin.(1)), nu transpune dispozițiile art.4 alin.(1) din Directiva 2002/20/CE, potrivit cărora „întreprinderile autorizate în temeiul articolului 3 au dreptul: (a) să furnizeze rețele și servicii de comunicații

electronice; (b) să li se ia în considerare cererea de acordare a drepturilor de instalare a infrastructurii în conformitate cu articolul 11 din Directiva 2002/21/CE (directiva-cadru)”.

În aceste condiții, în propunerea legislativă nu se prevede lista drepturilor minime care decurg din autorizația generală, astfel încât **caracterul general** al autorizației să rezulte dintr-un set minim de prerogative recunoscute și garantate tuturor furnizorilor.

Menționăm că doar alin.(2) al art.4 din Directiva 2002/20/CE - care stabilește drepturile pe care le conferă în subsidiar autorizația generală - a fost transpus în cadrul art.10 alin.(2) al propunerii legislative.

6. În aceeași ordine de idei, semnalăm că, deși **art.9 alin.(1)** reglementează **modificarea autorizației generale**, cu respectarea principiilor obiectivității și proporționalității, printre altele, în situațiile în care circumstanțele în care autorizația generală a fost emisă s-au modificat, **propunerea legislativă nu transpune integral dispozițiile alin.(1) al art.14 - „Modificarea drepturilor și obligațiilor” din Directiva 2002/20/CE**, modificat prin Directiva 2009/140/CE. Astfel, potrivit textului din directivă, **statele membre trebuie să ia măsuri astfel încât drepturile, condițiile și procedurile privind autorizațiile generale și drepturile de utilizare sau drepturile de instalare a infrastructurii să poată fi modificate** numai în cazuri justificate în mod obiectiv și într-o măsură rezonabilă, luându-se în considerare, după caz, condițiile specifice aplicabile drepturilor transferabile de utilizare a frecvențelor radio. În plus, cu excepția cazurilor în care modificările propuse sunt minore și au fost convenite cu deținătorul drepturilor sau al autorizației generale, **intenția de a efectua astfel de modificări se notifică** în mod corespunzător, punându-se la dispoziția părților interesate, inclusiv a utilizatorilor și a consumatorilor, un termen suficient pentru a-și exprima opiniile cu privire la modificările propuse, termen **care nu poate fi**, decât în cazuri excepționale, **mai mic de patru săptămâni**.

7. La **art.27**, se prevede că, în anumite situații, dreptul de utilizare a frecvențelor radio poate fi retras, total sau parțial.

Menționăm că, potrivit normei propuse la art.24 alin.(1), **licența de utilizare** a frecvențelor radio este un **act administrativ** prin care se acordă, în anumite condiții, **dreptul de a utiliza** una sau mai multe frecvențe radio.

Având în vedere că, într-o limbaj juridic corect, drepturile se sting, nu se retrag, iar actele administrative se revocă, propunem reformularea alin.(1)-(4) ale art.27 prin referirea la **revocarea, în tot sau în parte, a licenței de utilizare.**

8. La art.31 alin.(2), întrucât art.24 alin.(2) lit.e), la care se face trimitere, nu stabilește principii, ci **condiții** în care titularul licenței de utilizare a frecvențelor radio poate exercita dreptul de a utiliza una sau mai multe frecvențe radio, este necesară reformularea textului în mod corespunzător.

9. La art.50 alin.(3), pentru un plus de rigoare normativă, propunem înlocuirea sintagmei „în condițiile alin.(1) și (2) și ale art.51” prin formularea „**în condițiile prevăzute la alin.(1) sau, după caz, la alin.(2), precum și la art.51**”. Semnalăm că nu este posibilă întrunirea cumulativă a condițiilor prevăzute la alin.(1) și (2), întrucât aceste alineate prevăd durate contractuale diferite.

10. La art.52 alin.(1), semnalăm că norma propusă este contrară Directivei 2002/22/CE și trebuie eliminată.

Astfel, la alineatul sus-menționat se menționează că prevederile Ordonanței Guvernului nr.130/2000 privind protecția consumatorilor la încheierea și executarea contractelor la distanță, republicată, cu modificările ulterioare, nu se aplică în ceea ce privește contractele reglementate de paragraful 2 - „Încheierea și executarea contractelor la distanță” al Secțiunii 1 - „Contractele” din Capitolul V - „Drepturile utilizatorilor finali”.

Precizăm că Ordonanța Guvernului nr.130/2000 transpune parțial Directiva 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 1997 privind protecția consumatorilor cu privire la contractele la distanță, iar potrivit considerentului (30) din preambulul Directivei 2002/22/CE, „... **cerințele legislației comunitare în vigoare de protecție a consumatorilor în materie de contracte, în special Directiva 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive din contractele încheiate cu consumatorii și Directiva 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 1997 privind protecția consumatorilor cu privire la contractele la distanță, se aplică în tranzacțiile efectuate de consumatori prin rețele și servicii electronice**”.

11. La **art.75 alin.(1) partea introductivă**, pentru o exprimare adecvată, este necesară înlocuirea sintagmei „li s-au asignat numere” prin sintagma „li s-au **alocat** numere”.

12. Semnalăm că, prin **art.88**, s-a transpus eronat, sub aspect terminologic, art.13 din Directiva 2002/22/CE, făcându-se confuzie între compensarea costurilor și repartizarea costurilor și instituindu-se **un** mecanism hibrid de compensare a costului net al obligațiilor privind serviciul universal, cu respectarea principiilor transparenței, minimeii atingeri aduse concurenței, nediscriminării și proporționalității, bazat pe contribuții ale furnizorilor de rețele și servicii de comunicații electronice.

Menționăm că, în conformitate cu prevederile art.13 alin.(1) din Directiva 2002/22/CE, în cazul în care autoritățile naționale de reglementare constată că o întreprindere este supusă unei îndatoriri nejustificate, statele membre trebuie să decidă: (a) **introducerea unui mecanism de compensare a întreprinderii în cauză pentru costurile nete** calculate în condiții de transparență și **pornind de la fondurile publice și (b) repartizarea costului net** al obligațiilor de serviciu universal **între furnizorii de rețele și servicii** de comunicații electronice. Pentru acoperirea ipotezei în care, din cele două posibilități pe care statele membre trebuie să le prevadă în legislația națională - compensare, respectiv repartizare - se optează pentru repartizare ca modalitate de remediere a situației în care o întreprindere este supusă unei îndatoriri nejustificate, statele membre au obligația, potrivit alin.(2) al art.13 din aceeași directivă, de a stabili și **un mecanism de repartizare** administrat de autoritatea națională de reglementare sau de un organism independent de beneficiarii săi, sub supravegherea autorității naționale de reglementare.

În considerarea celor de mai sus, apreciem că este necesară revederea textului art.88 și punerea sa de acord cu normele din directivă, în sensul reglementării atât a mecanismului de compensare, cât și a celui de repartizare.

13. La **art.101**, în ipoteza în care termenul „transcontrol” nu se regăsește printre definițiile din cuprinsul actelor normative la care face trimitere art.4 alin.(2) - definiții cu care propunerea legislativă se completează -, acesta necesită a fi explicat sau înlocuit printr-un echivalent din care să rezulte cu claritate sensul său.

14. Referitor la **art.104**, menționăm că acesta nu are în vedere și art.6 alin.(4) din Directiva 2002/19/CE, care a avut drept corespondent

art.7 din Hotărârea Guvernului nr.810/2009 - abrogat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011. Sugerăm să se analizeze dacă nu este cazul transpunerii alineatului respectiv, potrivit căruia „Condițiile aplicate în conformitate cu prezentul articol nu aduc atingere competenței statelor membre de a impune obligații în ceea ce privește modul de prezentare a ghidurilor electronice de programe și a instrumentelor de prezentare și navigare similare”.

15. Semnalăm că, din redactarea **art.135**, nu reiese că, în vederea transpunerii art.6 al Directivei 2002/21/CE, România asigură înființarea **unui singur punct de informare care să permită accesul la toate consultările în curs**, ci doar că ANCOM are obligația de a publica textul supus consultării pe pagina de internet proprie. Ca urmare, este necesară reformularea corespunzătoare a textului.

16. Referitor la contravențiile prevăzute la **art.142** semnalăm că normele trebuie reanalizate, sub următoarele aspecte:

a) la **pct.4**, trimiterea la art.12 alin.(3) - care se referă la caracteristicile tehnice ale rețelelor publice de comunicații electronice - nu este suficientă pentru identificarea subiectului activ al contravenției. Este necesară, de aceea, completarea corespunzătoare a textului.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **pct.48**, în ceea ce privește trimiterea la art.101;

b) la **pct.8**, pentru rigoarea reglementării, este necesar ca textul să indice în mod expres articolele din cadrul Cap.III care stabilesc respectivele condiții și obligații.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **pct.11**;

c) norma propusă la **pct.55**, prin trimiterea generică la „obligațiile care decurg din regulamentele Uniunii Europene” nu este în concordanță cu dispozițiile art.3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora actele normative prin care se stabilesc contravenții trebuie să cuprindă **descrierea faptelor** ce constituie contravenții. Prin urmare, textul trebuie reformulat, astfel încât să prevadă în mod expres faptele sancționate drept contravenții.

17. La **art.143 alin.(1) lit.a)**, întrucât reglementarea-cadru în materia contravențiilor nu cuprinde norme referitoare la recidiva contravențională, este necesar ca textul să prevadă în mod expres ce

anume se are în vedere prin expresia „încălări repetate”, atât prin prevederea numărului de încălări, cât și a perioadei de timp de la săvârșirea primei contravenții care trebuie luată în considerare pentru a ne afla în prezența recidivei și, implicit, pentru aplicarea sancțiunii mai grave.

La **lit.b)**, semnalăm că, potrivit dispozițiilor art.3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare, în cazul sancțiunii cu amendă, se stabilește limita minimă și cea maximă a acesteia (adică, a amenzii) sau, după caz, cote procentuale din anumite valori. Prin urmare, amenda nu poate îmbrăca forma combinată a acestor două posibilități: limită maximă, reprezentată de o cotă procentuală, dintr-o valoare (cifra de afaceri, în cazul de față). Este, deci, necesară revederea textului, în sensul corelării cu alin.(1) al art.3 din actul normativ sus-menționat.

18. La **art.147**, pentru previzibilitatea reglementării, se impune completarea normei cu criterii în funcție de care să se poată aprecia că încălcarea obligațiilor prevăzute la art.141 alin.(1) este „gravă” sau „repetată”.

19. Semnalăm că actele normative a căror modificare/completare/abrogare se dispune la **pct.158, 159 și 160 alin.(2)** au suferit deja intervențiile legislative respective prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011.

Menționăm însă că, în ceea ce privește **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.22/2009, art.158 pct.9 și 12** vizează, în plus față de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, două intervenții constând în introducerea pct.20¹ la art.10 alin.(2), respectiv în modificarea art.10 alin.(2) pct.32.

De asemenea, referitor la **Hotărârea Guvernului nr.810/2009**, a cărei abrogare se dispune la **art.60 alin.(2) lit.e)**, menționăm că actualmente mai sunt în vigoare doar prevederile art.5 și ale art.8 alin.(1) lit.b) și alin.(2) și (3) din cadrul acesteia.

20. La **art.158 pct.9 partea dispozitivă**, pentru respectarea uzanței redactării actelor normative de completare, este necesară înlocuirea sintagmei „se introduce un nou punct, punctual 20¹, care va avea următorul cuprins:” prin formularea „se introduce un nou punct, **pct.20¹, cu următorul cuprins:**”.

21. Întrucât art.60 din Ordonanță de urgență a Guvernului nr.79/2002 privind cadrul general de reglementare a comunicațiilor - abrogat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 - prevedea că „Orice persoană care utilizează sau divulgă, în alte scopuri decât cele prevăzute de prezenta ordonanță de urgență, documente sau informații cu caracter de secret profesional, primite ori de care a luat cunoștință în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu serviciul, răspunde potrivit legii penale, putând fi obligată și la repararea prejudiciului cauzat”, apreciem că o asemenea dispoziție care să se refere explicit, atât la ANCOM, cât și la furnizori, având ca scop garantarea confidențialității, ar trebui inclusă în prezenta propunere legislativă.

22. La **mențiunea referitoare la transpunerea directivelor, liniuța a doua**, pentru cursivitatea exprimării, este necesară eliminarea conjuncției „și” situată înaintea cifrei „18”.

PREȘEDINTE

dr. Dragos NIESCU


București

Nr. 495/25.06.2012.