



CONSILIUL CONCURENȚEI
REGISTRATURA GENERALĂ

RG / 17806 / 15.12.2023

CONSILIUL
CONCURENȚEI
ROMÂNIA



Domnului Secretar General al Senatului Mario-Ovidiu OPREA

SENATUL ROMÂNIEI
PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Subiect: Adresa dumneavoastră nr. XXXV/5504/06.11.2023 (Cazul nr. 2302108)

Biroul permanent al Senatului

709. / 18. 12. 2023.

Stimate domnule Secretar general,

Vă transmitem, anexat, avizul negativ al Consiliul Concurenței cu privire *Propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice* (b625/30.10.2023), întrucât acesta conține dispoziții care nu corespund normelor de concurență și ajutor de stat.

Menționăm faptul că autoritatea de concurență s-a pronunțat asupra variantei transmise de dumneavoastră prin adresa menționată mai sus, motiv pentru care vă adresăm rugămintea ca modificările ulterioare ale proiectului de act normativ, efectuate în procedură parlamentară, să fie transmise Consiliului Concurenței în vederea reanalizării, dacă este cazul.

Cu deosebită considerație,

Bogdan M. CHIRIȚOIU

Președinte

Bogdan-Marius Chiritoiu / 2023.12.15
13:59:18 +02'00'



Biroul permanent al Senatului

709 / 18.12.2023

CONSILIUL
CONCURENȚEI
ROMÂNIA



AVIZ

referitor la Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice

Analizând inițiativa legislativă nr. b625/30.10.2023, înaintată de Secretarul General al Senatului României prin adresa nr. XXXV/5504/06.11.2023, înregistrată la Consiliul Concurenței cu nr. RG/15992/09.11.2023 (cazul nr. 2302108),

CONSILIUL CONCURENȚEI

În temeiul art. 19 alin. (4) lit. c) și art. 25 alin. (1) lit. l) din *Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, avizează negativ proiectul de lege, pentru următoarele considerente:

Serviciile comunitare de utilități publice sunt definite ca totalitatea activităților care asigură satisfacerea nevoilor esențiale de utilitate și interes public general cu caracter social ale colectivităților locale, și anume: alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate, procesarea apelor uzate din cadrul unităților administrativ-teritoriale printr-un serviciu public inteligent alternativ, colectarea, canalizarea și evacuarea apelor pluviale, alimentarea cu energie termică în sistem centralizat, salubritatea localităților, iluminatul public, alimentarea cu gaze naturale și transportul public local de călători.

Prin proiectul de act normativ supus avizării autorității de concurență se intenționează ca în lista cu serviciile comunitare de utilități publice să se regăsească, pe lângă serviciile enumerate mai sus, și "*serviciile de internet și televiziune*".

În conformitate cu art. 8 din *Legea nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare* (denumită, în continuare, *Legea nr. 51/2006*), autoritățile administrației publice locale au competență exclusivă în tot ceea ce privește înființarea, organizarea, gestionarea și funcționarea serviciilor de utilități publice, precum și în ceea ce privește crearea, dezvoltarea, modernizarea, reabilitarea și exploatarea bunurilor proprietate publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale care compun sistemele de utilități publice. Mai mult, autoritățile administrației publice locale au competențe partajate cu autoritățile administrației publice centrale și cu autoritățile de reglementare competente în ceea ce privește reglementarea, monitorizarea și controlul serviciilor comunitare de utilități publice și, în exercitarea competențelor și atribuțiilor ce le revin în sfera serviciilor de utilități publice, autoritățile deliberative ale administrației publice locale asigură cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor de utilități publice și

adoptă hotărâri inclusiv în legătură cu: alegerea modalității de gestiune a serviciilor de utilități publice și darea în administrare sau, după caz, punerea la dispoziție a sistemelor de utilități publice destinate furnizării/prestării acestora; aprobarea documentației de atribuire, care va include obligatoriu proiectul contractului de delegare a gestiunii ce urmează a fi atribuit și anexele obligatorii la acestea - în cazul gestiunii delegate; aprobarea modificării contractelor de delegare a gestiunii etc.

Prin urmare, în condițiile în care se decide includerea serviciilor de internet și televiziune în sfera serviciilor de utilitate publică, devin aplicabile acestor servicii toate prevederile *Legii nr. 51/2006*, inclusiv atribuirea directă sau prin gestiune delegată, în mod exclusiv pe teritoriul unei unități administrativ-teritorială.

Într-un domeniu precum cel al serviciilor de comunicații electronice, în care concurența funcționează, iar piața este într-o continuă expansiune, reglementarea excesivă conduce la blocarea pieței și la împiedicarea progresului tehnologic.

După cum este bine cunoscut, atât în cazul serviciilor de internet, cât și în cazul serviciilor de televiziune, există mai mulți operatori care desfășoară activitate economică pe aceeași piață geografică, în concurență directă, spre deosebire de serviciile de utilități publice existente în prezent (salubritate/alimentare cu apă/transport local etc.) unde existența mai multor operatori pe aceeași piață ar conduce la o gestiune ineficientă și la incapacitatea de a funcționa în lipsa unei exclusivități și/sau a unor compensații/subvenții de la bugetul local.

Mai mult, în conformitate cu prevederile art. 581 din Codul administrativ¹ "(2) *Din punctul de vedere al competenței teritoriale pentru a răspunde nevoilor de interes public, serviciile publice pot fi servicii publice de interes național și servicii publice de interes local. Serviciile publice de interes național sunt serviciile publice care răspund nevoilor cu caracter general ale întregii populații și care, datorită naturii și importanței, sunt în competența autorităților administrației publice centrale; serviciile publice de interes local sunt serviciile publice care răspund în principal nevoilor colectivităților locale și care sunt realizate în mod optim prin acțiunea autorităților administrației publice locale.*"

Totodată, conform art. 1 alin. (4) din *Legea nr. 51/2006*, serviciile de utilități publice "pot avea caracteristici de monopol" (lit. e), au "dimensiune locală" (lit. g), "modalitatea de gestiune este stabilită prin hotărâri ale autorităților deliberative ale administrației publice locale" (lit. j), condiții care vin în contradicție cu modul în care este organizată piața în prezent.

În prezent, serviciile de televiziune sunt asigurate de televiziuni private (care nu pot fi reglementate de autoritățile publice locale sau Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară, așa cum sunt serviciile comunitare de utilități publice), iar Societatea Română Televiziune (SrTV) este o companie de stat care își desfășoară activitatea sub controlul Parlamentului, în condițiile *Legii nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Conform datelor disponibile pe pagina de internet a Consiliului Național al Audiovizualului², în prezent există peste 200 de operatori care prestează servicii de televiziune. De altfel, Consiliul Național al Audiovizualului este, în prezent, **unica autoritate de reglementare în domeniul programelor audiovizuale**, instituție publică autonomă aflată sub control parlamentar, în conformitate cu prevederile *Legii nr. 504/2002 a audiovizualului, republicată*,

¹ Ordonanța de urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

² https://www.cna.ro/IMG/pdf/Situatia_numarului_de_licente_TV_SITE-3.pdf

cu modificările și completările ulterioare.

Introducerea "serviciilor de televiziune" sub incidența *Legii nr. 51/2006* ar conduce la transformarea acestora în servicii reglementate "**sub conducerea, coordonarea, controlul și responsabilitatea autorităților administrației publice locale**", ceea ce ridică dificultăți de organizare pentru SrTV, pe de o parte și, mai ales, ar însemna trecerea televiziunilor private sub controlul autorităților publice locale.

În mod similar, în ceea ce privește serviciile de internet care sunt, în prezent, asigurate de firme private, prin proiectul de act normativ se propune ca acestea să fie trecute, practic sub conducerea, controlul, coordonarea și responsabilitatea autorităților locale, deși în prezent sunt reglementate de **Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM)**, autoritate aflată sub control parlamentar, ce funcționează în condițiile *Ordonanței de urgență nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Ca și piața serviciilor de televiziune, piața serviciilor de internet este o piață concurențială, în continuă expansiune. Conform datelor prezentate de ANCOM în Raportul anual pentru anul 2022, la nivel național, rata de penetrare la 100 gospodării a ajuns la 77% (83% în mediul urban și 69% în mediul rural), în timp ce ritmul de creștere a numărului de conexiuni din mediul rural (+7%) îl depășește pe cel din urban (+3%). Din totalul conexiunilor la internet fix, 90% sunt conexiuni de foarte mare viteză (cel puțin 100 Mbps). De altfel, aproape 93,5% din conexiunile de internet fix au fibră optică cel puțin până la clădire, fiind realizate prin intermediul tehnologiilor FTTH sau FTTB, iar 27% dintre conexiuni (1,7 milioane conexiuni, în creștere cu +27% față de anul precedent) permit viteze de cel puțin 1 Gbps.³

Mai mult, introducerea oricăror servicii sub incidența *Legii nr. 51/2006* permite automat autorităților locale atribuirea directă a prestării acestora către propriile întreprinderi (create de acestea) și subvenționarea activității acestora, ambele măsuri, pe lângă afectarea concurenței, putând implica elemente de ajutor de stat și putând fi efectuate doar cu respectarea reglementărilor europene din domeniul ajutorului de stat.

În ceea ce privește legislația în materie de ajutor de stat, aceasta permite acordarea de măsuri de sprijin doar în anumite condiții stricte (de ex. pentru internet doar prin licitație, se pot acoperi costurile de investiții doar în zonele cartografiate de ANCOM unde astfel de servicii nu există) sau cu autorizarea de către Comisia Europeană (procedură care trebuie să aibă la bază o analiză specializată și care durează minim 1 an).

În ceea ce privește definirea unor servicii ca "serviciu de interes economic general" (SIEG), în conformitate cu legislația europeană, încredințarea unei „misiuni speciale de serviciu public” implică furnizarea de servicii pe care o întreprindere, dacă ar ține seama de propriile sale interese comerciale, nu și le-ar asuma sau nu și le-ar asuma în aceeași măsură sau în aceleași condiții dorite de autoritatea publică⁴. "Comisia consideră astfel că nu este oportun să se impună o obligație specifică de serviciu public unei activități care este deja furnizată sau care poate fi furnizată în mod satisfăcător și în condiții – precum prețul, trăsăturile obiective privind calitatea, continuitatea și accesul la serviciu – compatibile cu interesul public, astfel cum este definit de către stat, de către întreprinderi care își desfășoară activitatea în condiții normale de piață." Astfel, statele membre trebuie să demonstreze faptul că au acordat o atenție corespunzătoare necesităților de serviciu public sprijinite, printr-

³ Raport anual 2022 ANCOM - pagina 27 -

https://www.ancom.ro/uploads/links_files/Raport_anual_ANCOM_2022_mai_2023.pdf

⁴ A se vedea para 47-48 din Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor Uniunii Europene în materie de ajutor de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general.

o consultare publică sau prin alte instrumente adecvate, pentru a ține seama de interesele utilizatorilor și ale furnizorilor.

”Un exemplu important al acestui principiu este sectorul serviciilor în bandă largă, pentru care Comisia a oferit deja indicații clare privind tipurile de activități care pot fi considerate ca SIEG. Comisia consideră – și acesta este un aspect extrem de important – că, în domeniile în care investitorii privați au realizat deja investiții în infrastructura rețelelor în bandă largă (sau sunt în curs de extindere a infrastructurii lor de rețea) și furnizează deja servicii competitive în bandă largă, cu o acoperire adecvată, introducerea în paralel a unei infrastructuri în bandă largă nu ar trebui considerată drept SIEG.”⁵

Pentru atribuirea/definirea unui serviciu ca SIEG este necesar să se îndeplinească următoarele condiții:

1. Întreprinderea beneficiară trebuie să aibă efectiv de îndeplinit obligații privind furnizarea unui serviciu public, iar obligațiile respective trebuie să fie clar definite;
2. Parametrii pe baza cărora se calculează compensația trebuie stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent;
3. Compensația (sprijinul acordat din toate sursele publice: locale, naționale sau fonduri europene) nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru acoperirea integrală sau parțială a costurilor suportate pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, luând în considerare veniturile rezultate și un profit rezonabil;
4. În cazul în care selectarea întreprinderii care are de îndeplinit obligații de serviciu public într-un caz concret nu s-a realizat pe baza unei proceduri de achiziții publice care ar permite selecționarea ofertantului capabil să furnizeze serviciile respective la cel mai mic preț pentru comunitate, nivelul compensației necesare trebuie stabilit pe baza unei analize a costurilor pe care le-ar fi suportat o întreprindere obișnuită, bine gestionată și dotată corespunzător cu mijloacele adecvate.

În cazul în care nu sunt îndeplinite criteriile enunțate mai sus, măsura/măsurile de sprijin reprezintă ajutor de stat și se poate/pot acorda doar după parcurgerea procedurilor naționale și europene specifice.

În caz contrar, orice măsură acordată fără respectarea regulilor specifice și a procedurii prevăzute de OUG nr. 77/2014 este considerată ajutor de stat ilegal care, conform prevederilor legale, trebuie recuperat de către entitatea care l-a acordat, de la beneficiar, cu dobânzile aferente calculate în conformitate cu prevederile Regulamentul (UE) nr. 1589/2015 de stabilire a normelor de aplicare a art. 108 din TFUE. Dorim să atragem atenția că o astfel de recuperare poate avea rezultate dezastruase asupra situației economice a întreprinderii în cauză.

În final, aducem în atenția inițiatorilor propunerii legislative existența proiectului de Schemă⁶ de ajutor de stat ”Sprijinirea utilizării serviciilor de comunicații prin diferite tipuri de instrumente pentru beneficiari, cu accent pe zonele albe”, pentru a asigura acoperirea accesului la internet de mare viteză în zonele în care piața nu poate furniza aceste servicii pe cont propriu, schemă finanțată prin Planul Național de Redresare și Reziliență⁷, măsură care are scopul de a rezolva problema semnalată de dumneavoastră în Nota de

⁵ Par. 49 din Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor Uniunii Europene în materie de ajutor de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general.

⁶ Furnizorul de ajutor de stat este Ministerul Cercețării, Dezvoltării și Inovării, iar Administratorul schemei este Autoritatea pentru Digitalizarea României (ADR), prin Organismul intermediar pentru promovarea societății informaționale (OIPSI).

⁷ Componenta 7: Transformarea digitală, investiția 11 „Implementarea unei scheme de sprijinire a utilizării serviciilor de comunicații prin diferite tipuri de instrumente pentru beneficiari, cu accent pe zonele albe, Operațiunea B. Conectivitate digitală”.

fundamentare. Astfel, ar trebui verificat cu Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene dacă o intervenție separată a Statului pe această temă (cum este proiectul de față) nu ar avea ca efect o modificare semnificativă a acesteia sau un blocaj în atragerea fondurilor europene.

Prin urmare, proiectul de act normativ supus analizei nu corespunde normelor de concurență și ajutor de stat întrucât, pe de o parte, poate limita concurența pe piețele locale deja dezvoltate, unde aceste servicii comerciale funcționează deja în mod eficient și, pe de altă parte, poate limita concurența pe piețe în dezvoltare, prin atribuiri exclusive directe sau în gestiune delegată.

În considerarea celor expuse mai sus, în formularea actuală, proiectul de act normativ conține prevederi cu impact anticoncurențial, neîndeplinind condițiile pentru a fi avizat din perspectiva respectării legislației în domeniul concurenței și al ajutorului de stat. Astfel, în vederea promovării intereselor beneficiarilor, considerăm că proiectul de act normativ supus atenției autorității de concurență trebuie reanalizat, astfel încât să nu fie afectată dezvoltarea pieței serviciilor de internet și televiziune sau împiedicată concurența pe această piață.

Bogdan M. CHIRIȚOIU

Președinte

Bogdan-Marius Chiritoiu 2023.12.15 14:25:35 +02'00'