



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr. _____

din _____
Chișinău

**Privind aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru
modificarea articolului 21 din Legea comunicațiilor electronice
nr.241-XVI din 15 noiembrie 2007**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru modificarea articolului 21 din Legea comunicațiilor electronice nr.241-XVI din 15 noiembrie 2007.

Prim-ministru

PAVEL FILIP

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea articolului 21 din Legea
comunicațiilor electronice nr.241-XVI din 15 noiembrie 2007

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea articolului 21 din Legea comunicațiilor electronice nr.241-XVI din 15 noiembrie 2007, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 457 din 2 decembrie 2016) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică nesusținerea acestuia din următoarele considerente.

Norma legală de la art.21 alin.(1) din Legea nr.241-XVI din 15 noiembrie 2007 prevede că „serviciile de comunicații electronice se furnizează contra plată, conform tarifelor stabilite, inclusiv cu plata în avans”. Conform proiectului de lege propus, sintagma „inclusiv cu plata în avans” ar urma să fie exclusă.

În nota informativă, autorii proiectului susțin că această modificare ar urmări înlăturarea conflictului dintre norma în cauză și art. 971 din Codul civil, potrivit căruia „plata pentru servicii se efectuează după prestarea serviciilor”, iar „dacă plata pentru servicii se calculează pentru anumite perioade, sumele vor fi acordate după încheierea fiecărei perioade în parte”.

De asemenea, autorii pretind că norma în cauză ar permite furnizarea serviciilor de comunicații electronice destinate publicului fără încheierea unui contract în formă scrisă, fapt care ar intra în conflict cu art. 2 și art. 58 alin. (1) din Legea nr.241-XVI din 15 noiembrie 2007, potrivit căreia „abonat este orice persoană fizică sau juridică care a încheiat un contract cu furnizorul de servicii publice de comunicații electronice în vederea furnizării unor asemenea servicii” și „utilizatorii finali abonați au dreptul la un contract în formă scrisă cu furnizorul de servicii publice de comunicații electronice”. Modificarea propusă ar urmări, în special, interzicerea furnizării serviciilor de comunicații electronice destinate publicului prin intermediul cartelelor preplătite.

Ținem să atragem atenția asupra efectelor pe care le-ar avea o asemenea interdicție pentru utilizatorii serviciilor de comunicații electronice, furnizori, buget și dezvoltarea economică și socială a Republicii Moldova.

Norma prevăzută la art. 971 din Codul civil are caracter dispozitiv. Aceasta înseamnă că ea stipulează doar o regulă generală, conform căreia plata pentru servicii se efectuează după prestarea acestora. Deoarece legea nu prevede anumite interdicții, părțile pot conveni și la un alt mod de plată, inclusiv în avans (a se vedea *Comentariul la Codul civil*). De aceea, achitarea serviciilor în avans este pe larg practică în Republica Moldova, de exemplu pentru serviciile de transport de pasageri (avion, tren, autobuz), pachetele turistice (serviciile de transport și serviciile hoteliere), serviciile de agrement (biletele la cinematograful, abonamentele la sala de forță sau bazin), serviciile poștale. Prin urmare, nu există

nici o divergență între redacția actuală a art. 21 alin. (1) din Legea comunicațiilor electronice și art. 971 din Codul civil.

Art. 2 și art. 58 alin. (1) din Legea comunicațiilor electronice nu exclud furnizarea serviciilor de comunicații electronice prin intermediul cartelelor preplătite. În primul rând, aceste articole stabilesc că dreptul la un contract în formă scrisă îl au doar „utilizatorii finali abonați”, adică acei utilizatori finali care încheie contract de abonament cu furnizorul. Un contract de abonament prevede furnizarea periodică a serviciilor respective, în schimbul unei plăți periodice de abonament. În al doilea rând, aceste articole nu stabilesc obligația furnizorului de a oferi servicii utilizatorilor finali abonați doar în baza unui contract în formă scrisă. Acordarea dreptului la un contract în formă scrisă pentru utilizatorii finali abonați înseamnă că furnizorul este obligat să încheie asemenea contract doar la cererea utilizatorilor finali abonați.

Este de remarcat că articolele în cauză transpun art. 2 lit. k) din 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 (directiva-cadru) și art. 20 alin. (1) din 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 electronice de comunicații (directiva privind serviciul universal). Potrivit ultimului, „statele membre se asigură că, în cazul abonării la servicii care furnizează conectarea la o rețea publică de comunicații și/sau la servicii de comunicații electronice destinate publicului, consumatorii și alți utilizatori finali care solicită acest lucru au dreptul la un contract încheiat cu una sau mai multe întreprinderi care furnizează asemenea conectare și/sau servicii”. Prin urmare, legislația comunitară prevede, de asemenea, că utilizatorii finali au dreptul la un contract doar în cazul abonării la servicii.

Dimpotrivă, legislația comunitară încurajează oferirea posibilității de folosire a serviciilor de comunicații electronice printr-un sistem de plată în avans. Potrivit recitalului (15) al Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații, „statele membre ar trebui să monitorizeze situația consumatorilor în ce privește utilizarea serviciilor de telefonie accesibile publicului, în special disponibilitatea lor. Disponibilitatea serviciului telefonic este legată de informațiile primite de utilizatori cu privire la cheltuielile de folosire a telefonului, precum și la costurile relative de utilizare a telefonului, comparativ cu alte servicii; este legată, de asemenea, de capacitatea lor de a-și controla cheltuielile. Prin urmare, disponibilitatea serviciilor implică o anumită putere conferită consumatorilor prin intermediul obligațiilor de serviciu universal impuse întreprinderilor desemnate. Aceste obligații se referă la asigurarea unui nivel stabilit de facturare detaliată, posibilitatea oferită consumatorilor de a restricționa selectiv anumite apeluri (precum apelurile cu preț ridicat pentru serviciile cu taxe majorate), posibilitatea de a-și controla cheltuielile prin intermediul mijloacelor de plată în avans și a-și deconta cheltuielile prealabile de conectare”. În acest context, anexa 1 partea A litera c) la Directivă prevede că

„statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare pot solicita întreprinderilor desemnate să permită consumatorilor accesul la rețeaua publică de comunicații și folosirea serviciilor de telefonie destinate publicului printr-un sistem de plată în avans”.

Furnizarea serviciilor de comunicații electronice prin intermediul cartelelor preplătite este practică în toate țările UE, precum și în majoritatea țărilor din lume. Potrivit raportului OECD Communications Outlook 2015, cota utilizatorilor de servicii mobile prin intermediul cartelelor preplătite constituie peste 38% din numărul total al utilizatorilor de servicii mobile.

Conform art. 4 alin. (1) din Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, „actul legislativ trebuie să corespundă prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, inclusiv legislației comunitare.” Mai mult decât atât, prin anexa XXVIII-B la Acordul de Asociere cu UE, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a-și ajusta legislația la directiva nominalizată

Potrivit directivei citate mai sus, oferirea posibilității de a furniza servicii de comunicații electronice cu plata în avans este, de fapt, în avantajul consumatorilor. În primul rând, sistemul de plată în avans permite furnizarea serviciilor de comunicații electronice prin intermediul cartelelor preplătite, ceea ce face ca aceste servicii să fie disponibile (accesibile) pentru persoanele cu venituri modeste (inclusiv minori, studenți, pensionari), care nu-și pot permite să achite lunar plata de abonament. În al doilea rând, acest sistem le permite utilizatorilor (atât de cartele preplătite, cât și celor abonați) de a-și planifica și controla cheltuielile pentru serviciile de comunicații electronice, evitând acumularea de datorii.

Interzicerea furnizării serviciilor de comunicații electronice prin intermediul cartelelor preplătite, precum și obligarea furnizorilor de a oferi servicii doar în credit ar limita dreptul furnizorilor de a stabili procedura și termenele de efectuare a plăților pentru propriile servicii de comunicații electronice, ceea ce ar fi o ingerință disproporționată a statului în activitatea de întreprinzător. Asemenea interdicție ar intra în contradicție cu principiile fundamentale privind proprietatea și economia, potrivit cărora „piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei” (art. 9 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova), „economia Republicii Moldova este economie de piață”, iar „statul trebuie să asigure [...] libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție” (art. 126 alin. (1) și (2) lit. b) din Constituție).

Sistarea furnizării serviciilor prin intermediul cartelelor preplătite ar avea efecte economice și sociale extrem de grave. Astfel, conform ultimului raport al Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, 73,5% din numărul total de utilizatori de servicii de comunicații mobile sînt utilizatori de cartele preplătite, ceea ce reprezintă 2,8 milioane de utilizatori activi. Această cotă înaltă se datorează faptului că

majoritatea populației Republicii Moldova are o putere de cumpărare scăzută și nu-și poate permite încheierea unui contract de abonament. Procurînd o cartelă preplătită la un preț mic, cetățenii își garantează accesul la serviciile de comunicații electronice pe o perioadă îndelungată, fără a fi nevoiți să suporte cheltuieli sub forma unei plăți lunare de abonament. Sistarea furnizării serviciilor de comunicații mobile prin intermediul cartelelor preplătite ar face serviciile respective inaccesibile pentru o mare parte din populație.

Reducerea accesului la servicii de comunicații mobile ar înrăutăți simțitor standardele de trai ale populației și ar crește riscul excluziunii sociale (mai ales în zonele rurale, unde predomină serviciile preplătite, precum și pentru păturile socialmente vulnerabile).

Această situație ar crea un obstacol major în asigurarea serviciului universal, adică a accesului la servicii de comunicații electronice, la prețuri accesibile, pentru toți locuitorii țării, indiferent de amplasarea lor geografică. Rolul principal în asigurarea serviciului universal îl au comunicațiile mobile, cu o rată de penetrare de 123%, față de 33% în cazul serviciilor de telefonie fixă. Acest rezultat se datorează accesibilității serviciilor preplătite pentru populație și disponibilității cartelelor preplătite pe întreg teritoriul țării.

Totodată, sistarea furnizării serviciilor prin intermediul cartelelor preplătite ar avea efecte catastrofale pentru furnizorii mobili, cu excepția S.A. „Moldtelecom”, care oferă în principal servicii fixe. Mai mult de 50% din veniturile furnizorilor mobili sînt obținute din furnizarea serviciilor preplătite. Astfel, sistarea serviciilor pentru un număr extrem de mare de utilizatori ar provoca scăderea drastică a veniturilor acestor furnizori, fapt care ar submina viabilitatea lor financiară și capacitatea de a asigura fiabilitatea rețelelor și calitatea serviciilor. Avînd în vedere scara impactului (2,8 milioane, sau 73,5% din clienți), o asemenea schimbare drastică a modelului de business al furnizorilor mobili este imposibilă de realizat cu menținerea majorității clienților vizați și a veniturilor aferente. Această măsură administrativă ar distorsiona grav situația concurențială.

Scăderea semnificativă a numărului de utilizatori ar provoca diminuarea drastică a vânzărilor (veniturilor) furnizorilor și, în consecință, a contribuțiilor acestora la buget, în special sub formă de TVA, impozit pe venit și transferuri la Fondul republican de susținere socială a populației. Este de remarcat că, în anul 2015, furnizorii mobili au înregistrat vânzări (venituri) de peste 3,5 miliarde lei. Totodată, această diminuare ar avea impact negativ asupra PIB (în care veniturile din comunicații mobile constituie circa 3,2%), a balanței comerciale și a încasărilor de valută străină ale țării (ca urmare a scăderii volumului traficului internațional de intrare).

Scăderea veniturilor furnizorilor ar reduce volumul investițiilor în modernizarea și extinderea rețelelor mobile, în special a celor de bandă largă, și în implementarea noilor tehnologii. Aceasta va încetini progresul tehnologic și dezvoltarea economică și socială a Republicii Moldova.

Furnizarea serviciilor exclusiv în credit ar crește numărul fraudelor și volumul datoriilor compromise, iar furnizorii ar fi nevoiți să aplice alte

mecanisme de garantare a executării obligațiilor de plată și/sau să compenseze pierderile suportate prin creșterea tarifelor percepute de la utilizatori.

Furnizarea serviciilor de comunicații electronice prin intermediul cartelelor preplătite (adică fără încheierea unui contract în formă scrisă) se face în temeiul condițiilor de furnizare și utilizare a serviciului, în conformitate cu art. 712 din Codul civil „Clauzele contractuale standard”. Potrivit acestui articol, „clauzele contractuale standard devin numai atunci parte a contractului când partea care le propune le aduce, la momentul încheierii contractului, în mod expres la cunoștința celeilalte părți sau îi asigură în alt mod posibilitatea, luînd în considerare și handicapul acesteia, să ia cunoștință de conținutul lor și, când cealaltă parte este de acord, să le accepte”. Conform pct.18 din Regulamentul cu privire la furnizarea serviciilor publice de comunicații electronice, aprobat prin Hotărîrea Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației nr.48 din 10 septembrie 2013, condițiile de furnizare și utilizare a serviciului se publică pe pagina de internet a furnizorului și se distribuie împreună cu cartela sau sînt puse la dispoziția utilizatorului final, la cerere, la oficiile comerciale ale furnizorului. Totodată, prin proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii comunicațiilor electronice nr. 241-XVI din 15 noiembrie 2007, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1036 din 12 septembrie 2016 și înregistrat la Parlament cu nr. 368 la 14 septembrie 2016, se propune completarea art.58 cu alin. (1¹), care să prevadă că „la momentul achiziționării serviciilor furnizate în baza cartelelor preplătite, se pun la dispoziția utilizatorilor finali condițiile generale privind furnizarea acestora, care vor conține informațiile corespunzătoare clauzelor minime prevăzute la alin.(1)”.

Merită menționat că politicile actuale de creditare sînt destul de avantajoase pentru abonații mobili. Plata lunară de abonament este facturată abonaților în prima zi a lunii curente și poate fi achitată pînă la data de 20 a lunii. Serviciile consumate în afara abonamentului se facturează după încheierea lunii, iar abonații pot utiliza asemenea servicii în credit pînă la o sumă de 300 lei. O mare parte din abonați persoane juridice beneficiază de credit și mai mare. O asemenea abordare asigură un echilibru între interesele legitime ale utilizatorilor și cele ale furnizorilor.

Concomitent, avînd în vedere că prevederile proiectului de lege pentru modificarea art.21 din Legea nr.241-XVI din 15 noiembrie 2007, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă, vor avea impact asupra activității de întreprinzător, acesta urmează a fi conformat stipulărilor art.13 din Legea nr.235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. De asemenea relatăm că o astfel de obligație derivă și din stipulările art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XII din 2 aprilie 1996, precum și din prevederile art.20 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

Ținînd cont de cele expuse, Guvernul consideră că inițiativa legislativă în cauză nu poate fi susținută.