

**RAPORT DE CONSULTARE PUBLICĂ
A PROIECTULUI DE HOTĂRÂRE A GUVERNULUI
PRIVIND STABILIREA CUANTUMULUI VALORII MINIME A TAXEI DE LICENȚĂ
PENTRU ACORDAREA UNOR DREPTURI DE UTILIZARE A FRECVENȚELOR RADIO,
PRECUM ȘI A CONDIȚIILOR DE PLATĂ A TAXEI DE LICENȚĂ**

I.	Introducere.....	1
II.	Comentarii generale.....	3
III.	Impactul asupra concurenței	5
IV.	Impactul asupra noilor tehnologii	6
V.	Impactul asupra investițiilor.....	7
VI.	Cerințele de securitate 5G	7
VII.	COVID-19	8
VIII.	Durata prea scurtă cu costuri fixe prea mari.....	8
IX.	Majorarea/reducerea prețurilor	8
X.	Ajustarea prețurilor (PPP, ARPU, PIB/locuitor etc.).....	10
XI.	Criterii suplimentare pentru estimarea valorii de piață.....	13
XII.	Termen de plată.....	13

Septembrie 2021

I. Introducere

Conform dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 140/2012, cu modificările și completările ulterioare, „[...]valoarea *minimală* (n.n. a *taxei de licență*) a *acesteia* în cazul *procedurii de selecție competitivă*, precum și *condițiile privind efectuarea plății*, vor fi stabilite, pentru fiecare caz în parte, prin hotărâre a Guvernului inițiată de ANCOM și vor urmări, printre altele, alocarea și utilizarea eficientă a drepturilor de utilizare, iar acolo unde este posibil vor ține cont de eventualele costuri legate de îndeplinirea condițiilor de autorizare impuse pentru a promova obiective de politică publică.”

Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM sau Autoritatea) a publicat în data de 1 iulie 2021, spre consultare publică, documentația procedurii de selecție competitive în vederea acordării unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio în benzile de 800 MHz, 2600 MHz și 3400-3600 MHz, procedură planificată pentru semestrul II 2021¹.

Documentația procedurii de selecție a cuprins mai multe materiale ce au fost supuse procedurii de consultare publică, după cum urmează:

- a) proiectul Caietului de sarcini pentru organizarea procedurii de selecție competitive în vederea acordării unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio în benzile de 800 MHz, 2600 MHz și 3400-3600 MHz;
- b) proiectul Deciziei privind procedura de selecție pentru acordarea unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio și expunerea de motive aferentă;
- c) proiectul de hotărâre a Guvernului privind stabilirea cuantumului valorii minime a taxei de licență pentru acordarea unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio, precum și a condițiilor de plată a taxei de licență, însoțit de nota de fundamentare aferentă.

Termenul de consultare publică a proiectului de hotărâre a Guvernului privind stabilirea cuantumului valorii minime a taxei de licență pentru acordarea unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio, precum și a condițiilor de plată a taxei de licență (denumit în continuare proiectul HG 2021), s-a împlinit în data de 30 iulie 2021.

Pe de altă parte, termenul de consultare publică pentru proiectul Deciziei privind procedura de selecție pentru acordarea unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio și proiectul Caietului de sarcini pentru organizarea procedurii de selecție competitive în vederea acordării unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio în benzile de 800 MHz, 2600 MHz și 3400-3600 MHz (denumită în continuare procedura de selecție 2021), s-a împlinit în data de 13 august 2021.

Pe parcursul perioadei de consultare și ulterior, au trimis comentarii, observații, puncte de vedere și propuneri vizând proiectul de HG 2021 un număr de 6 respondenți.

De asemenea, Consiliul Concurenței a emis un punct de vedere asupra proiectului de hotărâre a Guvernului, document ce poate fi identificat pe pagina de internet a autorității de concurență².

Consultarea publică a documentației procedurii de selecție a urmărit informarea, în condiții de transparență, asupra regulilor necesare pentru desfășurarea procedurii de selecție competitive în vederea acordării unor drepturi de utilizare a spectrului radio și colectarea opiniilor părților interesate.

În vederea asigurării transparenței deciziilor sale, în conformitate cu prevederile art. 135 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 140/2012, cu modificările și completările ulterioare, ANCOM a redactat un material de sinteză a observațiilor primite pentru proiectul Caietului de sarcini pentru organizarea procedurii de selecție competitive în vederea acordării unor drepturi de utilizare

¹ <https://www.ancom.ro/formdata-269-49-415>

² Document disponibil la adresa <http://www.consiliulconcurenței.ro/wp-content/uploads/2021/08/Adresa-ANCOM.pdf>

a frecvențelor radio în benzile de 800 MHz, 2600 MHz și 3400-3600 MHz și pentru proiectul Deciziei privind procedura de selecție pentru acordarea unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio.

Proiectul de hotărâre a Guvernului privind stabilirea cuantumului valorii minime a taxei de licență pentru acordarea unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio, precum și a condițiilor de plata a taxei de licență nu se încadrează în „*măsurile adoptate*” de către Autoritate, fiind o măsură ce se adoptă de către Guvern. Ca atare, consultarea publică pentru acest proiect ce se încadrează în regimul reglementat de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată. Cu toate acestea, Autoritatea își va preciza poziția sa și față de observațiile ce au ca obiect acest proiect în cuprinsul prezentului raport de consultare. Prezentul document are caracter public.

II. Comentarii generale

1. *Conform unui respondent, nivelurile prețurilor propuse ignoră Setul Comun de instrumente pentru conectivitate al UE (engl. Connectivity Toolbox), în particular cerința ca nivelul corect al prețurilor de pornire să faciliteze mecanismul de descoperire al valorii de piață a spectrului în cadrul procedurii de licitație, mecanism văzut ca esențial pentru asigurarea utilizării optime a resurselor de spectru.*

ANCOM recunoaște importanța mecanismelor de descoperire a valorii de piață a spectrului în cadrul procedurilor competitive de selecție.

Fiind în principiu de acord cu remarca respondentului privind contribuția selecției competitive la relevarea/descoperirea valorii licențelor, apreciem că trebuie totodată considerate cu atenție o multitudine de alte aspecte, fără a neglija caracteristicile cererii de spectru care face obiectul procedurii, mecanismele și design-ul licitației, dar și celelalte condiții asociate procedurii de acordare și circumstanțele specifice pieței în care are loc procedura. Cu titlu de exemplu privind design-ul procedurii, licitația Vickrey, în care al doilea preț încheie licitația, este apreciată că potențează descoperirea/relevarea prețurilor, însă poate conduce la rezultate ineficiente în condițiile unei asimetrii pronunțate la nivelul cererii.

De asemenea, în fundamentarea prețurilor de pornire adaptate circumstanțelor României, ANCOM a recunoscut, în 2012, 2019 și 2021, că *"este necesară realizarea unui echilibru între două tendințe contrare. Pe de o parte, stabilirea valorii minime la nivel ridicat este probabil să genereze beneficii, atât în sensul reducerii câștigurilor potențiale ale operatorilor din ofertarea strategică concertată (în vederea reducerii strategice a cererii), precum și în sensul asigurării faptului că măsurile pentru dezvoltarea concurenței nu facilitează accesul unei persoane care, atribuind spectrului o valoare redusă, aduce o contribuție slabă la atingerea obiectivelor de stimulare a concurenței. Pe de altă parte, există riscul ca o parte din resursele de spectru să rămână nevândute, dacă valorile minime ale taxelor de licență sunt prea mari."*³

De altfel, preocuparea ANCOM pentru asigurarea unor niveluri corecte ale prețurilor de pornire, adaptate circumstanțelor specifice procedurii, este reflectată într-o manieră similară și în Setul Comun de instrumente pentru conectivitate⁴:

"Stabilirea prețurilor de pornire într-o manieră motivată și justificată, astfel încât să:

- *evite participarea speculativă, reducerea strategică a cererii și înțelegerea secretă în licitație;*
- *evite maximizarea veniturilor, ca obiectiv al procedurii;*
- *permită descoperirea valorii spectrului în scopul favorizării utilizării optime a resurselor."*

Prin urmare, prețurile de pornire propuse de ANCOM reflectă cele mai bune practici relevante conținute în Setul comun de instrumente pentru conectivitate, convenit de statele membre împreună cu Comisia Europeană pe 25 martie 2021.

2. *Conform unui respondent, prețurile de pornire ar trebui să fie suficient de mici astfel încât să asigure că tot spectrul atrage oferte competitive, în timp ce alt respondent este preocupat de riscurile de rezultate ineficiente din perspectiva atribuirii resurselor spectrale, pe fondul prețurilor de pornire propuse.*

Salutând contribuțiile respondenților și interesul manifestat, ANCOM reiterează că procedurile de selecție pe care le organizează ținesc cu prioritate utilizarea optimă a resurselor de spectru în beneficiul utilizatorilor, iar nu simpla distribuire a resurselor spectrale între operatori.

³ A se vedea secțiunea 2 pct. 1 – descrierea situației actuale, din notele de fundamentare redactate în cazul Hotărârii Guvernului nr. 605/2012 și în cazul proiectului de hotărâre care a [făcut obiect de consultare publică în 2019](#), respectiv al proiectului de hotărâre ce a fost în consultare publică în cursul acestui an.

⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/connectivity-toolbox-member-states-agree-best-practices-boost-timely-deployment-5g-and-fibre>.

În context, reamintim că teaurizarea spectrului radio manifestată prin neutilizarea resursei limitate la nivelul alocării din licențe, atunci când o astfel de abordare conduce la lipsa unei concurențe efective pe piață sau creează bariere la intrarea pe piață, care au ca efect restrângerea, împiedicarea ori denaturarea concurenței este un aspect ce trebuie evitat de către titularii licențelor acordate conform legii în caz contrar o astfel de faptă fiind pasibilă de sancțiuni severe.

3. Efectele negative ale costurilor mari asociate spectrului sunt resimțite în cele din urmă de utilizatorii finali, care vor beneficia de servicii de calitate mai proastă.

Recunoscând meritele empirice ale argumentului invocat, trebuie însă considerate și limitările acestuia, ca de exemplu slabele corelații puse în evidență de realitate, între calitatea serviciilor (sau performanțele piețelor în general) și costul spectrului, precum și prevalența altor factori endogeni piețelor (ca de exemplu geografia și demografia, nivelurile de concurență specifice, ciclurile investiționale lungi etc.).

Pe de altă parte, literatura de specialitate consacră o multitudine de opinii contrare, cu privire la relațiile dintre costurile spectrului și performanțele piețelor de comunicații mobile.

Frecvențele radio sunt factori intermediari de producție, a căror valoare este în cele din urmă dată de furnizarea serviciilor către utilizatori. Din acest motiv, măsura în care licențele permit utilizarea productivă a frecvențelor este mai puțin corelată cu prețul licențelor, ci mai degrabă cu eficiența productivă pe termen lung, înregistrată ulterior licitației. Un exemplu clasic în acest sens este dat de Hazlett, Munoz și Avanzini în studiul *What Really Matters in Spectrum Allocation Design*⁵: eficiența asociată furnizării serviciilor cu amănuntul în comunicațiile mobile a fost de 240 ori mai mare față de eficiențele asociate veniturilor din vânzarea licențelor.

De asemenea, într-o cercetare realizată în perioada 2005 – 2014 și care a inclus un număr de 24 de state, Cambini și Garelli (2017) au demonstrat că *"accesibilitatea și prețul spectrului nu sunt semnificativ corelate cu veniturile industriei mobile, situație care sugerează că este probabil ca așteptările pieței privind extragerea de venituri suplimentare din vânzarea de servicii mobile urmarea unor noi licitații de spectru să nu fie îndeplinite"*⁶.

În cele din urmă, realitățile sectorului comunicațiilor electronice din România au arătat că performanțele sunt realizate și răsplătite în contextul concurenței sănătoase, durabile, între furnizorii de rețele și/sau servicii.

4. Cuantumul minim al taxei de licență ar trebui să stimuleze realizarea acoperirii cu broadband în primul rând în zonele albe.

Având în vedere spectrul licitat, procedura ANCOM prevede deja obligații de acoperire prioritară cu broadband într-un număr definit de zone albe.

5. Un respondent afirmă că în majoritatea piețelor din întreaga lume, veniturile generate per MHz de spectru instalat pe stațiile de bază au scăzut în perioada 2007 – 2019 și furnizează exemple din Singapore, Canada, Franța Germania. Respondentul ar fi fost plăcut surprins ca ANCOM să vină cu un calcul similar pentru România, în speță venituri din industria mobilă per MHz de spectru instalat pe stațiile de bază.

⁵<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1159&context=njtip>.

⁶ Carlo Cambini, Nicola Garelli, Spectrum fees and market performance: A quantitative analysis – Telecommunications Policy, vol. 41, numerele 5-6, iunie 2017.

Este recunoscut faptul că internetul mobil (traficul și vitezele tot mai mari, dar și acoperirea tot mai extinsă) este un inductor principal al cererii de spectru radio (MHz) a operatorilor. La fel de bine-cunoscute sunt și faptul că progresul tehnologic permite salturi semnificative ale eficienței spectrale, pe măsura încorporării unor generații tehnologice mai noi, respectiv densificarea stațiilor de bază în zonele cu trafic.

Aceste realități ar fi suficiente prin ele însele să explice fenomenul remarcat de respondent.

Desigur, analiza solicitată de respondent ar fi interesantă și ar putea releva alte aspecte ținând de performanțele piețelor, însă nu vedem cum poate contribui la îmbunătățirea argumentației privind prețurile de pornire în contextul prezentei proceduri.

III. Impactul asupra concurenței

6. *Conform unui respondent, operatorii care cumpără acum la alte prețuri decât cele din trecut, ar putea fi avantajați/dezavantajați concurențial, față de cei care au cumpărat acum câțiva ani, fiind vorba de spectru rămas de la licitații mai vechi. Pe de altă parte, un alt respondent opinează că majorarea prețurilor minime creează condiții inechitabile la prestații echivalente față de operatorii din piață care au achiziționat drepturi similare în 2012 și 2015, adâncește dezavantajele concurențiale (mai ales pentru operatorii cu deficit de spectru radio, precum RCS&RDS).*

În primul rând, apreciind în mod deosebit analiza realizată de Consiliul Concurenței cu privire la întreaga documentație a procedurii⁷, inclusiv asupra proiectului de hotărâre a Guvernului, constatăm că autoritatea de concurență a reținut că:

„(...) acțiunea ANCOM de stabilire a unui preț minim de plecare a licitației nu reprezintă un element de natură să afecteze concurența între posibili ofertanți, nefiind susceptibilă a avea ca efect restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței pe vreuna din piețele serviciilor de comunicații electronice, în particular legat de furnizarea de rețele publice de comunicații electronice și de servicii de comunicații electronice prin intermediul sistemelor de acces pe suport radio de bandă largă.

În ceea ce privește prețul minim de plecare al licitației, ANCOM, în calitate sa de autoritate de reglementare în domeniu, este mai în măsură să facă propuneri privind nivelul acestuia”.

În al doilea rând, constatăm că respondenții argumentează ca și cum prețul de pornire ar fi preț final de adjudecare a drepturilor. ANCOM nu împărtășește acest punct de vedere.

În al treilea rând, sub rezerva plafoanelor de spectru, toți operatorii care pot cumpăra drepturi în 2021, în toate benzile de frecvențe, ar fi putut cumpăra aceleași drepturi în 2012, respectiv 2015, în condițiile existente la vremea aceea. Astfel, condițiile de acordare au fost și sunt nediscriminatorii, iar deciziile operatorilor din 2012, respectiv 2015 și 2021, privind numărul și tipul blocurilor achiziționate, au fost și vor fi eminentamente endogene fiecărui operator, expresia propriilor planuri de afaceri.

În aceste condiții de exercitare a libertății antreprenoriale și investiționale, se înțelege de la sine că o eventuală modificare în timp a valorii de piață a spectrului este internalizată integral la nivelul pieței, indiferent dacă este vorba de operatori titulari de drepturi în respectivele benzi sau operatori care au ales să nu dețină drepturi în respectivele benzi la un moment dat, însă și-au schimbat optica între timp. Invers, în aceleași condiții de liberate investițională, nu vedem vreun motiv pentru care riscurile sau beneficiile asociate amânării unor decizii private de investiții ar trebui transferate la nivelul autorităților (în speță, prin garantarea prețului inițial, eventual mai mic).

⁷ Ibid. nota 2.

În al patrulea rând, prețurile de pornire propuse de ANCOM în 2021 nu pot ignora evoluțiile observate din 2012 încoace, nici din România (în particular, tranzacțiile private privind cesiunile de frecvențe și prețurile subiacente acestor cesiuni), nici cele de pe piața unică a Uniunii. De altfel, nota de fundamentare este explicită din această perspectivă. Din contră, a nu reflecta aceste evoluții ar putea conduce la stabilirea unor prețuri de pornire incorecte. De exemplu, prezența unei asimetrii consistente între prețurile de pe piața primară (de exemplu, spectru în procedură de selecție) și prețurile bunurilor echivalente pe piața secundară (de exemplu, spectru în cesiune de licență) poate conduce la un "câștig neobișnuit" în beneficiul celui care plătește prețul mai mic.

În al cincilea rând, experiența ANCOM și europeană în materie de proceduri competitive de selecție arată că, chiar și o singură procedură de selecție poate produce rezultate financiare substanțial diferite, pentru drepturi similare sau echivalente, de la un operator la altul. Ori, aceste realități derivate din teoria economică a jocului, își au originea în așteptările diferite privind beneficiile viitoare asociate din drepturile respective.

În principiu, într-o procedură competitivă de selecție, spectrul ar trebui dobândit de ofertantul care i atribuie cea mai mare valoare. Din această perspectivă, teoria licitațiilor de spectru distinge două tipuri de valoare:

- valoare intrinsecă, respectiv valoarea prezentă a profiturilor suplimentare pe care ofertantul se așteaptă să le obțină din utilizarea resursei de spectru, comparativ cu neutilizarea ei;
- valoare strategică, respectiv valoarea prezentă a profiturilor suplimentare pe care ofertantul se așteaptă să le obțină prin lipsirea de spectru a rivalilor/concurenților (și respectiv, prin afectarea structurii viitoare a concurenței); valoare strategică poate fi obținută și prin obținerea unei porțiuni mici de spectru care împiedică concurenții să folosească eficient resursele pe care le au, sau escaladarea prețurilor plătite de concurenți.

În măsura în care licitarea strategică (bazată pe valoarea strategică a spectrului) conduce în general la afectarea concurenței în detrimentul utilizatorilor finali, licitarea bazată pe valoarea intrinsecă a investiției în spectru este în general benefică pentru concurență și utilizatori.

Având în vedere circumstanțele prezentei proceduri de selecție, portofoliile de spectru radio și respectiv de clienți și trafic ale celor patru rețele de comunicații mobile din România, apreciem că riscurile unei licitări strategice sunt reduse în banda de 3400 – 3800 MHz și ne semnificative în celelalte benzi. Pe de altă parte, apreciem că este posibil ca RCS&RDS și respectiv Telekom RMC să atribuie valori intrinseci semnificative anumitor porțiuni de spectru.

IV. Impactul asupra noilor tehnologii

7. Cum este posibil ca mărirea cuantumului taxei de licență în banda de 2600 MHz (față de 2012), respectiv în banda de 3400 – 3800 MHz (față de 2015), în lipsa creșterii puterii de cumpărare, să contribuie la "facilitarea introducerii și dezvoltării în România a noilor tehnologii de comunicații electronice".

Spectrul radio este un factor de producție esențial pentru facilitarea introducerii noilor tehnologii, însă taxele de licență au o contribuție limitată la realizarea costurilor de producție. A se vedea și alte secțiuni ale prezentului document, în special punctul 6 de mai sus.

Prin urmare, o eventuală reducere a taxelor de licență din prezenta procedură, în considerarea introducerii noilor tehnologii, poate să conducă la efecte contrare celor scontate. De exemplu, poate să blocheze sau să amâne utilizarea unei resurse rare, atribuind-o unei persoane cu insuficiente capacități investiționale sau concurențiale, sau poate crea oportunități de "câștiguri neobișnuite" prin valorificarea prin cesiune a licenței, la un preț mai mare decât cel obținut în procedura de selecție.

De asemenea, în cazul particular al benzilor menționate de respondent, trebuie remarcat că banda de 3400-3800 MHz a devenit bandă pionier pentru 5G în Europa ulterior procedurii de selecție din

2015, ale cărei rezultate nu aveau cum să reflecte această evoluție. De asemenea, condițiile tehnice din procedura ANCOM 2021 permit 5G și în banda de 2600 MHz.

V. Impactul asupra investițiilor

8. Planurile investiționale proprii pe termen lung pot diferi de la un operator la altul, astfel încât obligațiile de acoperire nu reprezintă în toate cazurile o "pilulă amară" administrată la pachet cu beneficiile deținerii unei licențe radio. Propune modificarea explicației din nota de fundamentare referitor la "obligații de acoperire care, excedând semnificativ (...) ar fi vădit disproporționate".

Recunoscând validitatea situației expuse de respondent, apreciem că nu este necesară vreo reformulare. Este improbabil ca obligațiile de acoperire prevăzute din documentația procedurii 2021 să depășească semnificativ planurile investiționale proprii pe termen lung ale operatorilor.

9. Conform unui respondent, nivelurile atât de mari ale prețurilor de pornire riscă să conducă la deteriorarea climatului investițional existent.

Conștienți de poziția investițională particulară a respondentului și a grupului de firme din care face parte, inclusiv rezultatele testului de *impairment* ad-hoc realizat de acesta în 2020, apreciem natura specifică și tranzitorie a situației respondentului, precum și faptul că nu caracterizează ansamblul pieței.

10. În lipsa unor măsuri de încurajare a investițiilor în rețele noi, performante și sigure, singura modalitate de a menține randamentele afacerii este de a reduce investițiile, mai ales în situația unor creșteri ale costurilor cu spectrul radio.

Informațiile publice privind afacerile respondentului în 2020 nu indică vreo activitate investițională sau operațională în sectorul comunicațiilor electronice. Pe de altă parte, practica arată că intrarea pe piața rețelilor mobile necesită capitaluri investiționale semnificative și susținerea consistentă a afacerii, până la atingerea unui prag minim de rentabilitate.

Pe de altă parte, nivelurile de concurență și performanțele comunicațiilor mobile nu arată că sunt necesare măsuri de asistență pentru intrarea pe piață, în contextul prezentei proceduri de selecție.

VI. Cerințele de securitate 5G

11. Cerințele de securitate pentru echipamentele din rețelele 5G reduc concurența pe piața echipamentelor cu impact asupra prețurilor acestora, majorează necesarul de investiții în rețele, astfel încât menținerea interesului în spectru/licențe noi ar trebui asigurată prin condiții (prețuri, termene de plată, obligații de acoperire etc.) adecvate contextului.

Cerințele de securitate pentru echipamentele din rețelele 5G reprezintă cerințe minime necesare a fi îndeplinite de toți operatorii care furnizează astfel de servicii în România, cerințe similare (în procedură sau efecte) fiind adoptate în numeroase alte state.

Pe de altă parte, remarcăm că niciun operator din România nici măcar nu a prezentat argumentul, nemaivorbind de susținerea cu informații și calcule concrete.

În cele din urmă, recunoscând că termenul de conformare deplină cu noile cerințe de securitate are un impact major asupra costurilor conformării, nu avem indicii că termenul adoptat în România ar fi atât de scurt încât să implice măsuri colaterale de sprijin.

VII. COVID-19

12. Prețurile de pornire ar fi trebuit reduse din cauza efectelor economice ale crizei sanitare COVID19.

Achiziția de drepturi de utilizare a frecvențelor radio se realizează în considerarea unor investiții mult mai mari pe termen mediu și lung, în rețele, echipamente și clienți, iar nu pe bază de evoluții conjuncturale pe termen scurt.

Pe de altă parte, monitorizarea rezultatelor procedurilor de selecție derulate pe piața unică europeană de la începutul crizei sanitare COVID19 și până în prezent nu a indicat rezultate inferioare în contextul crizei sanitare, comparativ cu rezultatele obținute anterior.

VIII. Durata prea scurtă cu costuri fixe prea mari

13. Cu cât duratele licențelor sunt mai reduse, cu atât este mai dificilă recuperarea costurilor datorită dificultăților de operaționalizare și integrării lor abrupte în planurile de afaceri ale operatorilor. Duratele mai mici ale licențelor ar trebui reflectate în taxe de licență proporțional mai mici, taxele de licență majorând componentele de costuri fixe fără posibilitatea amortizării lor într-un interval rezonabil, similar licențelor acordate în România și în restul statelor membre ale UE până în prezent.

În primul rând, costurile fixe cu taxele de licență se amortizează pe durata de valabilitate a licenței.

În al doilea rând, licențe cu durata de 4 ani sunt în banda 3400 – 3800 MHz, bandă în care respondentul, alături de alți operatori, deține deja portofolii consistente, portofolii care au permis operaționalizarea, integrarea rețelelor și lansarea serviciilor comerciale 5G, imediat după reorganizarea benzi de frecvențe realizată de ANCOM.

În al treilea rând, beneficiile din alinierea termenelor de expirare a licențelor în celelalte benzi care fac obiectul procedurii, sunt net superioare eventualelor dezavantaje asociate duratei mai scurte a licenței, față de durata de 10-15 ani, recunoscută de legislația în vigoare. De remarcat totodată că beneficiile din alinierea termenelor de expirare a tuturor licențelor dintr-o bandă, pot fi integral internalizate de operatori.

În ultimul rând, prețurile propuse în proiectul de hotărâre reflectă durata mai scurtă a licențelor, în mod direct proporțional față de consultarea din 2019, ocazie în care au făcut obiect de consultare publică drepturi cu durata mai mare.

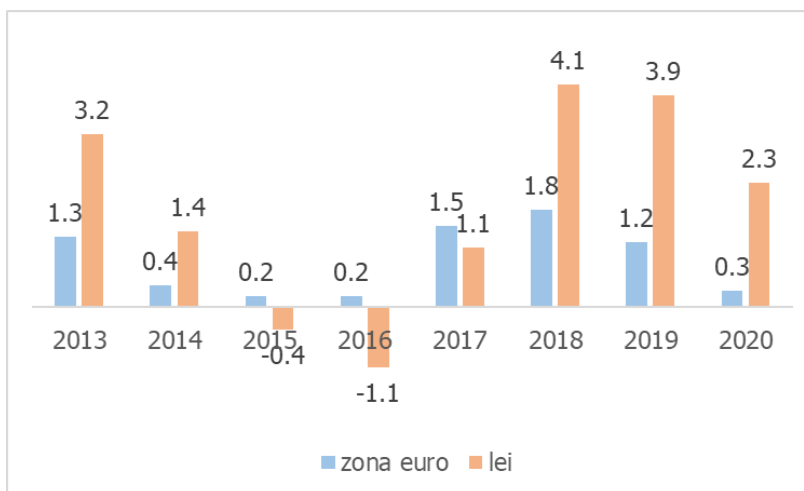
IX. Majorarea/reducerea prețurilor

14. Conform unui respondent, ANCOM ar fi trebuit să vină cu informații care să justifice o mărire a taxelor de licență, respectiv o păstrare a taxelor la valorile similare din 2012, mai ales că media CPI (indicele prețurilor de consum) nu a crescut pentru România în ultimii 10 ani. ANCOM propune umflarea valorilor (...) din 2012 fără a ține seama de IPC a cărui medie a rămas constantă în ultimii 10 ani. Un alt respondent solicită reducerea prețurilor până la nivelurile propuse de ANCOM în cadrul procedurilor anterioare, având în vedere atât inexistența unor factori care să conducă la modificarea criteriilor de stabilire a valorii economice, dar și agravarea condițiilor economice generale.

Indicele armonizat al prețurilor de consum (HICP) sau rata anuală a inflației, publicat(ă) de Eurostat⁸, arată evoluții semnificative pentru România, dar și pentru zona euro, pentru perioada de după

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table?lang=en>

licitația din 2012. În aceste condiții, nu înțelegem argumentul privind constanța mediei CPI/IPC din 2012 încoace.



Cu toate acestea, pentru a răspunde și în considerarea denominării în euro a prețurilor, evoluțiile în termeni reali pot fi mai bine surprinse prin deflatarea valorilor nominale, pe baza HICP pentru zona euro, respectiv cu 7,1% corespunzător inflației anuale cumulate înregistrate în perioada 2012 – 2020.

Pe de altă parte, nota de fundamentare la proiectul de hotărâre, explică criteriile avute în vedere și prezintă totodată, *in extenso* și detaliat pentru fiecare bandă de frecvențe în parte, principalele rezultate ale observării taxelor aferente unui număr de 234 licențe, acordate în marea majoritate a statelor membre UE pe bază de proceduri de selecție. Marea majoritate a observațiilor vizează licențe acordate recent, în ultimii ani.

De exemplu, în fundamentarea propunerilor în 2019 și 2021, am remarcat creșterea substanțială în timp a valorii benzii de 3400-3800 MHz, odată cu recunoașterea ei drept bandă primară pentru introducerea 5G în Europa. Am avut de asemenea în vedere că o cesiune recentă a unor drepturi de utilizare (rezultată ca urmare a unei tranzacții private ce a avut loc în România în 2018) privind drepturi de utilizare în banda de 3400-3800 MHz a rezultat într-un preț de aprox. 29.000 euro/MHz/an, care, deși mai mare cu 650% față de prețul obținut în 2015⁹, a reprezentat abia 6% din prețul obținut în același an în bandă în Italia, respectiv 14% din prețul în bandă obținut în Germania în 2019.

Considerații similare privind creșterea substanțială în timp a valorii au fost operate și referitor la banda de 2600 MHz.

În cele din urmă, stabilirea prețurilor de pornire trebuie motivată și justificată pornind de la realități de dată mai recentă, alternativa analizării evoluțiilor ultimului deceniu într-un singur stat membru prezentând o relevanță mult mai scăzută, inclusiv pe fondul deficiențelor metodologice.

15. Majorarea în 2021 față de 2019 apare ca lipsită de temei, nu sunt invocate argumente noi pentru piața din România care să justifice aceste valori în condițiile în care în anul 2020 România a înregistrat o scădere economică de 3,9% (INS februarie 2021) iar presiunea pe creșterea volumului și asigurarea calității serviciilor operatorilor de comunicații a fost mai intensă în contextul epidemiei COVID19.

În primul rând, este vorba de o neînțelegere, prețurile propuse în 2021 nu sunt majorate față de cele aflate în consultare publică în 2019. Față de prețurile în consultare publică la jumătatea anului 2019, în prezent durata de valabilitate a unor licențe s-a redus de la 10 la 7,26 ani, respectiv de la 6 la 4 ani pentru alte licențe, situație care a antrenat reducerea proporțională a taxelor de pornire

⁹ 0,02 eurocenți/MHz/an/locuitor în 2015, 0,13 eurocenți/MHz/an/locuitor în 2018.

propuse. Variațiile observate dincolo efectul modificării duratei se datorează rotunjirilor, în plus sau în minus, operate pentru a veni în întâmpinarea ofertanților la procedura de selecție.

Pentru o imagine clară asupra așa-zisei majorări afirmate de respondent, prezentăm în tabelul de mai jos, prețurile per bloc, publicate sau calculate, prețurile normalizate (eurocenți/MHz/an/populație), aflate în consultare în 2019, respectiv propuse în 2021, atât în valori nominale cât și în prețuri reale 2019¹⁰.

Banda	valori / bloc (mil. euro) 2019	Valori normalizate eurocenți/MHz/an/locuitor (prețuri nominale)			Valori normalizate eurocenți/MHz/an/locuitor (prețuri reale 2019)			Valori/bloc (mil. euro) = preț consultat 2019 x duratele noi	valori / bloc (mil. euro) 2021
		Preț consultat 2019	Preț propus 2021	Evoluție nominală	Preț consultat 2019	Preț propus 2021	Evoluție reală		
800 MHz	30	1,5452	1,5606	+1%	1,5452	1,537	-0,5%	21,78	22
2600 MHz	6	0,309	0,305	-1,3%	0,309	0,301	-2,76%	4,36	4,3
3500 MHz	1	0,1717	0,1803	5%	0,1717	0,1776	+3,44%	0,67	0,7

În al doilea rând, așa după cum am mai arătat, evoluțiile conjuncturale pe termen scurt la nivel macro-economic, nu sunt surse relevate de informare cu privire la perspectivele de evoluție a afacerilor pe termen mediu și lung.

În al treilea rând, în cazul particular al efectelor COVID-19 asupra rețelelor mobile de comunicații electronice, apreciem că modificarea profilurilor de consum al internetului mobil (sursa presiunilor reclamate de respondent în rețea) va fi fost în fapt internalizată în avantaje de afaceri: rețelele au câștigat experiență valoroasă privind gestionarea dinamică a traficului.

X. Ajustarea prețurilor (PPP, ARPU, PIB/locuitor etc.)

*16. Doi respondenți argumentează că prețurile de pornire observate de ANCOM în alte jurisdicții ar trebui ajutate la **puterea de cumpărare în România**, semnificativ mai mică. Unul dintre respondenți consideră că ajustarea cu puterea de cumpărare este necesară cu atât mai mult în contextul vârfurilor de creștere a sărăciei, peste nivelurile dinaintea crizei sanitare COVID 19, respectiv în condițiile în care în prezent (iulie 2021), România ocupă locul 2 la cel mai mic salariu minim din UE (relevanța salariului minim este dată de faptul că multe multinaționale își aleg țările în care să genereze noi locuri de muncă în funcție de salariul minim).*

Fără a prejudicia utilitatea metodei paritatea puterii de cumpărare (PPP) și relevanța generală a rezultatelor acesteia pentru identificarea valorii echivalente a acelorași bunuri și servicii în țări diferite, ANCOM are rezerve conceptuale cu privire la utilizarea metodei în cazul de față.

Metodologia PPP este dezvoltată pornind de la o extindere (la un coș de produse sau la un nivel general al prețurilor) a legii prețului unic¹¹, conform căreia în prezența unor costuri tranzacționale nesemnificative (sau inexistente) și în absența barierelor comerciale, bunurile identice pe piețe diferite vor tinde spre același preț, atunci când prețurile sunt exprimate în aceeași monedă.

Or, în cazul de față, se propune utilizarea PPP pentru ajustarea

- (1) - prețurilor unor factori de producție la nivel de gros (iar nu a unor prețuri cu amănuntul);

¹⁰ Prin ajustarea cu 1,5%, corespunzătoare inflației anuale (HICP, Eurostat) cumulate, înregistrate în zona euro pentru perioada 2019 – 2020.

¹¹ Într-o piață eficientă, toate bunurile identice au un singur preț.

- (2) - pentru bunuri care pur și simplu nu pot fi tranzacționate pe altă piață: în realitate, licența obținută în jurisdicția X nu poate fi utilizată în jurisdicția Y.

Suplimentar față de barierele comerciale absolute, costurile asociate tranzacțiilor cu licențe de comunicații electronice sunt departe de a fi nesemnificative.

Consecința evidentă a acestor realități este că diferențialul în materie de productivitate între statele comparate este semnificativ mai mare în cazul bunurilor care nu pot fi comercializate, față de bunurile libere la comercializat¹². Aplicarea efectului Balassa-Samuleson în cazul prețurilor licențelor, în combinație cu efectul Penn (statele mai dezvoltate înregistrează sistematic niveluri mai mari ale prețurilor comparativ cu statele mai sărace), exacerbează diferențele observate la niveluri care depășesc limitele rezonabile, reducând astfel și mai mult relevanța/utilitatea metodologiei PPP pentru ajustarea prețurilor licențelor.

În cele din urmă, recunoscând nevoia de solidaritate și re-distribuție socială, necesitatea conectivității universale, a digitalizării economiei și societății, totuși, relevanța raportării prețurilor de pornire ale licențelor, la salariul minim, ne scapă.

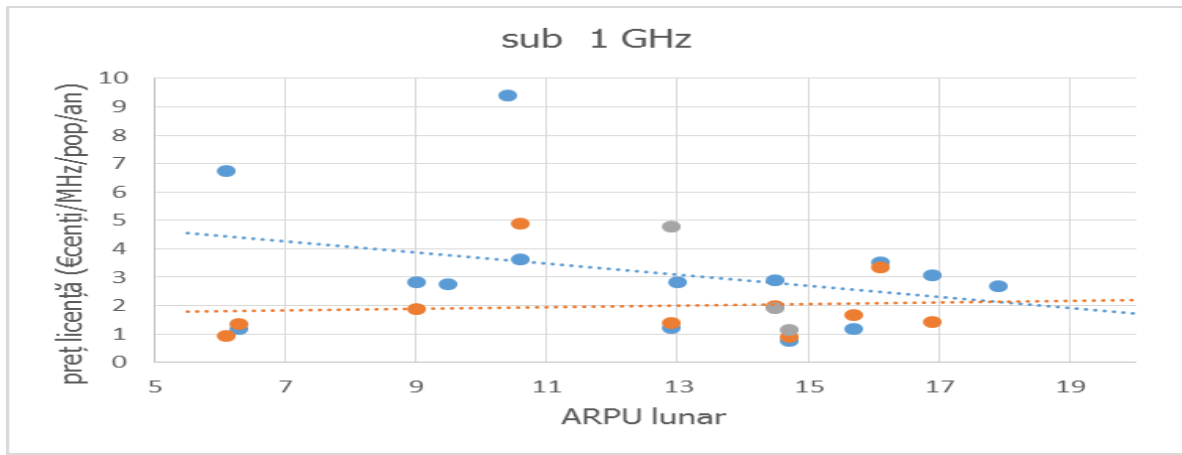
*17. Doi respondenți argumentează că **diferențele economice dintre țări trebuie reflectate în analiza situației europene**, propunând utilizarea mai multor indicatori macro-economi (fie **PIB/locuitor**, fie **ARPU**, fie **salariu mediu net**). Argumentul empiric prezentat este că un bloc va produce venituri mai mari în state cu indicatori macro-economi mai buni, astfel încât în acest state licențele costă mai mult. (de ex., Italia).*

Ajustarea pe baza ARPU

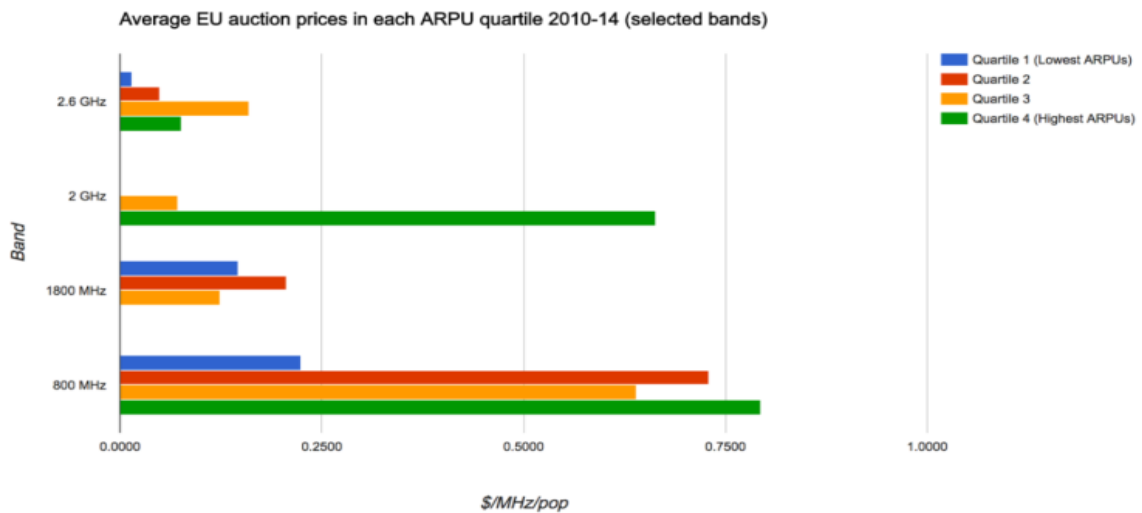
Venitul mediu pe utilizator (ARPU) este într-adevăr luat în considerare la nivelul industriei pentru evaluarea prețurilor licențelor, alături de o multitudine de alți factori economici specifici sectorului și țării respective, precum nivelurile de concurență, rivalitatea generală între furnizori sau pe parcursul licitației, bugetele operatorilor, resursele financiare și costurile capitalurilor împrumutate, tendințele economice etc., dar și de design-ul procedurii, durata licențelor, planurile strategice ale operatorilor sau penuria relativă a spectrului cu caracteristici similare. Astfel, impactul potențial și complexitatea factorilor avuți în vedere pare să limiteze capacitatea de a stabili legături directe între rezultatele procedurilor și rezultatele piețelor, situație pusă în lumină și de referințele europene utilizate în fundamentarea taxelor.

ARPU nu a fost utilizat în normalizarea prețurilor licențelor între țările europene întrucât ar fi presupus, între altele, niveluri egale de concurență în toate statele observate și ar fi generat îndoieli cu privire la corectitudinea reflectării perspectivelor de dezvoltare a sectorului comunicațiilor electronice din România. De altfel, nu a fost identificată o relație de corelație între cele două variabile, ARPU și prețul normalizat al licențelor. Figura de mai jos prezintă rezultatele procedurilor observate de ANCOM în fundamentarea Propunerilor în benzile sub 1 GHz, prin raportare la ARPU în statele respective.

¹² Cunoscut în teorie și ca efectul Balassa-Samuelson.



Mai mult, un studiu comandat de Comisia Europeană privind asignarea spectrului în Uniune¹³, încercând să exploreze relațiile dintre ARPU și prețul spectrului, se vede nevoită să excludă banda de 700 MHz datorită "obiectivelor de politici publice diferite" observate în statele în care a fost licențiată, iar cu privire la celelalte benzi, rezultatele obținute sunt parțial contra-intuitive, în ciuda simplificărilor metodologice operate – a se vedea figura de mai jos.



Nu în ultimul rând, în măsura în care randamentele financiare din furnizarea de rețele de comunicații pot fi influențate negativ de nivelurile ARPU, costurile altor factori intermediari de producție precum costurile salariale, prețurile energiei sau ale proprietăților, pot influența pozitiv randamentele rețelelor chiar și în prezența unui ARPU redus.

Efecte similare asupra randamentului rețelelor pot fi obținute prin valorificarea oportunităților tot mai mari de monetizare a unor noi segmente (de exemplu, infrastructurile fizice de stâlpi/piloni)¹⁴. Desigur, cu condiția ca oportunitățile de monetizare să fie internalizate în rețelele de comunicații electronice, iar nu externalizate/transferate în afara acestora.

¹³ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2388b227-a978-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en>.

¹⁴ De exemplu, Vantage Towers, divizia europeană pentru afaceri cu stâlpi/piloni de telecomunicații a grupului Vodafone, a raportat o rată EBITDA ajustată de 85%, pentru anul financiar încheiat la 31 martie 2021 https://www.vantagetowers.com/sites/tower-co-v2/files/14-06-2021/vt_group_annual_report_2020/21%28ENG%29/vt-group-annual-report-202021-eng.pdf.

Ajustarea pe baza PIB/locuitor

Prețurile licențelor nu au fost normalizate cu PIB (sau PIB/locuitor) întrucât ar fi presupus, între altele, existența unor niveluri similare de concurență în toate statele observate, precum și aceeași contribuție structurală a sectorului comunicațiilor la realizarea PIB național, în toate statele observate.

De altfel, în contextul slabei corelații observabile între prețurile licențelor și ARPU (a se vedea mai sus), diluarea și mai mare prin raportarea la PIB/locuitor ar fi fost și mai puțin justificabilă.

XI. Criterii suplimentare pentru estimarea valorii de piață

18. În estimarea valorii de piață să se țină cont și de istoricul utilizării benzii de frecvență, în particular sub-utilizarea/neutilizarea istorică.

Condițiile de utilizare a spectrului sunt deja recunoscute drept criteriu relevant pentru valoarea de piață a spectrului radio, a se vedea nota de fundamentare la proiectul de hotărâre. Cu toate acestea, nu înțelegem de ce doar sub-utilizarea/utilizarea sub-optimală istorică ar trebui să fie indiciu privind valoarea intrinsecă viitoare.

*19. Valoarea de piață a spectrului să fie corectată pe baza a doi **coeficienți legați de timp/dură** care reflecte: (1) – durata de valabilitate a unei licențe radio (scăderea perioadei de valabilitate nu reduce liniar valoarea) și (2) - durata de timp de la momentul organizării licitației, până la începerea perioadei de valabilitate a licenței.*

Durata de valabilitate a licenței este deja criteriu relevant pentru valoarea de piață a spectrului, a se vedea nota de fundamentare la proiectul de hotărâre.

De asemenea, recunoaștem validitatea argumentului că în principiu, valoarea intrinsecă a drepturilor nu poate evolua discret, perfect linear în raport cu durata drepturilor, întrucât în realitate rețelele de comunicații electronice sunt caracterizate de efecte de modularitate semnificative, cu impact asupra relației preț-dură a licenței/drepturilor.

Cu toate acestea, pentru scopurile estimării unor prețuri de pornire corecte în proceduri de selecție, apreciem că ipoteza unei relații lineare între prețul și durata a drepturilor este rezonabilă și totodată suficient de robustă, atât timp cât duratele licențelor nu sunt foarte scurte (de exemplu, 2-3 ani).

În contextul prezentei proceduri, recunoașterea unor coeficienți de corecție legați de timp/dură, nu ar produce efecte în stabilirea prețurilor de pornire.

20. Un respondent propune aplicarea unor coeficienți de corecție ai valorii taxelor de licență în eventualitatea unor interferențe prejudiciabile.

Având în vedere poziția ANCOM la un comentariu similar, privind constituirea de garanții cu privire la posibilele interferențe care să însoțească procesul de acordare a licențelor¹⁵, apreciem că o nici o eventuală corecție aplicată prețurilor licențelor nu este necesară.

XII. Termen de plată

21. Un respondent critică termenul de plată a taxei de licență propus, de 15 zile de la comunicarea rezultatelor procedurii.

¹⁵ A se vedea sinteza observațiilor la documentația procedurii de selecție competitive în vederea acordării unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio în benzile de 800 MHz, 2600 MHz și 3400-3600 MHz.

Precedentul privind termenele de plată mai mult sau mai puțin generoase pot crea anumite așteptări, însă nu restricționează în vreun fel termenele de plată pentru procedurile viitoare. În general, termenele de plată reflectă medierea unor interese divergente și ar trebui interpretate în contextul particular al fiecărei proceduri de selecție, în funcție de obiectivele de politici publice avute în vedere.