

**COMENTARIUL LA PROPUNEREA DE HOTĂRÂRE A GUVERNULUI
PRIVIND STABILIREA CUANTUMULUI VALORILOR MINIME A TAXELOR DE LICENȚĂ
PENTRU ACORDAREA DREPTURILOR DE UTILIZARE A FRECVENȚELOR RADIO ÎN
BENZILE DE FRECVENȚE 790-862 MHz, 880-915 MHz/925-960 MHz, 1710-1785
MHz/1805-1880 MHz ȘI 2500-2690 MHz**

Acordarea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio prin intermediul unor proceduri de selecție este condiționată, conform prevederilor art. 28 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, de plata către bugetul de stat a unei taxe de licență al cărei quantum se stabilește prin hotărâre a Guvernului, inițiată de către Secretariatul General al Guvernului la propunerea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM).

Conținutul proiectului de hotărâre a fost publicat pe pagina de internet a Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, în conformitate cu prevederile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, cu completările ulterioare. În acest sens, proiectul de hotărâre a Guvernului, împreună cu nota de fundamentare au putut fi consultate, începând cu data de 29 martie 2012, de către toți cei interesați, putând fi primite observații și sugestii de natură să aducă o valoare adăugată propunerii înaintate de autoritatea de reglementare.

Proiectul de act normativ se înscrie într-un pachet de norme legislative necesare pentru organizarea procedurii de selecție competitive în vederea acordării drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în benzile de 790-862 MHz (800 MHz), 880-915/925-960 MHz (900 MHz), 1710-1785 MHz/1805-1880 MHz (1800 MHz) și 2500-2690 MHz (2600 MHz), fiind analizat, desigur, și de către Consiliul Concurenței.

Observațiile primite de către ANCOM pe parcursul perioadei de consultare vizează în principal următoarele aspecte:

1. Unul dintre respondenți susține că nu au fost prezentate rațiunile și metodologia de natură a justifica nivelurile propuse pentru valorile minime din cadrul proiectului propus.

În opinia Autorității, justificarea valorilor minime a taxelor de licență se regăsește în cadrul Notei de fundamentare ce stă la baza proiectului de act normativ, în cadrul documentului amintit fiind detaliate considerentele, principiile și ipotezele de lucru, principalele calculații efectuate, prezentându-se totodată și rezultatele acestora.

2. Un respondent susține că valorile minime ale taxelor de licență sunt extrem de ridicate, nivelul acestora datorându-se, în opinia respondentului, nivelului semnificativ al costurilor pentru eliberare.

Astfel cum a fost fundamentat la nivelul propunerii ANCOM, nivelurile valorilor minime ale taxelor de licență propuse sunt justificate în mod obiectiv prin prisma caracteristicilor tehnico-economice ale frecvențelor radio care fac obiectul procedurii de selecție, permit recuperarea costurilor eliberării (fiind superioare acestora), sunt proporționale în raport cu dinamica competitivă și circumstanțele pieței de comunicații din România. De asemenea, valorile propuse sunt comparabile cu valorile rezultate din proceduri de selecție competitive în alte state ale Uniunii Europene și reflectă, de o manieră rezonabilă, obiectivele și criteriile relevante identificate de ANCOM.

3. Un respondent a recomandat reducerea valorilor minime propuse ale taxelor de licență care constituie punctul de pornire al licitației, în scopul maximizării beneficiilor utilizatorilor.

ANCOM apreciază că argumentele propuse în acest sens sunt eronate.

Astfel, stabilirea unor valori minime ale taxelor de licență mai reduse nu poate garanta alocarea blocurilor de frecvențe radio la nivelurile de pornire. Într-o selecție competitivă, valoarea taxei de licență privind utilizarea unor frecvențe radio dintr-o anumită bandă este determinată de nivelul la care cererea de spectru nu mai depășește oferta.

De asemenea, teoria și practica, din România și la nivel internațional, arată că subvenționarea unor input-uri esențiale de producție nu produce beneficii de bunăstare la utilizatori. Spre exemplu, teoria economică recunoaște că, în absența concurenței la nivel cu amănuntul, subvenționarea input-urilor de producție furnizate la nivel de gros nu este transferată la nivel cu amănuntul.

În concluzie, ANCOM apreciază că dezvoltarea concurenței durabile, la nivel de infrastructuri și acolo unde este eficient, la nivel de servicii, reprezintă cel mai bun instrument pentru maximizarea beneficiilor utilizatorilor pe termen lung, iar în acest sens, formatul procedurii de selecție propuse de ANCOM conține un pachet coerent de măsuri care să asigure dezvoltarea concurenței.

4. Un alt respondent susține că valorile minime ale taxelor de licență în blocurile de 800 MHz și 900 MHz sunt mari și nu sunt justificate din punct de vedere al potențialului pieței interne, calculat în funcție de nivelul populației și ARPU¹. Respondentul propune stabilirea unui preț de pornire egal pentru ambele benzi, redus cu $\times$ %.

¹ *engl.* Average Revenue per User, venit mediu pe utilizator

Un alt respondent susține că tarifele de pornire trebuie să fie proporționale cu mărimea pieței interne. Respondentul propune reducerea tarifelor de o manieră diferențiată prin dublarea asimetriei între tarifele aferente celor două benzi.

Pe de altă parte, un alt respondent înțelege obiectivele ANCOM legate de arbitrarea riscurilor unei concurențe reduse în procedura de selecție și susține că nu poate comenta cu privire la posibilitatea ca anumite prețuri de pornire să fie prea mari.

Pentru reflectarea circumstanțelor pieței din România, valorile taxelor de licență rezultate din proceduri de selecție similare, raportate la numărul de cartele SIM active, au fost ajustate pe baza numărului de utilizatori din România și a diferențialului în materie de ARPU, între România și statele avute în vedere. Necesitatea ajustării și metoda utilizată au fost analizate și calificate în mod cât se poate de clar în cuprinsul paginilor 10 și 11 din Nota de fundamentare, text ce reține că *„Se propune eliminarea efectului diferențelor economice prin raportarea la veniturile medii pe utilizator (ARPU), expresie a capacității piețelor naționale de a genera venituri și a contribui astfel la recuperarea prețurilor licențelor”*.

Rezultatele acestor ajustări sunt prezentate pentru fiecare caz în parte în Tabelul nr. 9 din Nota de fundamentare (valorile înainte de ajustare fiind de asemenea prezentate în Tabelul nr. 8 din documentul de înaintare amintit).

Mai mult, ANCOM a operat aceste ajustări ale valorilor minime ale taxelor de pentru toate benzile care fac obiectul licitației, respectiv și a valorilor minime ale taxelor de licență privind utilizarea frecvențelor radio în benzile de 1800 MHz și 2600 MHz.

De asemenea, având în vedere scopul stabilirii unor valori minime ale taxelor de licență, ANCOM a manifestat prudență, operând o ajustare masivă a acestora, ținând cont de potențialul existent al pieței românești, iar nu de potențialul prognozat pentru orizontul de timp al acestor licențe.

În cele din urmă, referitor la stabilirea unor valori minime ale taxelor de licență egale pentru ambele benzi prin reducerea cuantumurilor propuse cu $\propto$ %, reducerea cu același procent a unor valori inițial diferite produce rezultate diferite, așa încât propunerea primului respondent este incorectă matematic.

Referitor la propunerea privind dublarea asimetriei între valorile minime ale taxelor de licență propuse pentru cele două benzi, ANCOM constată că nu a fost prezentat vreun argument în acest sens.

5. Un respondent susține că valorile minime propuse prezumă în mod eronat că, prin utilizarea resurselor de spectru, operatorii din România vor fi în măsură să genereze profituri financiare similare cu cele înregistrate în statele din Europa de Vest. Conform respondentului, ANCOM ar fi ignorat că obținerea veniturilor de alfă în legătură directă cu ARPU extrem de scăzut și cu perspectivele de creștere pe termen lung ale PIB-ului din România.

În conformitate cu calculațiile și ipotezele expuse pe larg în cadrul Notei de fundamentare la proiectul de hotărâre a Guvernului, ANCOM a operat ajustări masive ale

rezultatelor selecțiilor competitive organizate recent în alte state membre: pentru reflectarea dimensiunii pieței interne în România (nr. cartele SIM active) și respectiv pentru reflectarea capacității pieței de generare venituri (ARPU). Valorile rezultate au fost ulterior ajustate, încă odată, diferențiat de la o bandă la alta, în relație de proporționalitate inversă cu cererea potențială de spectru și valoarea acestuia.

Toate aceste ajustări sunt expresia prudenței ANCOM, întrucât au avut la bază nivelurile prezente ale acestor indicatori, iar nu nivelurile prognozate pe termen lung, sensibil mai mari față de nivelurile curente.

Din aceleași considerente de prudențialitate, ANCOM nu a operat ajustări pentru perspectivele de creștere pe termen lung ale PIB-ului în România.

Având în vedere ajustările descrise mai sus, ANCOM apreciază că, într-o ecuație în care datele de intrare (privind ARPU, SIMuri, PIB-ul, eficiența, etc.) ar rămâne neschimbate, o eventuală adjudecare a licențelor la nivelul valorilor minime ce constituie punctul de plecare pentru stabilirea taxelor de licență ar permite operatorilor rate superioare de rentabilitate a capitalurilor investite.

6. Un respondent propune o metodă alternativă pentru stabilirea valorilor minime ale taxelor de licență, respectiv utilizarea ca punct de plecare a mediei valorilor minime din procedurile de selecție competitive organizate într-un număr de state europene din 2010 încoace, exprimate în Euro/MHz/locuitor, ajustate corespunzător duratei de 15 ani a licențelor din România, apoi ajustate pentru diferențialul de ARPU între România și media ARPU în statele considerate, precum și ajustate pentru diferențialul de PIB per capita între România și aceste state. Aplicând această metodă, respondentul propune reducerea nivelurilor valorilor minime ale taxelor de licență cu procente cuprinse între $\times$ % și $\times$ %.

ANCOM a realizat calculații preliminare exprimate atât în Euro/MHz/locuitor, cât și în Euro/MHz/cartelă SIM activă (a se vedea tabelele 7 și 8 din Nota de fundamentare la proiectul de act normativ). Totuși, având în vedere opțiunea pentru ajustarea pe baza veniturilor - ARPU, care reflectă capacitatea utilizatorilor de cartele de a genera venituri, (iar nu capacitatea populației, în general, de a contribui la PIB) și prin urmare are o precizie mai bună, au fost utilizate valorile exprimate în Euro/MHz/cartelă SIM activă, iar nu cele exprimate în Euro/MHz/locuitor.

De asemenea, așa cum se poate observa din Tabelul 9 din cadrul Notei de fundamentare, ANCOM a operat o ajustare cu luarea în considerare a duratei licenței – 15 ani.

Pe de altă parte, ANCOM nu a utilizat ca punct de plecare valorile minime ale taxelor de licență stabilite în alte state, deoarece nu există informații suficiente într-un număr semnificativ de cazuri despre criteriile care au stat la baza stabilirii acestora. Mai mult, într-un număr de situații, valorile minime au fost stabilite la niveluri triviale, situație care nu corespunde cu obiectivele urmărite de ANCOM.

Din contră, ANCOM a considerat mai oportună utilizarea rezultatelor procedurilor de selecție (ajustate pentru diferențialul de cartele SIM active și de ARPU) pentru reflectarea valorilor reale ale resurselor de spectru. Într-o etapă ulterioară, pentru a putea reflecta valori minime rezonabile, ANCOM a procedat la ajustarea valorilor astfel obținute cu procente

mergând până la 50%. Înțelegem că o abordare similară, bazată pe ajustarea rezultatelor licitațiilor, a fost adoptată de OFCOM pentru aceleași scopuri.

Față de combinarea ajustării pentru diferențialul de ARPU cu cea pentru diferențialul de PIB per capita, ANCOM are rezerve serioase sub aspect conceptual. În opinia ANCOM, ajustarea pentru diferențialul de PIB/capita poate fi o alternativă mai puțin precisă la ajustarea pentru diferențialul de ARPU/cartelă SIM activă, însă în niciun caz cele două ajustări nu pot fi cumulate întrucât ar dubla în mod nenecesar efectul diferențelor economice între România și statele utilizate ca bază de comparație.

În cele din urmă, având în vedere obiectivul stabilirii unor valori minime ale taxelor de licență, puncte de plecare în licitații în care raporturile între cerere și ofertă determină taxa de licență, metoda propusă de ANCOM are un potențial mai bun de a arbitra între, pe de o parte, riscul ca o parte din resursele de spectru să rămână nevândute și pe de altă parte, necesitatea reducerii beneficiilor potențiale 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 modestă la atingerea obiectivelor de stimulare a concurenței și de creștere a bunăstării.

7. Un respondent susține că valorile minime ale taxelor de licență propuse pentru România sunt mai mari decât cele prevăzute în Olanda pentru licitația ce va fi organizată în acest an.

Având în vedere opțiunea pentru utilizarea rezultatelor licitațiilor organizate, luarea în calcul a unor valori minime ale unor licitații care vor fi organizate în viitor ar fi reflectat o abordare inconsistentă și care nu ar putea lua în considerație diferitele obiective strategice asumate de organizatori.

De altfel, ANCOM remarcă în context că cea mai recentă procedură de selecție competitivă organizată pentru atribuirea unor licențe de comunicații mobile în Olanda a fost caracterizată atât de tarife minime triviale, cât și de cel mai modest rezultat din Europa.

8. Un respondent propune ANCOM utilizarea metodologiei PPP (paritatea puterii de cumpărare) pentru estimarea valorii de ajustare necesară.

Fără a prejudicia utilitatea metodei 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 unic², 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, este vorba de compararea prețurilor cu ridicata (iar nu cu amănuntul), pentru bunuri care pur și simplu nu pot fi tranzacționate pe altă piață, căci licența

² Într-o piață eficientă toate bunurile identice au un singur preț.

obținută în jurisdicția X nu poate fi utilizată în jurisdicția Y. Suplimentar față de barierele comerciale absolute, costurile asociate tranzacțiilor cu licențe de comunicații mobile nu par a fi nesemnificative.

Consecința evidentă a acestei situații 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 comercializat³. 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 aplicabilitatea metodologiei PPP pentru ajustarea prețurilor licențelor.

9. Conform unui respondent, tendințele de pe piețele internaționale arată că valoarea benzii de 800 MHz a scăzut, în special de la lansarea sa din 2008. Conform respondentului, în anul 2011 această bandă a fost evaluată cu aproape 30% mai puțin decât în 2010 și cu aproape 55% mai puțin decât în 2008. Cu toate acestea, valorile minime ale taxei de licență pentru benzile de 800 MHz și 900 MHz ar trebui să fie aceleași.

În primul rând, respondentul nu a furnizat informații concludente în sprijinul afirmațiilor sale privind reducerea în timp a evaluărilor benzii de 800 MHz.

În al doilea rând, pe baza informațiilor de care dispune, rezultate din licitațiile recente desfășurate în Uniunea Europeană, ANCOM apreciază că nu poate fi vorba de reducerea în timp a evaluărilor benzii de 800 MHz. Mai mult, o analiză a rezultatelor obținute în alte jurisdicții nu poate fi realizată mecanic, fără considerarea circumstanțelor particulare proprii fiecărui stat membru, sau fiecărei proceduri de selecție în parte. De altfel, cu ocazia consultării naționale pe probleme similare desfășurate în Marea Britanie, același respondent a argumentat *in extenso* observarea cu atenție a circumstanțelor particulare ale fiecărei proceduri.

În al treilea rând, evoluția valorilor benzii de 800 MHz nu oferă indicii identice cu privire la evoluția valorii benzii de 900 MHz, atâta timp cât cele două benzi nu sunt perfect substituibile. Cu toate acestea, ANCOM remarcă faptul că valorile minime ale taxelor de licență propuse pentru banda de 800 MHz sunt mai mici față de cele propuse pentru banda de 900 MHz.

În al patrulea rând, ANCOM reamintește că obiectul proiectului de hotărâre a Guvernului îl constituie stabilirea unor valori minime ale taxelor de licență, puncte de plecare în licitațiile privind stabilirea taxelor de licență, pentru o procedură de selecție competitivă (licitație ascendentă), iar nu a taxelor de licență finale, rezultate dintr-o selecție comparativă.

10. Conform unui respondent, benzile de 800 MHz și 900 MHz presupun condiții similare de exploatare, însă prin propunerea unor prețuri diferite ANCOM ar specula cererea mai mare pentru banda de 900 MHz, în vederea maximizării veniturilor în urma licitației. Un alt respondent înțelege raționamentul varierii cuantumurilor minime propuse în funcție de frecvențe joase și înalte, însă varierea

³ Cunoscut și ca efectul Ricardo-Viner-Harrod-Balassa-Samuelson-Penn-Bhagwati.

între categoriile care sunt substituibile, de exemplu între benzile de 1800 MHz și 2600 MHz, este neclară respondentului.

În evaluarea valorii economice a benzilor de frecvențe care fac obiectul procedurii de selecție, ANCOM a propus și a justificat reflectarea unui set de criterii legitime, suplimentar față de proprietățile fizice ale benzilor și condițiile de utilizare ale drepturilor aduse în discuție de respondenți, respectiv disponibilitatea și prețul echipamentelor. Astfel, disponibilitatea limitată a echipamentelor sau prețul de achiziție al acestora influențează într-o manieră substanțială capacitatea spectrului de a genera beneficii, prin urmare și atractivitatea spectrului în cauză pentru furnizarea de servicii și respectiv, percepția cu privire la valoarea sa economică. Or, față de echipamentele terminale 2G și 3G în banda de 900 MHz, echipamentele terminale în banda de 800 MHz care utilizează tehnologia LTE (prospectiv prevalentă în Europa în această bandă) sunt comparativ mai scumpe și mult mai puțin numeroase. Aceeași situație privind disponibilitatea echipamentelor se regăsește între banda de 1800 MHz și respectiv 2600 MHz.

Așadar, ANCOM nu a propus niveluri mai mari ale valorilor minime pentru banda de 900 MHz pentru a specula cererea mai mare în această bandă, ci pentru a reflecta de o manieră conservatoare impactul disponibilității și a prețurilor echipamentelor asupra capacității benzilor de a genera venituri pe termen scurt. De asemenea, din punct de vedere economic, ANCOM nu a considerat benzile de 1800 MHz și 2600 MHz ca fiind perfect substituibile, în raport de 1:1, cel puțin la data organizării procedurii de selecție.

11. Un respondent propune reducerea taxei de licență pentru blocul cu dimensiunea de 2 x 4,8 MHz, proporțional cu cantitatea de spectru.

ANCOM constată că această observație a rămas fără obiect, întrucât dimensiunea blocurilor de frecvențe în Caietul de sarcini a fost revizuită la 5 MHz.

12. Un respondent propune plata eşalonată a taxei de licență, în tranșe anuale egale pe durata a cinci ani începând cu 2013, pentru a reduce împovărarea inițială excesivă a operatorilor care vor trebui să achite atât taxa de licență, cât și să realizeze eforturile investiționale.

ANCOM înțelege dimensiunea și necesitatea eforturilor investiționale legate de dezvoltarea sau după caz îmbunătățirea progresivă a calității rețelelor de comunicații mobile. Cu toate acestea, Autoritatea face cunoscut că modul de încasare al sumelor ce se cuvin bugetului de stat nu poate fi analizat decât împreună cu creditorul obligației de plată.

Cu toate acestea, ANCOM consideră că plata taxelor ce vor rezulta în urma procedurii de selecție este în acord cu practica majoritară la nivel internațional. În plus, din taxele de licență se asigură în cea mai mare parte sumele necesare pentru eliberarea spectrului de către Ministerul Apărării Naționale, ceea ce presupune că sumele necesare trebuie virate de Autoritate în termen de 10 zile de la data încasării lor, în condițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 11/2012 privind stabilirea unor măsuri pentru eliberarea benzilor de frecvențe radio 830-862 MHz, 1747,5-1785 MHz, 1842,5-1880 MHz și 2500-2690 MHz.