

____/____

EXPUNERE DE MOTIVE
la proiectul Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și
Reglementare în Comunicații
privind organizarea procedurii de selecție
pentru acordarea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio

I. Introducere

Utilizarea frecvențelor radio, resursă publică limitată aflată în administrarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (în continuare ANCOM), se realizează în conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice¹, act normativ ce reglementează modul de acordare a drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în cazul licențelor de utilizare a frecvențelor radio al căror număr este limitat.

Contextul în care urmează să fie organizată procedura de selecție pentru acordarea drepturilor de utilizare ține cont de faptul că licențele de utilizare a frecvențelor radio în benzile 890-915 MHz/935-960 MHz, respectiv 1722,7-1747,5 MHz/1817,7-1842,5 MHz au fost extinse temporar, până la data de 31 decembrie 2012, în timp ce drepturile de utilizare în banda 880-890 MHz/925-935 MHz, respectiv 1710-1727,7 MHz/1805-1817,7 MHz urmează să ajungă la termen în data de 5 aprilie 2014.

În plus, intenția ANCOM este de a pune la dispoziția pieței de comunicații electronice și benzile de frecvențe radio 790-862 MHz, respectiv 2500-2690 MHz, această opțiune fiind în consonanță cu prevederile Deciziei Parlamentului European și a Consiliului de instituire a primului program pentru politica în domeniul spectrului de frecvențe radio, text adoptat în data de 15 februarie 2012. De asemenea, se are în vedere la organizarea procedurii de selecție și acordarea drepturilor de utilizare în partea superioară a benzii 1710-1785 MHz/1805-1880 MHz, respectiv sub-benzile 1747,5-1790 MHz/1842,5-1880 MHz.

Prin urmare, prin proiectul de decizie supus procedurii de consultare se stabilesc regulile ce vor fi urmărite în cadrul procedurii de selecție organizate pentru acordarea drepturilor de utilizare în benzile de frecvențe radio:

- a) 790-862 MHz (800 MHz);
- b) 880-890 MHz/925-935 MHz (900 MHz);
- c) 1710-1785 MHz/1805-1880 MHz (1800 MHz);
- d) 2500-2690 MHz (2600 MHz).

De remarcat că deși benzile de frecvențe radio prevăzute la lit. a) și d), menționate mai sus, precum și, parțial, cele cuprinse în cadrul lit. c) fac obiectul unui proces de eliberare de către Ministerul Apărării Naționale, intenția ANCOM este de organizare a unei proceduri de selecție în toate benzile indicate mai sus. În opinia Autorității această

¹ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 27 decembrie 2011.

abordare permite persoanelor interesate de procedura de selecție să-și adapteze planurile de afaceri în funcție de mai multe opțiuni disponibile în cadrul procedurii de selecție în ansamblul ei.

II. Cadrul legal și obiective

Cadrul juridic pe care se sprijină procedura de selecție organizată de către ANCOM este reprezentat de:

- 1) Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea);
- 2) Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru);
- 3) Programul pentru politica în domeniul spectrului de frecvențe radio, adoptat la nivelul Uniunii Europene;
- 4) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice;
- 5) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. ____/2012 privind eliberarea benzilor de frecvențe radio 830-862 MHz, 1747,5-1785 MHz, 1842,5-1880 MHz și 2500-2690 MHz;
- 6) Decizia Președintelui ANCOM nr. 1816/2011 privind acordarea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în benzile de frecvențe 880-915 MHz/925-960 MHz, respectiv 1710-1747,5 MHz/1805-1842,5 MHz.

Utilizarea frecvențelor radio în benzile în care numărul de licențe este limitat se poate face doar în condițiile obținerii acestora în urma unei proceduri de selecție obiective, transparente, nediscriminatorii și proporționale, cerințele legii² impunând ca la acordarea drepturilor să nu fie stabilite cerințe care să conducă la restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței. Prin urmare, la organizarea procedurii de selecție ANCOM va avea în vedere stabilirea unor cerințe menite să respecte condițiile prevăzute de lege, menționate anterior, maximizarea eficienței utilizării resurselor limitate de spectru radio și stimularea competiției pe piața de comunicații electronice fiind principalele obiectivele urmărite de Autoritate.

Proiectul de act normativ propune ca procedura de selecție să fie una de tip competitiv, prevederile art. 28 alin. (2)³ din cadrul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 fiind lămuritoare în privința conceptului utilizat.

ANCOM apreciază că procedura de selecție competitivă este una adecvată pentru stadiul pieței de comunicații electronice din România, tipul de procedură fiind ales în scopul determinării, în anumite limite, a prețului pe care piața de comunicații electronice consimte să-l achite cu titlu de taxă de licență pentru utilizarea resursei limitate – frecvențele radio. În opinia Autorității, procedura de selecție de tip competitiv este potrivită deoarece în acest fel este evidențiat atât potențialul economic pe care îl oferă benzile de frecvențe radio, în general, cât și nivelul de valorizare a acestora de către persoanele interesate în contextul propriilor planuri de afaceri.

Cu toate acestea însă, acordarea drepturilor de utilizare prin procedură de selecție competitivă nu va urmări exclusiv reliefaarea evaluărilor private ale ofertanților privind sumele ce urmează a fi achitate cu titlu de taxă de licență, ci și asigurarea unor criterii de precalificare de natură tehnică, administrativă ori financiară, urmând ca aceste criterii să fie îndeplinite de fiecare persoană interesată de procedura de selecție. Prin urmare, apare

² Articolul 26 alineatul (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice.

³ „(2) *Selecția competitivă reprezintă procedura de acordare a licenței de utilizare a frecvențelor radio prin care **dreptul de utilizare** a frecvențelor radio **este acordat** câștigătorului unei licitații, **ca urmare a oferirii unei valori maxime pentru taxa de licență**, având ca punct de pornire valoarea minimală stabilită conform alin. (1), asigurându-se totodată și îndeplinirea unor criterii de precalificare de natură tehnică, administrativă ori financiară, după caz.*”

ca fiind o soluție potrivită ca aceste condiții să fie stabilite la nivelul caietului de sarcini, persoanele interesate urmând să-și exprime opiniile lor cu privire la acest subiect în cadrul procesului de consultare publică organizat de către ANCOM.

Condițiile de natură tehnică, administrativă ori financiară se vor aplica pentru toate persoanele interesate de procedura de selecție, principiul nediscriminării fiind astfel respectat de către ANCOM.

Având în vedere considerentele istorice (momente diferite⁴ în timp la care au fost acordate licențele de utilizare a frecvențelor radio destinate comunicațiilor mobile în benzile de 900 MHz, respectiv 1800 MHz) ce trebuie luate în calcul la organizarea procedurii de selecție, ANCOM trebuie să gestioneze termene diferite de expirare a drepturilor de utilizare ce urmează a fi acordate. Drept urmare, în conformitate cu prevederile Deciziei Președintelui ANCOM nr. 1816/2011, acordarea drepturilor de utilizare se va face în următoarea configurație:

- prin licențe de utilizare a frecvențelor radio valabile începând cu data de 1 ianuarie 2013 și până la data de 5 aprilie 2014;
- prin licențe de utilizare a frecvențelor radio valabile începând cu data de 6 aprilie 2014.

Prin măsura acordării drepturilor de utilizare pentru perioada 1 ianuarie 2013 – 5 aprilie 2014, ANCOM are în vedere soluționarea unor puncte de vedere exprimate de către reprezentanții pieței de comunicații electronice, opinii expuse cu ocazia unor consultări anterioare ale Autorității. ANCOM consideră că astfel se ajunge la echilibrarea tuturor termenelor de expirare a drepturilor de utilizare a spectrului în aceste benzi. Drept urmare, deși măsura are un caracter excepțional (factorul generator îl constituie asimetria duratelor de valabilitate a licențelor de utilizare a frecvențelor radio destinate comunicațiilor mobile acordate în benzile de 900 MHz, respectiv 1800 MHz), se ajunge la asigurarea unei tratament echidistant, transparent și obiectiv pentru persoanele interesate de obținerea drepturilor de utilizare.

Pe de altă parte, proiectul de decizie supus consultării publice clarifică durata în timp pentru care sunt acordate drepturile de utilizare începând cu data de 6 aprilie 2014. Acest din urmă subiect este relevant pentru stabilirea termenului pentru care vor fi acordate drepturile de utilizare a frecvențelor radio, ANCOM considerând că o perioadă de 15 ani, calculată începând cu data de 6 aprilie 2014, este cea mai potrivită în raport de cadrul legislativ⁵ în vigoare. Termenul este optim pe considerente ce țin de natura serviciilor furnizate, de necesitatea asigurării condițiilor pentru aplicarea planurilor de afaceri, oferă predictibilitate și permite totodată indicarea unor termene clare pentru reevaluarea circumstanțelor acordării drepturilor, drept răspuns la evoluțiile tehnico-economice și concurențiale înregistrate pe parcursul exercitării lor.

ANCOM propune ca drepturile de utilizare ce vor fi acordate să fie structurate în blocuri de 5 MHz, acesta fiind și ecartul nominal al canalului utilizat pentru sistemele UMTS, indiferent de banda de frecvențe radio în care acestea au fost implementate – 900 MHz, 1800 MHz ori 2000 MHz. Totodată, prin această modalitate de structurare a blocurilor se au în vedere că în benzile de frecvențe radio ce fac obiectul procedurii de selecție sunt ori vor fi introduse și servicii cu vizete de transfer a datelor specifice sistemelor de comunicații de bandă largă ce utilizează blocuri de 5 MHz (UMTS, WiMAX, LTE).

Pe de altă parte, chiar prevederile Deciziilor CE aplicabile benzilor de 800 MHz și 2600 MHz (Decizia 2010/267/UE pentru banda de 800 MHz și respectiv Decizia

⁴ 1996 (S.C. Orange România S.A. și S.C. Vodafone România S.A.) și 1998 (S.C. Cosmote Romanian Mobile Telecommunications S.A.).

⁵ Articolul 31 alineatul (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice.

2008/477/CE pentru banda de 2600 MHz) stabilesc că lărgimile blocurilor alocate în aceste benzi trebuie să fie multipli de 5 MHz, pentru a putea asigura o lărgime de bandă suficientă pentru dezvoltarea sistemelor de comunicații de bandă largă neutre tehnologic.

În ce privește banda de 2600 MHz, ANCOM propune ca pe lângă blocuri de 5 MHz pereche să fie acordate drepturi de utilizare și pentru blocuri nepereche de 15 MHz, motivația pentru această soluție constând în intenția ANCOM de încurajare a dezvoltării de rețele de mare viteză ce ar trebui să fie capabile să ofere capacitățile de transfer a datelor prognozate⁶ pentru perioada viitoare.

În opinia Autorității, o astfel de abordare va permite persoanelor interesate de procedura de selecție să urmărească în cadrul licitației agregarea potrivită a resurselor de spectru radio în raport de propriile planuri planurile de afaceri, ofertele depuse urmând să reflecte criterii de natură tehnică și economică.

O parte a frecvențelor radio ce urmează a fi acordate prin procedură de selecție competitivă fac parte din acele benzi de frecvențe radio (800 MHz și 900 MHz) în care propagarea pe distanțe mai mari și o acoperire indoor – în interiorul clădirilor – mai bună, caracteristici foarte utile pentru implementarea unor rețele de comunicații mobile eficiente. Pe de altă parte, în cadrul aceleiași proceduri de selecție urmează să fie puse la dispoziție și frecvențe radio din benzile de 1800 MHz și 2600 MHz, benzi care sunt caracterizate prin oferirea capacităților (lărgimii de bandă) necesare pentru asigurarea transferului unei cantități mari de informații. În acest context, o rețea de comunicații mobile este dezvoltată și implementată în mod adecvat cu luarea în considerare a tuturor resurselor limitate disponibile – benzi de frecvențe joase (sub 1 GHz) și benzi de frecvențe înalte (peste 1 GHz).

Cu toate acestea se remarcă că resursele disponibile de spectru radio ce pot fi acordate în benzile de frecvențe situate sub 1 GHz sunt insuficiente în raport cu cererea, motiv pentru care ANCOM va avea în vedere stabilirea unor limitări menite să asigure accesul echitabil la dobândirea dreptului de utilizare în aceste benzi. Drept urmare, Autoritatea va avea în vedere adoptarea unor măsuri care să conducă la o cantitate maximă de spectru radio ce poate fi deținută de către același participant la licitație, după finalizarea procedurii, astfel:

- a) 15 MHz pereche în banda de 900 MHz, în cazul loturilor temporale;
- b) 20 MHz pereche cumulat în benzile de 800 MHz și 900 MHz, în cazul drepturilor de utilizare ce se acordă pentru perioada cuprinsă între 6 aprilie 2014 și 5 aprilie 2029, însă nu mai mult de 15 MHz pereche în oricare dintre cele două benzi.

Prin această măsură, ANCOM consideră că se asigură o competiție reală pentru obținerea drepturilor de utilizare în cadrul benzilor de 800 MHz și 900 MHz, persoanele interesate având posibilitatea adjudecării resurselor de spectru radio în limitele menționate.

În vederea asigurării unui mediu competitiv real în cadrul pieței de comunicații electronice ANCOM propune ca limitările stabilite în cadrul procedurii de selecție să fie aplicate la nivel de grup de firme, setul de norme ce trebuie avute în vedere pentru raportarea la noțiunea amintită fiind cele adoptate de către Consiliul Concurenței în aplicarea Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Proiectul de decizie propune reglementarea transparentă a condițiilor în care se desfășoară procedura de selecție, ANCOM propunând ca aceasta să se desfășoare în patru etape i) faza de depunere a candidaturilor, ii) faza de calificare, iii) procedura de selecție propriu-zisă (licitația) și iv) acordarea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio, toate

⁶ http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/white_paper_c11-520862.html.

acestea urmând să fie prezentate generic ca făcând parte din procedura de selecție competitivă. Altfel spus, persoanele interesate vor urma să parcurgă două etape preliminare – faza de depunere a candidaturilor și faza de calificare – al căror scop este acela de a determina dacă o persoană îndeplinește criteriile adoptate de ANCOM pentru a putea fi admisă în cadrul licitației. În aceste condiții se crează premisele ca doar cele mai serioase intenții să fie luate în considerare în cadrul procedurii de depunere a ofertelor pentru obținerea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio.

În ce privește licitația (intervalurile în care persoanele admise în cadrul licitației vor putea depune ofertele financiare), Autoritatea are în vedere trei etape și anume parcurgerea rundelor primare, a rundelor suplimentare (caz în care se vor depune oferte pentru blocurile neatribuite după prima fază, precum și a runde de alocare (moment în care persoanele interesate își vor alege în concret blocurile de frecvențe radio pe care le consideră cele mai potrivite pentru propriile planuri de afaceri).

Pentru evitarea oricăror posibilități de alterare a obiectivității procedurii de selecție, proiectul de decizie propune unele dispoziții menite să asigure obiectivitatea membrilor comisiei, textul supus atenției pieței de comunicații reținând o serie de incompatibilități cu calitatea de membru al comisiei, incompatibilități care merg, în ordinea descrescătoare a gradului de potențială influență asupra membrilor comisiei, de la calitatea de acționar al unuia dintre ofertanți până la calitatea de simplu salariat al oricărei persoane juridice care face parte din grupul ofertantului. Membrii comisiei pot fi atât salariați ANCOM cât și specialiști din afara autorității.

Comisia numită pentru organizarea procedurii de selecție va urmări în principal analizarea dosarelor de candidatură depuse de persoanele interesate, selectarea ofertanților ce se califică după etapa de depunere a candidaturilor, organizarea rundelor primare, secundare și de alocare ale licitației, supravegherea respectării de către ofertanți a regulilor procedurii, prezentarea rezultatului licitației președintelui ANCOM în scopul aprobării acestuia și efectuarea propunerii de acordare a licențelor, precum și orice alte atribuții menite să conducă la buna organizare a întregii proceduri de selecție.

De asemenea, în cazul în care după etapa de calificare vor exista contestații cu privire la analiza comisiei de licitație, o comisie de soluționare a contestațiilor, respectând aceleași condiții privind imparțialitatea, va fi desemnată de către președintele ANCOM.

Alături de condițiile generale pe care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a putea fi considerată calificată să participe la procedura de selecție propriu-zisă, proiectul de decizie stabilește că vor fi acceptate oferte numai din partea persoanelor admise după faza de calificare și care au depus garanția de participare în cuantumul și în forma prevăzute în decizie.

În aceeași idee a sancționării oricărei forme de conduită necorespunzătoare a ofertanților ce ar putea genera prejudicii ANCOM prin întârzierea în alocarea frecvențelor radio sau în alt mod, proiectul condiționează participarea la procedura de selecție de constituirea, prin scrisoare de garanție bancară cu condiții ferme și clare de tragere, a unei garanții de participare în cuantum de 50% din valoarea minimă a taxelor de licență aferente blocurilor de frecvențe pe care ofertantul intenționează să le achiziționeze, cu respectarea desigur a limitelor legate de cantitate maximă de spectru radio ce poate fi alocată către același participant. Scrisoarea de garanție bancară este returnabilă, la cerere, după încheierea raporturilor obligaționale bilaterale.

Odată cu inițierea procedurii de selecție ANCOM apreciază că este necesară și reglementarea în clar a condițiilor ce pot să atragă anularea procedurii de selecție ori excluderea unei persoane de la aceasta, dacă este cazul, atunci când sunt motive serioase

care să conducă la concluzia de alterare a rezultatelor procedurii de licitație. Drept urmare, Autoritatea va putea anula procedura de selecție până la momentul depunerii ultimei oferte în cadrul procedurii de licitație, această cerință fiind expres prevăzută în cadrul art. 26 alin. (6)⁷ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2001.

În considerarea celor arătate mai sus, proiectul Deciziei președintelui ANCOM privind organizarea procedurii de selecție supus consultării publice, reprezintă o etapă necesară a fi parcursă pentru acordarea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în benzile menționate, documentul având rolul stabilirii metodologiei ce va fi utilizată în cadrul procedurii de selecție, urmând ca după adoptare documentul să completeze cadrul legislativ aplicabil.

⁷ „(6) Autoritatea de reglementare are dreptul, înainte de data-limită de depunere a ofertelor, de a anula o procedură de selecție demarată. [...]”