

SINTEZA OBSERVAȚIILOR

la proiectul Deciziei Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații pentru completarea Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 551/2012 privind stabilirea tarifului de utilizare a spectrului

Perioada de consultare pentru proiectul *Deciziei Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații pentru completarea Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 551/2012 privind stabilirea tarifului de utilizare a spectrului*, publicat pe pagina de internet a Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, denumită în continuare ANCOM sau *Autoritatea*, la data de 11 aprilie 2025, s-a încheiat la data de 22 aprilie 2025.

În vederea asigurării transparenței deciziilor sale, în conformitate cu prevederile cadrului legal în vigoare ce îi reglementează activitatea, Autoritatea publică, pe pagina sa de internet, un material de sinteză a observațiilor primite cu privire la proiectul supus consultării.

ANCOM a primit observații din partea unui singur respondent.

Observațiile consemnate privesc următoarele aspecte:

1. Proiectul de decizie nu ar reprezenta o clarificare a sensului inițial al dispozițiilor art. 18 alin. (8) - (8¹) și art. 19¹ alin. (3) din Decizia Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 551/2012, în opinia respondentului acesta fiind, în fapt, o modificare a dispozițiilor existente în sensul restrângerii domeniului de aplicare a reducerilor tarifare și impunerii unor condiții suplimentare pentru aplicarea acestora.

Răspunsul ANCOM:

Autoritatea nu este de acord cu această observație întrucât, având în vedere contextul legal existent, dispozițiile menționate au fost stabilite pentru a asigura interpretarea oficială a unor reglementări existente, o clarificare necesară preîntâmpinării unor speculații economice, având drept unic scop protejarea consumatorilor și asigurarea unui mediu concurențial. Clarificările aduse prin proiectul consultat nu schimbă obiectivele fundamentale ale normelor interpretate, ci le detaliază și le explică. Astfel, răspunzând criticilor aduse, proiectul își propune să elimine ambiguitățile care ar putea exista în interpretarea articolelor respective și să clarifice condițiile de aplicare a reducerilor tarifare, măsura nefiind echivalentă cu o restrângere a domeniului de aplicare, ci, mai degrabă, o creștere a nivelului de înțelegere a acestuia de către operatori.

Trebuie observat faptul că proiectul respectă atât principiul statuat de prevederile art. 9 alin. (1) Cod civil, potrivit căruia cel care a adoptat norma civilă este competent să facă și interpretarea ei oficială, cât și condițiile în care se poate realiza această interpretare legală, stabilite în art. 69 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că interpretarea legală, oficială, a actelor normative, *„se realizează printr-un act normativ interpretativ de același nivel cu actul vizat, prin dispoziții interpretative cuprinse într-un nou act normativ sau prin modificarea dispoziției al cărui sens trebuie clarificat.”* Astfel, deși proiectul propune completarea Deciziei ANCOM nr. 551/2012 cu norma interpretativă, prevederile sale nu echivalează, automat, cu introducerea unor noi condiții care să afecteze aplicarea reducerilor tarifare, fiind necesară analiza acestora în contextul scopului propus, respectiv acela de a explica modul în care reducerea tarifară trebuie înțeleasă. Prin introducerea acestei norme nu sunt afectate reducerile deja aplicate titularilor, ci se asigură respectarea scopului original în contexte economice echivoce.

Prin urmare, în raport cu dispozițiile art. 9 alin. (1) C. civ. și ale art. 69 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, clarificarea sensului unor norme legale este posibilă printr-un act normativ de același nivel cu actul vizat, inclusiv prin modificarea dispoziției al cărui sens trebuie clarificat, actul interpretativ făcând corp comun cu cel interpretat. Față de scopul proiectului de decizie (clarificarea normelor existente), prin menținerea structurii legislative actuale (decizie ANCOM), prezentul act normativ consultat public respectă principiul legalității, obiectivul acestuia fiind evitarea confuziilor și a interpretărilor divergente pe viitor [conform dispozițiilor art. 9 alin. (2) C. civ.], astfel încât Autoritatea apreciază că proiectul normativ consultat respectă condițiile unui act ce își propune interpretarea legislativă necesară pentru a asigura o aplicare corectă și uniformă a prevederilor art. 18 alin. (8) - (8¹) și art. 19¹ alin. (3) din Decizia ANCOM nr. 551/2012 în beneficiul tuturor părților implicate, și nu unul de modificare.

În ceea ce privește susținerile respondentului privind faptul că reducerea temporară ar fi fost impusă doar sub condiția temporală cu privire la dobândirea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în banda de 700 MHz, iar nu cu privire la momentul dobândirii drepturilor în benzile eligibile, acestea putând fi dobândite, din perspectiva respondentului, chiar ulterior procedurii de selecție din 2022, invocând considerațiile de la pg. 8 din referatul de aprobare al Deciziei nr. 645/2022, avem în vedere că în cadrul pct. IV. din referatul menționat, unde se încadrează paragraful citat de respondent, ANCOM a explicat contextul reglementării, în cadrul punctelor subsecvente fiind analizate măsurile propuse. Pentru exemplificare, la pct. VII. 5. din referatul menționat Autoritatea detaliază elementele de analiză privind reducerea temporară arătând faptul că garantarea scopului reducerii tarifului este realizată *„prin impunerea obligațiilor de acoperire care conduc la atingerea unor obiective strategice de interes național general”*, iar câteva paragrafe mai jos concluzionează că reducerea în cauză este *”intrinsecă procedurii de selecție competitivă, care să permită reliefaarea valorii intrinseci a resursei spectrale, în condiții de concurență și în deplină cunoștință asupra situației de fapt; în acest sens, reducerea nu poate fi acordată în afara procedurii de selecție competitivă, respectiv nu poate fi acordată în absența angajamentelor de investiții din partea titularilor drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în vederea îndeplinirii obligațiilor de acoperire asociate noilor licențe”*. Prin urmare, este necesară analiza integrală a textului referatului de aprobare în cauză pentru înțelegerea sensului acestuia și a obiectivului urmărit.

În ceea ce privește referirile respondentului la individualizarea tarifului de utilizare a spectrului, sens în care acesta a precizat că dispozițiile Deciziei nr. 551/2015 sunt aplicabile *„prin raportarea la situația de fapt de la momentul respectiv în vederea determinării cuantumului tarifului”*, trebuie avut

În vedere că prin situația de fapt urmează a se înțelege ipoteza din art. 18 alin. (8) - (8¹) și art. 19¹ alin. (3) din Decizia ANCOM nr. 551/2012, respectiv contextul procedurii de selecție din 2022, iar nu o situație ulterioară, astfel cum încearcă respondentul să acrediteze ideea. Faptul că un operator ce s-a calificat pentru reducerea temporară dobândește la un moment ulterior drepturi de utilizare în benzile eligibile, nu poate fi acceptat drept argument în favoarea susținerilor respondentului, întrucât ar fi afectat principiul statuat în art. 23 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, respectiv „*maximizarea utilizării eficiente și eficace a resursei limitate*” - dacă unii operatori beneficiari ai reducerii tarifare ar dobândi recunoașterea acestui drept și pentru spectrul dobândit ulterior licitației, acest lucru ar putea reduce stimulentele privind eficiența productivă și alocativă induse prin nivelul tarifului.

Totodată, criticile aduse de respondent în cadrul perioadei de consultare publică nu fac altceva decât să scoată în evidență și mai tare necesitatea adoptării unor norme interpretative, precum cele propuse prin proiectul de decizie consultat, în contextul existenței unor astfel de ambiguități în înțelegerea cadrului normativ existent.

2. Proiectul de decizie nu ar respecta principiile de reglementare aplicabile în legătură cu tariful de utilizare a spectrului - respondentul afirmă că măsura propusă „*nu este obiectiv justificată, nu respectă principiile transparenței, nediscriminării și proporționalității și nu asigură utilizarea optimă a frecvențelor radio*”.

Răspunsul ANCOM:

Autoritatea a analizat argumentele expuse de respondent și constată că acestea nu au un fundament juridic real, pentru următoarele considerente:

În ceea ce privește justificarea obiectivă a măsurii propuse, susținerile respondentului potrivit cărora „*măsura nu este obiectiv justificată, întrucât nu există nicio diferență obiectivă care să reclame un tratament diferit în funcție de momentul dobândirii drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în «benzile eligibile»¹ de către un titular de licență care îndeplinește condițiile de eligibilitate*” descriu un silogism logic viciat, bazat pe trunchierea ipotezelor, întrucât respondentul nu prezintă pe deplin premisele existente și care sunt apte să conducă la o concluzie fundamentată. Astfel, după cum a fost subliniat încă din expunerea de motive și ulterior în referatul de aprobare al Deciziei ANCOM nr. 645/2022, reducerea temporară nu poate fi extinsă în afara cadrului definit de procedura 2022, respectiv nu poate fi acordată în absența angajamentelor de investiții din partea titularilor drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în vederea îndeplinirii obligațiilor de acoperire asociate noilor licențe. Condiția impusă în contextul aplicării reducerii temporare era achiziția de spectru în banda de 700 MHz în cadrul procedurii 2022, ce implica asumarea unor angajamente de investiții certe, masive, cu termene clare, materializate în obligațiile de acoperire și cerințele de dezvoltare, astfel cum au fost detaliate în cuprinsul caietului de sarcini al licitației. Astfel de obligații urmăreau o contribuție clară și certă la atingerea obiectivelor naționale de conectivitate, fiind imposibilă impunerea acestora în absența contextului procedurii de selecție.

Faptul că un operator deține calitatea de titular al unor drepturi de utilizare a frecvențelor în benzile eligibile nu determină, în mod direct și automat, calificarea acestuia pentru aplicarea reducerii tarifare și în cazul altor drepturi în benzi eligibile, obținute în afara procedurii de selecție din anul 2022, intenția reglementatoare fiind contextualizată aceluși moment și obiectivului de conectivitate urmărit. Faptul că re-alocarea frecvențelor este posibilă, cu respectarea anumitor condiții, și în afara

¹ Benzile de 700MHz, 800 MHz, 900 MHz și 3400-3800 MHz

procedurii de selecție (de exemplu, prin concentrare economică sau tranzacții cu licențe), nu înseamnă că reducerea poate fi eligibilă și în afara unei proceduri de selecție. De exemplu, concentrarea economică nu îndeplinește criteriile de transparență și concurență necesare pentru accesul la reducere. O altfel de interpretare ar putea încuraja strategii anticoncurențiale, prin care un operator care ar putea acumula spectru suplimentar cu tarife de utilizare mai mici ar avea posibilitatea de a realiza o economie care să depășească necesarul investițional pentru realizarea obligațiilor de acoperire asumate în procedura 2022.

În ceea ce privește principiul transparenței, referit în observațiile formulate, prin trimitere la extinderea termenului pentru consultarea publică la 30 de zile, astfel cum a solicitat respondentul, Autoritatea apreciază că termenul de 10 zile a fost suficient pentru formularea observațiilor, asigurând oricărei persoane interesate dreptul de a-și exprima poziția față de proiectul aflat în consultare. Însăși faptul că a fost primită o singură contribuție, certifică abordarea ANCOM. Autoritatea nu consideră că o prelungire a termenului de consultare publică ar asigura o mai bună aplicare a principiului invocat, dat fiind că scopul normei a fost înlăturarea echivocului interpretării normei existente, iar nu modificarea unor concepte sau proceduri consacrate de cadrul juridic existent. Din contră, extinderea termenului nu ar fi făcut altceva decât să înfrângă urgența cu care se impune adoptarea normei interpretative, tocmai pentru a înlătura orice fel de dubiu asupra intenției legiuitorului.

Referitor la pretinsa încălcare a principiului nediscriminării, justificată prin faptul că norma ar procura un avantaj unui operator în cazul căruia se aplică reducerea tarifară pentru întreg portofoliul de frecvențe din benzile eligibile (portofoliu deținut la momentul procedurii 2022), ANCOM nu poate accepta argumentația propusă, aplicarea principiului nediscriminării interzicând *per se* tratamentul diferit al indivizilor sau grupurilor care se află în situații similare, fără o justificare obiectivă. Or, operatorul concurent, la fel ca și respondentul s-au calificat și au beneficiat de reducerea temporară în condițiile achiziției de spectru în banda de 700 MHz în cadrul procedurii de selecție organizată în anul 2022 (pentru întreg portofoliul existent la acel moment), iar o extindere a reducerii temporare pentru alte persoane sau alte portofolii de frecvențe decât cele existente la momentul încheierii procedurii, ar echivala cu o depășire a cadrului stabilit pentru desfășurarea licitației din 2022 și o denaturare a intenției legiuitorului, dând naștere unei incertitudini cu privire la dezideratul potrivit căruia toți operatorii economici au acces egal la piețe și resurse, fără a fi favorizați sau dezavantajați pe baza unor criterii arbitrare.

Autoritatea apreciază că, în mod contrar celor afirmate de respondent, tocmai acceptarea susținerilor sale ar echivala cu distorsionarea concurenței, întrucât s-ar gira faptul că anumite drepturi de utilizare a frecvențelor radio, care nu au făcut vreodată obiectul unei reduceri tarifare, ar deveni eligibile pentru un astfel de beneficiu prin simpla transferare a acestora în portofoliul unui alt titular, detașându-se, totodată, de orice fel de rațiune care a stat la baza reglementării ab initio a acestui beneficiu.

De asemenea, comparația realizată prin trimitere la un alt operator de comunicații mobile, care nu beneficiază de reducerea temporară, întrucât nu a dobândit drepturi de utilizare a frecvențelor în banda de 700 MHz la procedura de selecție competitivă organizată de ANCOM în anul 2022, este, totodată, incorectă întrucât dreptul respondentului de a beneficia de reducerea tarifară s-a născut în temeiul dispozițiilor Deciziei ANCOM nr. 645/2022 și a produs deja efecte în cazul spectrului eligibil. Or, în cazul operatorului concurent la care s-a făcut referire, prevederile relevante ale actului normativ menționat nu au fost incidente niciun moment cu privire la portofoliul acestuia.

În concluzie, Autoritatea a probat obiectivitate, transparență și predictibilitate prin oferirea de oportunități egale de acces la spectrul radio, în condițiile stabilite de actele normative care au permis

desfășurarea procedurii de selecție din 2022, la care operatorii au participat și s-au comportat în deplină cunoștință de cauză. Astfel, un operator a ales să achiziționeze 2 blocuri în banda de 700 MHz, altul un singur bloc, iar alți doi operatori au ales să nu achiziționeze spectru în această bandă, acestea fiind opțiuni proprii, cu fundament economic și strategic, influențat de condițiile desfășurării procedurii, care nu pot fi modificate ulterior de Autoritate, în beneficiul unuia sau altuia dintre operatori, așa cum și-ar dori respondentul.

Autoritatea nu poate admite nici considerentul propus de respondent în sensul în care măsura ar penaliza eforturile investiționale pentru *„implementarea și dezvoltarea rețelelor 5G prin introducerea unor tarife diferențiate și suplimentare de utilizare a spectrului și modificarea condițiilor unei licitații de spectru prin care au fost dobândite nu doar drepturi de utilizare a unor benzi de frecvențe radio, ci și drepturi de plată a unor tarife de utilizare a spectrului reduse”*, întrucât, în principiu, nu există nicio garanție că o eventuală reducere a tarifului de utilizare a spectrului în favoarea respondentului, fără impunerea unor obligații care să fie inseparabile de dobândirea unor noi drepturi de utilizare a spectrului radio, ar aduce după sine, pe termen scurt sau mediu, redirectionarea acestor diferențe în investiții realizate pentru dezvoltarea rețelelor de comunicații electronice, și cu atât mai puțin în zonele neatractive comercial, adică acolo unde atingerea obiectivelor naționale de conectivitate este mai înceată și oneroasă. Cadrul desfășurării procedurii de selecție a fost stabilit la nivelul anului 2022 de o manieră integrativă, intenția și scopul reglementărilor propuse de ANCOM la acel moment fiind subrogate interesului de constituire a unor capacități spectrale suficiente pentru dezvoltarea noilor tehnologii și asigurarea unei conectivități la nivel național, aspecte străine de orice eventuală dobândire ulterioară de drepturi de utilizare a spectrului radio.

În cazul susținerilor potrivit cărora norma interpretativă nu ar asigura utilizarea optimă a frecvențelor radio, ANCOM apreciază că argumentul respondentului în sensul în care *„modificarea propusă acum (...) ar schimba substanțial condițiile de stabilire și câștigare a drepturilor pentru tariful de utilizare a spectrului redus”* este incorect, reducerea temporară fiind reglementată drept măsură excepțională ce poate avea o contribuție la accelerarea obiectivelor naționale de conectivitate fără să prejudicieze concurența și utilizarea eficientă a spectrului, *„în acest sens, reducerea nu poate fi acordată în afara procedurii de selecție competitivă, respectiv nu poate fi acordată în absența angajamentelor de investiții din partea titularilor drepturilor de utilizare a frecvențelor radio în vederea îndeplinirii obligațiilor de acoperire asociate noilor licențe.”*²

Pretinsa legătură cauzală dintre adjudecarea de către respondent a unor drepturi de utilizare a frecvențelor radio în banda de 700 MHz și calificarea acestuia pentru o reducere temporară extinsă la drepturi de utilizare dobândite ulterior procedurii de selecție din anul 2022 contravine chiar viziunii originare a reglementatorului, care a stabilit o interdependență între reducerea temporară și achiziția unor drepturi de frecvențe radio în banda de 700 MHz, pe de o parte, și asumarea unor obligații de către titularii noilor licențe, inclusiv prin raportarea la portofoliul de frecvențe deținut în benzile de 800MHz, 900 MHz și 3400-3800 MHz, pe de altă parte.

În ceea ce privește faptul că măsura nu ar fi proporțională cu scopul urmărit, întrucât ar introduce o nouă condiție, suplimentară, pentru acordarea reducerii tarifare, Autoritatea nu poate accepta susținerile respondentului, având în vedere următoarele:

Din analiza proiectului supus consultării rezultă, în mod lipsit de echivoc, că este vorba despre o clarificare a condițiilor menționate pentru acordarea reducerii tarifare introduse prin dispozițiile

² Concluzia (c) din Expunerea de motive a Deciziei ANCOM nr. 645/2022 disponibilă la https://www.ancom.ro/uploads/forms_files/Expunere_de_motive_Decizia_modificare_D_551_20121657729533.pdf

Deciziei ANCOM nr. 645/2022, că nu se reglementează cerințe suplimentare față de cele deja existente și, totodată, că nu se aduc modificări de substanță în ceea ce privește condițiile de acordare a reducerilor tarifare. Proiectul este formulat într-un mod clar și transparent, fără ambiguități care să sugereze existența unor condiții suplimentare, certificând faptul că nu se intenționează introducerea de noi cerințe. Obiectivul clarificării reducerii tarifare este de a sprijini utilizatorii finali, prin prevenirea unei distorsionări a concurenței, și de a încuraja accesibilitatea serviciilor. De altfel, faptul că s-au primit doar observații de la un unic respondent în urma consultării publice constituie un feedback pozitiv, un indicator optimist al faptului că textul normativ este deja asimilat de piață în sensul original. O menținere a ambiguității în interpretarea dispozițiilor art. 18 alin. (8) - (8¹) și art. 19¹ alin. (3) din Decizia Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 551/2012 ar putea profita doar unor interese economice străine de intenția de reglementare avută în vedere de legiuitor la momentul legiferării reducerii tarifare în cauză.

În concluzie, pe baza analizei observațiilor formulate, ANCOM apreciază că niciunul dintre argumentele propuse de respondent nu sunt în măsură să justifice modificarea proiectului supus consultării.