

Exmo. Senhor  
Presidente do Conselho de  
Administração da  
ANACOM – Autoridade Nacional  
das Comunicações  
Prof. Doutor José Amado da Silva  
Av. José Malhoa, 12  
1099-017 Lisboa

Lisboa, 17 de Novembro de 2010

Of. N.º 800 /ERC/2010  
(Protocolo)

V.ª Ref.º

S80191/2010

V.ª Com.

01-10-2010

N.ª Ref.º

ERC/10/2010/788

**Assunto:** Pronunciamento solicitado pelo ICP – Autoridade Nacional de Comunicações sobre o projecto de decisão relativo à designação da sub-faixa 790-862 MHz para serviços de comunicações electrónicas

Exmo. Senhor,

O Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, reunido a 17 de Novembro de 2010, adoptou a Deliberação 3/PAR-ER/2010, relativa ao assunto *supra* identificado, e que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DO GABINETE DO CONSELHO REGULADOR

  
Joana Pizarro Bravo

## **Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social**

### **Deliberação 3/PAR-ER/2010**

**Assunto:** Pronunciamento solicitado pelo ICP – Autoridade Nacional de Comunicações sobre o projecto de decisão relativo à designação da sub-faixa 790-862 MHz para serviços de comunicações electrónicas

#### **I - Nota preliminar**

1. Em 1 de Outubro do corrente ano, deu entrada nesta Entidade Reguladora um projecto de decisão do ICP - Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), relativo à designação da sub-faixa 790-862 MHz para serviços de comunicações electrónicas, solicitando o seu Conselho de Administração o pronunciamento do Conselho Regulador, nos termos e para os efeitos do artigo 8.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (Lei das Comunicações Electrónicas). Posteriormente, em 6 de Outubro, foi recebido um novo ofício da ANACOM, substituindo 2 páginas do projecto de decisão.

2. O presente pedido de pronunciamento insere-se num procedimento geral de consulta pública, previsto no referido artigo 8.º da Lei das Comunicações Electrónicas. Refira-se ainda que a consulta da ERC no que concerne à planificação do espectro radioeléctrico para o exercício da actividade de televisão tem o seu cabimento no artigo 14.º da Lei da Televisão.

#### **II – Enquadramento da matéria**

3. A questão nuclear que se prende com o projecto de decisão agora sujeito a consulta pública deriva da utilização a dar ao designado dividendo digital, resultante do espectro actualmente atribuído ao serviço de radiodifusão televisiva nas faixas de VHF e UHF, que será libertado por força da conversão dos serviços de programas televisivos

analógicos terrestres existentes para formato digital. Concretamente, essa libertação de espectro, inserida na operação de implantação da Televisão Digital Terrestre (TDT) ocorrerá com o previsto *switch-off* das emissões analógicas, marcado em definitivo para o território continental em 22 de Março de 2012 e para as Regiões Autónomas em 26 de Abril do mesmo ano.

4. Em concreto, discute-se a designação e disponibilização da sub-faixa 790-862 MHz para serviços de comunicações electrónicas e a consequente alteração do Quadro Nacional de Atribuição de Frequências.

5. A ERC não ignora e não questiona o quadro apresentado no projecto de decisão da ANACOM quanto à importância decisiva das orientações comunitárias e quanto às necessidades e vantagens da coordenação e articulação das políticas transfronteiriças em matéria de gestão do espectro radioelétrico.

6. Efectivamente, em 28 de Outubro de 2009, a Comissão Europeia adoptou uma Comunicação respeitante a propostas de orientação para uma abordagem coordenada sobre o dividendo digital na Europa (“Transformar o dividendo digital em benefícios sociais e em crescimento económico”), tendo em vista tirar todo o benefício do potencial sócio-económico e cultural do espectro radioelétrico. Nessa Comunicação, a Comissão Europeia defende um modelo para a abertura coerente da sub-faixa de 790-862 MHz aos serviços de comunicações electrónicas, mediante a adopção de condições técnicas de utilização harmonizadas, sublinhando o seu significativo contributo para a competitividade e o crescimento económico e para a satisfação de algumas das importantes necessidades sociais, culturais e económicas dos cidadãos europeus. Pretendendo tirar pleno partido da harmonização ao nível da UE, a Comunicação da Comissão sugeria já nessa altura a possibilidade de propor ao Parlamento Europeu e ao Conselho que os Estados-Membros deixem de utilizar a sub-faixa de 790-862 MHz para os serviços de radiodifusão de alta potência e que implementem integralmente a decisão comunitária de harmonização técnica até uma certa data a acordar a nível da União Europeia.

7. Já mais recentemente, a Comissão Europeia, através da Decisão 2010/267/EU, de 6 de Maio de 2010, veio harmonizar as condições técnicas para a disponibilização e a utilização eficiente da sub-faixa 790-862 MHz por sistemas terrestres capazes de



fornecer serviços de comunicações electrónicas na EU. Todavia, esta Decisão da Comissão não deixa de atender a uma realidade, cujo fim ainda não tem data marcada, que situa a utilização da sub-faixa de 790-862 MHz como “um elemento importante no contexto da **convergência** dos sectores das comunicações móveis, comunicações fixas e **radiodifusão**”, ao mesmo tempo que procura definir “as condições técnicas a aplicar à faixa dos 800 MHz optimizada para, **mas não exclusivamente**, redes de comunicações fixas e/ou móveis” (sublinhado acrescentado no texto). Assim se compreende que a Comissão expresse que não deve definir qualquer data a partir da qual os Estados-Membros devam autorizar a utilização da sub-faixa de 790-862 MHz para sistemas capazes de fornecer serviços de comunicações electrónicas que não os serviços de radiodifusão, deixando, para já, essa decisão aos Estados-Membros individualmente considerados.

8. Aliás, já a Decisão da ANACOM relativa à revogação dos direitos de utilização de frequências associadas aos Multiplexers B a F, aprovada em 12 de Julho de 2010, renunciava de algum modo a posição adoptada no projecto de decisão agora sujeito a consulta, ao manifestar “a intenção de acompanhar o movimento a nível europeu no sentido de disponibilizar a sub-faixa dos 790-862 MHz, na qual se inserem as frequências a que estão associadas os Muxes B, D, E e F, para serviços de comunicações electrónicas de banda larga, de acordo com os princípios WAPECS”, bem assim, como consequência prática, o facto de “a revogação requerida pela PTC permite libertar parte das frequências da sub-faixa dos 790-862 MHz contribuindo para a criação de condições que viabilizam a sua utilização em Portugal para outros serviços de comunicações electrónicas, em harmonização com a Europa”.

9. Como elemento de ponderação do seu projecto de decisão, a ANACOM regista que durante o procedimento de consulta pública sobre o dividendo digital, desencadeado em Março de 2009, “as entidades ligadas ao sector da radiodifusão pronunciaram-se contra a atribuição da sub-faixa 790-862 MHz a aplicações móveis de banda larga, embora uma delas tenha reconhecido que ‘será muito difícil que Portugal adopte uma posição que possa constituir um entrave à harmonização da sub-faixa a nível europeu’”.

10. Note-se ainda, embora não mereça referência no projecto de decisão da ANACOM, o considerando constante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2008, de 3 de

Janeiro de 2008, nos termos do qual se afirma que “[o]s constrangimentos de espectro manter-se-ão até ao fecho da radiodifusão televisiva hertziana analógica, havendo lugar, após esse momento, à possibilidade de emissão, em contínuo, em alta definição dos serviços de programas dos operadores licenciados e concessionados”. Recorde-se que essa possibilidade surgia como uma evolução da situação imposta pelas limitações das frequências associadas ao Multiplexer A, cuja capacidade apenas permite, até ao fecho da radiodifusão televisiva analógica, a difusão **em modo não simultâneo** de emissões em alta definição dos serviços de programas distribuídos através daquele Multiplexer.

11. Esta determinação do Conselho de Ministros, na parte respeitante às emissões em alta definição, foi devidamente plasmada no artigo 20.º do Regulamento do Concurso Público para atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para a TDT, aprovado pelo Conselho de Administração da ANACOM em 20 de Fevereiro de 2008 (Regulamento n.º 95-A/2008, publicado no DR, 2.ª série, n.º 39, de 25 de Fevereiro de 2008).

12. Noutro plano, e continuando a recensar aspectos determinantes do processo que envolve a utilização do dividendo digital, refira-se que, em 20 de Fevereiro de 2008, também o Comité de Ministros do Conselho da Europa adoptou uma Declaração em que, quanto à afectação e gestão desse dividendo, se propugna que os Estados membros deverão prestar especial atenção à promoção da inovação, do pluralismo, da diversidade cultural e linguística e do acesso do público aos serviços audiovisuais, devendo, para o efeito, serem ponderadas as necessidades dos radiodifusores e dos media em geral, sejam de serviço público ou de natureza comercial, bem como de outros utilizadores do espectro, actuais e futuros. Da mesma Declaração pode ainda retirar-se uma ideia estratégica do Comité de Ministros do Conselho da Europa quanto aos benefícios que a afectação e a gestão do dividendo digital podem representar em termos de incremento e diversidade de serviços audiovisuais, incluindo serviços móveis, com potencial de melhoria da cobertura geográfica e da capacidade de interactividade, bem como a possibilidade de oferta de alta definição, ou um acesso mais fácil e económico.



### III – Parecer

Tendo em conta o quadro acima descrito e uma vez que constitui atribuição da ERC colaborar na definição das políticas e estratégias sectoriais que fundamentam a planificação do espectro radioeléctrico, conforme dispõe a alínea h) do artigo 8.º dos seus Estatutos, entende o Conselho Regulador tecer as seguintes considerações sobre o projecto de decisão submetido a pronunciamento:

**13.** Constituem objectivos da regulação do sector da comunicação social a prosseguir pela ERC, com relevância para a matéria em apreço, nos termos do artigo 7.º dos seus Estatutos:

*“a) Promover e assegurar o pluralismo cultural e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento, através das entidades que prosseguem actividades de comunicação social sujeitas à sua regulação;*

*b) Assegurar a livre difusão de conteúdos pelas entidades que prosseguem actividades de comunicação social e o livre acesso aos conteúdos por parte dos respectivos destinatários das respectiva oferta de conteúdos de comunicação social, de forma transparente e não discriminatória, de modo a evitar qualquer tipo de exclusão social ou económica e zelando pela eficiência na atribuição de recursos escassos”.*

**14.** Será pois à luz destes objectivos da regulação que compete ao Conselho Regulador pronunciar-se sobre as medidas que a ANACOM se propõe empreender, perspectivando o impacte imediato e futuro que resultará da afectação do dividendo digital em termos do incremento da quantidade e diversidade dos serviços audiovisuais, com particular incidência na actividade de televisão e de distribuição, no conseqüente desenvolvimento do pluralismo, nas suas várias acepções, no acesso livre a esses conteúdos por parte dos seus destinatários e na capacidade para acolher as tecnologias inovadoras que se vão desenvolvendo.

**15.** Em face das opções estratégicas que têm sido tomadas pelas várias instâncias europeias, o Conselho Regulador dá como adquirido que o futuro imediato reserva a utilização da sub-faixa de 790-862 MHz para sistemas capazes de fornecer serviços de comunicações electrónicas em partilha com os serviços de radiodifusão televisiva.

16. Não tem a ERC que discutir ou pôr em causa os argumentos de natureza técnica e política que, em abundância, foram sendo produzidos ao longo destes últimos anos em diversos fora internacionais em favor desta opção, constando essa argumentação nos documentos referenciados no capítulo anterior. Reconhece-se que se trata de uma orientação que, pela mobilização que foi congregando nos diversos países membros da União Europeia, designadamente a Espanha, é susceptível de condicionar a posição portuguesa sobre esta matéria, como invocado no projecto de decisão da ANACOM.

17. Todavia, nos vários documentos tornados públicos, designadamente naqueles que são atrás referidos – da responsabilidade da Comissão Europeia e do Comité de Ministros do Conselho da Europa – evidenciam-se as indispensáveis cautelas quanto à necessidade de um calendário alongado, que não precipite os acontecimentos e deixe capacidade de decisão aos diversos Estados, assim como também quanto à *salvaguarda do espaço que cabe naturalmente à actividade de radiodifusão*, enquanto plataforma de afirmação de valores como o pluralismo, a diversidade e a inovação, ao serviço e no interesse dos cidadãos. Assim se compreende que, na fase que decorre, a última Decisão da Comissão Europeia, invocada no projecto de decisão da ANACOM, admita a utilização da sub-faixa de 790-862 MHz num contexto da convergência e de partilha entre os sectores das comunicações móveis, comunicações fixas e radiodifusão.

18. Dito isto, julga o Conselho Regulador que o projecto de decisão agora sujeito a consulta, se, por um lado, aponta por uma via que aparenta responder aos padrões a instituir quanto à utilização da sub-faixa de 790-862 MHz também por parte dos serviços de comunicações electrónicas, já por outro lado, não clarifica aspectos fundamentais que merecem **resposta articulada** com a decisão que se propõe tomar.

19. É sabido que o designado dividendo digital resulta da libertação do espectro actualmente atribuído ao serviço de radiodifusão televisiva por força da conversão dos serviços de programas televisivos analógicos terrestres existentes para formato digital e do *switch-off* das emissões analógicas. Naturalmente que o redimensionamento das disponibilidades do espectro radioeléctrico criou compreensíveis expectativas, não apenas junto dos operadores dos serviços de comunicações electrónicas mas também junto dos radiodifusores e da sociedade em geral, quanto a esta, justamente, pela perspectiva de acesso a um mais largado conjunto de serviços de programas televisivos



e serviços com eles conexos, novos conteúdos e a abertura das vertentes tecnológicas que permitirão a fruição de novas experiências de ver televisão.

20. É certo que o projecto de decisão, no seu considerando j), conclui que “a atribuição da faixa dos 800 MHz a serviços de comunicações electrónicas não condiciona o desenvolvimento da estratégia definida para a Televisão Digital Terrestre no nosso país, na medida em que se mantêm disponíveis 2 redes de âmbito nacional, em frequência única, para recepção fixa; 3 redes de âmbito nacional, em multifrequência, para recepção fixa; 1 rede de âmbito distrital, para recepção fixa e 3 redes de âmbito nacional, para recepção móvel, **possibilitando assim um alargamento significativo das coberturas colocadas a concurso no passado recente**” (sublinhado acrescentado no texto). Porém, quando no capítulo 3 do projecto de decisão se aborda a situação em Portugal e o pré-acordo celebrado com Espanha, afirma-se que as redes para o serviço de radiodifusão televisiva digital em Portugal, na faixa de UHF, “**não representam uma diferença significativa ao actualmente existente, na medida em que apenas uma rede nacional em frequência única (de um total de 10 redes) não será mantida**” (sublinhado acrescentado no texto).

21. Salvo melhor opinião ou mais adequada explicação, não fica assim claro na fundamentação do projecto de decisão se afinal estamos perante um “alargamento significativo” das coberturas asseguradas para a actividade de radiodifusão ou perante uma diferença significativa para menos (com menos uma rede nacional).

22. Mas o mais relevante para o regulador do sector da comunicação social, e também para a sociedade, à qual a decisão igualmente importa, seria quantificar tanto quanto possível e em que medida, se com o espectro a disponibilizar, haverá “mais serviços de programas, com diferentes tipos de recepção, de âmbitos geográficos distintos e com melhor qualidade de imagem” (vd. último parágrafo da pág. 8 do projecto de decisão).

23. Isto é, independentemente das frequências a afectar à actividade de radiodifusão, a decisão ora em apreço, dada a sua importância, deveria, dentro dos limites do que será razoável exigir em face de possíveis condicionantes, responder igualmente às seguintes questões:



- a) Qual a natureza e quantidade dos serviços de programas televisivos que será possível acolher, consoante os formatos e a qualidade (*standard* e alta definição, mas também 3DHD ou outros: 2k , 4k ou 8k);
- b) Quais as condições de exequibilidade para a emissão em contínuo, em alta definição dos serviços de programas dos operadores actualmente licenciados e concessionados (Multiplexer A);
- c) No quadro da afectação do espectro, qual o figurino permitido para o desenvolvimento da televisão móvel, designadamente em termos de participação efectiva dos operadores de televisão na exploração das redes para recepção móvel;
- d) Se e como será exequível o licenciamento ou autorização para serviços de programas televisivos de âmbito regional ou local, na acepção prevista no artigo 7.º da Lei da Televisão, satisfazendo de forma proporcional e equitativa as necessidades das populações de todo o território nacional;
- e) Se resulta possível, em função da capacidade reservada, uma eventual decisão governamental de voltar a considerar a exploração de serviços de radiodifusão pagos em TDT, como esteve previsto e da qual, após atribuição das licenças, resultou a desistência do vencedor do concurso;
- f) Prendendo-se ainda com a problemática dos serviços de programas regionais e locais, se e em que medida a perda de uma frequência única dedicada à radiodifusão televisiva, em benefício de redes de frequências múltiplas, acarretará uma redução do espectro disponível para as coberturas locais e regionais;
- g) Se o espectro que se pretende afectar à radiodifusão garante os recursos adequados ao acompanhamento das emissões por pessoas com necessidades especiais, nomeadamente através da legendagem, da interpretação por meio de língua gestual, da áudio-descrição ou outras técnicas a implementar;
- h) Se é possível antecipar que a eventual alteração da frequência actualmente atribuída ao Multiplexer A (canal 67) garantirá a ausência de interferências nas emissões de televisão radiodifundidas;

- i) Se as frequências a afectar à radiodifusão e a largura de banda a disponibilizar são susceptíveis de assegurar a emergência de novos de novos serviços, sejam de programas ou de novos modelos de negócios na área dos conteúdos, resultantes de desenvolvimentos tecnológicos na área da televisão, designadamente em ambiente HbbTV (Hybrid Broadcast Broadband TV), expectáveis a médio e longo prazo;
- j) Se as frequências a afectar à radiodifusão se revestem das características e capacidade para a utilização de sistemas de distribuição *wireless*, de reconhecida importância em caso de situações de catástrofe ou emergência nacional.

**24.** Em suma, entende o Conselho Regulador que qualquer decisão com impacto significativo na afectação do espectro radioelétrico deverá ser tomada de forma integrada e não isolada, o que significa que, no caso presente, não deverá bastar, sendo insuficiente, a designação e disponibilização da sub-faixa 790-862 MHz para os serviços de comunicações electrónicas.

**25.** Importará garantir e salvaguardar (desde já) o previsível desenvolvimento dos serviços de radiodifusão e serviços conexos e novos modelos de negócio, num futuro próximo, resultante de desenvolvimentos tecnológicos no domínio do *broadcast*, sinalizando de forma transparente o potencial de crescimento que a reserva de espectro representa para esses serviços, para as indústrias de conteúdos, para o mercado publicitário, para as plataformas concorrentes ou complementares e para a sociedade em geral.

**26.** Resultando o dividendo digital da racionalização dos recursos de consumo de espectro por parte dos radiodifusores, e que esse dividendo é precisamente construído com base no investimento tecnológico que teve por objectivo a libertação de espectro à custa do espaço ocupado com a radiodifusão, a esta, conforme todas as expectativas que foram sendo suportadas, deverá ser creditado um potencial de crescimento que seja justo, proporcional e equilibrado.

**27.** Defende ainda o Conselho Regulador que a disponibilização de serviços de televisão hertziana não deverá constituir factor de exclusão social e económica, para o que deverá ser dotada dos meios que permitam uma oferta diversificada passível de não gerar desequilíbrios em comparação com a promovida por outras plataformas de televisão, o



que promoverá em simultâneo uma maior equidade e transparência no funcionamento do mercado do audiovisual.

Lisboa, 17 de Novembro de 2010

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes  
Elísio Cabral de Oliveira  
Maria Estrela Serrano