

Esta informação encontra-se publicada no sítio da Anacom na Internet em:

<http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=269062>

Data de publicação – 25.2.2008

**Projecto de decisão sobre a limitação do número de direitos de
utilização de frequências reservadas para radiodifusão
televisiva digital terrestre e a definição do respectivo
procedimento de atribuição
(Relatório da consulta)**

ÍNDICE

1. Enquadramento.....	3
2. Comentários recebidos e entendimento do ICP-ANACOM.....	5
2.1. Apreciações gerais	5
2.2. Limitação dos direitos de utilização de frequências.....	6
2.3. Definição do procedimento para a atribuição do direito de utilização de frequências, incluindo a gestão do <i>Multiplexer</i> (por concurso público)	9
2.4. Atribuição de direitos de utilização de frequências para suporte de duas operações (mediante a realização de dois concursos públicos)	12
2.5. Outros aspectos	24
3. Outros comentários no âmbito desta consulta	25
3.1. Transição analógico-digital (<i>switch-over</i>).....	25
3.1.1. Subvenção do <i>simulcast</i>	25
3.1.2. Período de transição	26
3.1.3. Incentivos.....	27
3.2. Dividendo digital	29
3.3. Televisão móvel.....	30
3.4. Contrato de Concessão	32
3.5. Taxas de utilização de espectro	35
4. Conclusão	36
ANEXOS	36

1. Enquadramento

Por deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM de 29 de Agosto de 2007 foi aprovado o “*projecto de decisão sobre a limitação do número de direitos de utilização de frequências reservadas para radiodifusão televisiva digital terrestre e a definição do respectivo procedimento de atribuição*”, doravante designado Projecto de Decisão, ao abrigo do Artigo 31.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (Lei das Comunicações Electrónicas – LCE).

Nos termos e em cumprimento do disposto no Artigo 8.º da LCE, o Projecto de Decisão foi submetido ao procedimento geral de consulta, tendo os interessados disposto de um prazo de 30 dias úteis para se pronunciarem, o qual terminou a 15 de Outubro de 2007.

No âmbito deste procedimento foram recebidas, dentro do prazo, as respostas das seguintes entidades (em anexo ao presente relatório):

- Abertis Telecom (**ABERTIS**)
- AirPlusTV AB (**AIRPLUSTV**)
- Associação de Consumidores de Portugal (**ACOP**)
- Associação Enlace em Língua Portuguesa (**ENLACE**)
- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (**DECO**)
- Associação de Produtores Independentes de Televisão (**APIT**)
- Centro de Engenharia de Reabilitação em Tecnologias de Informação e Comunicação da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (**CERTIC/UTAD**)
- Controlinveste Media, SGPS, S.A. (**CIM**)
- Cultv – Televisão Cultural e Educativa Portuguesa (**CULTV**)
- Direcção-Geral do Consumidor (**DGC**)
- FENACOOOP – Federação Nacional das Cooperativas de Consumidores, FCRL (**FENACOOOP**)
- GRUPO MEDIA CAPITAL, SGPS, S.A. (**GRUPO MEDIA CAPITAL**)
- INDRA Sistemas Portugal, S.A. (**INDRA**)
- J. P. Santos
- José Anselmo
- Nelson Gonçalves Miguel Soares
- Portugal Telecom, SGPS, S.A.; PT Comunicações, SA; PT.COM – Comunicações Interactivas, S.A.; PT Prime – Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A.; PT Acessos de Internet Wi-Fi, S.A.; TMN, S.A. (**GRUPO PT**)
- PT Multimedia, Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S.A. (**PTM**)
- SGC Telecom, SGPS, S.A. (**SGC**)
- SIC – Sociedade Independente de Comunicação, S.A. (**SIC**)
- SONAECOM, SGPS, S.A. (**SONAECOM**)
- União Geral de Consumidores (**UGC**)
- VODAFONE Portugal, Comunicações Pessoais, S.A. (**VODAFONE**)

Adicionalmente, e tendo em conta as atribuições da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (**ERC**), em concreto a prevista na alínea h) do Artigo 8.º dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, o ICP-ANACOM entendeu ainda adequado auscultar especificamente aquela entidade, no mesmo prazo, no âmbito deste processo. A ERC emitiu o parecer solicitado (também em anexo ao presente relatório).

O presente relatório apresenta uma síntese das respostas recebidas e o entendimento desta Autoridade sobre as questões levantadas. Dado o carácter sintético deste documento, a sua análise não dispensa a consulta das referidas respostas, na parte em que não foi solicitada reserva de confidencialidade.

Quanto a este aspecto importa referir que uma entidade (**ABERTIS**) solicitou a reserva de confidencialidade relativamente à totalidade da sua resposta.

De notar que, no âmbito do processo de introdução da Televisão Digital Terrestre (TDT) em Portugal, para além do Projecto de Decisão que é objecto deste relatório, foi submetido ao procedimento regulamentar de consulta o *“projecto de regulamento e anúncio do concurso público para a atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre”*, a que estará associado o *Multiplexer A*, ao abrigo do Artigo 11.º dos Estatutos do ICP-ANACOM; foi submetido a apreciação pública o *“projecto de regulamento do concurso público para a atribuição de direitos de utilização de frequências de âmbito nacional e parcial para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre e de licenciamento de operador de distribuição”*, a que estarão associados os *Multiplexers B a F*, ao abrigo do Artigo 16.º, n.º 9, da Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho (Lei da Televisão - LTV); e foi ainda promovida a recolha de manifestações fundamentadas sobre possíveis utilizações viáveis para o aproveitamento da capacidade remanescente do *Multiplexer A*.

A análise dos comentários apresentados pelas diversas entidades, relativamente às matérias constantes de cada uma das quatro consultas, deu origem à elaboração dos relatórios respeitantes às matérias supra mencionadas.

Para uma melhor sistematização da análise e entendimentos apresentados poderá haver aspectos nos contributos das várias entidades que, por um lado, foram incorporados num determinado relatório, embora tenham sido suscitados na resposta a outro instrumento, e, por outro, replicaram-se em mais do que um relatório, por se referirem a matérias relevantes à fundamentação das várias peças em consulta.

2. Comentários recebidos e entendimento do ICP-ANACOM

2.1. Apreciações gerais

A **ERC** acompanha, em geral, o teor do Projecto de Decisão, por considerar correctas e suficientemente fundamentadas as premissas, justificações e finalidades expressas no mesmo.

A **APIT** considera ser fundamental que se garanta uma transição tranquila e cadenciada do analógico para o digital, evitando cortes bruscos e despropositados. Crê, assim, a APIT ser indispensável que se assegure que a oferta de canais de acesso livre analógicos, seja replicada em formato digital, sob pena de se defraudar o telespectador, que, em grande parte, desconhece os benefícios desta nova plataforma de difusão.

O **GRUPO MEDIA CAPITAL** concorda que o processo de migração para plataformas de difusão digital de televisão é incontornável, traduzindo-se num ganho substancial de eficiência na utilização de um bem público limitado, que a Comissão Europeia pretende clara e assumidamente converter num recurso económico basilar para a sua estratégia de crescimento e de emprego no sector das comunicações electrónicas.

Considera esta entidade que é com a TDT e, em particular, com a TDT gratuita, que o país ganha a oportunidade de dar um grande salto em frente da inovação tecnológica. O modelo de implantação da TDT em Portugal deve em primeiro lugar assegurar a migração analógico-digital dos actuais serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre. O **GRUPO MEDIA CAPITAL** manifesta-se disponível para integrar uma oferta agregadora e consensual que inclua as demais operadoras de televisão generalistas de cobertura geral, bem como a capacidade da respectiva infra-estrutura de rede.

O **GRUPO PT**, sem prejuízo dos comentários que tece relativamente ao modelo de TDT proposto, concorda com uma decisão de limitação do acesso aos direitos de utilização de frequências, bem como que a atribuição do direito de utilização de frequências seja feita através de concurso público.

A **UGC** emite parecer favorável ao Projecto de Decisão de limitação do número de direitos de utilização de frequências a atribuir por entender que o mesmo acautelou devidamente os direitos dos consumidores. Considera a mesma muito positiva, desse ponto de vista, uma vez que tem como objectivo garantir a utilização eficiente das frequências maximizando os benefícios para os utilizadores.

A **VODAFONE** considera esta consulta indispensável ao bom planeamento da actividade dos operadores e prestadores de serviços de comunicações electrónicas e um marco importante para os operadores e consumidores ao ser definido o enquadramento legal e regulamentar relativo aos direitos de utilização do espectro no âmbito da radiodifusão digital em Portugal.

2.2. Limitação dos direitos de utilização de frequências

Conforme já referido, a **ERC** acompanha, em geral, o teor do Projecto de Decisão no que respeita à limitação proposta quanto ao número de direitos de utilização de frequências.

As demais entidades que se manifestaram sobre a limitação dos direitos de utilização de frequências reservadas para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, por oposição a um regime de acessibilidade plena, manifestam também concordância (**GRUPO PT**, **UGC** e **VODAFONE**), tendo sido apontadas, entre outras, razões como a necessidade de ser minimizada uma excessiva fragmentação, que colocaria em risco a sustentabilidade económica da TDT (**GRUPO PT**) e o objectivo da migração analógico digital dos actuais serviços de programas televisivos de emissão em aberto à generalidade dos consumidores sem custos de assinatura mensal (**UGC**), e de se garantir a eficiência de utilização das frequências reservadas para TDT, assim como a promoção da inovação e o desenvolvimento da Sociedade da Informação (**VODAFONE**).

Quanto ao número de direitos de utilização de frequências que está previsto afectar à transmissão de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre (FTA), por um lado, e a serviços de acesso não condicionado com assinatura ou condicionado (*Pay TV*), assinala-se que o Sr. **J. Pedro Santos** considera extremamente baixo o número de canais livres, tendo em conta a experiência no resto da Europa, e realça o insucesso das ofertas de TDT pagas, em virtude da concorrência das plataformas de cabo e de satélite. Defende o mesmo que a TDT deve ser de acesso livre, por considerar que as condições e poder de compra nacionais não permitem o alcance de uma quota de mercado suficiente para sustentar uma oferta paga.

Neste mesmo contexto, a **SIC** questiona que o ICP-ANACOM, antes de serem colhidas manifestações fundamentadas sobre possíveis utilizações viáveis para o aproveitamento da capacidade remanescente no *Multiplexer A*, proponha, desde já, a atribuição de mais um direito de utilização de frequências de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre – que entende tratar-se de mais um canal de televisão “*Free To Air*”.

Daqui considera a **SIC** poder decorrer que a Alta Definição e o *Dolby Digital 5.1* não são considerados pelo ICP-ANACOM como objectivos principais, nem como benefícios concretos, da transição da televisão analógica para a TDT, uma vez que a atribuição de mais um direito de utilização de frequências no *Multiplexer A* não permite que a RTP 1, a SIC e a TVI, incluídas nesse *Multiplexer*, possam proceder às respectivas emissões em Alta Definição.

A **SIC** questiona, assim, de que modo poderão os actuais operadores de televisão proporcionar uma oferta com melhor qualidade de som e imagem (HDTV, 16:9 e *Dolby Digital 5.1*), de que forma se pode conciliar uma utilização eficiente das frequências com exigências de melhor qualidade técnica das emissões dos operadores de televisão, como serão os operadores privados compensados dos investimentos referidos como efectuados e comprometidos

com as tecnologias de Alta Definição e *Dolby Digital 5.1* e como poderão os actuais operadores recorrer às mesmas após o *switch-off* (cessação da emissão televisiva analógica terrestre), se por insuficiência de espectro forem, à partida, impedidos de as utilizar.

A **SIC** considera, por outro lado, que a distribuição da televisão digital, tal como se encontra actualmente implementada para fazer chegar os sinais analógicos da RTP 2, SIC e TVI às Regiões Autónomas, é uma solução que se afigura, no seu entender, mais vantajosa do que aquela pela qual o Governo optou.

Refere também a **SIC** não identificar estudos, análises dos mercados relevantes nacionais ou outros elementos que fundamentem a afirmação do regulador em que admite que o número de interessados na utilização de frequências destinadas, primordialmente, à transmissão de programas televisivos de acesso não condicionado livre (*Multiplexer A*) possa exceder a oferta.

Entendimento do ICP-ANACOM

No tocante à alegada insuficiência de capacidade de transmissão destinada a serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre, e reconhecendo-se que tal oferta tem sido um factor relevante de promoção da TDT, reitera-se, conforme já expresso no Projecto de Decisão, que a implementação da TDT em Portugal deve assegurar a migração analógico-digital dos actuais serviços de programas televisivos de emissão em aberto, devendo continuar-se a disponibilizar à generalidade da população nacional uma oferta mínima de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre, mas também propiciar, designadamente, uma oferta de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado com assinatura ou condicionado concorrencial às proporcionadas por outras plataformas, se necessário através de recurso a meios tecnológicos complementares.

Nesse sentido, atendendo ao contexto nacional – quer da situação da publicidade no sector audiovisual, quer do tipo de ofertas de televisão por subscrição disponíveis – e às oportunidades proporcionados pela evolução tecnológica, designadamente ao nível de normas de compressão, tal como a MPEG-4 – cada vez mais eficientes e em permanente aperfeiçoamento –, entende-se, face ao espectro reservado para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre (que possibilita três coberturas de âmbito nacional e três de âmbito parcial do território nacional), ser adequada a afectação de uma cobertura de âmbito nacional à transmissão, primordialmente, de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre – o que possibilitará não apenas suportar os serviços actuais, mas também assegurar capacidade remanescente, cuja forma de utilização foi precisamente submetida a consulta neste mesmo processo –, sendo as restantes coberturas destinadas a serviços pagos – de tal modo propiciando uma oferta minimamente concorrencial.

No que respeita ao entendimento da **SIC**, de que o ICP-ANACOM propõe a atribuição de mais um direito de utilização de frequência de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre, antes da recolha das

manifestações solicitadas, note-se que tal interpretação é da exclusiva responsabilidade do respondente, não resultando em parte alguma do(s) documento(s) que fundamenta(m) esta consulta qualquer opção sobre o destino da capacidade remanescente associada ao *Multiplexer A*, que é – conforme a **SIC** aliás reconhece – uma das matérias sujeitas a consulta pública.

Note-se que o ICP-ANACOM não se posicionou, enquanto Regulador, sobre a ocupação da capacidade remanescente associada ao *Multiplexer A* (nem tão pouco sobre a capacidade associada aos outros *Multiplexers*), dado não ser matéria da sua competência, sendo que no documento sobre o enquadramento das consultas apenas se avançaram hipóteses tecnicamente acomodáveis na referida capacidade.

A maioria das questões suscitadas pela **SIC** neste capítulo tem como pressuposto a existência e opção por um modelo já estabelecido de ocupação da capacidade remanescente, que não é objecto desta consulta e não está sequer ainda definido, não se justificando, por conseguinte, esclarecimentos adicionais. Sempre se dirá, não obstante, que, por um lado, o simples facto da transmissão se passar a processar de forma digital, já por si proporcionará um salto qualitativo em termos de som e imagem percebidas pelo utilizador, crescendo, por outro lado, que está também salvaguardada, desde já, capacidade (o que está devidamente explicitado no caderno de encargos, que não é porém objecto de consulta pública) para a transmissão no formato 16:9, nesta nova plataforma, assim os operadores de televisão passem a adoptar tal formato, em substituição do actual 4:3, conforme seria desejável.

Quanto aos investimentos referidos como efectuados e comprometidos no domínio da Alta Definição e *Dolby Digital 5.1* importa sublinhar que os mesmos foram da exclusiva iniciativa do respondente e que existem outras plataformas onde tais investimentos poderão ser também rentabilizados, tratando-se naturalmente de um acto de gestão do operador. Não é, assim, pelo facto de não estar de momento definida a forma de introdução generalizada de tais formatos para os actuais serviços da plataforma terrestre (que não tem sido aliás, sequer, uma necessidade evidenciada e manifestada pelos operadores de televisão nacionais) que o Regulador não está atento aos desenvolvimentos nesse domínio, designadamente após o *switch-off*, sendo umas das utilizações possíveis para o espectro a ser libertado.

Quanto ao entendimento da **SIC** da solução de distribuição da televisão digital adoptada para as Regiões Autónomas ser mais vantajosa, saliente-se que a mesma – adoptada, acrescente-se, durante um período delimitado no tempo – decorreu de necessidades diferentes, tendo presentes objectivos de cidadania, os quais extravasam os propósitos da cessação da emissão analógica terrestre e lançamento de concursos para a utilização e gestão da televisão digital terrestre, não se podendo adoptar soluções idênticas para objectivos e desideratos diferenciados.

Por último, no que toca ao expresso pela **SIC** quanto à ausência de elementos que fundamentem a afirmação de que se admite que o número de interessados

na utilização de frequências destinadas à transmissão de programas televisivos de acesso não condicionado livre possa exceder a oferta, reitera-se que o ICP-ANACOM não se está a pronunciar quanto à procura pela operação de novos serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre, mas sim a admitir que exista mais do que uma entidade interessada na operação da rede de comunicações electrónicas que irá assegurar a transmissão dos referidos serviços de programas, tendo por base uma única cobertura de âmbito nacional à qual estará associado, neste caso, o *Multiplexer A*.

Acresce o facto de ser uma actividade de suporte indispensável à prossecução da disponibilidade, por via hertziana terrestre, dos serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre, por parte dos respectivos operadores, de acordo com as suas obrigações de cobertura, após a cessação da sua actual emissão analógica terrestre, cuja meta é 2012, aliado à existência de duas redes de radiodifusão televisiva digital terrestre, cujos detentores têm manifestado publicamente intenção de manter em funcionamento.

O ICP-ANACOM mantém assim a sua decisão de limitação do número de direitos de utilização de frequências, do modo explicitado no Projecto de Decisão.

2.3. Definição do procedimento para a atribuição do direito de utilização de frequências, incluindo a gestão do *Multiplexer* (por concurso público)

As entidades que se pronunciaram sobre o procedimento para a atribuição do direito de utilização de frequências reservadas para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, ao qual estará associado o *Multiplexer A*, não se manifestam contrariamente (**GRUPO MEDIA CAPITAL** e **SGC**) ou concordam (**GRUPO PT**) com a realização de concurso público.

De realçar, não obstante, neste âmbito, que o **GRUPO MEDIA CAPITAL** refere sempre ter advogado, juntamente com a TVI, que a rede própria explorada para transporte e difusão do sinal da TVI deveria inequivocamente ser incluída na plataforma TDT, e que qualquer outra solução poderá implicar uma ineficiência grave na utilização da capacidade instalada e uma obsolescência antecipada de equipamentos e infra-estruturas que se encontram em perfeitas condições de funcionamento e manutenção, criando-se um problema ambiental grave e o risco de entravar a evolução tecnológica, pelo desaproveitamento de uma rede já existente e útil para uma mais rápida massificação da TDT e cumprimento do calendário de migração.

A **SGC** concorda que a atribuição do título para gestão dos *Multiplexers*, ao invés do licenciamento canal a canal, como sucedeu na Suécia ou na Finlândia, é a melhor opção, dado possibilitar maior flexibilidade aos operadores e desta forma acelerar a implementação da TDT em Portugal.

Neste mesmo contexto, o **GRUPO PT** refere identificar, a nível europeu, dois modelos de base de licenciamento de operações de TDT. Um primeiro modelo tem por objecto o licenciamento dos canais disponíveis em cada *Multiplexer*, sendo a operação da rede realizada, na maioria dos casos, por uma terceira entidade. Neste caso, os canais podem contratar os serviços de distribuição dos operadores de rede disponíveis ou desenvolver rede própria. Para a maioria dos casos, no entanto, o Governo concedeu, de forma mais ou menos directa, o *ownership* de desenvolvimento e operação da infra-estrutura da TDT ao operador da rede analógica. Um segundo modelo tem por objecto o processo de licenciamento dos *Multiplexers* que comporta ainda duas variantes. Numa primeira variante, o objecto de licenciamento engloba a gestão dos *Multiplexers* e da rede, que não foi atribuída em concurso, mas sim conferida pelo Estado à entidade nacional historicamente responsável pela distribuição e emissão de televisão, estando a transmissão digital reservada, numa primeira fase, a canais estaduais ou abertos, para ser posteriormente aberta a outros operadores. Numa segunda variante, a licença de TDT é concedida para a operação de um, ou mais, *Multiplexers*, tendo sido atribuída a consórcios de operadores de media e de infra-estrutura, que ficam com a responsabilidade conjunta de angariação de conteúdos, operação do *Multiplexer* e de distribuição própria ou através de terceiros (o **GRUPO PT** salienta que estes exemplos ocorreram em países onde já existia uma rede de TDT em funcionamento ou em vias de desenvolvimento e em que o consórcio vencedor integra um operador de media, assegurando um acesso viável a conteúdos-chave).

Neste domínio, o **GRUPO PT** considera que os lançamentos fracassados, como o de Espanha ou do Reino Unido (em que a TDT foi lançada inicialmente, no seu entender, de forma algo semelhante à agora proposta para Portugal) e o da Suécia demonstram a dificuldade de implementação de um modelo de TDT conforme proposto e que um modelo evolutivo, partindo da estrutura e dinâmica da TV analógica e com uma base alargada de cooperação, permite ultrapassar algumas das barreiras que se podem erguer à viabilidade de uma nova plataforma de distribuição de televisão. O **GRUPO PT** considera assim que, no modelo de TDT preconizado nos documentos submetidos a consulta, que não segue nenhum dos modelos mais “tradicionais”, nem adopta um modelo de atribuição dos direitos de utilização de frequências de TDT que permita aferir do interesse do mercado, a incerteza em avaliar o potencial de mercado da TDT é elevada, existindo um risco considerável de não se gerar interesse suficiente no projecto por parte de operadores de televisão e de rede, sendo como tal essencial assegurar um agrupamento de interesses global, para garantir a viabilização da plataforma.

O **GRUPO PT** conclui, não obstante, concordando com a atribuição do direito de utilização de frequências através de concurso público.

Entendimento do ICP-ANACOM

Em conformidade com o disposto no Artigo 31.º da LCE, quando o número de direitos de utilização for limitado, como é o caso, o Regulador deve definir o respectivo procedimento de atribuição, o qual pode ser de selecção por

concorrência ou comparação, nomeadamente leilão ou concurso. Acresce que os procedimentos e critérios de selecção devem ser objectivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais. O ICP-ANACOM entende que a figura do concurso público, para além de preencher todos estes requisitos legais sectoriais, se trata de um procedimento dominado pelas regras da igualdade, publicidade e transparência, sendo, por definição, um procedimento aberto à generalidade das entidades que preencham as condições previamente fixadas em regulamento e no caderno de encargos, as quais necessariamente se fundamentam na especialidade do objecto posto a concurso.

Importa, também relevar, que idêntica opção teve o legislador ao prever o concurso público para a atribuição de direitos de utilização de frequências e de licenciamento de operador de distribuição para serviços de acesso não condicionado com assinatura ou condicionado (*vide* Artigos 13.º, n.º 1, e 16.º, n.º 1 da LTV), ou seja, no caso concreto, o concurso público dos direitos de utilização de frequências, a que estarão associados os *Multiplexers* B a F.

O ICP-ANACOM entende que o procedimento preconizado – concurso público – para atribuição do direito de utilização de frequências, a que estará associado o *Multiplexer* A, não obsta, antes pelo contrário, a que qualquer rede actualmente explorada para transporte e difusão de serviços de programas televisivos, onde se inclui também a do **GRUPO MEDIA CAPITAL**, venha a ser total ou parcialmente aproveitada, seja directamente, caso a entidade a quem vier a ser atribuído o título habilitante seja detentora de tal tipo de infra-estrutura, seja indirectamente, através da contratação de tal serviço pelo futuro titular do direito de utilização das frequências em causa. Naturalmente, nada obsta também a que venham a ser desenvolvidas novas infra-estruturas de raiz para o efeito.

O ICP-ANACOM nota também o conjunto de, designados, exemplos internacionais de sucesso de introdução da TDT, elencados pelo **GRUPO PT** – que partem, segundo esta entidade, da estrutura e dinâmica da televisão analógica e não abdicam de base alargada de cooperação –, e dos quais, entende o **GRUPO PT**, se afasta o modelo preconizado para Portugal.

Aquela entidade acaba, porém, por não manifestar apoio expresso e inequívoco a nenhuma solução, terminando antes afirmando que se torna essencial assegurar um agrupamento de interesses global, para garantir a viabilização da plataforma, mas sem esclarecer em que moldes.

Parece poder deduzir-se destes comentários que o, referido, agrupamento de interesses global deveria ser desenhado de modo tal que o **GRUPO PT** tivesse na TDT um papel equivalente ao que tem hoje no cenário analógico, pelo facto de actualmente a PTC deter, gerir e explorar uma rede de transporte e difusão analógica e prestar o serviço de difusão aos operadores de televisão analógica que o solicitem.

Neste capítulo, importa sublinhar que a designada migração para o digital não se esgota na mera substituição da actual transmissão analógica de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre por transmissão digital,

não sendo por conseguinte apenas sinónimo de replicação do modelo analógico e da relação de forças dos respectivos protagonistas, embora tal seja o mínimo indispensável para se poder proceder ao *switch-off*.

Não obstante, sublinha-se que o **GRUPO PT** conclui concordando com a limitação do número de direitos de utilização e com o procedimento de concurso público.

O ICP-ANACOM mantém, assim, a sua decisão de atribuição do direito de utilização de frequências reservadas para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, a que estará associado o *Multiplexer A*, por concurso público, conforme plasmado no Projecto de Decisão.

2.4. Atribuição de direitos de utilização de frequências para suporte de duas operações (mediante a realização de dois concursos públicos)

Dos contributos recebidos quanto à atribuição de direitos de utilização de frequências para suporte de duas operações, mediante dois concursos públicos, o **GRUPO PT** e a **INDRA** indicam a possibilidade de sinergias entre as duas operações, e a **SGC** suscita questões de interoperabilidade decorrentes do facto da operação não ser conjunta. A **SONAECOM**, neste capítulo, considera que a única solução adequada é a abertura de um único concurso, nomeadamente de modo a ser maximizado o valor do mesmo para a Sociedade e assegurada liberdade de escolha aos concorrentes.

A **AIRPLUSTV** e o **GRUPO MEDIA CAPITAL**, por outro lado, questionam, nomeadamente, a concorrência no seio da própria plataforma TDT, e a **VODAFONE** considera que a eventual concentração dos títulos numa só entidade pode comprometer os benefícios da introdução da TDT. O **GRUPO MEDIA CAPITAL** considera aliás não se dever sequer permitir que a entidade beneficiária da atribuição da titularidade do *Multiplexer A* seja a mesma dos restantes *Multiplexers*.

O **GRUPO PT** começa por considerar que a plataforma TDT se enquadra, na sua configuração actual, na actividade de teledifusão e é, por isso, distinta na sua natureza tecnológica das redes de comunicações electrónicas bidireccionais, não lhe parecendo, assim, adequado pressupor à partida que a TDT constituirá uma plataforma alternativa às redes de comunicações electrónicas, oferecendo serviços interactivos, como aqueles que hoje se suportam nas redes de cobre e de cabo. Neste contexto, segundo o **GRUPO PT**, incorporar nos benefícios da TDT o desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento, pode gerar equívocos junto dos agentes do mercado e dos utilizadores. O **GRUPO PT** considera que tal referência só pode ser entendida de um modo genérico, no âmbito de iniciativas de suporte e promoção, não devendo significar que a TDT constituirá, por si só, uma “plataforma” de serviços concorrente com as plataformas de cabo e de cobre que hoje disponibilizam serviços de voz, Internet e Televisão.

Em concreto, o **GRUPO PT** nota que, dada a separação dos títulos entre o *Multiplexer A* e os *Multiplexers B a F*, existem potenciais sinergias que poderão não ser capturadas, caso haja entidades diferentes a operar as frequências em causa, sendo que a operação conjunta de uma única infra-estrutura de difusão de TDT permite capturar sinergias que constituem em última instância uma poupança para a sociedade como um todo e, indirectamente, um contributo para o desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal e para o desenvolvimento da indústria de conteúdos.

A **INDRA** refere ser importante considerar que apenas para entregar o serviço de televisão, face aos investimentos necessários, deverão ser possibilitadas sinergias entre os dois concursos devendo ser permitida a apresentação de um modelo conjunto às entidades que o pretenderem considerar.

A **SGC** considera que, embora o modelo de TDT híbrido, assente no desenvolvimento de uma plataforma FTA e outra de conteúdos pagos seja a tendência actual na Europa, a realidade do mercado português é muito particular e que cada caso deve ser tratado individualmente, estando o sucesso da implementação de cada modelo dependente de variáveis tão exógenas quanto a penetração de serviços de televisão paga, o número e a qualidade de canais FTA e o nível de desenvolvimento económico do país e das famílias.

Neste contexto, refere a **SGC** que, muito embora se saiba que um modelo assente em equipamentos terminais de baixo custo para o cliente final possa ser um factor crítico de sucesso no rápido desenvolvimento da TDT, suscita questões de interoperabilidade entre os equipamentos de FTA e *Pay TV*, caso se verifique a atribuição dos direitos de utilização das frequências a entidades diferentes, podendo vir a assistir-se a comportamentos antagónicos no mercado, sendo que a promoção de equipamentos de baixo custo vendidas por parte do operador do *Multiplexer A* poderá ser penalizadora no futuro para um cliente que queira utilizar a plataforma de conteúdos pagos. Considera, nesse sentido, que o mercado nacional não tem dimensão para um parque de *Set Top Boxes* (STB) FTA, que não possa ser depois aproveitado para aceder aos serviços do operador de *Pay TV*. Defende, assim, que as regras de jogo relativamente a este tema deveriam estar já reflectidas neste concurso.

A **SONAECOM** considera que o modelo de concurso dualista, tendo como consequência a obrigação de apresentação de propostas autónomas e estanques, impossibilita que um número elevado de *players* esteja em condições de apresentar uma proposta de valor com vista a obter o controlo dos activos em causa em ambos os concursos, o que, dada a complementaridade dos investimentos em cada um dos casos – sob o ponto de vista económico e técnico –, se afigura a todos os títulos desejável.

Explicita a **SONAECOM** que os negócios da exploração do espectro radioelétrico e da prestação do serviço de televisão são complementares, que existe também complementaridade de investimentos entre a transmissão de canais *FTA* e *Pay TV*, atendendo às economias de escala e de gama, que o modelo – que designa por dualista – comporta desvantagens do ponto de vista de gestão das interferências entre redes e que a autonomização do concurso

de *Pay TV* acarreta a atribuição de um valor muito reduzido ao título correspondente porquanto existem formas alternativas de prestação do serviço que apresentam um balanço custo-benefício mais favorável. Refere aliás a **SONAECOM** que, segundo estimativas próprias, o negócio de *Pay TV* apresenta contas de exploração deficitárias.

Acrescenta ainda a **SONAECOM** que, no cenário actual, concorrer para obter sinergias revela-se demasiado arriscado, acabando as propostas por ser conservadoras e, eventualmente, alguns dos activos não são transaccionados por não apresentarem valor *as stand alone*, sendo que a teoria económica dos leilões reconhece esta realidade, sugerindo que a eficiência na utilização dos recursos pode ser maximizada se os bens puderem ser licitados em conjunto.

Considera assim a **SONAECOM** dever concentrar-se num mesmo concurso a atribuição dos direitos de utilização das diversas frequências, sob pena de estar a promover um procedimento inútil e mesmo contrário ao interesse público - nomeadamente de massificação da TDT e de gestão eficiente do espectro – por meio da promoção de dois concursos distintos, em que a entidade seleccionada no concurso relativo aos *Multiplexers B a F* teria de se entender com a seleccionada no outro concurso, nada permitindo antever que esta desvantagem negocial pudesse conduzir a uma solução equilibrada do ponto de vista do valor das duas redes e sendo que a possibilidade de, no âmbito dos dois concursos, os direitos de utilização serem atribuídos à mesma entidade está dependente de imensas variáveis, sendo, por natureza e por imperativo constitucional e legal, impossível antever tal coincidência.

Defende a **SONAECOM**, em síntese, que apenas uma modelação integrada dos concursos potencia a máxima expansão da paleta de candidatos possíveis – e, com isso, a salvaguarda de um nível satisfatório da contestabilidade das propostas respectivas, em homenagem ao princípio da Concorrência –, pela razão simples de que só por esse meio se logrará garantir um valor atractivo ao “pacote” posto a concurso no que se refere à racionalidade económica (e ao nível da qualidade técnica) da exploração comercial que os candidatos ao concurso pretendem levar a cabo.

Adita ainda a **SONAECOM** que também o interesse público recomenda um único concurso pois a contestabilidade das propostas, típica dos procedimentos concursais, obriga os candidatos a construírem a proposta que devolve maior valor para o interesse público, nos diversos aspectos envolvidos (prazos de disponibilização dos serviços, qualidade da transmissão, diversificação da oferta, adequação à população com necessidades especiais, âmbito da interactividade, condições de interoperabilidade, etc.).

Alternativamente, a **SONAECOM** sugere que, caso o modelo apresentado nas consultas públicas se mantenha, deverá pelo menos ou ser expressamente admitida no Regulamento do Concurso relativo aos *Multiplexers B a F* a apresentação de propostas condicionadas à obtenção da titularidade das frequências associadas ao *Multiplexer A*, ou a abertura do concurso relativo aos *Multiplexers B a F* verificar-se apenas após a atribuição do título relativo ao *Multiplexer A* e podendo a entidade detentora do mesmo candidatar-se ao

concurso relativo ao *Pay TV*, neste caso, contudo, retardando-se a introdução da TDT em Portugal, em toda a sua extensão.

Considera a **SONAECOM** que a não serem corrigidas as regras, conforme preconiza, será certa a conclusão de que os “concursos”, apesar do *nomen iuris*, não constituem procedimentos concorrenciais, tal como exigido pelo Direito Comunitário, pela LCE e pela LTV, e tal como se pretende nos documentos postos a consulta pública. No quadro de dois concursos preconizado na consulta, a **SONAECOM** refere vislumbrar apenas um concorrente potencial – o GRUPO PT – com algum interesse economicamente sustentável no que se refere à possível candidatura ao concurso *Pay TV*, ou seja, na opinião da **SONAECOM**, a consequência da forma como foi concebido o concurso em questão é a inexorável selecção da empresa proprietária e concessionária da rede de radiodifusão televisiva analógica (a PT Comunicações, S.A.), por estar em condições únicas, em todo o espaço nacional e mesmo europeu, de apresentar uma proposta claramente diferenciada em termos de valor.

Justifica-se, assim, no entender da **SONAECOM**, a realização dos concursos em termos tais que garantam a atribuição a uma mesma entidade da titularidade de todos os activos em questão, sem prejuízo de existirem evidentemente dois modelos de negócio diferenciados associados a cada um dos concursos ora apresentados, maximizando-se dessa forma o valor do concurso para a Sociedade e assegurando-se liberdade de escolha aos concorrentes, que podem entender não estar reunidas as condições para adquirir determinado activo a menos que tal seja feito em simultâneo com um outro que também se encontra a concurso.

A **AIRPLUSTV**, por seu lado, questiona a compatibilidade do licenciamento de apenas um operador de televisão por assinatura na rede digital terrestre, bem como a atribuição de direitos de utilização de frequências para TDT a uma única entidade, com o actual enquadramento regulamentar na UE. Salaria esta entidade que a atribuição de direitos de utilização de frequências deve basear-se em critérios objectivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais, sendo a única excepção a adopção por um Estado-Membro de critérios e procedimentos específicos para a concessão de direitos de utilização de radiofrequências aos prestadores de serviços de difusão de conteúdos de rádio e televisão, para alcançar objectivos de interesse geral, em conformidade com o direito comunitário.

A **AIRPLUSTV** solicita assim um esclarecimento sobre como a abordagem prevista da cedência de direitos de utilização de frequências TDT a uma única entidade pode ser compatível com estas regras (tendo em conta que as partes interessadas irão depender de um operador de rede, o que, por sua vez, significa que o ou os operadores de rede serão favorecidos no processo, em comparação com os prestadores de serviços de difusão de conteúdos de rádio e televisão e outras partes interessadas).

O **GRUPO MEDIA CAPITAL**, aludindo à Deliberação do ICP-ANACOM de 2 de Agosto de 2007, relativa à análise do Mercado 18 (mercado grossista de

serviços de radiodifusão para a entrega de conteúdos difundidos a utilizadores finais) da Recomendação da Comissão 2003/311/CE, de 11 de Fevereiro de 2003 (Análise do Mercado 18) – em que se conclui que a PTC detém PMS no mercado de fornecimento grossista de serviços de difusão televisiva através de redes analógicas terrestres no território nacional e em que se refere o poder negocial dos operadores de televisão perante um operador de redes de difusão analógica terrestre dominante – questiona em que medida o modelo de introdução da TDT preconizado, assente numa única oferta de serviços de programas em regime gratuito e noutra em regime pago, potencia a concorrência, libertando os operadores de conteúdos da dependência face à operadora de distribuição.

Acrescenta ainda o **GRUPO MEDIA CAPITAL** que a diferenciação em termos de modelo de negócio a adoptar pelos operadores que vierem a ser habilitados para cada uma das operações implica que os mesmos não se encontrem no mesmo segmento de mercado, sendo o gratuito um sucedâneo da actual televisão hertziana analógica e o pago mais uma modalidade de oferta de serviços de programas de televisão para além das já existentes noutras plataformas com uma penetração aceitável ou um conjunto de condições que potencia rápido crescimento.

Neste contexto, conclui o **GRUPO MEDIA CAPITAL**, o modelo privilegia efectivamente a concorrência entre plataformas de distribuição, mas considera que não se pode ter como verificado o pressuposto da concorrência dentro da própria plataforma de TDT. Adita o **GRUPO MEDIA CAPITAL** que, com esta concepção, importa assegurar que a rede da TVI, tratando-se de uma infraestrutura plenamente estabilizada e tecnicamente operacional, será também utilizada na oferta de capacidade de rede necessária para qualquer das operações.

O **GRUPO MEDIA CAPITAL** considera, ainda, que o Governo e o ICP-ANACOM apontam para um modelo aglutinador da oferta em ambas as plataformas (gratuita e paga), assumindo que o mesmo concorrente poderá vir a deter, simultaneamente, o direito de utilização de frequências relativo ao *Multiplexer A* e os relativos aos *Multiplexers B a F*, o que, no entender do **GRUPO MEDIA CAPITAL**, se trata de uma opção questionável à luz dos imperativos da livre concorrência, razão pela qual se opõe à concentração de licenças numa mesma entidade.

O **GRUPO MEDIA CAPITAL** considera no entanto, aceitável a possibilidade de a entidade detentora do direito de utilização de frequência para o *Multiplexer A* participar num consórcio ou agrupamento de empresas com outras operadoras interessadas na exploração dos *Multiplexers B a F* e vice-versa, desde que a mesma pessoa não tenha uma posição de domínio em ambas.

Quanto à implementação simultânea das operações, no entender do **GRUPO MEDIA CAPITAL**, em dois modelos de negócio claramente antagónicos, refere esta entidade que o Governo não levou em consideração a opinião repetidamente manifestada pela TVI e pelo próprio Grupo, sempre que tomou posição pública sobre o assunto, no sentido de que a operação em regime

pago apenas deveria ser introduzida numa fase temporal avançada após a massificação do serviço no regime gratuito, e nunca em simultâneo, atentas as múltiplas situações de insucesso comercial ocorridas em outros mercados nacionais, onde o modelo não vingou, impedindo o arranque da TDT.

A **VODAFONE** alerta para as eventuais consequências da possibilidade dos direitos de utilização de ambos os regimes de acesso em concurso (livre e pago) a uma única entidade. Embora se refira ciente de que o modelo proposto (atribuição dos direitos de utilização de todas as frequências a uma só entidade) possa ser mais viável do ponto de vista económico, em abono do fomento da concorrência no mercado e em benefício dos consumidores, a **VODAFONE** receia que esta concentração possa comprometer os benefícios que se pretendem garantir com a introdução da TDT.

Entendimento do ICP-ANACOM

Dos contributos quanto à realização de dois concursos públicos para atribuição dos direitos de utilização de frequências reservadas para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre extrai-se um conjunto de opiniões, de forma mais ou menos assertiva, mais favorável à realização de um único concurso (onde se incluem o **GRUPO PT, INDRA, SGC e SONAECOM**), oposto a um outro conjunto de opiniões (defendidas pela **AIRPLUS TV, GRUPO MEDIA CAPITAL e VODAFONE**), que tende a questionar a agregação dos concursos, incluindo num momento posterior, e mesmo a concorrência no seio da própria plataforma digital terrestre.

Neste contexto, o ICP-ANACOM reafirma o entendimento expresso no Projecto de Decisão de que a plataforma digital terrestre é em primeira linha aquela que permite replicar em formato digital a oferta actual do sistema analógico, sem prejuízo de outras mais valias e potencialidades, designadamente a possibilidade de propiciar uma oferta concorrencial às disponibilizadas por outras plataformas, se necessário através do recurso a meios tecnológicos complementares. Desta forma, o ICP-ANACOM desde logo reconhece a natureza tecnológica diversa (também aludida pelo **GRUPO PT**) de uma rede de radiodifusão, na sua essência unidireccional, não deixando porém de considerar que a mesma pode suportar, desde logo, e por si só, uma oferta de televisão paga concorrente das actualmente existentes, e também propiciar e potenciar um conjunto de outros serviços de natureza bidireccional, conquanto estribada em tecnologia(s) complementar(es), que permita(m) assegurar o necessário canal de retorno (e que aliás também está disponível no seio da família de normas DVB, embora tenha efectivamente uma utilização residual), também por esta via dinamizando, atendendo, entre outros, à cobertura e popularidade do sistema terrestre, o desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento.

Explicita o ICP-ANACOM, no Projecto de Decisão, um conjunto de benefícios que considera decorrerem da introdução da TDT, dos quais vale a pena agora realçar a possibilidade de emissão digital para acesso não condicionado livre, por parte da generalidade da população nacional, no mínimo, aos serviços de programas televisivos emitidos através do actual sistema analógico terrestre, e

a promoção da concorrência no sector das comunicações electrónicas, através da emergência de uma plataforma alternativa para acesso, nomeadamente, a televisão digital.

Acrescenta, ainda, o ICP-ANACOM considerar que o modelo adoptado deve possibilitar a separação de operações, propiciando a cessação da emissão televisiva analógica terrestre, de forma potencialmente menos dependente do sucesso de uma operação de serviços pagos.

Ou seja, a concepção do modelo, ora submetido a consulta pública, resulta de um inevitável equilíbrio ponderado de um conjunto de preocupações, não necessariamente conciliáveis em toda a sua plenitude.

Adita, não obstante, o ICP-ANACOM que se procurou desenvolver um modelo que, sem deixar de salvaguardar estes aspectos, não impossibilite que – nomeadamente por uma questão de racionalidade económica – o próprio mercado se venha a articular, seja no sentido de tirar partido de economias de escala, por exemplo ao nível das infra-estruturas, seja das ofertas se complementarem ou mesmo se integrarem, admitindo-se aliás a atribuição dos direitos de utilização de todas as frequências a uma mesma entidade. Neste mesmo sentido, está também previsto ser solicitado aos concorrentes a indicação – no plano técnico e económico-financeiro a elaborar em conformidade com o caderno de encargos do concurso a que estará associado o *Multiplexer A* – dos aspectos e impacto nas propostas apresentadas em sede do concurso a que estará associado o *Multiplexer A* da eventual atribuição dos direitos de utilização de frequências, a que estarão associados os *Multiplexers B a F*, no caso de concorrerem a ambos os concursos públicos.

Note-se ainda, que tendo o ICP-ANACOM auscultado a Autoridade da Concorrência, sobre o processo de implementação da TDT, aquela Autoridade, no seu Parecer de 3 de Maio de 2007, entendeu, em face da informação disponibilizada pelo ICP-ANACOM, como positiva a realização de dois concursos públicos para suporte das operações FTA e *Pay TV*, na medida em que consubstanciam modelos de negócio distintos, em que os incentivos ao investimento são igualmente diversos.

Não obstante, registou a mesma que estudos recentes demonstram que os modelos de negócio "híbridos", que combinam FTA e *Pay TV*, têm sido os que assinalaram maior sucesso nos países em que as operações de TDT atingiram já alguma maturidade. Neste sentido, considerou ainda aquela Autoridade, tendo o ICP-ANACOM aferido da viabilidade económica dos negócios, poder justificar-se a atribuição dos direitos de utilização de todas as frequências em causa a uma mesma entidade, desde que o mercado se venha a articular nesse sentido e na medida em que a concorrência entre plataformas seja salvaguardada.

Deste modo, entende o ICP-ANACOM, sem prejuízo do modelo assente em dois concursos, manter-se a possibilidade de se extraírem sinergias entre as operações, que são referenciadas pelo **GRUPO PT, INDRA, SGC e SONAECOM** nos seus contributos.

Quanto às preocupações manifestadas pela **SGC** relativamente à interoperabilidade entre os equipamentos destinados ao acesso a serviços FTA e a serviços *Pay TV*, o ICP-ANACOM sublinha que, precisamente reconhecendo tratar-se de um aspecto que importa salvaguardar, está estipulado no plano técnico do projecto de caderno de encargos o dever do operador do serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, a que estará associado o *Multiplexer A* (ou seja FTA), desenvolver, pela sua parte, as medidas necessárias para que os clientes do serviço a que estarão associados os *Multiplexers B a F* (ou seja *Pay TV*) possam aceder aos serviços FTA sem necessidade de equipamento adicional. Atendendo a esta mesma preocupação, a promoção da interoperabilidade foi ainda consagrada como critério de avaliação no regulamento do concurso, de modo a poderem ser valorizados, em sede do mesmo, projectos que prevejam cumprir tal desiderato de forma mais sustentada, incluindo a explicitação e abrangência de informação a ser transmitida ao operador dos *Multiplexers B a F* pelo operador do *Multiplexer A*.

No respeitante à referência da **SGC** a um possível parque de STB FTA, que não possa depois ser aproveitado para aceder a serviços de *Pay TV*, trata-se na realidade de um comentário que seria válido para qualquer outra oferta de serviços de televisão por subscrição já hoje disponível, entre outros, via cabo ou satélite. No fundo são realidades distintas e, também por isso, consagradas em concursos separados. Não seria razoável exigir que os equipamentos de recepção para acesso não condicionado livre, e por conseguinte mais económicos, pudessem ser automaticamente utilizados para acesso não condicionado com assinatura ou condicionado, uma vez que tal requer dispositivos com funcionalidades acrescidas, o que acarretaria um aumento dos seus custos. Caberá naturalmente ao operador destes últimos, e nesse sentido se promovem concursos simultâneos, posicionar-se atempadamente no mercado de forma a que o acesso aos serviços FTA seja, não um possível obstáculo à sua operação de serviços *Pay TV*, derivado de um parque alargado de equipamentos de recepção básicos já existente, mas, pelo contrário, um valor acrescentado, uma vez que na prática propicia ao seu utilizador final um leque de serviços de programas mais alargado, sem que, para tal, tenha de consumir recursos de capacidade de transmissão na sua rede.

Os aspectos relativos à gestão das interferências entre redes referidos pela **SONAECOM** são analisados no ponto 2.7.3. do Relatório da Consulta referente ao “*projecto de regulamento e anúncio do concurso público para atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre*”, a que estará associado o *Multiplexer A*, e que é publicado na mesma data deste relatório.

Quanto ao valor alegadamente reduzido do título associado ao concurso para a operação de *Pay TV*, decorrente, segundo a **SONAECOM**, da autonomização dos concursos, note-se que, sem prejuízo de análises ou estudos preliminares que o ICP-ANACOM tenha desenvolvido neste capítulo, sempre caberá ao mercado avaliar o efectivo interesse das operações a concurso, não devendo o regulador substituir-se àquele e devendo também minimizar ao máximo o

impacto das suas opções na configuração do mercado e posicionamento dos seus intervenientes, sendo que no âmbito desta consulta foram manifestadas diversas opiniões, por parte de diferentes intervenientes.

De referir ainda neste capítulo quanto aos comentários da **SONAECOM**, relativamente às virtudes da licitação conjunta, que tal assunção, por si só, e levada ao extremo, poderia acabar por contrariar o – advogado por esta entidade, e aliás corroborado pelo ICP-ANACOM – desiderato de promoção da concorrência no sector das comunicações electrónicas. Importa, pois, adoptar um ponto de equilíbrio, que o modelo de concurso preconizado por esta entidade pretende precisamente consubstanciar, também face a outras preocupações que houve que considerar, e sendo que ao possibilitarem-se candidaturas focadas apenas numa das vertentes da operação de TDT, ou em ambas, se possibilita a captação de diferentes tipos de concorrentes.

Relativamente ao risco de se estar, com o modelo proposto, a promover um procedimento inútil e mesmo contrário ao interesse público, nomeadamente de massificação da TDT e de gestão eficiente do espectro, conforme considera a **SONAECOM**, o ICP-ANACOM reitera a preocupação primeira de replicação em formato digital da actual oferta do sistema analógico terrestre, de modo a criar, antes de mais, condições para a concretização do *switch-off*, até 2012, conforme preconizado pela Comissão Europeia, naturalmente que sem prejuízo de outras mais valias e potencialidades proporcionadas por esta plataforma, admitindo-se aliás a atribuição dos direitos de utilização de todas as frequências a uma mesma entidade, conforme já referido. No fundo a oferta FTA é não só perfeitamente autonomizável, aliás à semelhança do que sucede na generalidade dos outros países europeus, constituindo-se mesmo como o mínimo indispensável a ser concretizado, para se criarem as desejáveis condições para a realização do designado *switch-off*. Tal não obsta, porém, que se promova paralelamente, ou porventura até de forma articulada ou integrada, uma oferta adicional de serviços de programas televisivos pagos suportada em TDT (e distintos dos de acesso não condicionado livre), passível de concorrer com as demais ofertas de televisão por subscrição já hoje existentes em Portugal, e que irá também contribuir para a desejável massificação da TDT, reforçando a percepção de um novo serviço, de uma nova alternativa para acesso a serviços de televisão. Quanto à gestão eficiente do espectro ela não é posta em causa pelo modelo, uma vez que o espectro reservado para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre se mantém independentemente daquele, e sendo que os serviços de programas serão distintos, uma vez que os serviços FTA deverão estar acessíveis aos clientes da plataforma de serviços pagos, assim não requerendo ocupação de capacidade de transmissão desta última.

No que toca às sugestões alternativas da **SONAECOM**, para o caso de se manter o modelo preconizado – ou seja, admissão de propostas condicionadas ou desfasamento temporal da realização dos dois concursos –, as mesmas são devidamente analisadas no âmbito do ponto 2.5.2 do relatório da consulta referente ao *“projecto de regulamento e anúncio do concurso público para atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre”*, a que estará associado o

Multiplexer A, bem como no ponto 2.2.2 do relatório da consulta referente ao “*projecto de regulamento do concurso público para a atribuição de direitos de utilização de frequências de âmbito nacional e parcial para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre e de licenciamento de operador de distribuição*”, a que estarão associados os *Multiplexers B a F*, publicados na mesma data deste relatório.

Quanto à opinião da **SONAECOM** de que os concursos subjacentes ao modelo preconizado não constituem procedimentos concorrenciais, sublinhe-se que ambos estão perfeitamente enquadrados no actual quadro regulamentar, designadamente na LCE e LTV, assentando em critérios objectivos, transparentes, não discriminatórios e de proporcionalidade, não se encontrando justificado também em que é que, no entender desta entidade, a realização de um único concurso reduziria o eventual interesse de outra(s) entidade(s) na operação ou as condições da(s) mesma(s) para apresentar(em) uma candidatura.

Tratam-se, em suma, de ofertas de serviços distintos e prestadas em moldes diferentes, conforme a própria **SONAECOM** reconhece, ao referir a evidência de dois modelos de negócio diferenciados, mas ambas contribuindo, construtivamente, no entender do ICP-ANACOM, para a desejável massificação da TDT, através de uma oferta diversificada, passível de adequação à população com necessidades especiais e de incluir serviços interactivos, disponibilizável em prazos adequados e com qualidade, não constituindo a separação de concursos factor impeditivo destes aspectos referidos pela **SONAECOM**, tendo em vista a construção de uma proposta que devolva maior valor para o interesse público. O ICP-ANACOM discorda também da **SONAECOM** que esteja com a realização de dois concursos a cercear a liberdade de escolha dos concorrentes, que, tal como previsto, podem apresentar candidaturas no âmbito de um concurso, do outro ou de ambos.

Em sentido contrário ao conjunto de opiniões manifestadas pelas entidades anteriores foi, aliás, o contributo da **AIRPLUSTV** que questiona a atribuição de direitos de utilização de frequências para TDT (a que estarão associados os *Multiplexers B a F*) a uma única entidade, relativamente ao qual o ICP-ANACOM reitera estarem a ser adoptados para o efeito critérios objectivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais, tendo naturalmente em atenção os já enunciados desígnios, em particular de interesse geral, com a introdução desta plataforma e a realidade nacional, face às frequências ora disponíveis, que não suportaria, de resto à semelhança de outros países, uma maior fragmentação da oferta digital terrestre. Note-se, ainda, que não está previsto vedar-se o acesso ao concurso a operadores de televisão¹, nem se está a excluir do mesmo empresas que não sejam detentoras de uma infraestrutura de televisão.

¹ Note-se, a este propósito, que ao abrigo do artigo 30º, nº 2 da LCE os direitos de utilização de frequências podem ser atribuídos quer a empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas quer à empresas que utilizam essas redes e serviços, nomeadamente fornecedores de serviços de difusão de conteúdos de rádio e televisão, nos termos da legislação aplicável.

Relativamente às afirmações do **GRUPO MEDIA CAPITAL** contestando o modelo de introdução da TDT preconizado, pelo mesmo não potenciar a concorrência e, de certo modo, contrariar conclusões desta Autoridade expostas na Análise do Mercado 18, considera-se que as mesmas não se encontram devidamente fundamentadas.

É verdade que, na Análise do Mercado 18, o ICP-ANACOM considerou que os operadores de conteúdos FTA, na ausência de regulação *ex-ante*, teriam um poder negocial reduzido face ao operador da rede de difusão analógica. Note-se, contudo, que a conclusão desta Autoridade indica que, pelo menos naquela situação específica, a existência de dois operadores de rede (PT Comunicações e RETI) também não garantiu uma maior concorrência nos mercados. Será também de referir que alguns dos interessados demonstraram dúvidas quanto à viabilidade económica da operação de TDT caso existam entidades distintas a operar os serviços FTA e *Pay TV*, sendo tal viabilidade ainda mais questionável caso existisse mais do que uma entidade a operar os serviços FTA.

Ainda no que diz respeito à libertação dos operadores de televisão, que prestam serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre, da dependência face ao(s) operador(es) de radiodifusão televisiva terrestre, realce-se que o **GRUPO MEDIA CAPITAL** se manifestou desfavorável à introdução de novos serviços de programas generalistas em aberto que considerou poderem constituir um factor perturbador da transição para a televisão digital. Assim sendo, atendendo a que a cobertura que está previsto afectar a tal tipo de serviços (a que estará associado o *Multiplexer A*) poderá incorporar todos os actuais, dispondo ainda de capacidade remanescente, e devendo o ICP-ANACOM zelar pela gestão eficiente do espectro, o que pressupõe, no mínimo, a sua ampla utilização, uma vez atribuídos direitos para o efeito, é nosso entendimento que o **GRUPO MEDIA CAPITAL** concorda com o número de direitos de utilização de frequências que está previsto afectar-se à transmissão de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre.

Também não é correcto utilizar a conclusão do ICP-ANACOM relativa aos benefícios da existência de redes de difusão/plataformas alternativas para defender que os direitos de utilização de frequências associadas à prestação de serviços FTA e de televisão por subscrição não possam ser atribuídos a uma mesma entidade. Note-se que, neste âmbito, esta Autoridade concluiu que a existência de redes de radiodifusão televisiva alternativas (ou seja que permitam fornecer serviços que concorram entre si) contribui positivamente para a existência de concorrência nos mercados desses produtos, tal não significando, porém, que se deva criar concorrência dentro da própria plataforma de TDT, conforme o **GRUPO MEDIA CAPITAL** parece defender. A este respeito note-se que não é provável que os serviços suportados no *Multiplexer A* sejam substitutos dos suportados nos outros *Multiplexers*, tal como o **GRUPO MEDIA CAPITAL** reconhece.

As conclusões constantes na referida Análise do Mercado 18 mencionadas pelo **GRUPO MEDIA CAPITAL** não reforçam, portanto, o seu argumento de que o concurso não deveria permitir que uma mesma entidade obtivesse os direitos de utilização das frequências para o *Multiplexer A* e para os restantes *Multiplexers*. Pelo contrário, considera-se que as conclusões globais da Análise do Mercado 18, nomeadamente em termos de definição de mercados, estão enquadradas na decisão de se permitir que uma mesma entidade concorra às frequências de todos os *Multiplexers*, conforme se admite, caso os dois intervenientes se venham a articular ou um mesmo concorrente apresenta a melhor proposta a cada um dos concursos. *Vide* ainda a este respeito os capítulos 2.5 e 2.2 dos relatórios referentes ao “*projecto de regulamento e anúncio do concurso público para a atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre*”, a que estará associado o *Multiplexer A*, e ao “*projecto de regulamento do concurso público para a atribuição de direitos de utilização de frequências de âmbito nacional e parcial para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre e de licenciamento de operador de distribuição*”, publicados na mesma data deste relatório.

Tal não significa, no entanto, que preocupações relacionadas com a salvaguarda da concorrência não tenham sido ponderadas e consequentemente reflectidas, designadamente, nos critérios de avaliação das candidaturas de ambos os concursos e no regime de admissão ao concurso, a que estarão associados os *Multiplexers B a F*, conforme se refere nos capítulos respectivos dos relatórios referentes ao “*projecto de regulamento e anúncio do concurso público para a atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre*”, a que estará associado o *Multiplexer A*, e ao “*projecto de regulamento do concurso público para a atribuição de direitos de utilização de frequências de âmbito nacional e parcial para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre e de licenciamento de operador de distribuição*”, publicados na mesma data deste relatório.

No tocante à preocupação do **GRUPO MEDIA CAPITAL** assegurar a utilização da capacidade de rede da TVI para qualquer das operações, caberá ao mercado avaliar tal possibilidade, de qualquer modo potenciada pelo facto de existirem em primeira instância dois concursos. O ICP-ANACOM, naturalmente, não se pronuncia sobre tal matéria.

Quanto à simultaneidade de introdução das duas operações, criticada pelo **GRUPO MEDIA CAPITAL**, o ICP-ANACOM considera que o modelo proposto não impede a massificação da TDT apenas através dos serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre (conforme já sublinhado constitui o mínimo indispensável para se efectuar a necessária transição analógico-digital), caso a proposta de valor de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado com assinatura ou condicionado não seja suficientemente atraente, nem impede que ambas se desenvolvam em simultâneo, sendo que os serviços pagos podem também impulsionar a adesão e consequentemente migração, não alternativamente aos serviços gratuitos,

pois são serviços distintos e prestados em formato diferenciado, mas adicionalmente.

No que respeita ao comentário da **VODAFONE** importa antes de mais sublinhar que o ICP-ANACOM não propõe um modelo de atribuição de direitos de utilização de todas as frequências a uma só entidade, apenas não obstando a que tal se venha a verificar, conforme referido no Projecto de Decisão, não considerando isso impeditivo da concretização do conjunto de benefícios inerentes à introdução da TDT.

O ICP-ANACOM entende, em suma, que todas as ópticas de abordagem e preocupações aduzidas nos vários contributos – e note-se a divergência de opiniões patente nos mesmos – foram consideradas e ponderadas para a elaboração do Projecto de Decisão, sendo que o modelo preconizado representa, no presente enquadramento legal e de mercado, face aos desígnios nacionais com a introdução desta plataforma, aos recursos radioelétricos disponíveis e ao contexto actual do país, designadamente nesta área, a melhor solução.

O ICP-ANACOM mantém assim a intenção de atribuição dos direitos de utilização de frequências reservadas para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre da forma subjacente ao Projecto de Decisão.

2.5. Outros aspectos

A **ERC** reafirma nesta sede as reservas já expressas a respeito da utilização prevista para as três coberturas de âmbito parcial do território continental, a que estarão associados os *Multiplexers* D, E e F, por inviabilizar, aparentemente, o advento de serviços de TDT de âmbito local ou regional, além de poder constituir um factor de agravamento das assimetrias existentes no país, com quebra do princípio da coesão nacional.

O **Sr. Nelson Soares** refere que algumas das frequências previstas para a introdução da TDT em Portugal colidem com as existentes em Espanha, questionando se tal facto não trará problemas na recepção das emissões.

No entender da **SIC**, o facto de no Projecto de Decisão se afirmar que a fixação de um calendário para a cessação definitiva da radiodifusão analógica impõe que se criem condições para que estejam antecipadamente disponíveis alternativas para acesso a serviços de televisão à generalidade da população nacional e que tal condição depende da disponibilidade generalizada de ofertas de televisão e tanto melhor se mais diversificada, só pode significar que o ICP-ANACOM considera que não estão, ou nunca foram criadas, alternativas de acesso a serviços de televisão para o público em geral.

A **SIC** também não entende por que razão não são concretamente referidos todos os operadores de DTH no Projecto de Decisão.

Entendimento do ICP-ANACOM

De uma forma geral, qualquer utilização de canais radioelétricos com determinado âmbito restringe a disponibilidade de espectro para ser utilizada noutro âmbito. Contudo, as três coberturas de âmbito parcial não inviabilizam o advento de serviços de TDT de âmbito local ou regional em determinadas regiões e locais do país, eventualmente através dos mesmos canais radioelétricos ou mediante a atribuição de outros, em condições a definir caso a caso, e consoante a disponibilidade de espectro nas áreas pretendidas. Existe sempre ainda a possibilidade de serviços de programas ou programas de incidência local ou regional, mas de âmbito de cobertura mais alargado.

De referir também que a utilização dos canais radioelétricos a utilizar por Portugal nas coberturas de âmbito nacional está perfeitamente coordenada com as Administrações de países vizinhos.

Ainda quanto aos comentários apresentados neste ponto, realce-se que o ICP-ANACOM considera que não existem actualmente condições alternativas à difusão analógica terrestre para acesso não condicionado livre aos serviços de programas televisivos concessionados ao operador público e aos serviços de programas televisivos dos operadores licenciados de uma forma generalizada, e como tal a cessação definitiva daquela só será possível após estarem criadas antecipadamente essas condições. O ICP-ANACOM não desconhece, no entanto, que existem várias alternativas para acesso não condicionado com assinatura ou condicionado a serviços de programas televisivos, consubstanciando porém uma oferta distinta.

Refira-se ainda que durante o período de tempo que decorreu entre o início da elaboração do Projecto de Decisão até à sua publicação o dinamismo do mercado de televisão por subscrição promoveu o aparecimento de novos operadores e em distintas plataformas de acesso, pelo que a decisão final incorporará, assim, as actualizações devidas ao nível da contextualização, nomeadamente no tocante às ofertas de DTH disponíveis.

3. Outros comentários no âmbito desta consulta

3.1. Transição analógico-digital (*switch-over*)

3.1.1. Subvenção do *simulcast*

A **DECO** considera que os custos associados ao processo de transição da radiodifusão analógica para a digital devem ser suportados exclusivamente pelos operadores que venham a explorar a plataforma digital, sem quaisquer custos directos para os consumidores, os quais, nalguns casos, terão já de suportar os custos associados à aquisição de novos equipamentos terminais apropriados à recepção do serviço digital.

O **GRUPO MEDIA CAPITAL** defende que, à semelhança de outras experiências na União Europeia, os operadores televisivos deverão ser subvencionados pelo Estado na parte que respeita o custo do *simulcasting*.

A **SIC** refere que a consulta é omissa quanto a quem assume os encargos com o pagamento do *simulcast*, entendendo a respondente que, constituindo a TDT um objectivo de interesse público imposto pela Comunidade Europeia, não tem justificação que sejam os operadores privados a suportar os referidos custos, que deverão ser suportados pelo Estado, que lucrará com a comercialização do espectro analógico libertado. Havendo, no entender da respondente, outras soluções que permitiriam a libertação do espectro analógico e que o *switch-off* se verificasse mais cedo, abreviando significativamente o período do *simulcast*, a SIC defende que os custos deste período devem pertencer a quem optou pela TDT, ou seja, o Estado.

Entendimento do ICP-ANACOM

Não está previsto que os consumidores venham a ter de suportar os custos de *simulcast*, devendo apenas dispor de equipamentos de recepção apropriados ao serviço digital, que terão de adquirir.

Quanto à subvenção por parte do Estado aos operadores durante o período de *simulcast* trata-se de uma matéria que extravasa as competências desta Autoridade.

De notar, não obstante, que as frequências são bens públicos, sendo que não se pretende “lucrar” com o espectro que vier a resultar da cessação do serviço analógico, mas tão somente atribuí-lo de acordo com os princípios da legalidade, nomeadamente de uma gestão eficaz dos recursos utilizados, considerando as necessidades devidamente fundamentadas do mercado.

Realce-se, também, que a TDT consubstancia um sistema que trará benefícios, antes de mais, aos cidadãos, mas também aos operadores de televisão, designadamente que prestam serviços FTA, proporcionando-lhes, entre outros, uma redução, a médio prazo, dos seus custos operacionais de transmissão.

3.1.2. Período de transição

A **DECO** considera que na definição do período em que deverá ocorrer a transição da radiodifusão analógica para a digital deve ser tida em conta a importante e insubstituível função do serviço público da radiodifusão. Assim, este período deverá ser, na opinião da DECO, por um lado, suficientemente dilatado que permita uma progressiva adesão à nova tecnologia, garantindo o fim da radiodifusão analógica apenas quando mais de 90% dos lares tenham adoptado a tecnologia digital. Acresce que a criação de oferta de serviços atractivos capazes de captar o interesse e adesão dos consumidores pode também não ser compatível com um período de transição demasiado curto. Por outro lado, este período não deve, nem pode, ser excessivamente dilatado, de forma a prevenir os efeitos nocivos da coexistência da radiodifusão analógica e

digital ao nível do espectro (*simulcast*) e de combater a inoperância do mercado e a inércia dos consumidores.

A **SIC** releva que a consulta não faz qualquer referência sobre quando, e em que moldes, serão concretamente definidas as condições para o fim do *simulcast*, com o objectivo de evitar que as duas redes (analógica e digital) se mantenham em simultâneo por um período de tempo demasiado dilatado.

Entendimento do ICP-ANACOM

Os prazos do processo de transição entre a difusão analógica e a difusão digital serão definidos em sede própria.

Sem prejuízo, e atendendo a que a Comissão Europeia considera 2012 como prazo limite para o *switch-off* em todos os Estados-Membros, o ICP-ANACOM preconiza, para alcançar tal objectivo, e tendo em conta o modelo de introdução da TDT subjacente a esta consulta, duas fases, designadamente:

- (1) *Switch-off* dos actuais serviços de programas televisivos incidente na zona litoral correspondente à área de cobertura relativa aos *Multiplexers* D, E e F (constante do Anexo ao respectivo projecto de regulamento de concurso), onde, na generalidade, já existe uma oferta de televisão mais diversificada e competitiva;
- (2) *Switch-off* dos actuais serviços de programas televisivos no resto do país.

Neste sentido, conquanto se verifique no mercado uma disponibilidade maciça de equipamentos de recepção, o ICP-ANACOM considera que o *switch-off* deveria ser efectuado, em cada uma das áreas mencionadas, um ano após a data de cobertura digital terrestre da generalidade da população das mesmas.

Atendendo a que o concurso para atribuição do direito de utilização de frequências, a que estará associado o *Multiplexer* A, destinado, primordialmente, à transmissão de serviços FTA, preverá uma obrigação de cobertura de, pelo menos, 99% da população residente na área 1 (acima referida), no máximo ao fim de 18 meses, e 99% da população nacional (áreas 1 e 2 acima referidas), no máximo ao fim de três anos, após a data de emissão do título relativo aos direitos de utilização das frequências, perspectiva-se que o *switch-off* se efectue num prazo máximo de dois anos e meio, na referida área 1, e de quatro anos, no resto do país, após a data de emissão do título. Quatro anos seria, assim, o prazo máximo para se dar por integralmente terminado o *switch-off*.

3.1.3. Incentivos

A **DECO** defende um conjunto de medidas, a desenvolver e a implementar pelo Estado em conjunto com associações de consumidores, tendentes a incentivar a adesão dos consumidores à nova plataforma tecnológica, a saber:

- Utilização de parte das receitas auferidas pela “Contribuição para o Audiovisual” para suportar uma fatia dos custos inerentes à transição da radiodifusão analógica para a digital;

- Amortização fiscal do valor de aquisição de equipamentos digitais;
- Retirada do mercado retalhista de equipamentos analógicos após o início do período de transição;
- Campanha nacional (envolvendo o Estado e as autoridades nacionais de regulação) de informação ao consumidor, realizada em parceria com associações de consumidores de âmbito nacional;
- Criação de “Logo” para os equipamentos digitais;
- Gratuitidade no *upgrade* para a radiodifusão digital de serviços de televisão por cabo.

A **FENACOOOP** considera que é necessário apostar na informação e divulgação junto da população em geral, reduzir os preços das STB ou mesmo subsidiar a aquisição destes equipamentos.

A **SGC** refere que internacionalmente o sucesso dos projectos da TDT tem sido directamente proporcional ao nível das acções de divulgação e comunicação que se têm feito nos *media*, incentivando a adesão e explicitando os benefícios da mesma para a sociedade. Mais refere que nos países bem sucedidos tem sido o Estado, directa ou indirectamente, a suportar grande parte do custo dessas acções. Como tal, a **SGC** considera que seria importante conhecer a perspectiva das entidades nacionais relevantes sobre o seu papel e contributo no processo de promoção da TDT em Portugal, aquando do lançamento do concurso.

A **SGC** defende, também, que dever-se-á assegurar que os novos equipamentos de TV digitais a serem comercializados suportem os formatos MPEG-2 e MPEG-4, bem como a Alta Definição, uma vez que tal situação vai condicionar o número de canais e custo de STB. Refere o caso francês como paradigmático neste domínio.

A **SIC** refere que, sendo inquestionável que a TDT implica a aquisição pelo público de equipamentos terminais apropriados, a consulta é omissa quanto:

- À existência de estudos fundamentados sobre formas de aquisição e disponibilização ao público de tais equipamentos;
- Previsões sobre custos e preços, de aquisição e instalação, dos mesmos equipamentos;
- Propostas de financiamento aos particulares da aquisição dos equipamentos terminais (STB), sobretudo por parte das classes de menor poder económico, e dentro destas, por parte dos idosos, para poderem continuar a ter acesso gratuito, sem interrupções, aos quatro actuais canais abertos.

A **VODAFONE** considera que concretização do objectivo da transição para o digital no regime de acesso livre (*Multiplexer A*) em condições equiparáveis às existentes no serviço analógico terrestre, ou seja, sem custos de serviço para o utilizador final e com uma oferta o mais generalizada e diversificada possível, não deve depender exclusivamente da iniciativa do utilizador final. Deverá ser impulsionado pelo mercado, através da oferta de serviços inovadores e atractivos, com melhor qualidade de imagem/som e do fomento e disponibilização de equipamentos para conversão digital-analógico. Mais

defende a **VODAFONE** que deverá, ainda, ser acompanhado de campanhas de divulgação e sensibilização realizadas por todas as entidades promotoras da transição para as emissões digitais, que deverão ser, primordialmente, desenvolvidas pelos detentores das licenças, em particular com destaque do operador que detiver o direito de utilização das frequências em regime aberto (*Multiplexer A*).

Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM considera imprescindível a realização de uma ampla campanha de divulgação e de informação sobre, e durante, o processo de transição da televisão analógica terrestre para a televisão digital terrestre, para a qual uma colaboração activa de todos os intervenientes no processo aos vários níveis e em diferentes formatos é essencial.

3.2. Dividendo digital

A **ERC** considera que, apesar de não ser este o momento para se proceder à apreciação do impacto resultante da futura libertação das frequências, não pode deixar de assinalar que, após o *switch-off*, a decisão que se venha a tomar a respeito da ulterior afectação em concreto de tais frequências não deixará de se revestir de significativa importância para o domínio dos serviços televisivos e demais serviços audiovisuais a estes assimiláveis.

A **SONAECOM** considera que a decisão de investimento por parte do operador será mais fundamentada caso haja uma maior clarificação em relação à estratégia do regulador quanto aos objectivos que tem delineados para as frequências adicionais que irão ficar livres com a cessação dos serviços de radiodifusão de televisão analógica terrestre ou outras que possam vir a ser atribuídas no âmbito da televisão digital terrestre.

A **VODAFONE** considera fulcral que o ICP-ANACOM crie condições para desenvolvimento e implementação da TDT por forma a que a data de 2012 seja assegurada e, eventualmente, antecipada, pelo menos em algumas regiões do país que deverão servir como "regiões teste" para a migração e reutilização do espectro que vier a ser libertado.

A **VODAFONE** defende que as frequências que venham a ser libertadas com a transição analógico-digital deverão ser alvo de um novo processo de atribuição conduzido de forma independente do processo em curso, garantindo igualdade de oportunidades no acesso a esse espectro.

Entendimento do ICP-ANACOM

O dividendo digital, sendo embora uma matéria relevante, está fora do âmbito da presente consulta.

Refira-se, no entanto, que a Comissão Europeia sempre tem identificado como possíveis utilizações do dividendo digital, designadamente, a introdução de

mais e melhores serviços de televisão, uma convergência entre os serviços de televisão terrestre e os serviços móveis, e outras aplicações fixas/móveis.

3.3. Televisão móvel

A **CIM** admite que o *Multiplexer A* possa ter capacidade para integrar a criação de serviços móveis (DVB-H).

A **PTM** considera importante frisar que o processo de introdução da TDT em Portugal deverá ser de molde a prever, desde já, a futura introdução da televisão móvel, pois existem fortes sinergias ao nível das plataformas, e devendo, nesse sentido, ser garantidas formas de acesso às infra-estruturas de rede de comunicações electrónicas que venham a ser instaladas para suporte do serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, as quais, por terem implicações nos planos de negócio e na estratégia do ou dos operadores aos quais sejam atribuídas as licenças para a TDT, devem ser, desde já, previstas nos regulamentos dos concursos ou nos cadernos de encargos.

Refere também a **PTM** ser, assim, importante que, no âmbito do presente procedimento de consulta e dado tratar-se de matéria da sua competência, o ICP-ANACOM se pronunciasse sobre como admite vir a intervir futuramente em caso de recusa de acesso àquela infra-estrutura por parte do(s) seu(s) titular(es), referindo, nesse contexto, a possibilidade de impor obrigações de acesso tendo em vista assegurar a prestação do serviço de televisão móvel por outros operadores.

A este respeito a **SONAECOM** considera que, com base nas primeiras evidências de alguns países europeus, se torna já relativamente claro que o detentor de uma rede de radiodifusão digital (DVB-T) se encontra numa posição altamente privilegiada para, sobre a plataforma que já detém, montar, adicionalmente, uma rede de radiodifusão digital para televisão móvel (DVB-H), sendo que – no que refere ser a perspectiva dos operadores móveis – o modelo de negócio subjacente à televisão móvel por radiodifusão passará, com a maior probabilidade, pela partilha de uma única rede DVB-H à escala nacional, enquanto alternativa à criação de uma rede dedicada por operador.

Explicita a **SONAECOM** que tal se deve à incerteza em relação à adesão ao tipo de serviços suportados por tal rede e, em consequência, às receitas expectáveis, à magnitude do investimento associado e à circunstância da topologia de uma rede DVB-H se assemelhar àquela a que obedece uma rede de radiodifusão, mas, simultaneamente, devendo combinar características topológicas próprias de uma rede móvel.

No entender da **SONAECOM**, a eventual adjudicação ao GRUPO PT de todos os direitos de utilização das frequências objecto dos projectos de regulamento sob análise – colocando essa sociedade numa posição privilegiada para vir a tornar-se detentora da rede DVB-H - implicará, quase necessariamente, a criação de uma posição altamente vantajosa no mercado de serviços de

televisão móvel, reforçando a sua dominância no mercado das comunicações electrónicas globalmente considerado.

A **SONAECOM** considera ainda ser o momento oportuno para introduzir desde já o sistema DVB-H como possibilidade tecnológica, entendendo para tal ser de extrema importância a avaliação pelo ICP-ANACOM da possibilidade de atribuição de canais para DVB-H a curto prazo e no âmbito da atribuição das licenças para televisão digital. Considera esta entidade que a flexibilidade e abertura para introdução do DVB-H permite desde logo tomar opção de utilização de sistemas de antenas que suportam DVB-T e DVB-H, de modo a reduzir e otimizar o investimento de construção da rede, importando assim que se esclareça se existe, a este concreto propósito, vontade ou disponibilidade por parte do Governo e do ICP-ANACOM para acolher o elemento diferenciador aludido como valioso.

A **VODAFONE** considera ajustado que a utilização das frequências a usar no âmbito da plataforma de TDT seja limitada e exclusiva a serviços de televisão digital terrestre fixa.

Entendimento do ICP-ANACOM

Tanto quanto é do conhecimento do ICP-ANACOM, atendendo designadamente à informação veiculada pela generalidade dos fabricantes, os canais radioeléctricos associados ao presente processo de atribuição de direitos de utilização não são, de acordo com os actuais equipamentos no mercado, apropriados para DVB-H.

Quanto à explicitação do modo da possível intervenção futura do ICP-ANACOM, em caso de recusa de acesso à infra-estrutura para suporte do serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, tendo em vista assegurar a prestação do serviço de televisão móvel por outros operadores, considera-se não ser esta a sede, nem o momento apropriados, para o efeito.

Note-se, no entanto, que no quadro actual o ICP-ANACOM pode impor obrigações de acesso a empresas que detenham poder de mercado significativo (PMS) ou, na medida do necessário, a qualquer empresa, independentemente de ter ou não PMS, para garantir a ligação de extremo-a-extremo (em empresas que controlam o acesso aos utilizadores finais) ou para garantir a acessibilidade dos utilizadores finais aos serviços de radiodifusão digital de rádio e televisão especificados nos termos da lei pelas autoridades competentes, em condições justas, razoáveis e não discriminatórias (nos termos do Artigo 77º da LCE).

Quaisquer obrigações que venham a ser impostas a empresas com PMS devem ser adequadas ao problema identificado, proporcionais e justificadas à luz dos objectivos de regulação consagrados no Artigo 5.º da LCE, nomeadamente (i) promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, de recursos e serviços conexos, (ii) contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da União Europeia e (iii) defender os interesses dos cidadãos.

Qualquer obrigação de acesso imposta deve ainda ser objectivamente justificável em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se refere, não podendo originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade, devendo ser transparentes em relação aos fins a que se destinam.

Acresce que, em matéria de acesso, compete ao ICP-ANACOM intervir por iniciativa própria quando justificado ou, na falta de acordo entre empresas, a pedido de qualquer das partes envolvidas, a fim de garantir os objectivos de regulação supra identificados (*vide* art. 63º da LCE).

O ICP-ANACOM considera, igualmente, que o eventual processo futuro de atribuição de direitos de utilização de frequências para DVB-H não se insere no âmbito da presente consulta, cabendo, não obstante, aos concorrentes efectuarem a ponderação do potencial impacto das opções inerentes aos seus projectos, incluindo, se assim o entenderem, possíveis desenvolvimentos futuros.

3.4. Contrato de Concessão

Relativamente à atribuição do direito de utilização de frequências associado ao *Multiplexer A*, o **GRUPO PT** relembra que o contrato de concessão do serviço público de telecomunicações² tem por objecto, entre outros, (i) a prestação do serviço de difusão e de distribuição de sinal de telecomunicações de difusão; e (ii) o estabelecimento, gestão e exploração das infra-estruturas de transporte e de difusão de sinal de telecomunicações de difusão, sendo estabelecida uma série de obrigações para a concessionária neste domínio (cfr. Artigos 6.º, alínea b), 8.º e 11.º todos do Contrato de Concessão).

O **GRUPO PT** afirma que a Concessão revela-se tecnologicamente neutra, isto é, sem fazer qualquer distinção entre Radiodifusão Televisiva Analógica e Radiodifusão Televisiva Digital. Ou seja, argumenta que o Contrato de Concessão estabelece um conjunto de obrigações para a Concessionária independentemente da plataforma de difusão televisiva utilizada.

Uma vez que o Projecto de Decisão submetido a consulta pública tem por objecto a pronúncia sobre os fundamentos para uma eventual limitação de direitos de utilização de frequências e sobre o procedimento de atribuição dos mesmos (o qual o **GRUPO PT** admite ser concurso público), conclui a respondente que a nova regulação terá impacto no Contrato de Concessão.

Atento o facto de o *switch-off* dever estar desejavelmente concluído até 2012, bem como a circunstância de o *Multiplexer A* dever incluir reserva de capacidade para a transmissão dos programas televisivos de acesso não condicionado dos actuais operadores licenciados ou concessionados, o **GRUPO PT** considera necessário que o Estado Concedente clarifique as

² Cujas bases foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 31/2003, de 17 de Fevereiro.

alterações que pretende introduzir no Contrato de Concessão, tendo em vista a substituição da televisão analógica pela televisão digital.

Neste âmbito, o **GRUPO PT** sublinha que o modelo preconizado implicará uma modificação unilateral do Contrato de Concessão, por redução do respectivo objecto, originando na esfera jurídica do Concedente o dever de repor o equilíbrio financeiro da Concessão, nos termos dos princípios de direito administrativo aplicáveis. Segundo a respondente, tendo a ANACOM optado por atribuir os direitos de utilização de frequências para o *Multiplexer A* apenas a uma entidade, após o *switch-off* a concessão deixará de ter por objecto o serviço de difusão e de distribuição de sinal de telecomunicações de difusão e o estabelecimento, gestão e exploração das infra-estruturas de transporte e de difusão de sinal de telecomunicações de difusão, supra referidos, o que se traduzirá numa redução significativa das receitas auferidas pela PTC no âmbito da Concessão. Dado que esta situação será originada por uma decisão unilateral do Concedente, à qual a Concessionária é totalmente alheia, conclui o **GRUPO PT** que a PTC não poderá deixar de ser compensada por uma tão significativa perda de receitas.

Atento o exposto, o **GRUPO PT** releva que nenhum dos documentos submetidos a consulta aborda esta questão

Entendimento do ICP-ANACOM

Quanto à alegada neutralidade tecnológica da concessão na prestação do serviço de difusão e de distribuição de sinal de telecomunicações de difusão é argumento que não pode ser tido em conta porque carece de qualquer base de fundamentação.

Com efeito, o **Grupo PT** só consegue defender uma continuidade entre o analógico e o digital se afirmar que o serviço de difusão previsto no contrato de concessão é tecnologicamente neutro - o que pressupõe assumir ou subentender que uma mudança da televisão analógica para a televisão digital é uma mera mudança tecnológica, o que é redutor. Conforme se explicita no Projecto de Decisão e já se reiterou no presente relatório, muito embora a plataforma digital terrestre seja aquela que, em primeira linha, permitirá replicar em formato digital a oferta actual do sistema analógico terrestre, ela proporciona também, para além de um eventual aumento da oferta de serviços FTA, um conjunto de outras mais valias e potencialidades, designadamente a possibilidade de proporcionar aos utilizadores finais uma oferta concorrencial às disponibilizadas por outras plataformas, em particular ao nível de serviços de televisão por subscrição (*Pay TV*), mas não excluindo outros serviços, para tal se necessário recorrendo também a meios tecnológicos complementares. Também a Autoridade da Concorrência, no parecer que emitiu, considerou que a plataforma da TDT consubstancia mais do que uma evolução tecnológica, ao promover a emergência da sociedade da informação, transformando o televisor num canal privilegiado para o universo digital, acessível à generalidade dos cidadãos.

Note-se, aliás, que o **Grupo PT** tem o cuidado de ressaltar que a neutralidade tecnológica não é de aplicação geral no contrato de concessão - é o que faz quando afirma que "*nesta matéria*" a concessão não é tecnologicamente neutra. E percebe-se a cautela, tendo em conta um possível impacto de se usar com tal amplitude um conceito de neutralidade tecnológica e de se aplicar o mesmo a outras prestações incluídas no contrato de concessão, que rapidamente poderia originar autênticas mudanças da natureza do serviço impostas eventualmente por via unilateral.

Tratando-se da concessão do designado "*serviço público de telecomunicações*", a prestação dos serviços que a integram tem o conteúdo preciso estabelecido no referido contrato e que é, quanto ao serviço de difusão, o "*serviço analógico*".

Acresce que não é de todo razoável afirmar que estivesse presente no pensamento das partes, e no momento da decisão de contratar, que o serviço de difusão previsto na concessão era tanto o serviço analógico como o serviço digital, no futuro. E recorde-se neste contexto que as bases da concessão em vigor já não o são na versão de 1995, mas antes as resultantes de uma revisão em 2003, em virtude da alienação da rede básica. Que se conheça, não terá havido nenhum acto do concedente obrigando, ou ao menos incentivando, o investimento na rede e a sua reconversão tendo em conta assegurar uma obrigação de serviço público no âmbito da TDT. Pelo contrário, é mais razoável supor que a PT sabia, e era exigível que soubesse, que o fim da televisão analógica importaria o fim da obrigação de prestar aquele serviço.

Quanto ao impacto no contrato de concessão do Projecto de Decisão do ICP-ANACOM sobre a limitação do número de direitos de utilização de frequências, o **Grupo PT** pretende demonstrar que de uma deliberação de uma autoridade administrativa independente (o ICP-ANACOM) decorrerá para o Estado a obrigação de repor o equilíbrio financeiro da concessão e que, por isso, o ICP-ANACOM está, com a sua decisão, a tomar uma posição que condiciona irremediavelmente o concedente na sua relação contratual com a concessionária.

Interessa pois averiguar se este pressuposto é verdadeiro ou se a inevitável alteração do contrato de concessão não será antes o resultado (inelutável) de um acontecimento em grande medida exterior ao poder de decisão do concedente no âmbito restrito da sua relação contratual - ou seja, o fecho das emissões analógicas.

Com efeito, o facto que dará origem a uma modificação do contrato de concessão não é, em rigor, a decisão do ICP-ANACOM sobre a limitação dos direitos de utilização, mas o *switch-off* das emissões analógicas terrestres.

Tal facto (o que vier a determinar a modificação do contrato de concessão) ocorrerá, não quando for tornado definitivo o Projecto de Decisão do ICP-ANACOM, ou quando forem publicados os regulamentos dos concursos ou sequer quando forem atribuídos, no final dos concursos, os respectivos títulos habilitadores, mas sim em processo próprio de determinação do fim das

emissões analógicas - pois só aí é que, em definitivo, ocorrerá uma decisão com o poder de implicar que a PTC deixe de prestar o serviço que actualmente presta.

Este acontecimento terá aliás efeitos noutras sedes, como é o caso dos direitos de utilização de frequências da SIC, TVI e RTP. Recorde-se, aliás, que nos dois primeiros casos (SIC e TVI, que obtiveram o direito às frequências em concurso público), o fecho das emissões analógicas já foi tido em conta aquando da renovação dos respectivos direitos de utilização. Com efeito, o ICP-ANACOM deliberou renovar o direito de utilização de frequências de que a SIC e a TVI são titulares pelo prazo de quinze anos e incluir entre as condições de renovação constantes dos títulos a emitir, a recuperação, pelo ICP-ANACOM, sem qualquer encargo, das frequências em causa, na sequência de alterações introduzidas no QNAF (Quadro Nacional para Atribuição de Frequências), em especial, na decorrência da fixação da data do *switch-off* das emissões televisivas no sistema analógico.

A prestação do serviço de difusão previsto no contrato de concessão e o fim das emissões analógicas são pois inconciliáveis. O mesmo é dizer que a introdução da TDT em Portugal (ao não poder dissociar-se do fim anunciado, mas ainda não fixado, das emissões analógicas), e a manutenção do serviço de difusão, tal como estabelecido na concessão, se auto-excluem.

Trata-se de algo evidente, ou seja, não haveria nenhum modelo de TDT e de atribuição dos direitos de utilização que não pusesse em causa o serviço de difusão analógico.

Em conclusão, não é a decisão do ICP-ANACOM de limitar o número de direitos de utilização que determina uma alteração do contrato de concessão geradora da obrigação de reposição do equilíbrio financeiro. E isto pela razão simples de que não haveria nenhum modelo de deliberação do ICP-ANACOM que pudesse preservar um serviço analógico, dado que o mesmo seria incompatível com a TDT.

Face ao exposto, não é esta a sede própria para proceder à qualificação jurídica de uma eventual alteração ao contrato de concessão, decorrente da decisão do *switch-off*, e seus efeitos, não competindo ao ICP-ANACOM decidir sobre a relação contratual PTC/Estado concedente.

3.5. Taxas de utilização de espectro

O **GRUPO MEDIA CAPITAL** defende que durante o *simulcasting* a TVI deverá ficar isenta do pagamento de taxas pela utilização do espectro radioelétrico, como forma de partilhar dos benefícios auferidos pela Sociedade com a transição para a tecnologia digital e com a libertação de espectro radioelétrico, tendo em conta o esforço de reconversão tecnológica e o investimento que lhe serão exigidos por forma a assegurar o sucesso da transição.

A **SIC** defende, na fase do *simulcast*, a isenção do pagamento de taxas ao ICP-ANACOM por parte dos operadores privados.

A **VODAFONE** considera que as entidades a licenciar para utilização do espectro radioelétrico objecto da presente consulta terão que estar sujeitas ao pagamento de uma taxa pela utilização do referido espectro a qual deverá ser fixada em montante tal que assegure a utilização eficiente das frequências e que seja justificada, transparente e proporcional aos benefícios que o detentor dos direitos de exploração e os operadores de televisão retiram do espectro radioelétrico usado.

Entendimento do ICP-ANACOM

O modelo de taxas a aplicar à TDT relativas à utilização do espectro radioelétrico será publicado em devido tempo pelo Governo e obedece aos princípios definidos no Artigo 105.º da LCE, considerando os recursos utilizados.

4. Conclusão

O ICP-ANACOM mantém assim o disposto no Projecto de Decisão submetido ao procedimento geral de consulta, sem prejuízo de algumas alterações pontuais e actualização de informação a que irá proceder.

ANEXOS

Contributos não confidenciais

Para encontrar este ficheiro no site www.anacom.pt siga este caminho ou cole a URL (link) abaixo no campo address do seu navegador (browser), e pesquise por "consulta_fwa.pdf"

[Página Inicial](#) >

Url: <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=2>

Última actualização: 26.02.2008
Publicação: 22.02.2008
Autor: ANACOM