



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

Lisboa, 11 de Abril de 2011

Of. N.º 4749 /ERC/2011
(Protocolo)

<u>V.ª. Ref.ª.</u>	<u>V.ª. Com.</u>	<u>N.ª. Ref.ª.</u>
ANACOM-S023945/2011	07-03-2011	ERC/03/2011/480

Assunto: Parecer sobre o projecto de decisão de revogação da licença para o fornecimento de uma rede de radiodifusão sonora digital terrestre (T-DAB)

Exmo. Senhor,

O Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, reunido em 6 de Abril de 2011, adoptou a Deliberação 1/PAR-ER/2011, relativa ao assunto *supra* identificado, e que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DO GABINETE DO CONSELHO REGULADOR


Joana Pizarro Bravo

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 1/PAR-ER/2011

Assunto: Parecer sobre o projecto de decisão de revogação da licença para o fornecimento de uma rede de radiodifusão sonora digital terrestre (T-DAB)

I. Introdução

1. Em 7 de Março de 2011, a ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações (“ANACOM”) deu conhecimento à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (“ERC”) de um projecto de decisão relativo à revogação da licença para o fornecimento de uma rede de radiodifusão sonora digital terrestre (T-DAB) apresentado pela Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (“RTP”), tendo solicitado a esta Entidade que se pronunciasse nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro.

II. Exposição da RTP

2. Por carta recebida pela ANACOM no dia 9 de Fevereiro de 2011, a RTP expôs, em síntese, o seguinte:
 - (a) Na sequência de concurso público, foi atribuída à Radiodifusão Portuguesa, S.A. - actualmente RTP - a licença ICP n.º 004/99-RPT (“Licença”), de âmbito nacional, para o estabelecimento e fornecimento de uma rede de radiodifusão sonora digital terrestre (T-DAB) que assegure uma cobertura de âmbito geral.
 - (b) Nos termos da Licença e do Regulamento de Exploração, a ora RTP, enquanto operadora da rede T-DAB, estava obrigada ao cumprimento de um plano faseado que previa, designadamente, a instalação de 74 emissores, cobrindo a totalidade do território continental até ao final de 2004 e as

Regiões Autónomas até final de 2006. Estava ainda vinculada ao cumprimento de um conjunto de obrigações que, essencialmente, decorreriam da oferta comercial da capacidade da rede. Contudo, nunca foi publicado qualquer diploma que estipulasse as regras de acesso à rede T-DAB.

- (c) No que concerne à obrigação de cobertura, a RTP afirma que, dos 74 emissores previstos apenas instalou 44 (28 emissores no Continente, 9 na Região Autónoma dos Açores e 7 na Região Autónoma da Madeira), que correspondem a uma taxa de cobertura de 72% do território e de 75% da população.
- (d) A instalação de novos emissores tem estado condicionada pela viabilidade deste sistema, conjugada com a reduzida capacidade de investimento.
- (e) Não obstante os significativos investimentos realizados, que perfazem um total de € 6.300.000,99, constata-se que poucos portugueses aderiram ao sistema T-DAB, o que leva a ponderar que a alocação de recursos a esta operação não preenche os requisitos de eficácia e de boas práticas inerentes à gestão de dinheiros públicos.
- (f) As razões que podem explicar o reduzido sucesso da operação são, no entender da RTP, as seguintes: (i) o preço dos receptores, que impediu, de início, a massificação na aquisição; (ii) não terem sido definidas as condições de acesso à rede T-DAB; e (iii) os operadores privados nunca terem mostrado interesse em se associar à RTP nesta plataforma.
- (g) A RTP não deixou de equacionar a possibilidade de reinvestir na rede, tendo sido ponderados diversos factores. Designadamente, a continuidade da operação obrigaria à renovação da rede, o que implicaria investimentos adicionais avultados.
- (h) A RTP entende que a revogação da licença não acarretará elevadas consequências. Os poucos ouvintes que utilizam a rede T-DAB continuarão a ser servidos pela rede FM, uma vez que, habitualmente, os equipamentos T-DAB também recepcionam FM. Acresce que qualquer eventual transtorno decorrente desta decisão está justificado pelos avultados custos que a

operação comporta e que põem em causa uma eficiente gestão dos recursos públicos afectos à RTP, o que assume uma especial relevância num quadro de rigorosa exigência de contenção orçamental.

- (i) Por fim, a RTP declara que irá proceder à comunicação pública da decisão, nos seguintes termos: (i) colocação de anúncios em todos os serviços de programas de rádio da RTP; (ii) colocação de informação detalhada nas páginas Web da RTP; e (iii) disponibilização de *press release* explicativa às redacções dos principais órgãos de comunicação social.

III. Competência

3. A Licença foi atribuída à RDP por despacho do então Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território (“MEPAT”) de 11 de Fevereiro de 1999, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento do Concurso anexo à Portaria n.º 470-B/98, de 31 de Julho, para a utilização da faixa de frequências 224,880 - 226,416 MHz.
4. O título de licenciamento foi emitido pela ANACOM no dia 8 de Junho de 1999, nos termos do disposto no artigo 14.º do revogado Decreto-Lei n.º 381-A/97, de 30 de Dezembro, e ao abrigo do disposto no artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento do Concurso.
5. A Lei das Comunicações Electrónicas, Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, veio estabelecer o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações electrónicas e aos recursos e serviços conexos e definir as competências da autoridade reguladora nacional nesse domínio, revogando expressamente o citado Decreto-Lei n.º 381-A/97, de 30 de Dezembro.
6. Actualmente, a oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, acessíveis e não acessíveis ao público, está sujeita ao regime de autorização geral (*cf.* artigo 19.º, n.º 2, da Lei das Comunicações Electrónicas) e a utilização de frequências depende da atribuição dos direitos correspondentes, em conformidade com Quadro Nacional de Atribuição de Frequências (“QNAF”). Compete à ANACOM publicar anualmente o QNAF, nos termos do disposto no artigo 16.º da Lei das

Comunicações Electrónicas, e atribuir, renovar, alterar ou revogar o título habilitante que confere os direitos de utilização das frequências radioelétricas destinadas à disponibilização dos serviços de programas radiofónicos, conforme resulta do disposto no artigo 15.º da Lei das Comunicações Electrónicas e do artigo 23.º, n.º 7, da Lei da Rádio, aprovada pela Lei n.º 54/2010, de 24 de Dezembro.

7. Desde Maio de 2005 que a RDP figura, no capítulo da publicitação das utilizações do QNAF, como titular de um direito de utilização de frequências, na faixa 224,880 - 226,416 MHz, para o serviço de radiodifusão sonora digital por via terrestre (T-DAB).
8. Entende-se, a par da ANACOM, que, em face do quadro jurídico actual, a RTP é titular de um direito de utilização de frequências, pelo que a presente solicitação configura um pedido de revogação do acto de atribuição do direito de utilização de frequências, ou seja, a revogação de um acto administrativo válido.
9. Resulta do disposto no artigo 140.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, com a redacção actual, que os actos administrativos são livremente revogáveis excepto (i) quando a sua irrevogabilidade resultar de vinculação legal, (ii) forem constitutivos de direitos ou (iii) deles resultem para a administração obrigações legais ou direitos irrenunciáveis. Quando se trate de actos constitutivos de direitos, como é o caso, os actos só podem ser revogados na parte em que forem desfavoráveis aos interesses dos destinatários ou quando todos os interessados derem a sua concordância à revogação e não se trate de bens indisponíveis.
10. Na ausência de disposição especial que atribua a entidade diversa competência para o efeito, é competente para a revogação de um acto administrativo o seu autor (*cf.* artigo 142.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo).
11. Conforme *supra* referido, a competência para a atribuição de direitos de utilização de frequências cabe à ANACOM (*cf.* artigo 19.º, n.º 3, e 36.º da Lei das Comunicações Electrónicas), mesmo quando a atribuição é precedida de concurso, em que as regras de atribuição são definidas pelo membro do Governo responsável na área das comunicações (*cf.* artigo 35.º, n.º 4, da Lei das

Comunicações Electrónicas). Como tal, compete igualmente à ANACOM o poder de revogar os actos atributivos desses direitos.

IV. Projecto de Decisão da ANACOM

12. O projecto de decisão da ANACOM parte da verificação da inexistência de uma obrigação legal de permanência na actividade de oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, sem prejuízo para o cumprimento de obrigações de salvaguarda dos interesses dos consumidores ou de outros agentes económicos que, a este respeito, a Lei ou o regulador possam determinar. Pelo contrário, o princípio geral decorrente do artigo 19.º, n.º 1, da Lei das Comunicações Electrónicas é o da liberdade de oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas.
13. Entende a ANACOM que a intenção de revogar o acto atributivo da licença - o qual se insere na categoria de actos administrativos favoráveis - encontra justificação na necessidade de garantir a eficiente gestão dos recursos públicos afectos à RTP, num quadro de rigorosa exigência de contenção orçamental.
14. A ANACOM reconhece que a operação de introdução em Portugal da rádio digital terrestre não tem tido o sucesso desejado. Com efeito, dos 74 emissores previstos na proposta apresentada pelo operador da rede, apenas foram instalados 44 e as condições de acesso à rede por parte dos radiodifusores T-DAB nunca foram definidas, não tendo os operadores privados aderido à plataforma.
15. Ademais, entende a ANACOM que, do ponto de vista da gestão de espectro, em especial atento o princípio da sua utilização efectiva e eficiente, nada obsta à revogação do direito de utilização de frequências para o serviço de radiodifusão sonora digital terrestre, com a consequente cessação das emissões dos três serviços de programas de rádio por via digital terrestre.
16. Atento o exposto, a ANACOM propõe-se revogar o acto de atribuição do direito de utilização de frequências para o serviço de radiodifusão sonora digital por via terrestre detido, pela ora, RTP, e, consequentemente, o título que consubstancia o direito de utilização atribuído (Licença ICP n.º 004/99-RPT).

17. Não obstante, recomenda-se à RTP que promova uma comunicação da decisão ao público de forma transparente e atempada, nos termos do disposto no artigo 39.º, n.º 1, alínea c), da Lei das Comunicações Electrónicas.

V. Análise e Fundamentação

18. O processo de implementação da rádio digital terrestre em Portugal teve início em 1998, tendo o projecto sido lançado, em regime experimental, por ocasião da EXPO 98. Em 1999 foi atribuída à RDP a licença, com vista ao estabelecimento e fornecimento de uma rede de radiodifusão sonora digital terrestre.
19. No ano de 2000, o então presidente do Conselho de Administração da RDP afirmava que *“[n]um mundo em que a música é dominada pelos suportes digitais, em CD, em minidisc, na Internet; num ambiente em que a imagem entrou declaradamente na era da televisão digital pelo DVB ou nos bouquets digitais dos satélites e do cabo ou é gravada em disco no formato digital do DVD, neste mundo digital, a Rádio não poderá ficar de fora, presa a antiquadas tecnologias analógicas dos anos trinta como a Onda Média ou o FM dos anos sessenta. A Rádio ou se integra na moldura digital ou passará à história. As tecnologias de difusão analógica estão condenadas pelo progresso” [...] “A rádio do futuro é, digital. Melhor, a rádio de hoje já é o DAB - Digital Audio Broadcasting”¹.*
20. Conforme decorre do intróito da Portaria n.º 470-C/98, de 31 de Julho, que aprovou o Regulamento de Exploração das Redes de Radiodifusão Sonora Digital Terrestre, a radiodifusão digital terrestre representa a evolução natural do sistema de radiodifusão sonora em FM, apresentando, relativamente a este, inúmeras vantagens.
21. Sublinhe-se, desde logo, a qualidade do som, equiparada à do CD e imune a interferências, bem como a possibilidade de oferta de diversos serviços e conteúdos adicionais.

¹ Nunes, J. (2000), *Digital Audio Broadcasting (DAB): a rádio do ano 2000*. Observatório Obercom n.º 1, Maio 2000. 10-12.

22. Por outro lado, ao possibilitar a utilização de uma única frequência por vários emissores, o salto digital na radiodifusão resultaria num contributo relevante para o objectivo de libertação de espectro (dividendo digital), criando, dessa forma, espaço para a entrada de novos operadores, programas e conteúdos.
23. As potencialidades da novidade tecnológica, associadas à consciência da necessidade de introduzir a radiodifusão no plano da convergência digital, levaram diversos países a desenhar estratégias com vista à transição da radiodifusão analógica para a digital.
24. Actualmente, a implementação da rádio digital terrestre encontra-se em fase de conclusão em diversos países europeus. No Reino Unido, líder mundial na inclusão da rádio digital, prevê-se que o *switch-off* analógico ocorrerá em 2015, data em que a cobertura DAB deverá estar acessível a 90% da população². Na Noruega, o Governo fixou recentemente 2017 como o ano previsto para o *switch-off*, desde que estejam reunidas determinadas condições para a migração³.
25. Em Espanha, a recentemente aprovada *Ley General de la Comunicación Audiovisual* (Ley 7/2010, de 31 de marzo) contém uma disposição transitória que estabelece a obrigação de aprovar, no prazo de um ano e meio, um plano técnico para a digitalização integral do serviço de radiodifusão sonora terrestre. Prevê-se que no final de 2011 a rede DAB cubra 80% do território⁴.
26. A generalidade dos países tem enfrentado obstáculos comuns na introdução da rádio digital terrestre, em particular os resultantes da escassez e do preço dos receptores DAB. No entanto, verifica-se que tais obstáculos têm vindo a ser superados, estando a radiodifusão digital terrestre progressivamente a entrar no quotidiano dos cidadãos europeus.
27. Existem actualmente diversos sistemas de radiodifusão digital para além do DAB, incluindo o DAB+, o DRM (*Digital Radio Mondiale*) e o HD Radio. Os vários sistemas apresentam entre si vantagens e desvantagens, pelo que diversos países mantêm em aberto a discussão sobre a opção tecnológica a seguir.

² DCMS - Department for Culture, Media and Sport, "Digital Radio Action Plan", Version 3, February 2011. Disponível para consulta em http://www.culture.gov.uk/images/publications/Digital_Radio_Action_Plan_V3.pdf.

³ Informação consultada em http://www.worlddab.org/country_information/norway em 30/03/2011.

⁴ Informação consultada em http://www.worlddab.org/country_information/spain em 30/03/2011.

- 28.** Em Portugal, as dúvidas quanto ao projecto da rádio digital surgiram pouco depois da atribuição da licença para o desenvolvimento da rede DAB. Em 2003, o então presidente do Conselho de Administração da RDP afirmava ser importante reflectir em como se fazem determinando investimentos “em obediência a modismos”, referindo o facto de, por estar em causa uma inovação tecnológica, se ter feito o investimento, com vários operadores a concurso, e que foi ganho pela RDP. O então Presidente referiu ter solicitado às entidades oficiais que repensassem todo o processo, concluindo que, reanalisada “sem qualquer preconceito” a situação então existente e a perspectiva de evolução (salientando a existência de tecnologias concorrentes com menores custos de invocação, facto que, refere, não ter sido considerado na altura do investimento), se poderão então verificar que medidas é que têm de ser tomadas para desenvolver a apetência dos ouvintes para a utilização dessa tecnologia⁵.
- 29.** O insucesso do projecto da rádio digital terrestre em Portugal resultou da conjugação de diversos factores. Alguns desses factores surgiram igualmente noutros países, como por exemplo os custos do *simulcast*, o preço dos receptores, a falta de coordenação com a indústria automóvel para a inclusão nos novos modelos de receptores compatíveis com a nova tecnologia e o receio de marginalização das rádios locais. Outros, no entanto, foram específicos da experiência portuguesa, designadamente a fraca ou inexistente publicitação das vantagens e dos contornos do projecto da rádio digital terrestre e a não definição legal das condições de acesso à rede T-DAB pelos operadores privados, tal como preconiza o artigo 85.º da actual Lei da Rádio.
- 30.** No presente momento, a decisão de revogar a Licença atribuída à actual RTP para o estabelecimento e fornecimento da rede T-DAB significa o abandono, pelo menos temporário, do propósito de migração para a radiodifusão digital em Portugal.
- 31.** Havendo concordância de todos os interessados e não estando em causa direitos indisponíveis, como decorre da fundamentação plasmada no projecto de decisão

⁵ Almerindo, M. (2003), *Balanço da Digitalização pelo Operador Público de Televisão*. Observatório Obercom n.º 7, Junho 2003. 115-116.

da ANACOM, a revogação do acto do administrativo em causa - acto de atribuição do direito de utilização de frequências - não suscita entraves legais em face do disposto no artigo 140.º, n.º 2, alínea b), do Código do Procedimento Administrativo. O Conselho Regulador concorda que, para efeitos de revogação da presente licença, os demais operadores de rádio não são interessados, na aceção do citado artigo do Código do Procedimento Administrativo, tanto mais que nunca chegaram a ser aprovados os requisitos que permitiriam o seu acesso à rede.

32. O Conselho Regulador da ERC admite que a conclusão do projecto da rádio digital, nos moldes que em que foi delineado e na actual conjuntura económica, implicaria um esforço financeiro desproporcionado relativamente às perspectivas de adesão do público no curto/médio prazo. Atento o exposto, admite-se que a decisão de revogar a licença no presente contexto é a única que salvaguarda o interesse geral da gestão eficiente dos dinheiros públicos.
33. No entanto, não pode o Conselho Regulador deixar de lamentar o termo/adiamento do processo de implementação da radiodifusão digital terrestre decorrente de tal decisão.
34. Com efeito, embora se reconheça que as razões avançadas pela RTP são justificadas à luz da situação de impasse em que se encontra o projecto e dos constrangimentos económico-financeiros que afectam o operador público de rádio e televisão, é forçoso notar que a actual decisão contraria o esforço, à escala europeia, de prosseguir o objectivo da convergência digital, pilar da construção do mercado comum de serviços da sociedade da informação, e adia o projectado dividendo digital.
35. O Conselho Regulador entende, pelo exposto, que o caminho da migração da radiodifusão para o plano digital deve ser prosseguido em Portugal no futuro, sendo, essencial, para o efeito, que se alargue a discussão sobre as opções a tomar neste domínio a todas as partes interessadas, aproveitando as experiências retiradas dos países que estão neste momento na vanguarda da radiodifusão digital.

36. Para o efeito, entende o Conselho Regulador que a faixa de frequências 224,880 - 226,416 MHz deverá permanecer reservada à concretização do projecto da rádio digital terrestre em Portugal.
37. Por último, o Conselho Regulador concorda que é fundamental que a RTP comunique ao público a decisão de revogar a Licença, sendo que os meios e o prazo (45 dias de antecedência) indicados pela RTP para o efeito são considerados adequados.

VI. Parecer

Tendo analisado o projecto de decisão da ANACOM relativo ao pedido de revogação da licença n.º ICP - 004/99-RPT, para o fornecimento de uma rede de radiodifusão sonora digital terrestre (T-DAB) apresentado pela RTP, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo do previsto, respectivamente, nos artigos 7.º da Lei das Comunicações Electrónicas e 11.º dos Estatutos da ERC, anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, considera que:

- (1) A decisão de revogar a licença afigura-se justificada no presente quadro de impasse do processo de implementação da rádio digital terrestre em Portugal e de rigorosa contenção orçamental, salvaguardando o interesse geral da eficiente alocação de dinheiros públicos;
- (2) Havendo concordância de todos os interessados e não estando em causa direitos indisponíveis, a revogação da presente Licença não suscita obstáculos legais em face do disposto no artigo 140.º, n.º 2, alínea b), do Código do Procedimento Administrativo;
- (3) A RTP deverá comunicar eficazmente ao público a sua decisão de solicitar a revogação da licença, nos termos em que se propôs fazê-lo na exposição feita à ANACOM;
- (4) É essencial que o projecto da radiodifusão digital terrestre seja prosseguido no futuro, devendo ser iniciada uma discussão alargada sobre o tema e

redefinidos os parâmetros do projecto, em consonância com as melhores experiências internacionais;

- (5) Para o efeito, entende a ERC que a faixa de frequências 224,880 - 226,416 MHz deverá permanecer reservada à concretização do projecto da rádio digital terrestre em Portugal.

Lisboa, 6 de Abril de 2011

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira