ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Relatório da Consulta Pública

relativa ao

PROJETO DE REGULAMENTO DO LEILÃO

PARA A

ATRIBUIÇÃO DE DIREITOS DE UTILIZAÇÃO DE FREQUÊNCIAS NAS

FAIXAS DOS 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz

Versão Pública

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Índice

1 Introdução 4

2 Comentários gerais 6

2.1 Quanto ao prazo da consulta e ao alegado desrespeito pelo DL 10-D/2020 6

2.2 Quanto à compatibilidade do projeto de Regulamento com o projeto de decisão de reconfiguração do DUF da DENSE AIR 11

2.3 Quanto à alegada falta de fundamentação das medidas incluídas no projeto de Regulamento 14

2.4 Quanto à compatibilidade do projeto de Regulamento com a RCM n.º 7-A/2020 19

2.5 Quanto às alegações de que algumas das medidas constantes do projeto de Regulamento constituem auxílios de Estado 28

2.6 Quanto à nova conjuntura – pandemia 38

2.7 Quanto à caracterização do mercado e dinâmica competitiva 55

2.8 Quanto às medidas para promoção da concorrência 80

2.9 Quanto às medidas relativas à saúde pública e às radiações eletromagnéticas (REM) 115

2.10 Outros comentários recebidos 126

3 Comentários específicos ao articulado do projeto de Regulamento 128

3.1 Quanto às disposições gerais: artigo 1.º a artigo 5.º 128

3.2 Quanto à modalidade do leilão, lotes e preços de reserva: artigo 6.º a artigo 8.º 135

3.3 Quanto à fase de qualificação: artigo 9.º a artigo 15.º 147

3.4 Quanto à fase de licitação para novos entrantes: artigo 16.º a artigo 24.º 160

3.5 Quanto à fase de licitação principal: artigo 25.º a artigo 34.º 166

3.6 Quanto à fase de consignação e de atribuição de DUF: artigo 35.º a artigo 40.º 178

3.7 Quanto às condições associadas aos DUF: artigo 41.º a artigo 48.º 189

3.8 Quanto às disposições finais: artigo 49.º e artigo 50.º 261

3.9 Quanto às condições técnicas associadas às frequências: Anexo 1 261

3.10 Quanto às listas de municípios 271

4 CONCLUSÕES 273

Anexo 1: Lista de entidades que responderam à consulta pública 274

1 Introdução

Por decisão de 6 de fevereiro de 2020[1], a ANACOM aprovou o projeto de Regulamento do leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências (DUF) nas faixas dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz (projeto de Regulamento), o qual foi submetido ao procedimento de consulta pública regulamentar, nos termos previstos no artigo 10.º dos Estatutos da ANACOM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, e nos artigos 98.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, tendo sido fixado um prazo de 30 dias úteis para que os interessados, querendo, se pronunciassem por escrito e em português.

O projeto de Regulamento foi publicado no sítio institucional da ANACOM na Internet, em 10 de fevereiro de 2020[2], e na 2.ª série do Diário da República, em 12 de fevereiro de 2020, através do Aviso n.º 2385/2020[3].

Por decisão de 11 de março de 2020[4], a ANACOM indeferiu o pedido de prorrogação do prazo da consulta pública apresentado pela Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S.A. (VODAFONE) e deferiu parcialmente os pedidos apresentados pela NOS Comunicações, S.A. (NOS) e pela MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO)[5], tendo aprovado uma prorrogação de 5 dias úteis. Na sequência dessa decisão foi publicado na 2.ª série do Diário da República, de 25 de março de 2020, o Aviso n.º 009/2020[6].

Por decisão de 19 de março de 2020[7], a ANACOM aprovou, por motivo de força maior, a suspensão do prazo do procedimento de consulta regulamentar a que foi submetido o referido projeto de Regulamento. Contudo, no mesmo dia foi publicada a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que veio determinar medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, a qual suspendeu os prazos de procedimentos administrativos. Esta lei foi objeto de uma primeira alteração pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, que clarificou (no seu artigo 6.º)

[1] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1501956.
[2] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1501956.
[3] Disponível em https://dre.pt/application/file/a/129127498.
[4] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1517421.
[5] De ora em diante, a utilização da designação abreviada (sigla), destacada com letra maiúscula e a negrito, em referência a determinada entidade, significa que se está a referir ou a reproduzir as alegações dessa entidade.
[6] Disponível em https://dre.pt/application/file/a/130601036.
[7] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1519513.

que a suspensão destes prazos produzia efeitos a 9 de março de 2020, ou seja, em data anterior à decisão da ANACOM. Isto significa que, caso a ANACOM não tivesse suspendido os referidos prazos procedimentais, os mesmos seriam suspensos por efeito desta legislação excecional.

A 29 de maio de 2020 foi publicada a Lei n.º 16/2020, que alterou as medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19 e que, entre outras, procedeu à quarta alteração à Lei n.º 1 A/2020, de 19 de março.

A Lei n.º 16/2020 determina, no seu artigo 5.º, que *"Os prazos administrativos cujo termo original ocorreria durante a vigência do regime de suspensão estabelecido pelo artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua redação original e na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, consideram-se vencidos no vigésimo dia útil posterior à entrada em vigor da presente lei."*, que ocorreu no quinto dia seguinte ao da sua publicação.

Os prazos procedimentais suspensos foram assim retomados por força da lei, tendo o procedimento da consulta pública relativo ao projeto de Regulamento terminado a 3 de julho de 2020.

Até ao termo do prazo referido foram recebidas 505 pronúncias de cidadãos, grupos de cidadãos, Entidades Reguladoras, instituições governamentais, autarquias locais, empresas e instituições diversas, conforme listagem junta como **Anexo 1**. Foram ainda recebidas 9 pronúncias não devidamente identificadas.

Após o termo do prazo da consulta pública regulamentar foram ainda recebidas as pronúncias de 4 cidadãos devidamente identificados e de 9 autarquias (Câmara Municipal de Oleiros, Câmara Municipal do Seixal, Junta de Freguesia de Alferce, Junta de Freguesia de Arranhó, Junta de Freguesia de Mondrões, Junta de Freguesia de Múrias, União das Freguesias de Alverca do Ribatejo e Sobralinho, União das Freguesias de N.ª Sr.ª da Vila, N.ª Sr.ª do Bispo e Silveiras e União das Freguesias de Ribeira do Neiva).

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos *"Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM"*, aprovados por deliberação de 12 de fevereiro de 2004[8], a ANACOM disponibiliza no seu *site* as pronúncias recebidas, salvaguardando a informação que os interessados tenham considerado confidencial, bem como o presente relatório, que contém uma referência às

[8] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406715.

pronúncias recebidas e uma apreciação global que reflete o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas. Tal não dispensa, porém, a consulta das pronúncias em conjunto com este relatório, o qual constitui parte integrante do *"Regulamento do leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências (DUF) nas faixas dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz"*.

2 Comentários gerais

2.1 Quanto ao prazo da consulta e ao alegado desrespeito pelo DL 10-D/2020

2.1.1. As pronúncias da **MEO**, da **NOS** e da **VODAFONE** incidem, desde logo, sobre a aplicação do Decreto-Lei n.º 10-D/2020, de 23 de março (DL 10-D/2020), ao prazo da consulta pública a que foi submetido o projeto de Regulamento, sendo transversais as seguintes alegações:

a) A alínea f) do artigo 8.º constitui norma especial face ao n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, não tendo sido revogada pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio (**MEO, págs. 5 e 6**) (**NOS[9], pág. 44**);

b) O prazo aplicável à consulta pública enquadra-se no âmbito de aplicação do artigo 8.º, alínea f), do DL 10-D/2020, sendo ilegais o esclarecimento (que é classificado impropriamente como uma decisão) da ANACOM de 1 de junho de 2020 e o entendimento que lhe subjaz (**VODAFONE, págs. 6 e 7**);

c) O Regulamento que vier a ser aprovado, sem observância da suspensão do prazo de que beneficiavam os operadores, por força da lei, será ilegal, por violação da alínea f) do artigo 8.º do DL 10-D/2020, dos n.os 1 a 3 do artigo 7.º do Código Civil, e nulo, por preterição da consulta pública obrigatoriamente prevista na lei, conforme resulta dos artigos 101.º e 144.º, n.º 2, *in fine*, do Código do Procedimento Administrativo (**MEO, pág. 7**) (**NOS, pág. 45**).

Entendimento da ANACOM

Como ponto prévio, importa ter presente que o DL 10-D/2020 foi, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei n.º 51/2020, de 7 de agosto.

[9] Ao longo do presente relatório as menções ao contributo da NOS são efetuadas por referência à paginação que consta da versão não confidencial do seu contributo, a qual difere da versão confidencial.

Não obstante, importa relembrar a evolução do quadro legal ora em questão, tendo, desde logo, presente que no mesmo dia em que a ANACOM adotou a decisão de suspender o prazo do procedimento de consulta regulamentar a que foi submetido o projeto de Regulamento, foi publicada a **Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março**, que determinou a suspensão de todos os prazos de procedimentos administrativos, tendo a sua primeira alteração (pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril) clarificado que essa suspensão produzia efeitos a 9 de março de 2020, ou seja, ainda em data anterior à decisão da ANACOM.

Consequentemente, caso a ANACOM não tivesse suspendido o prazo da consulta regulamentar, este teria sido suspenso por efeito da aplicação direta desta legislação excecional desde 9 de março de 2020. Esta constatação era, naturalmente, extensível, ao DL 10-D/2020, que, não obstante produzir efeitos a 20 de março, se revelou, nesta matéria, inoperável, na medida em que todos os prazos de procedimentos administrativos (incluindo, evidentemente, os regulamentares) já se encontravam suspensos por força da entrada em vigor da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

Ademais e tendo presente os argumentos apresentados pelos interessados, a ANACOM relembra igualmente que, em 6 de abril de 2020, data posterior à da entrada em vigor do DL 10-D/2020, foi publicada a **Lei n.º 4-A/2020**, que foi aprovada em 2 de abril de 2020, promulgada em 3 de abril, publicada em 6 de abril e que entrou em vigor em 7 de abril.

Ora, por força deste diploma, o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, foi alterado, tendo o n.º 1 deste artigo passado a prescrever o seguinte: *"Sem prejuízo do disposto nos números seguintes,* ***todos os prazos para a prática de atos*** *processuais e* ***procedimentais*** *que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal* ***ficam suspensos até à cessação da situação excecional*** *de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19****, a decretar nos termos do número seguinte*** (sublinhado nosso)"**.**

Por seu lado, do n.º 2 do artigo 7.º da mesma Lei passou a constar que "*o regime* [de suspensão de todos os prazos procedimentais] *previsto no presente artigo cessa em data a definir por decreto-lei, no qual se declara o termo da situação excecional".* E, por sua vez, o artigo 6.º da Lei n.º 4-A/2020, deixou claro que a norma enunciada no artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 **retroagia os seus efeitos** a **9 de março de 2020**.

A Lei n.º 4-A/2020 deixou ainda intocado, à data de 6 de abril de 2020, o teor do artigo 9.º da Lei n.º 1-A/2020, que estabelecia que *"1 - Sem prejuízo das competências atribuídas pela Constituição e pela lei a órgãos de soberania de caráter eletivo,* ***o disposto na presente lei, bem como no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, prevalece sobre normas legais, gerais e especiais que disponham em sentido contrário, designadamente as constantes da lei do Orçamento do Estado****"*.

Assim sendo, não se pode afirmar, sem mais, que o mero facto de o DL 10-D/2020 ter sido publicado em momento posterior – pese embora tenha sido aprovado no próprio dia em que entra em vigor a Lei n.º 1-A/2020 (e mesmo abstraindo o facto de os procedimentos legislativos terem corrido em paralelo e de não ter havido consideração mútua entre os diplomas, como claramente se retira do preâmbulo do DL 10-D/2020, que não se refere à Lei n.º 1-A/2020, mas apenas ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, por esta ratificado) – implica uma *posterioridade* do DL 10-D/2020 face à Lei n.º 1-A/2020.

Pelo contrário, o teor da Lei n.º 1-A/2020 foi alterado e renovado pela Lei n.º 4-A/2020, não sendo despiciendo que, aquando desta alteração, já o «legislador» parlamentar da Lei n.º 4-A/2020, tinha, sem margem para dúvidas, perfeito conhecimento do regime do DL 10- D/2020. Ou seja, 14 dias após a entrada em vigor do DL 10-D/2020, o «legislador» parlamentar deixou claro que aquilo que pretendia era:

(i) a suspensão de todos os prazos administrativos, sem exceção (n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, renovado pelo conteúdo da Lei n.º 4-A/2020);

(ii) a cessação, em data a definir por Decreto-Lei, no qual se declare o termo da situação excecional (n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, renovado pelo conteúdo da Lei n.º 4-A/2020);

(iii) a prevalência generalizada *para o passado*, do conteúdo das normas constantes da Lei n.º 1-A/2020, na redação conferida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, sobre quaisquer normas gerais ou especiais conflituantes – o que abrange, portanto, a prevalência sobre o disposto na alínea f) do artigo 8.º do DL 10-D/2020.

Note-se ainda que o simples facto de a norma de prevalência do artigo 9.º da Lei n.º 1-A/2020 não ter sido expressamente repetida na Lei n.º 4-A/2020 não permite concluir que inexiste uma manifestação inequívoca do legislador, para efeitos do n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil. Não só a norma do artigo 9.º da Lei n.º 1-A/2020 foi mantida intocada na versão que resulta da Lei n.º 4-A/2020, como a ANACOM questiona sobre que manifestação mais inequívoca poderá existir, para efeitos do n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil, do que a de substituir expressamente "(…) *aos atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos* (…) *aplicam-se o regime das férias judiciais*" por – "*todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais* (…) *ficam suspensos*", especialmente tendo o cuidado de referir, à data de 6 de abril, que esse **regime de suspensão de todos os prazos procedimentais se aplica desde 9 de março**.

Posteriormente, tendo cessado o estado de emergência a 1 de maio de 2020 – e encontrando-se as estruturas operativas fundamentais do país em progressivo retorno à normalidade possível – entrou em vigor, no dia **3 de junho**, a Lei n.º 16/2020, de 29 de maio.

E, desta feita, o legislador da Lei n.º 16/2020, refere-se, no artigo 5.º, aos «prazos administrativos cujo termo original ocorreria durante a vigência do **regime de suspensão estabelecido pelo artigo 7.º** da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua redação original e **na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril**…». Não se limita, portanto, a referir o regime de suspensão estabelecido pelo artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua redação original.

Ademais, o legislador da Lei n.º 16/2020 refere-se, no artigo 8.º, à **«revogação» do artigo 7.º e os n.os 1 e 2 do artigo 7.º-A da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, *"na sua redação atual"*** (leia-se, a redação à data de 19 de março, **que foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril**).

O legislador da Lei n.º 16/2020 refere-se, portanto, portanto ao levantamento da **suspensão de todos os prazos administrativos** (incluindo, se fosse esse o entendimento, os que se aplicavam aos procedimentos regulamentares objeto do DL 10-D/2020), tal como determinada pelo artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril.

É nesse contexto e com esse fundamento que, em 1 de junho de 2020, a ANACOM emitiu o esclarecimento a respeito do fim da suspensão dos prazos da consulta do projeto de Regulamento.

Por fim, uma nota para referir que a existir uma especialidade normativa entre a alínea f) do artigo 8.º do DL 10-D/2020 e os n.os 1 e 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, trata-se de uma *especialidade meramente declarativa*, na medida em que as normas em causa têm exatamente o mesmo efeito: *suspender prazos administrativos*. Assim:

(i) uma norma suspende genericamente os prazos administrativos (n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020);

(ii) a outra suspende especificamente os prazos de consulta pendentes a projetos de regulamento da ANACOM (alínea f) do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 10-D/2020).

A redundância da especialidade declarativa não tem, nessa medida, quaisquer efeitos revogatórios, dado que só as especialidades «constitutivas» verdadeiramente importam para a sucessão temporal de regimes legais.

Face ao que vem exposto, a ANACOM não pode deixar de repudiar as alegações de que o Regulamento que vier a ser aprovado *a final* estará ferido de qualquer ilegalidade, no caso por preterição da consulta regulamentar, quando os interessados dispuseram de um prazo de quase cinco meses para se pronunciarem, desde o dia em que o projeto de Regulamento foi publicitado até ao

termo da consulta, beneficiando da suspensão operada pela lei, e quando se verifica pela extensão e teor das pronúncias apresentadas pelos interessados, em especial pela **MEO**, pela **NOS** e pela **VODAFONE**, que os mesmos não se viram de todo impossibilitados de se pronunciar, e profusamente, sobre o projeto de Regulamento.

2.2 Quanto à compatibilidade do projeto de Regulamento com o projeto de decisão de reconfiguração do DUF da DENSE AIR

2.2.1. Salientam-se os seguintes comentários sobre a compatibilidade do projeto de Regulamento com o projeto de decisão de reconfiguração do DUF da Dense Air Portugal Unipessoal, Lda. (**DENSE AIR**), os quais foram no sentido de:

a) Ser omissa a forma como este projeto de Regulamento se relaciona com o procedimento relativo à *"Alteração do direito de utilização de frequências atribuído à Dense Air Portugal"* (Procedimento DENSE AIR) (**MEO, págs. 43 e 44**);

b) A certeza e a segurança jurídicas impõem que a alteração do DUF da DENSE AIR e o Regulamento do leilão do 5G ocorram em momentos distintos, ocorrendo ambos os procedimentos de consulta pública com separação cronológica, por forma a evitar que as respetivas decisões finais sejam alcançadas em simultâneo, e assegurar aos interessados a possibilidade de exercerem o seu direito a audiência prévia (**MEO, págs. 44 e 45**) (**VODAFONE, págs. 18 e 19**);

c) Qualquer alteração substancial que ocorra no Procedimento DENSE AIR já não poderá ser refletida no âmbito da presente consulta pública (**MEO, pág. 45**);

d) A circunstância de o DUF da DENSE AIR não ter sido revogado implica uma sobreposição de direitos de utilização incidentes sobre as mesmas faixas de frequências, não sendo claro qual a natureza jurídica e a amplitude dos direitos adquiridos através do leilão cujo objeto seja colidente com o DUF da DENSE AIR, nem se encontra estabelecido se existe um ou vários direitos sobre essas faixas de frequências (**MEO, pág. 46**);

e) O Regulador, ao prever obrigações de desenvolvimento de rede significativamente inferiores e díspares das que entende sujeitar os futuros detentores de DUF na faixa dos 3,6 GHz, não está a promover a adequação das condições do DUF da DENSE AIR às condições previstas no projeto de Regulamento 5G, mas sim a viabilizar um tratamento discriminatório em prejuízo do exigível *"level playing field"* para todos os candidatos ao leilão (**VODAFONE, pág. 19**);

f) A garantia da eliminação dessa discriminação apenas pode ser assegurada se a decisão final que vier a ser adotada no âmbito do Procedimento DENSE AIR for prévia ao debate sobre as disposições a refletir na versão que vier a ser aprovada do Regulamento (**VODAFONE, pág. 20**);

g) Não concordância com o entendimento tecido pela ANACOM na resposta ao pedido de prorrogação do prazo dirigido pela VODAFONE, a 3 de março de 2020, no âmbito do presente procedimento e em que ficou demonstrado que a decisão final que será tomada no âmbito do Procedimento DENSE AIR é relevante para a resposta à consulta do projeto de Regulamento (**VODAFONE, pág. 20**).

Entendimento da ANACOM

Relativamente aos comentários da **MEO** e da **VODAFONE** a respeito da simultaneidade deste procedimento com o procedimento de consulta pública e de audiência prévia relativo à *"Alteração do direito de utilização de frequências detido pela DENSE AIR Portugal"* e à necessidade de compatibilização dos dois procedimentos, esta Autoridade já teve oportunidade de, em comunicação de 3 de março de 2020 remetida à **VODAFONE**, aliás mencionada por esta empresa, manifestar o seu entendimento sobre o assunto.

Como então se explicitou, contrariamente ao alegado, não existe qualquer incompatibilidade, nem decorre para os envolvidos qualquer situação de menor certeza jurídica, pelo facto de ambos os procedimentos se realizarem em simultâneo, nem as pronúncias apresentadas em cada um dos procedimentos serão menos consideradas ou os procedimentos em causa deixarão de refletir

todas as alterações que possam ser necessárias ou que se justifiquem na sequência dessas pronúncias.

Em primeiro lugar, importa relembrar e reiterar que é a decisão relativa à alteração do DUF da DENSE AIR que está dependente das condições que são definidas no âmbito do Regulamento do leilão relativamente à utilização do espectro na faixa dos 3,6 GHz, e não o inverso. Aliás, quando a ANACOM aprovou a decisão de 23.12.2019 , de alteração do DUF da DENSE AIR , decidiu, entre outras matérias, que "*No contexto do próximo procedimento de atribuição de frequências que envolverá a faixa dos 3,6 GHz, incorporar no direito de utilização de frequências atribuído à DENSE AIR as condições de utilização do espectro que lhe está atribuído até 2025, em conformidade com os objetivos de interesse público que venham a ser definidos para a faixa, e em condições não discriminatórias e proporcionais"*. Ficou também claro nessa decisão que "*Nessa altura, impondo-se um tratamento equitativo entre os detentores de DUF nesta faixa, a ANACOM não poderá deixar de refletir, de forma proporcional, essas condições na utilização do espectro atribuído à DENSE AIR até 2025, promovendo a devida alteração do seu DUF*."

A precedência das decisões é assim inversa da que é referida pela **VODAFONE** e da que também parece resultar da pronúncia da **MEO**.

Com a simultaneidade dos dois procedimentos, a ANACOM procurou obviar ao período adicional de tempo que teria de existir se as decisões fossem sequenciais, tornando assim possível que a DENSE AIR tenha o seu DUF reconfigurado antes do lançamento do leilão, e sem que tal implique um atraso na sua realização, que existiria caso a opção fosse distinta – não no sentido de precedência da decisão da DENSE AIR, como defende a **VODAFONE**, mas precisamente no sentido inverso, pois o DUF da DENSE AIR terá que refletir as condições estipuladas no Regulamento do Leilão, como claramente resulta da decisão de 23.12.2019.

Não obstante esta abordagem, caso, por hipótese, as pronúncias apresentadas ao projeto de Regulamento ou a superveniência de novos factos conduzissem a alterações do projeto de Regulamento que, por sua vez, tivessem impacto na decisão projetada, no que respeita às condições fixadas no DUF da DENSE AIR, esta não deixaria de ser alterada. E se o fosse com base em pressupostos ou factos

sobre os quais os interessados não tivessem tido a oportunidade de se pronunciar, a ANACOM não poderia deixar de ponderar as consequências, em ambos os procedimentos, quanto a uma nova participação dos interessados.

Em todo o caso, e como se concluirá, não resultam deste procedimento regulamentar alterações que justifiquem um novo procedimento de consulta.

Decorre assim do exposto que não são colocados em causa quaisquer interesses, quer no âmbito do presente procedimento, quer no âmbito da consulta pública e audiência prévia relativa à *"Alteração do direito de utilização de frequências detido pela DENSE AIR Portugal"*, sendo transparente a articulação entre ambos, assegurando-se sempre, a final, a certeza e segurança jurídicas de ambos.

No que se refere à atribuição de DUF sujeitos a restrições por força do DUF da DENSE AIR, nota-se que a situação não difere do que se passou no anterior leilão de espectro relativamente aos DUF atribuídos na faixa dos 800 MHz, que foram atribuídos por um prazo igual aos demais ainda que os seus titulares não pudessem utilizar o espectro antes de se verificar a conclusão do *switch-off* da rede de televisão analógica. Tal como então, a data da efetiva disponibilização da faixa não interfere com a validade dos DUF e foi, naturalmente, considerada não só no seu valor como na concretização das obrigações associadas à sua utilização, que estão dependentes da notificação, pela ANACOM, do termo das restrições.

Quanto aos comentários que envolvem em particular a adaptação do DUF da DENSE AIR, trata-se de matéria que é objeto do procedimento de consulta a que foi submetida a decisão relativa à *"Alteração do direito de utilização de frequências detido pela DENSE AIR Portugal"*, para o qual, para os devidos efeitos, se remete.

2.3 Quanto à alegada falta de fundamentação das medidas incluídas no projeto de Regulamento

2.3.1. Algumas pronúncias incidiram sobre a alegada falta de fundamentação das medidas incluídas no projeto de Regulamento (**MEO, págs. 14 a 19**) (**NOS, págs. 33 a 38**) (**VODAFONE, págs. 9 a 18 e 68 e 69**), salientando-se os seguintes comentários:

a) Que há uma insuficiência da Nota Justificativa do projeto de Regulamento, a qual não cumpre minimamente as exigências legais vertidas no artigo 99.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) (**MEO, pág. 14**) (**VODAFONE, pág. 9**), que o projeto de Regulamento padece de défice de fundamentação, o que determina de imediato a sua invalidade (**NOS, págs. 35 a 38**) e que não dá cumprimento ao dever de fundamentação, a que a ANACOM está sujeita, designadamente, por força do artigo 5.º, n.º 7, da Lei das Comunicações Eletrónicas[10] (LCE) (**VODAFONE, pág. 9**);

b) Que a obrigação legal prevista no artigo 99.º do CPA não se dirige a uma *"qualquer medida"* de exercício de atividade regulamentar da ANACOM, mas ao Regulamento do Leilão de uma «*infraestrutura digital absolutamente estratégica*» para o mercado das comunicações eletrónicas e para o País (**VODAFONE, pág. 11**);

c) Que a Nota Justificativa se limita, em boa medida, a recordar o histórico anterior à aprovação do projeto e a descrever as soluções adotadas no articulado regulamentar (**MEO, pág. 15**);

d) Que a Nota Justificativa da versão final do Regulamento do leilão deve ser profundamente expandida ou ter como referência um documento complementar que, entre outros aspectos, inclua um enquadramento detalhado e completo do sector, a identificação dos problemas a resolver e a avaliação de impactos que justifiquem as opções tomadas (**MEO, págs. 18 e 19**);

e) Que as medidas propostas e os objetivos que se pretendem atingir sejam devidamente fundamentados através de uma análise rigorosa às características, ao contexto económico-financeiro e às perspetivas de evolução do mercado português, nas suas várias vertentes (**MEO, págs. 14, 15 e 28**) **(VODAFONE, págs.18, 68 e 69**);

f) Que os procedimentos que precederam o projeto de Regulamento limitaram-se a enumerar a possibilidade de impor obrigações de determinada natureza, não

[10] Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, na redação atual.

avançando com qualquer detalhe, prejudicando qualquer pronúncia dos interessados sobre a sua proporcionalidade (**VODAFONE, pág. 11**);

g) Que não evidencia ter existido qualquer ponderação de custo-benefício, como imposto pela lei (**MEO, págs. 15, 16 e 32**);

h) Que é premente a apresentação de uma análise económica, suportada num juízo de custo-benefício e justificativa das opções tomadas, em particular as que resultam em obrigações de acesso, cobertura e de desenvolvimento das redes (**VODAFONE, pág. 17**);

i) Que o projeto de Regulamento mereceria ser um bom exemplo da aplicação de uma metodologia de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), o que manifestamente não sucede (**MEO, pág. 16**);

j) Que incumbia à ANACOM realizar uma análise às margens dos operadores e concluir que estas são suficientes para sustentar a erosão natural de uma alteração da estrutura de mercado, aumentando o número de concorrentes e para financiar de forma sustentável o esforço de investimento necessário ao cumprimento das obrigações de cobertura e de desenvolvimento de rede (**MEO, pág. 37**);

k) Que no estudo *"Análise de Impacto Regulatório – Objetivos, Metodologias e Casos de Estudo Relevantes no Sector das Comunicações Eletrónicas"*[11], a ANACOM admite que o quadro legislativo aplicável à atuação das autoridades administrativas independentes já contém regras orientadas para a realização de uma avaliação das medidas por parte de quem as toma (**VODAFONE, pág. 10**);

l) Que não se pode deixar de aludir ao que dispõe atualmente o artigo 52.º do novo Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (CECE)[12] (**MEO, págs. 16 a 18 e 35**) (**VODAFONE, pág. 49**), e que embora não tenha sido transposto

[11] Disponível em https://www.anacom.pt/streaming/AIR_estudoSetembro2015.pdf?contentId=1378073&field=ATTACHED_FILE.
[12] Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2018:321:FULL&from=EN.

para a ordem jurídica nacional, o mesmo já está em vigor (cf. artigo 126.º) (**MEO, pág. 18**);

m) Que quaisquer condições associadas à utilização de frequências no contexto do leilão deverão obedecer a um juízo estrito de necessidade e proporcionalidade, nos termos dos artigos 5.º, n.º 6, da LCE, 7.º do CPA e 266.º, n.º 2, da Constituição (**VODAFONE, pág. 48**);

n) Que foi insuficiente (e também inconsequente) a consulta pública de outubro de 2019 relativa à limitação de DUF e que da discussão que se proporcionou sobre o assunto no âmbito da consulta pública resultou apenas a publicação da súmula dos contributos recebidos, sem qualquer reflexão adicional da ANACOM (**MEO, pág. 19**).

Entendimento da ANACOM

Como é do conhecimento de todos aqueles que se pronunciam e se pronunciaram no âmbito de procedimentos regulamentares da ANACOM, os mesmos estão sujeitos ao regime que decorre do artigo 10.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, e dos artigos 98.º e seguintes do CPA.

Neste quadro legal específico, o projeto de Regulamento foi precedido de uma fase de participação procedimental, nos termos previstos no artigo 98.º do CPA, em cujo âmbito foi concedida aos interessados a oportunidade de apresentarem contributos para a respetiva elaboração.

Assim, em 4 de novembro de 2019, a ANACOM publicitou o aviso de início do procedimento de elaboração do Regulamento do leilão, salientando que o mesmo teria *por objeto a fixação, nomeadamente, das condições de acesso ao espectro que será disponibilizado ao mercado, das regras procedimentais do leilão e das condições que serão associadas à utilização do espectro que for atribuído, tendo a ANACOM expressado alguns dos seus entendimentos sobre esta matéria no anexo* que integrava o projeto de decisão de 22 de outubro de 2019, relativo à limitação do número de direitos de utilização de frequências a atribuir nas faixas de frequências dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz, e à escolha do leilão como o procedimento mais adequado para o efeito.

No referido anexo, para o qual se remete para todos os efeitos, a ANACOM deu a conhecer aos interessados a sua reflexão sobre as condições a associar à utilização do espectro que será disponibilizado no leilão, sublinhando o entendimento de que deviam ser promovidas condições para uma maior contestabilidade do mercado móvel e, em simultâneo, para que fossem empreendidos esforços para melhorar as condições de vida da população em geral e do tecido económico do país, tornando mais acessível e próximo o acesso digital, com expectáveis benefícios para a coesão económica e social e do território nacional.

Em concreto, a ANACOM elencou as conclusões da avaliação do mercado móvel efetuada em 2014, no âmbito da qual se analisaram eventuais distorções de concorrência que pudessem resultar dos mecanismos de atribuição de espectro, nomeadamente eventuais vantagens técnicas que pudessem estar associadas a cada uma das faixas de frequências atribuídas para a prestação de serviços de comunicações eletrónicas móveis, bem como as eventuais distorções decorrentes de poderem existir operadores com diferentes combinações de frequências e eventuais distorções que afetassem as entidades que já operavam no mesmo mercado mas sem DUF atribuídos.

O referido anexo continha também a caracterização do mercado móvel atual, abrangendo as ofertas disponibilizadas, a taxa de penetração, os preços, a dinâmica competitiva e a apreciação da ANACOM de que, apesar de os prestadores apresentarem, na globalidade do país, um bom nível de cobertura e desempenho de rede, a evolução tecnológica, social e económica do país continua a ditar a necessidade de níveis de cobertura acrescidos.

Foram ainda salientadas as manifestações do mercado no âmbito da consulta que realizou em 2018, sobre o espectro a disponibilizar simultaneamente com a faixa dos 700 MHz, as condições que poderiam ser impostas, quer no acesso, quer na sua utilização, bem como as condições que se entendia adequadas impor à atribuição e utilização do espectro ora em questão, tendo como pano de fundo não só o contexto analisado, mas também os objetivos de interesse público que, nesse quadro, se impõe salvaguardar.

Os interessados puderam, assim, conhecer e pronunciar-se sobre as apreciações e entendimentos desta Autoridade, não só no âmbito do procedimento geral de consulta a que foi submetido o projeto de decisão de 22 de outubro de 2019, como no âmbito da fase prévia do procedimento de consulta regulamentar a que foi submetido o projeto de Regulamento.

Este acervo que culmina com a aprovação do projeto de Regulamento e respetiva nota justificativa reflete assim a ponderação e o mérito das opções regulatórias vertidas no projeto de Regulamento, que foram adotadas à luz e em cumprimento dos princípios que regem a atividade da ANACOM sempre visando a prossecução dos interesses públicos que lhe são cometidos por lei – e que, aliás, são acompanhadas (e até reforçadas) pela pronúncia da Autoridade da Concorrência (**AdC**).

Tal como a ANACOM já teve oportunidade de referir em comunicação remetida à **VODAFONE,** em 11 de março de 2020, o grau de tecnicidade que se pretende atribuir à ponderação dos custos e benefícios de medidas projetadas a que alude o artigo 99.º do CPA, para além de extravasar a própria letra da norma, tornaria impossível o exercício da atividade regulamentar de qualquer entidade, na medida em que, levada ao extremo defendido pela empresa, cada medida projetada, cada disposição, deveria ser objeto de uma análise económica, quantificadora de encargos e vantagens que, por natureza, se mostra impraticável.

O mesmo se aplica à avaliação de impacto regulatório com o recorte que lhe atribui a **MEO**, reiterando-se que os regulamentos adotados pela ANACOM estão sujeitos ao quadro legal específico estabelecido pelo artigo 10.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-lei n.º 39/2015, de 16 de março, e pelos artigos 98.º e seguintes do CPA, dos quais não decorre a exigência de uma tal avaliação.

2.4 Quanto à compatibilidade do projeto de Regulamento com a RCM n.º 7-A/2020

2.4.1. Foram recebidos vários contributos que defendem a falta de compatibilidade entre as obrigações constantes do projeto de Regulamento e os objetivos que são elencados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2020, de 7 de fevereiro

(RCM n.º 7-A/2020)[13], que aprova a estratégia e calendarização da distribuição da quinta geração de comunicações móveis, sendo de salientar os seguintes:

a) Que o projeto de Regulamento é profundamente desconforme com a RCM n.º 7-A/2020 (**MEO, pág. 9**);

b) Que o projeto de Regulamento foi aprovado um dia antes de o Governo publicar a RCM n.º 7-A/2020 e não foi adaptado à estratégia do Governo (**MEO, pág. 10**) (**NOS, pág. 31**);

c) Que se verifica uma incompreensível desarmonia entre o projeto de Regulamento e a RCM n.º 7-A/2020, em especial no que diz respeito às obrigações de cobertura e às medidas de discriminação positiva a favor de novos entrantes (**MEO, pág. 10**);

d) Que é inconcebível que a ANACOM remeta os eventuais comentários do Governo para uma mera intervenção no âmbito da consulta pública agora em curso, desconsiderando a posição político-constitucional do Governo como órgão definidor da política geral do País (**MEO, págs. 10 e 11**);

e) Que o Regulamento do leilão nunca poderia deixar de respeitar as orientações estratégicas para o 5G fixadas pelo Governo (**MEO, pág. 11**);

f) Que a RCM n.º 7-A/2020 visa, por um lado, definir as prioridades da política de comunicações no domínio do 5G, sendo assim emitido ao abrigo das competências políticas do Governo (cf. artigos 182.º e 197.º da Constituição da República Portuguesa) e, por outro, fixar um conjunto de medidas que pretendem implementar as linhas estratégicas definidas (**MEO, pág. 12**);

g) Que as medidas do projeto de Regulamento não estão previstas e são desconformes com a RCM n.º 7-A/2020, a qual tem um caráter injuntivo (**MEO, pág. 12**) (**NOS, págs. 7 e 30**) (**VODAFONE, pág. 8**), pelo que são ilegais (**NOS, pág. 30**) **(VODAFONE, pág. 68**), criam incerteza jurídica **(MEO, pág. 10**), são mais onerosas do que as contempladas na RCM n.º 7-A/2020 (**VODAFONE,**

[13] Disponível em https://dre.pt/home/-/dre/129106697/details/maximized.

pág. 51) e implicam um desperdício dos investimentos dos operadores (**VODAFONE, págs. 51 e 68**);

h) Que a RCM n.º 7-A/2020 não refere nada sobre condições para novos entrantes e exige que a ANACOM conduza o procedimento *"de modo imparcial perante todos os interessados"* (**MEO, págs. 12 a 13**);

i) Que a ANACOM não explicou por que se permitiu afastar do «*ditame*» do n.º 7 do artigo 30.º da LCE (**MEO, pág. 13**);

j) Que a ANACOM se encontra adstrita ao dever de exercer a sua independência com respeito por tais parâmetros políticos de ação geral e não pode deixar de considerar o bloco de legalidade que enforma a sua atividade e que inclui, necessariamente, a RCM n.º 7-A/2020 (**MEO, pág. 13**);

k) Que a RCM n.º 7-A/2020 constitui um diploma que pretende fixar os grandes resultados que se pretendem obter com a implantação do 5G, mas não indica como esses objetivos vão ser cumpridos, cabendo esse papel à ANACOM (**VODAFONE, pág. 8**);

l) Que se trata de um instrumento de conformação política do Governo que configura ainda um Regulamento independente e de natureza vinculativa, ao qual a ANACOM não pode deixar de estar submetida (**VODAFONE, pág. 8**);

m) Que a ANACOM pretende seguir, na implementação do 5G, uma estratégia diferente da preconizada na RCM n.º 7-A/2020, estabelecendo objetivos e medidas distintos dos definidos pelo Conselho de Ministros, muitas vezes mais exigentes (**VODAFONE, pág. 8**);

n) Que a manterem-se as divergências entre a RCM n.º 7-A/2020 e o Regulamento do leilão, este será inválido, por violação expressa de um conjunto de normas imperativas, o que acabará, inelutavelmente, por invalidar todos os atos subsequentes do procedimento (**VODAFONE, pág. 8**);

o) Que no que respeita às obrigações de cobertura para os atuais operadores, a proposta da ANACOM, é ilegal por não estar conforme com as metas traçadas pelo Governo na RCM n.º 7-A/2020 (**NOS, pág. 6**);

p) Que haverá invalidade, por ilegalidade, de todas as soluções a fixar pela ANACOM que contrariem as metas estratégicas fixadas na RCM n.º 7-A/2020, e que a invalidade da versão final do Regulamento projetar-se-á sobre a validade de todos os atos da ANACOM a jusante, inquinando, desde logo, o ato final (**NOS, págs. 7, 30 e 31**).

Entendimento da ANACOM

Como é bem sabido, os Estatutos da ANACOM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março[14], estabelecem que esta Autoridade tem como "*missão a regulação do sector das comunicações, incluindo as comunicações eletrónicas e postais e, sem prejuízo da sua natureza, a coadjuvação ao Governo no domínio das comunicações*"[15], nos termos daqueles Estatutos[16] e da lei.

Os Estatutos cometem à ANACOM, enquanto Autoridade Reguladora, a prossecução de diversas atribuições, entre as quais se destacam os deveres de assegurar *"a **garantia da liberdade de oferta** de redes e de prestação de serviços*", bem como *"a **gestão eficiente do espectro radioelétrico, envolvendo a planificação, a atribuição dos recursos espectrais**, a sua supervisão e a coordenação entre as radiocomunicações civis, militares e paramilitares"*[17], competindo-lhe neste âmbito, também nos termos da legislação aplicável, *"**atribuir, alterar e revogar direitos de utilizações de frequências**"*[18].

A LCE, por seu lado, atribui à ANACOM a prossecução de diversos objetivos de regulação das comunicações eletrónicas, designadamente, o da *"**promoção da concorrência** na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, de recursos e serviços conexos"*, para efeitos do qual deve esta Autoridade, entre outros, *"incentivar uma utilização efetiva e assegurar uma gestão eficiente das frequências"*[19].

[14] Disponível em: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1349601.
[15] Coadjuvação ao "*Governo no domínio das comunicações, a pedido deste ou por iniciativa própria, incluindo através da prestação do apoio técnico necessário e da elaboração de pareceres, estudos, informações e projetos de legislação*" (artigo 8.º, n.º 2, alínea b) dos Estatutos).
[16] Artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos da ANACOM.
[17] Artigo 8.º, n.º 1, alíneas c) e e) dos Estatutos da ANACOM.
[18] Artigo 9.º, n.º 1, alínea b) dos Estatutos da ANACOM.
[19] Artigo 5.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2, alínea d) da LCE.

Sendo o espectro radioelétrico um bem de domínio público[20], compete à ANACOM, nos termos da LCE, *"assegurar a gestão eficiente do espectro, (…) tendo em conta o importante valor social, cultural e económico"* do mesmo, *"planificar as frequências"* em conformidade com critérios de *"a) disponibilidade do espectro radioeléctrico; b) garantia de condições de concorrência efectiva nos mercados relevantes; c) utilização efectiva e eficiente das frequências; d) ponderação dos interesses dos utilizadores de espectro"*, bem como *"proceder à atribuição de espectro[21] e à consignação de frequências"*, obedecendo a *"critérios objetivos, transparentes, não discriminatórios e de proporcionalidade"*[22].

Neste contexto, compete à ANACOM publicar o Quadro Nacional de Atribuição de Frequências (QNAF)[23], que deve, entre outros, conter: a tabela de atribuição de frequências; as faixas de frequências e o espectro atribuído às empresas que oferecem redes de comunicações públicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público; e as **faixas de frequência reservadas e a disponibilizar**, **especificando os casos em que são exigíveis direitos de utilização, bem como o respetivo processo de atribuição**.

Por sua vez, a utilização de frequências está sujeita ao regime de autorização geral e depende, adicional e excecionalmente, da atribuição, sempre pela ANACOM, de direitos de utilização de frequências[24] apenas quando tal seja necessário para: a) evitar interferências prejudiciais; b) assegurar a qualidade técnica do serviço; c) salvaguardar a utilização eficiente do espectro; d) realizar outros objetivos de interesse geral definidos na lei[25].

Neste âmbito, compete à ANACOM, nos termos dos n.os 7 e 8 do artigo 30.º da LCE aprovar os regulamentos de atribuição dos DUF, salvo quando se trate de frequências acessíveis, pela primeira vez, no âmbito das comunicações eletrónicas, ou, não o sendo, que se destinem a ser utilizadas para novos serviços, casos em que a competência para aprovar os regulamentos, sempre que envolvam

[20] Artigo 14.º da LCE.
[21] Cfr. Artigo 3.º, alínea f) da LCE: *«Atribuição de espectro» a designação de uma dada faixa de frequências para ser utilizada por um ou mais tipos de serviços de radiocomunicações, se necessário, em condições especificadas*.
[22] Artigo 15.º, n.os 1, 2 e 5 da LCE.
[23] Nos termos do artigo 16.º da LCE.
[24] Artigo 19.º, n.º 3 da LCE.
[25] Artigo 30.º, n.º 1 da LCE.

procedimentos de seleção concorrencial ou por comparação, é do membro do Governo responsável pela área das comunicações.

Considerando que as faixas de frequências que vão ser disponibilizadas ao mercado através do leilão já foram utilizadas no âmbito das comunicações eletrónicas, tendo sido objeto de atribuição de direitos de utilização ou utilizadas no âmbito do serviço móvel, o primeiro critério previsto na norma citada no parágrafo que antecede – da "*primeira acessibilidade"* – não se verifica.

Quanto ao critério da "*novidade"*, face aos atuais serviços de comunicações eletrónicas, a verificação é igualmente negativa, porquanto o leilão, apesar de se reger pelo princípio da neutralidade de serviços e viabilizar a oferta de todo o tipo de serviços de comunicações eletrónicas, tem subjacente a implementação da banda larga móvel ultrarrápida, serviço conhecido e pré-existente. Importa notar que a mera evolução de um serviço existente, designadamente através de uma nova tecnologia ou de novas aplicações, não conduz à conclusão de se estar em presença de um *"novo serviço"*, entendimento este que, aliás, já esteve subjacente aquando da introdução do 4G que, à data, se apresentava também como uma *"nova geração móvel"*.

É, assim, com este enquadramento e na linha da que tem vindo a ser, consistentemente, a abordagem adotada noutros procedimentos de seleção lançados ao abrigo da LCE (veja-se, em 2010, o leilão BWA e, em 2011, o leilão multifaixa, que permitiu a introdução do designado 4G) – não se afastando do enquadramento legal, como a **MEO** tenta fazer crer, pelo contrário –, que a ANACOM é naturalmente a entidade competente para aprovar o Regulamento do leilão ora em questão – ou seja, por não se encontrar preenchido qualquer dos critérios previstos no n.º 7 do artigo 30.º da LCE – tendo dado início ao procedimento de elaboração do referido Regulamento ao abrigo das suas competências legais.

Este entendimento é, aliás, corroborado pela RCM n.º 7-A/2020, quando no seu n.º 1 estabelece que compete *à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) a definição dos termos do procedimento de atribuição de direitos de uso do espectro radioelétrico*.

Em qualquer caso, e por isso também neste, importa sublinhar que cabe sempre e exclusivamente à ANACOM, no âmbito dos seus poderes de gestão do espectro de radiofrequências, decidir sobre a necessidade de limitar o número de DUF e respetivo procedimento de atribuição, bem como especificar as condições a associar à utilização do espectro, de entre as referidas no artigo 32.º da LCE, podendo ainda adotar, nos termos previstos no artigo 35.º da LCE, as medidas que entender necessárias para assegurar que a flexibilidade no uso das frequências e a acumulação de DUF não provoca distorções de concorrência. A lei comete ainda à ANACOM a competência para atribuir os DUF.

Este enquadramento é incontestado e a ANACOM exerce todas estas competências num quadro em que *"é orgânica, funcional e tecnicamente independente no exercício das suas funções e não se encontra sujeita a superintendência ou tutela governamental no âmbito desse exercício, não podendo os membros do Governo dirigir recomendações ou emitir diretivas aos seus órgãos ou a qualquer trabalhador sobre a sua atividade reguladora, nem sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução"*, tal como estabelece o artigo 5.º, n.º 1 dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março.

Como tal, não pondo em causa as competências do Governo na definição de políticas públicas, nem as funções da ANACOM de coadjuvação ao Governo, resulta liminarmente do quadro legal aplicável que a definição da política de comunicações pelo Governo não se sobrepõe às competências próprias da ANACOM, nem aos objetivos de regulação próprios do sector das comunicações eletrónicas, estabelecidos na Lei das Comunicações Eletrónicas e que à ANACOM incumbe prosseguir, ou seja, os dois planos de atuação não se autoexcluem, antes se complementam.

Aliás, a lei não refere, em nenhum momento, que o exercício das competências da ANACOM no domínio da gestão do espectro radioelétrico e, em particular, da atribuição de DUF, depende de decisão prévia do Governo – como se verificou, por exemplo, no designado leilão multifaixa de 2011.

Sem prejuízo desta repartição de competências, o Governo tomou a iniciativa de intervir nesta matéria assumindo no n.º 1 da RCM n.º 7-A/2020 o propósito de *"estabelecer os objetivos e finalidades nacionais relativamente à disponibilização*

em Portugal das novas redes móveis em quinta geração de comunicações móveis (5G), competindo à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) a definição dos termos do procedimento de atribuição de direitos de uso do espectro radioelétrico disponível, de forma que se mostre adequada ao cumprimento dos objetivos estabelecidos na presente resolução".

E face ao que se estabelece no n.º 2 da RCM n.º 7-A/2020, tomou a iniciativa de definir tais objetivos em termos que, numa determinada interpretação, aquela que os interessados pretendem defender – e que no entender da ANACOM não se conforma com o princípio da legalidade –, se poderia entender que contendem com as competências da ANACOM, sobrepondo-se-lhes.

Sucede, porém, que, no quadro legal enformador vindo de expor e conforme resulta do douto Parecer do Professor Doutor Mário Aroso de Almeida, junto ao processo administrativo e para o qual se remete para todos os efeitos, *"é à ANACOM que compete regulamentar o procedimento de atribuição de direitos de utilização de frequências e, portanto, formular as valorações necessárias ao exercício dessa competência. Essa é uma competência que a lei confere à ANACOM, na qualidade de entidade reguladora das comunicações eletrónicas, com base num juízo fundado no putativo reconhecimento de que esta é a entidade que está em melhores condições para a exercer, pelos seus atributos de independência em relação ao poder político e de qualificação, decorrente da sua especialização técnica e conhecimento acumulado. E é uma competência exclusiva da ANACOM, que lhe cumpre exercer sem interferência do Governo e a cujo exercício o Governo não pode substituir-se, no todo – substituindo-se por completo à ANACOM na própria elaboração do regulamento – ou em parte – através da pré-determinação de opções que desse regulamento devem constar, em função de juízos próprios a formular pela própria entidade reguladora. Um entendimento segundo o qual o Governo poderia interferir no âmbito das competências administrativas da ANACOM, substituindo-se a esta entidade, quando assim o entendesse, no exercício das competências que a lei lhe confere, seria incompatível com o estatuto de autonomia funcional de que esta entidade beneficia".*

Por tudo isto, *"os objetivos fixados no n.º 2 da Resolução n.º 7-A/2020 não devem ser interpretados como possuindo conteúdo injuntivo, na medida em que tal interpretação teria o alcance de imputar à fixação de tais objetivos um alcance que,*

exorbitando do âmbito das competências do Governo, não poderia vincular a ANACOM. O disposto no n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2020 deve ser, por isso, objeto, à luz do princípio do aproveitamento dos atos jurídicos, de uma interpretação mais flexível, que apenas lhe atribua o sentido de estabelecer metas indicativas, das quais a ANACOM se poderá afastar, no regulamento que lhe cumpre aprovar. Tal como se sublinha no referido Parecer, *as metas previstas no n.º 2 da Resolução podem ser perfeitamente interpretadas como mínimos, que não serão postos em causa se forem ultrapassados. A questão só se colocará na hipótese de a ANACOM fazer opções que fiquem aquém das metas previstas no n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros".*

É pois *"no quadro do dever geral de ponderação ao qual a ANACOM está vinculada no contexto do exercício do poder que lhe cabe de aprovar o regulamento disciplinador do procedimento de atribuição de direitos de frequência radioeléctrica que ela deve tomar em consideração as metas enunciadas no n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7A/2020 e é em cumprimento do dever que também se lhe impõe de fornecer a adequada fundamentação das opções que tome, dando conta das razões de ordem técnica em que elas se sustentam, que, quando seja caso disso, ela deve transparecer nessa fundamentação os termos em que as referidas metas foram tomadas em consideração no quadro do mencionado dever geral de ponderação".*

Ademais, afigura-se evidente, ao douto Professor, *"que a circunstância de a Resolução do Conselho de Ministros não se pronunciar sobre a generalidade dos aspetos de regime que deverão ser contemplados no regulamento a aprovar pela ANACOM não condiciona de nenhum modo o normal exercício dos poderes que à ANACOM assistem, no quadro da aprovação desse regulamento. O que significa que a Resolução do Conselho de Ministros deixou incólumes, em relação a todos esses aspetos, os poderes de conformação que, nos termos da lei, pertencem à ANACOM".*

Conclui ainda o Professor Doutor Mário Aroso de Almeida que *"isto vale no que diz respeito aos aspetos de regime que, no projeto de regulamento que foi submetido a consulta pública, tinham por objeto promover o surgimento de novos entrantes. Com efeito, o silêncio da Resolução do Conselho de Ministros a esse respeito não tem – nem teria por que ter – qualquer significado. É à ANACOM que, no quadro*

da aprovação do regulamento, caberá ponderar esse, como todos os outros aspetos relevantes, mediante decisões devidamente fundamentadas e tomadas no respeito pelos princípios da igualdade e da proporcionalidade, que, só por si, não impedem a introdução de regras dirigidas a promover a concorrência através do surgimento de novos entrantes".

Sem prejuízo do que se vem expondo e tendo presente, tal como se referiu acima, que a definição da política de comunicações pelo Governo e a prossecução dos objetivos de regulação próprios do sector das comunicações eletrónicas, estabelecida na LCE e cometida à ANACOM, não se autoexcluem, antes se complementam, esta Autoridade não deixou, nem podia deixar, de ponderar os *objetivos e finalidades nacionais relativamente à disponibilização em Portugal das novas redes móveis em quinta geração de comunicações móveis (5G)* enunciados na RCM n.º 7-A/2020, nos termos que melhor se detalham nos entendimentos constantes dos pontos 3.7.4.e) e 3.7.6 f) do presente relatório.

2.5 Quanto às alegações de que algumas das medidas constantes do projeto de Regulamento constituem auxílios de Estado

As pronúncias da **MEO**, **NOS** e **VODAFONE** apresentam alegações diversas em relação a algumas das medidas constantes do projeto de Regulamento, em particular as que se referem a novos entrantes, considerando-as como auxílios de Estado.

2.5.1. São assim expendidos os seguintes argumentos:

a) Que todas as medidas para benefício de novos entrantes configuram auxílios de Estado ilegais a favor dos mesmos, pelo que devem ser previamente notificadas à Comissão Europeia (CE) e só poderão ser contempladas (admitindo, a benefício de raciocínio, que fossem aprovadas) após decisão deste órgão (**NOS, págs. 39 a 43**) (**VODAFONE, págs. 75 a 77, 80 e 82**);

b) Que, na ausência dessa notificação, não se poderá deixar de recorrer a todos os meios judiciais, incluindo meios cautelares, que a Constituição da República Portuguesa, a lei nacional e o direito da UE lhe reconhecem, de modo a assegurar em tempo útil a tutela dos seus direitos e o respeito pelo *"level playing field"*, bem como a obter o ressarcimento por todos os danos causados (**NOS pág. 45**); que qualquer interessado poderá fazer constatar a respetiva

ilegalidade num Tribunal nacional uma vez que os tribunais dos Estados-membros têm competência para constatar a ilicitude de um auxílio que não tenha sido notificado (**MEO, pág. 38**); que, sem prejuízo das iniciativas já tomadas e em curso de alerta à CE e ao Governo Português da potencial existência de auxílios de Estado ilegais, caso se venha a manter o tratamento discriminatório previsto no projeto de Regulamento 5G, serão equacionados todos os meios de reação para disputar a atribuição de condições infundadas e discriminatórias aos novos entrantes (**VODAFONE, págs. 82 e 83**);

c) Que está em causa uma reserva de espectro para novos entrantes (**NOS, pág. 39**), em que os atuais titulares de DUF, com provas dadas de uma utilização eficiente e efetiva do espectro, ficam privados de licitar esse espectro, não sendo justificada a necessidade imperiosa dessa medida e a promoção do tratamento discriminatório, que decorre da existência de uma fase de licitação exclusiva para novos entrantes (**VODAFONE, pág. 76**);

d) Que estão em causa obrigações de cobertura diferenciadas na faixa dos 700 MHz (**VODAFONE, págs. 81 e 82**) e uma isenção perpétua de obrigações de cobertura e de investimento para os novos entrantes (**NOS, págs. 39 e 40**), que as obrigações de cobertura menos onerosas e a desnecessidade de investimento dos novos entrantes em infraestruturas próprias, por contraposição ao incremento de investimento exigido aos atuais operadores móveis, agrava ainda mais o carácter discriminatório das medidas aplicáveis aos novos entrantes (**VODAFONE, pág. 82**);

e) Que está em causa um direito injustificado de acesso à rede dos operadores já titulares de DUF que cria obrigações intrusivas no modelo de operar dos prestadores que atuam no mercado e na sua livre iniciativa de prestar serviços (**VODAFONE, págs. 80 e 81**), sem quaisquer obrigações de cobertura e de investimento associadas (**NOS, págs. 39 e 40**);

f) Que está em causa um desconto nos preços finais de lotes adquiridos por novos entrantes que configura um auxílio de Estado ilegal, por implicar uma perda da receita do Estado, distorcendo a concorrência (**MEO, págs. 37 e 38**) **(NOS, pág. 41)**; que o desconto se traduz na atribuição de um benefício injustificado e discriminatório (**VODAFONE, pág. 79**);

g) Que isoladamente, ou em conjunto, essas medidas constituem vantagens que são suscetíveis de distorcer a concorrência no mercado interno, criando dois grupos de empresas; que o seu caráter perpétuo permite que a vantagem se perpetue; e que terão efeitos no plano transfronteiriço (**NOS, pág. 40**);

h) Que a dimensão concorrencial não é a única em que assenta o sistema de referência do projeto de Regulamento, sendo que os novos entrantes não contribuirão para as restantes dimensões (**NOS, pág. 41**).

Entendimento da ANACOM

Quanto às alegações relativas à notificação prévia à CE das medidas que alguns interessados classificam como auxílios de Estado, importa esclarecer que não cabe à CE decidir com autoridade se uma determinada medida é, ou não, um auxílio de Estado. Os Estados-membros têm tanta obrigação e legitimidade como a CE para aferir se uma medida constitui um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). E, caso a Comissão e um Estado-membro discordem quanto a essa qualificação, caberá (mediante recurso) ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) decidir.

Tal como se evidencia no Parecer do Professor Doutor Miguel Sousa Ferro, junto ao processo administrativo e para o qual se remete, para todos os efeitos legais, os Estados-membros, por vezes, *"notificam medidas que entendem não constituírem auxílios de Estado, com o propósito de obter uma decisão da Comissão Europeia que confirme que a medida em causa não cai no âmbito do artigo 107.º(1) do TFUE. Mas esta é uma prerrogativa dos Estados-membros, não uma sua obrigação".*

O TJUE é que *"procede a uma fiscalização exaustiva da qualificação da medida em causa como um auxílio*[26]*. É importante que se realce esta natureza exaustiva do controlo judicial e a inexistência de margem discricionária da Comissão Europeia, porque daqui decorre que a qualificação de uma medida como auxílio de Estado, no sentido do artigo 107.º(1) do TFUE não está dependente de qualquer exercício discricionário de vontade pela Comissão Europeia, ou de qualquer aferição*

[26] Caso C-487/06 P British Aggregates Association EU:C:2008:757, parágs. 111-115.

subjetiva. É uma qualificação que resulta da aplicação de critérios legais objetivos, sindicáveis, em último lugar, pelo TJUE".

Daqui decorre, naturalmente, que *"a alegação por terceiros de que uma determinada medida é um auxílio de Estado não cria a obrigação do Estado-membro de notificar essa medida à Comissão Europeia, mesmo que por cautela, sempre que o Estado-membro entenda que a medida não preenche os requisitos do artigo 107.º(1) do TFUE".*

Do referido Parecer resulta ainda claro que *"as medidas criticadas pelos Interessados partilham da mesma característica que, mesmo que todos os demais requisitos estivessem preenchidos, torna a sua qualificação como um auxílio de Estado inadequada e prematura, na presente fase. Refiro-me à* ***incertidão e natureza puramente hipotética e eventual das alegadas vantagens*** (destaque nosso)*".*

Com efeito, *"****só se os direitos correspondentes a alguma(s) faixa(s) do espectro em causa vierem, efetivamente, a ser licitados e adquiridos por um ou mais novos entrantes é que se poderá discutir a existência de um auxílio****. Não faria qualquer sentido notificar, atualmente, uma medida de auxílio ad hoc que poderia nunca se vir a traduzir em qualquer vantagem para qualquer empresa (i.e., que nunca seria um auxílio)".*

Assim, num caso como o do leilão deve *"ponderar-se qual o momento em que as alegadas vantagens se tornam reais e deixam de ser meramente uma hipótese cuja efetivação depende de fatores externos ao Estado (regulador). Só nesse momento um hipotético auxílio, a existir, teria de ser notificado à Comissão Europeia antes de poder ser implementado".*

Quanto às medidas em concreto que, alegadamente, são suscetíveis de constituir auxílios de Estado, o Professor Doutor Miguel Sousa Ferro releva, desde logo, que é *"ponto assente na jurisprudência do TJUE que o espectro de radiofrequências é um recurso escasso, que os direitos de utilização têm um valor económico e que, ao fixar a remuneração de um direito de utilização desse espectro (incluindo taxas*

por atribuição de DUF e taxas pela utilização de espetro), o Estado pode conceder uma vantagem a uma empresa"[27].

Ademais, *"não existe uma vantagem e um auxílio, no sentido do artigo 107.º(1) do TFUE, se se tratar de «**uma medida justificada pela natureza e economia do sistema»**"*[28].

Dúvidas não existem que as medidas ora em questão visam alcançar objetivos regulatórios cuja prossecução está, por lei, cometida à ANACOM, sendo que se entende que as mesmas são cruciais para criar condições que viabilizem maior e melhor contestabilidade no mercado das comunicações eletrónicas, com o fim último de maximizar os benefícios para a população em geral e para o país como um todo.

Ora, refere o douto Parecer que *"aplicando por analogia a lógica do TJUE no caso Bouygues, se a ANACOM concluir que este conjunto de medidas são indispensáveis para (potencialmente se vir a) cumprir os objetivos do direito regulatório das comunicações eletrónicas, que neste contexto passam pela criação de condições para uma maior concorrência no mercado, então a medida é exigida pela natureza e economia do sistema e não constitui um auxílio no sentido do artigo 107.º(1) do TFUE"*[29].

No caso concreto do leilão ora em questão, as opções seguidas pela ANACOM decorrem da aplicação do quadro regulatório, nacional e da União Europeia, e visam assegurar o cumprimento, designadamente, dos princípios da livre concorrência e da igualdade de tratamento. E, neste específico contexto sectorial, *"mais do que inteiramente legítimo, **é esperado e exigido dos reguladores que criem as condições para uma maior concorrência nos mercados, em benefício dos consumidores, o que pode passar – como é o caso – pela instituição de incentivos que reduzam as barreiras de entrada e possam ajudar a tornar economicamente viável a entrada de novos operadores no mercado"***.

[27] Ver, e.g.: Caso C-462/99 Connect Austria EU:C:2003:297; Caso T-475/04 Bouygues c. Comissão EU:T:2007:196; e Caso C-431/07 P Bouygues c. Comissão EU:C:2009:223.
[28] Caso T-475/04 Bouygues c. Comissão EU:T:2007:196, para 97 (e jurisprudência aí citada).
[29] Ver, por analogia: Caso T-475/04 Bouygues c. Comissão EU:T:2007:196, paras 123 e 138-152; e Caso C-431/07 P Bouygues c. Comissão EU:C:2009:223, paras 43 e 97.

Assim, estando em causa **medidas que são necessárias para prosseguir missões públicas, elas não se enquadram no artigo 107.º(1) do TFUE**.

Conforme se salienta no referido Parecer, *"o direito dos auxílios de Estado não é um obstáculo à prossecução destes objetivos e cumprimento destas obrigações regulatórias.* ***Tecnicamente, exclui-se a existência de um auxílio pelo facto de a medida se enquadrar na natureza e economia do sistema.*** E acrescenta-se que, *ainda que o juízo da ANACOM a este respeito esteja sujeito a fiscalização pela Comissão Europeia e, em última linha, a controlo pelo TJUE, tanto aquela como este têm de respeitar a margem de discricionariedade da ANACOM ao concluir que as medidas em causa são necessárias para a prossecução dos objetivos regulatórios em causa, discordando daquela aferição apenas em caso de erro manifesto de apreciação".*

A ANACOM considera, portanto, que as opções que entendeu adequado adotar e que se traduzem nas medidas incluídas no projeto de Regulamento do leilão **não preenchem os requisitos de um auxílio de Estado, no sentido previsto no artigo 107.º, n.º 1 do Tratado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**, não sendo despiciendo sublinhar que as mesmas são acompanhadas (e até reforçadas) pela **AdC**.

Sem prejuízo, apresenta-se de seguida uma análise mais concreta do enquadramento das medidas evidenciadas pelas denunciantes, a saber:

Desconto

Como ponto prévio, importa salientar que uma medida similar já foi incluída no Regulamento n.º 560-A/2011, de 9 de outubro (Regulamento n.º 560-A/2011), relativo ao anterior leilão multifaixa promovido pela ANACOM, e não suscitou qualquer dúvida quanto a tratar-se de um auxílio de Estado ilegal. Aliás, este tipo de desconto estava enquadrado pelo Memorando de Entendimento celebrado em 2011 com a CE e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Tal como melhor se explicita no Parecer vindo de referir, esta medida não constitui um auxílio de Estado no sentido do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE, desde logo por se tratar de uma medida que se enquadra na natureza e economia do sistema, não

sendo claro que estejam reunidos os requisitos da existência de uma vantagem e da distorção significativa da concorrência.

Com efeito, não resulta da jurisprudência europeia e da prática decisória da CE que exista uma vantagem para um operador novo entrante se este pagar um preço mais reduzido pela utilização do espectro que um concorrente já instalado no mercado. Pelo contrário, a jurisprudência europeia sugere a inexistência de vantagem em tal situação, sujeita a uma aferição casuística.

Igualmente não é de todo evidente que a aquisição de direitos de utilização de faixas adicionais de espectro por um dos 3 oligopolistas do mercado nacional traga a estes concorrentes atuais o mesmo valor ou utilidade económica que a aquisição dos mesmos direitos por uma empresa que ainda não é titular de qualquer DUF para a prestação de serviços de comunicações eletrónicas, sobretudo quando a medida em causa apenas respeita à aquisição de pequenas quantidades de espectro, a que corresponde uma capacidade mais limitada de oferta de serviços.

Ademais, não se pode simplesmente presumir que existe uma vantagem, só porque existe uma diferença de preços no contexto em apreço. Pese embora esta vantagem tenha de ser demonstrada em concreto e quantificada, a ANACOM entende que existe, de facto, uma diferença de utilidade económica, associada a barreiras económicas de entrada no mercado que podem ser atenuadas através da introdução de medidas que nivelem a situação no terreno concorrencial, designadamente o desconto ou a reserva de espectro.

Por outro lado, mesmo que se identificasse nesta medida uma vantagem, tal não significa que a mesma conduzisse, necessariamente, a uma distorção significativa da concorrência.

Reserva de espectro

Esta medida igualmente não constitui um auxílio de Estado no sentido do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE, por se tratar de uma medida que se enquadra na natureza e economia do sistema, não sendo claro que estejam reunidos os requisitos da existência de uma vantagem, de distorção significativa da concorrência e de utilização de recursos estatais.

Não só Portugal não foi o único Estado-membro que entendeu ser necessária esta medida para prosseguir os objetivos regulatórios, como o próprio legislador europeu, já em 2012, salientou na Decisão n.º 243/2012/UE do Parlamento e do Conselho, de 14 de março de 2012, que a reserva de faixas para novos entrantes (bem como outros mecanismos de discriminação positiva dos novos entrantes) é uma das ferramentas que pode ser usada pelos Reguladores para fomentar a concorrência efetiva no mercado das comunicações móveis. E esta filosofia mantém-se atual no artigo 52.º do CECE.

Também não é evidente que a reserva de uma faixa de espectro para licitação apenas por potenciais novos entrantes no mercado, por si só, lhes confira uma vantagem concorrencial no mercado.

Para além de ter de se aguardar pelo desfecho do leilão – para se confirmar se alguma das faixas reservadas é atribuída a algum novo entrante –, a medida em si não é apta a atribuir-lhes uma vantagem concorrencial, apenas lhes confere acesso ao mercado, e não é apta a afetar os termos ou as condições em que esse novo entrante vai concorrer no mercado.

Consequentemente, também não parece estar preenchido o requisito de uma distorção sensível da concorrência, nem a medida constitui uma qualquer evidente concessão ou abdicação de recursos estatais.

Poderá ser extremamente difícil ou impossível determinar qual o montante que teria sido licitado pelos operadores existentes pelas faixas reservadas, caso lhes tivesse sido permitido licitá-las e, portanto, qual o montante dos recursos de que teria abdicado o Estado em consequência desta medida (se algum). A isto acresce o facto de não se poder concluir que o comportamento dos operadores e licitantes no leilão com a configuração atual seria o mesmo se o leilão não incluísse a reserva das faixas em causa.

Aliás, Peter Cramton[30], um economista de renome, especialista em leilões, defende que a reserva de espectro, ao criar condições que permitem a participação de novos entrantes, conduz a uma dinâmica mais competitiva, aumentando a procura mesmo

[30] Disponível em https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/SLPB-002-19-Shaw-attachment1.pdf/$FILE/SLPB-002-19-Shaw-attachment1.pdf.

em lotes não incluídos na reserva de espectro, pelo que não há necessariamente perda de receita para o Estado.

Isenção de obrigações

Importa antes de mais clarificar que não existe qualquer "*isenção eterna*" ou redução de obrigações de desenvolvimento de rede e de cobertura para novos entrantes que se aplicariam, em situação idêntica, aos concorrentes existentes.

Com efeito, as obrigações de desenvolvimento de rede aplicar-se-ão aos titulares de direitos que, após o leilão, passem a deter espectro na faixa dos 3,6 GHz, sendo diferenciadas consoante a quantidade de espectro obtida: 50 MHz e 60 a 100 MHz. Logo, um novo entrante não ficará necessariamente isento destas obrigações, as quais são fixadas independentemente de estarem já presentes no mercado ou não. Aliás, com as alterações que ora se introduzem, um novo entrante, que celebre um acordo de itinerância (*roaming*) nacional ficará sempre sujeito a obrigações de cobertura da população.

Quanto às **obrigações de cobertura** associadas aos 700 MHz, ainda que as mesmas sejam menores para novos entrantes, nota-se que a faixa não se encontra reservada, pelo que pode ser, desde o início, licitada por todos. Consoante o que se verificar no final do leilão, os direitos sobre este espectro poderão vir a ser adquiridos por um novo entrante e/ou por um concorrente existente.

Conforme melhor se explana no referido Parecer, entende-se que esta medida também não consubstancia qualquer auxílio e muito menos ilegal por estar em causa, tal como nas demais, uma medida que se enquadra na natureza e economia do sistema. E mesmo se a qualificação como auxílio de Estado não tivesse já sido afastada por esse motivo, igualmente não se verifica o preenchimento dos requisitos da existência de uma vantagem, de distorção significativa da concorrência e de utilização de recursos estatais.

Tendo presente o vindo de expor e o recorte das condições de investimento/cobertura previstas no projeto de Regulamento, considera-se que um novo entrante que queira ser um concorrente com uma quota de mercado que se possa começar a aproximar da dos concorrentes existentes terá, forçosamente, de adquirir direitos de utilização de espectro relativos a faixas em que será sujeito a

obrigações, tal como os demais operadores. E nota-se, adicionalmente, que independentemente da quantidade de espectro adquirida, também lhe serão requeridos investimentos decorrentes de poder aceder às redes dos operadores sujeitos a obrigação de acesso à rede, conforme explicitado mais à frente no ponto 3.7.8., pelo que também quanto a este aspecto esta medida não se traduz numa vantagem para alguma empresa e que distorça a concorrência.

No que se refere às **obrigações de desenvolvimento de rede** nota-se que as mesmas são previstas de modo neutro, independentemente de quem venha a adquirir as faixas de espectro em causa, pelo que daí não decorre uma vantagem ou desvantagem concorrencial atribuída pela ANACOM ao novo entrante.

As **obrigações de cobertura**, por seu lado, só variam entre concorrentes existentes e novos entrantes quanto à aquisição dos lotes na faixa dos 700 MHz. Para se identificar uma vantagem resultante desta diferença, teria de se concluir que a utilidade económica da aquisição dessas faixas é idêntica para os operadores existentes e para os novos entrantes ou que a diferença do montante de custos poupados pela ausência dessas obrigações é superior à diferença da utilidade económica da aquisição dessas faixas. Este é um exercício extremamente complexo, sendo, portanto, no mínimo, muito prematura a sua conclusão de que a medida se traduz numa vantagem.

Por fim, mesmo que se identificasse um menor grau de obrigações de desenvolvimento de rede e/ou cobertura que, neste contexto, se traduzisse numa vantagem para um (eventual) novo entrante, tal vantagem não assentaria na utilização de recursos estatais, nem positiva nem negativamente.

Acesso à rede

No contexto exposto, também se entende que esta medida não constitui um auxílio de Estado no sentido do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE, por se tratar de uma medida que se enquadra na natureza e economia do sistema. Ainda que assim não fosse, não se verificam preenchidos os requisitos de distorção significativa da concorrência e de utilização de recursos estatais.

Quanto a esta medida, importa notar que o facto de os concorrentes existentes não beneficiarem de um direito de acesso não os coloca em desvantagem

concorrencial, desde logo porque as características das suas redes tornam supérfluo tal acesso. E é exatamente a diferença de posição entre operadores (atuais e novos entrantes) que torna necessária esta medida regulatória para garantir um "*level playing field*", que seria impossível sem este mecanismo de acesso às redes.

Ademais, o facto de um (hipotético) novo entrante não ser obrigado a conceder acesso a outros operadores não lhe cria uma vantagem concorrencial relativamente aos operadores que têm de conceder esse acesso e que são devidamente remunerados por concederem tal acesso.

Por fim constata-se que mesmo que a medida implicasse qualquer custo acrescido, não remunerado, para os operadores a quem a obrigação de concessão de acesso é imposta, que não é o caso, tal não se traduziria na utilização (positiva ou negativa) de recursos estatais.

Conclui-se, portanto, **que as opções que a ANACOM entendeu adequado tomar** e que se traduzem nas medidas incluídas no projeto de Regulamento do leilão **não preenchem os requisitos de um auxílio de Estado,** no sentido previsto no artigo 107.º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), pelo que **não existe qualquer obrigação de notificação à Comissão Europeia**.

Não obstante, a ANACOM não deixou, naturalmente, de ponderar os argumentos expendidos pelos referidos interessados sobre estas e as demais matérias, tendo decidido promover ajustes nas medidas ora em questão conforme melhor se analisa e evidencia nos pontos 2.8 e 3.7.8.

2.6 Quanto à nova conjuntura – pandemia

São diversas as pronúncias que incidem sobre as alterações que decorrem da situação de pandemia causada pela COVID-19 e o impacto que tem no mercado (**AdC, pág. 2**) (Ericsson Telecomunicações, Lda. – **ERICSSON, pág. 2**) (**MEO, págs. 21 a 25**) (**NOS, págs. 11 e 12**) (**VODAFONE, págs. 21 a 25**).

2.6.1. Em particular, são de destacar as seguintes alegações:

a) A pandemia alterou os padrões de consumo e as comunicações eletrónicas tornaram-se ainda mais essenciais para os cidadãos trabalharem, adquirirem bens e estabelecerem relações sociais (**AdC, pág. 3**) (**ERICSSON, pág. 2**);

b) A pandemia, segundo o Ericsson Mobility Report, de junho de 2020, levou a um aumento global de 1 hora no tempo despendido diariamente na utilização de banda larga móvel, tendo sido este aumento mais significativo em regiões mais remotas com penetração de rede fixa insuficiente, onde as redes móveis constituem a única forma possível de conectividade de banda larga – essencial para suportar atividades tais como o teletrabalho ou a telescola (**ERICSSON, pág. 2**);

c) A pandemia, segundo o referido Ericsson Mobility Report levou a que 6 em cada 10 consumidores referissem uma visão muito positiva daquele que poderia ter sido o papel desempenhado pelas redes 5G durante esta crise (**ERICSSON, pág. 2**);

d) A pandemia acentuou as assimetrias entre as regiões e as dificuldades de acesso aos serviços de comunicações eletrónicas, prejudicando a possibilidade do teletrabalho e do ensino à distância (**Câmara Municipal (CM) de Albergaria-a-Velha, CM de Boticas, CM de Ourém, CM de Porto de Mós, CM de São João da Pesqueira, CM de Serpa, CM de Vila Velha de Rodão, Junta de Freguesia (JF) de Abrã, JF de Alcobertas, JF de Barão de S. Miguel, JF de Campeã, JF de Castelo de Penalva, JF de Côta, JF da Junqueira, JF de Landeira, JF de Luz, JF de Olalhas, JF de Picote, JF de Portimão, JF de Ribeirinha, JF do Rosário, JF de São Bento, JF de São Pedro de Agostém, JF de São Pedro do Esteval, JF de Sátão, JF de Soalhães União de Freguesias (UF) de Cernache de Bonjardim, Nesperal e Palhais , UF de Rio de Couros e Casal dos Bernardos, UF de São Miguel, Santa Eufémia e Rabaçal**);

e) Portugal irá sofrer uma grande contração económica e uma grave pressão orçamental (**NOS, pág. 11**), tendo diversas entidades nacionais (Conselho de Finanças Públicas e Banco de Portugal) e internacionais [CE, Banco Central Europeu (BCE) e FMI) publicado dados com projeções e proferido declarações no sentido de se estar perante uma grave recessão económica com a

contração das economias europeia e nacional (**MEO, págs. 21 a 25**) (**VODAFONE, págs. 21 e 22**);

f) Não obstante a pandemia, as redes de comunicações eletrónicas atuais demonstraram resiliência e flexibilidade, contribuindo para a aceleração da transição digital da economia e da sociedade portuguesa (**MEO, pág. 24**) (**NOS, pág. 11**) (**VODAFONE, pág. 23**), estando o próprio programa do Governo, na parte relativa à transição digital, alicerçado em redes de qualidade e resilientes (**VODAFONE, pág. 22**), sendo as redes existentes fundamentais, tal como foi reconhecido através do Louvor concedido pelo Secretário de Estado para a Transição Digital, em 16 de junho de 2020 (**NOS, pág. 20**) (**VODAFONE, pág. 23**);

g) A alteração do enquadramento resultante da COVID-19 agravou o desvio entre as condições propostas pela ANACOM para a atribuição do espectro e as que são necessárias para o sector continuar a "*ser um pilar de desenvolvimento do país"* (**NOS, pág. 10**);

h) Este novo contexto impõe uma gestão e aplicação criteriosa de recursos públicos e privados (**NOS, pág. 11**) (**VODAFONE, pág. 24**);

i) A alteração do contexto, designadamente em virtude do efeito da contração económica e financeira no sector e da aceleração digital provocado pela pandemia causada pela COVID-19, terá de obrigar a repensar a estratégia nacional para o 5G, e nomeadamente o projeto de Regulamento (**MEO, pág. 24**) (**NOS, págs. 11 e 12**) (**VODAFONE, págs. 23 a 25 e 90**);

j) O sector tem de se manter concorrencial face à essencialidade dos serviços que presta (**NOS, págs. 11 e 12**), devendo ser incentivado o investimento de todos os operadores (**NOS, pág. 12**) e promovido o investimento em redes seguras, resilientes e capazes de assegurar fornecimento e prestação contínuos de serviços de elevada qualidade, potenciando a inovação e a digitalização do País, vitais para o novo modo de vida e para o incremento da competitividade da economia nacional, reforçando o grau de compromisso dos operadores com o seu desenvolvimento (**VODAFONE, págs. 23 e 24**); devendo ser revistas as prioridades para garantir que os investimentos no 5G

não ocorrem de forma prematura e não se privam os operadores dos recursos necessários para investir na expansão de cobertura, qualidade e resiliência das redes e serviços atuais, para os quais existe uma procura latente ainda não satisfeita e que se pretende estimular (**MEO, pág. 24**);

k) É "*imprudente, desaconselhável, para não dizer mesmo irresponsável"* ignorar a alteração profunda do contexto e as respetivas ameaças e oportunidades resultantes da aceleração digital e insistir em soluções passadas que já não se consideravam adequadas para promover o investimento e a concorrência no sector (**NOS, pág. 11**);

l) Deve ponderar-se a alteração do procedimento de atribuição, adequando-o às novas exigências, salvaguardando o equilíbrio entre as obrigações a impor e a fundamentação das diversas regras e condições nele previstas, mesmo que para tal seja necessário realizar uma nova consulta (**VODAFONE, págs. 24 e 25**);

m) Nas atuais circunstâncias, não estarão reunidas as condições mínimas necessárias para lançar e concluir o leilão antes do final do ano, admitindo-se com maior probabilidade que tais condições só ocorram no 1.º trimestre de 2021 (**MEO, pág. 25**).

2.6.2. Quanto à necessidade de revisão do projeto de Regulamento face ao contexto da pandemia, salienta-se os seguintes contributos:

a) Deve ser garantido o acesso de todos os interessados ao espectro necessário para a introdução e desenvolvimento do 5G (**NOS, pág. 12**) (**VODAFONE, pág. 24**); esse espectro não deve ser fragmentado (**NOS, pág. 14**) e deve ser promovida a utilização efetiva dos recursos atribuídos (**VODAFONE, pág. 24**);

b) A atribuição de espectro na faixa dos 900 MHz e dos 1800 MHz é de importância estratégica para a aceleração da transição digital promovida pelo Governo (**MEO, pág. 39**) (**NOS, págs. 12 a 15**); **[Início da Informação Confidencial – IIC]**

[Fim da Informação Confidencial – FIC] (**NOS, págs. 12 a 15**); o leilão deve permitir o reforço de capacidade das redes atualmente existentes através do acesso ao espectro

nas faixas de 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz, em igualdade de circunstâncias e de forma não discriminatória, sem reservas nem descontos entre diferentes entidades (**VODAFONE, págs. 23 a 24**);

c) As obrigações impostas devem ser reponderadas face à exigência e nível de investimento que têm associado (**MEO, pág. 25**), devendo ser alargados os respetivos prazos de cumprimento (**VODAFONE, págs. 23 e 24**), revistos em baixa os preços de reserva (**MEO, págs. 25 e 56**) (**NOS, págs. 12 e 25**) (**VODAFONE, pág. 29**), nomeadamente dos 700 MHz e dos 3,6 GHz (**MEO pág. 25**); e que os custos sejam ajustados sob a forma de taxas de utilização de espectro ao longo do período da vigência dos seus títulos (**VODAFONE, págs. 23 e 24**), e que o valor das taxas de utilização do espectro seja reduzido em, pelo menos, 50%, sendo garantida a sua estabilidade durante toda a duração dos direitos de utilização de frequências (**NOS, págs. 12 e 28 a 30**);

d) Que sejam estabelecidas obrigações focadas onde existe procura e nos agentes de transição digital, onde é gerado maior valor acrescentado (**NOS, pág. 12**), que seja dada prioridade à "*expansão de capacidade em alinhamento com a procura efetiva de serviços, tendo igualmente em consideração a relevância estratégica de dotação de capacidade em áreas geográficas específicas ou para organismos e infraestruturas estruturais para o funcionamento da economia"* (**VODAFONE, págs. 23 e 24**).

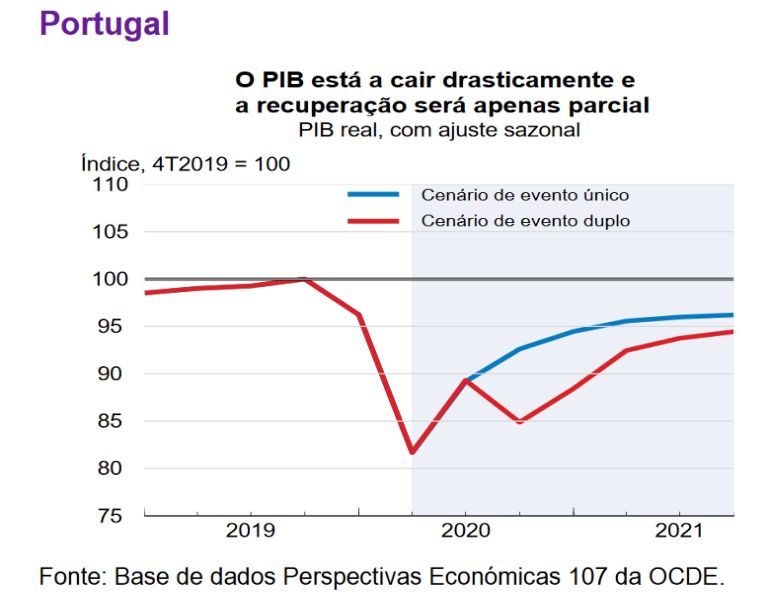
Entendimento da ANACOM

A ANACOM reconhece que o contexto vivido atualmente decorrente do surto de COVID-19 obrigou, pela sua excecionalidade e dimensão, à revisão das perspetivas económicas e orçamentais, tanto a nível nacional como internacional, e apresenta grandes desafios e renovadas exigências para o país e para diversos sectores da economia, incluindo para o sector das comunicações eletrónicas.

Ainda que não existam consensos sobre a severidade da crise económica, como referido em algumas das pronúncias, as previsões de entidades nacionais (Banco de Portugal e Conselho de Finanças Públicas) e internacionais (BCE, CE e FMI) apontam para uma recessão económica com a contração da economia europeia e da economia nacional, o que deverá, consequentemente, impactar o mercado de

comunicações eletrónicas nacional, podendo gerar alguma incerteza sobre as perspetivas futuras.

De acordo com a última Projeção Económica da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), de junho de 2020[31], no caso de não se registar uma nova vaga de epidemia, o crescimento económico deverá diminuir 9,4%, com uma recuperação de 6,3% em 2021. Na presença de uma segunda vaga, a OCDE prevê que a economia se contraia 11,3% em 2020, e o que implicará uma recuperação mais lenta, em virtude da debilidade das exportações, do aumento da incerteza, das insolvências adicionais e do aumento do desemprego.



Fonte: Base de dados Perspectivas Económicas 107 da OCDE.

Os dados publicados pelo Banco de Portugal em outubro de 2020[32], indicam que a atividade na economia portuguesa cairá de forma acentuada em 2020, com uma redução do produto interno bruto (PIB) de 8,1%. No entanto, salienta ainda que apesar da severidade do impacto, a queda na atividade no segundo trimestre de 2020 não foi tão profunda como havia sido antecipado.

Neste enquadramento, o carácter indispensável e crítico dos serviços de comunicações eletrónicas terrestres (SCET) foi evidenciado, bem como a capacidade das empresas nacionais de responderem e de se adaptarem às exigências decorrentes da situação de pandemia, possibilitando que num espaço

[31] Disponível em: http://www.oecd.org/economy/retrato-economico-portugal/.
[32] Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_out2020_p.pdf.

de tempo muito reduzido os agentes económicos e a população em geral pudessem alterar os seus métodos de trabalho, de estudo e de interação social. Aliás, a nível europeu, assistiu-se a uma situação equivalente, com os prestadores e operadores dos diversos países a fazerem face a acréscimos significativos de tráfego. O novo contexto, decorrente das medidas de restrição declaradas no âmbito do Estado de Emergência pela COVID-19, nomeadamente o recurso generalizado ao trabalho à distância e ao ensino remoto[33], alterou, de forma significativa, os padrões de utilização dos serviços de comunicações eletrónicas.

De acordo com a análise da ANACOM publicada em março de 2020[34], as medidas de combate à COVID-19 resultaram, naquele período, num crescimento significativo do tráfego de voz, mais 47%, do qual 41% era móvel e 94% fixo, e do tráfego de dados, mais 52%, do qual 24% era móvel e 54% fixo, do que no período anterior à pandemia.

A informação relativa ao primeiro semestre de 2020 indica que o acréscimo de tráfego de voz móvel foi de 17% face ao 1.º semestre de 2019 e a duração média das chamadas, que atingiu um máximo histórico, de 203 segundos, mais 41 segundos do que no mesmo período de 2019. O número de minutos de conversação por acesso de voz móvel no 2.º trimestre de 2020 aumentou 17,9% face a igual período do ano anterior.

Nota-se que o elevado aumento no número de minutos não refletiu um aumento no número de chamadas, que até registou um decréscimo de 6,8%, mas resultou da duração média das chamadas, que verificou um aumento de 25,4% face ao mesmo período do ano anterior.

As medidas referidas contribuíram adicionalmente para o crescimento do tráfego de Internet em banda larga móvel, para o que também contribuíram as ofertas promocionais lançadas pelos prestadores de maior dimensão[35], tendo esse tráfego aumentado 33,9% face aos valores registados no 2.º trimestre de 2019, estimando a ANACOM que nas primeiras quatro semanas do estado de emergência este

[33] De acordo com a informação divulgada pela Marktest a 19 de março de 2020 42% dos portugueses encontravam-se numa situação de teletrabalho (https://www.marktest.com/wap/a/n/id~2604.aspx).
[34] Disponível em: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1519947.
[35] A MEO, a NOS e a VODAFONE ofereceram aos seus clientes 10GB de dados móveis para utilização durante um período de 30 dias. A oferta esteve disponível para subscrição de 17 a 31 de março, para os clientes particulares ou empresariais.

tráfego tenha crescido cerca de 8,5% em termos médios. Este crescimento também se constata no tráfego mensal por utilizador, que aumentou 28,9% face ao período homólogo, verificando-se que o consumo médio chegou aos 4,5 GB/mês.

O tráfego de *roaming*, por seu lado, registou decréscimos face ao período homólogo, em particular no caso do tráfego de Internet, que diminuiu 27,5% no caso do *roaming in* e 7,2% no caso do *roaming out,* o qual registou, pela primeira vez desde 2010, taxas de crescimento negativas face ao semestre anterior. Esta variação negativa em todos os tipos de tráfego, quer de *roaming in* quer de *roaming out* resultou das restrições impostas às viagens internacionais.

Nota-se que apesar do aumento de tráfego, o número de acessos móveis com utilização efetiva no primeiro semestre de 2020 registou uma diminuição de 1,9%, encontrando-se no limite inferior do intervalo de previsão resultante da tendência histórica.

No que concerne à banda larga fixa, salienta-se o aumento recorde do tráfego mensal por acesso, num acréscimo de 61,1% relativamente ao mesmo semestre de 2019. O tráfego médio mensal por acesso registou o valor mais elevado até à data, tendo atingido 185,2 GB (+53,6% que no 1.º semestre de 2019). A ANACOM estima que em média o tráfego de dados fixos tenha aumentado 59% durante o estado de emergência.

No que diz respeito à evolução do número de acessos à Internet em local fixo, os dados indicam que a sua evolução ficou dentro do intervalo de previsão resultante da tendência histórica, exceto no caso das redes móveis em local fixo, que ficou ligeiramente acima do intervalo de previsão, o que poderá ser justificado pela substituição do local de utilização resultante do impacto da COVID-19.

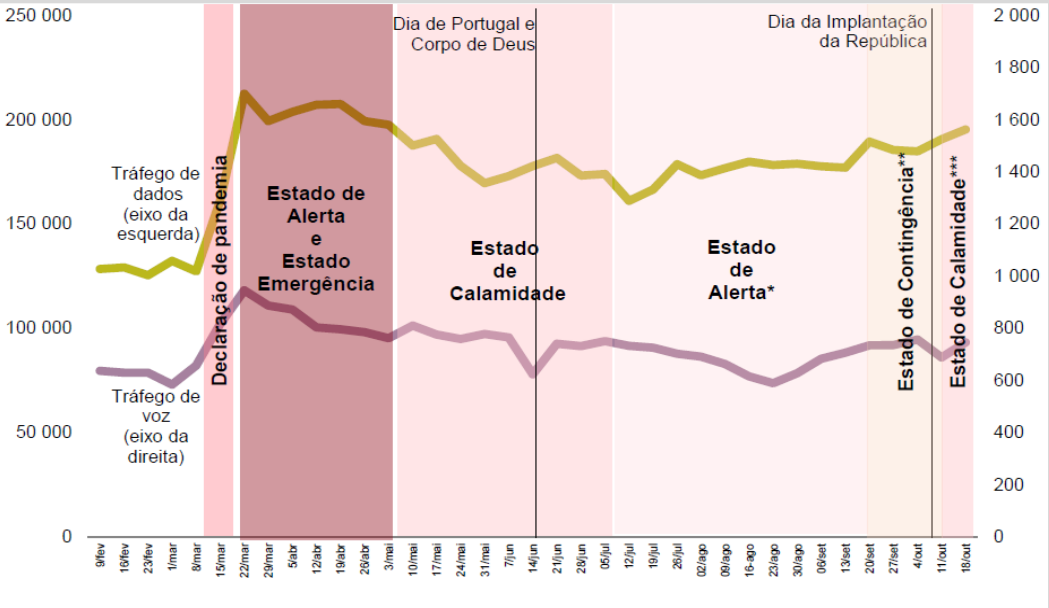
A evolução dos dados publicados semanalmente pela ANACOM face ao período pré-COVID referente à semana de 12 a 18 de outubro[36], – passado o estado de emergência e o estado de calamidade, mas tendo entretanto sido declarada situação de contingência, até 14 de outubro, e mais recentemente, tendo sido declarada novamente o estado de calamidade, que vigora desde 15 de outubro –

[36] *Vide* relatório sobre o Tráfego de comunicações eletrónicas e de encomendas – semana de 12-18.10.2020, disponível em: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1566026 .

permite verificar que o tráfego de voz se encontrava 14% acima do verificado no período pré-COVID, sendo que 89% é tráfego móvel. O tráfego de voz móvel encontrava-se 14% acima do verificado no período pré-COVID e o de voz fixa 8% abaixo.

O tráfego de dados continua elevado, encontrando-se 53% acima do contabilizado no período anterior à declaração de pandemia, sendo que o tráfego de dados fixo é o que apresenta o maior desvio, com mais 57%, representando 95% do total do tráfego de dados. O volume de dados móveis foi 6% superior ao contabilizado naquele período.

Figura 1 – Evolução semanal do tráfego de voz e de dados desde fevereiro de 2020



Unidade: TB (eixo da esquerda), Milhões de minutos (eixo da direita)

Fonte: ANACOM

Nota: * Estado de calamidade em 19 freguesias da Grande Lisboa que vigorou de 1 a 31 de julho, tendo passado a estado de contingência a partir de 1 de agosto; Estado de calamidade na Região Autónoma da Madeira e em cinco ilhas da Região Autónoma dos Açores; Estado de contingência na restante Área Metropolitana de Lisboa; Estado de alerta no restante território.

** Estado de contingência em Portugal continental a partir de 15 de setembro; continuação do Estado de calamidade na Região Autónoma da Madeira e em cinco ilhas da Região Autónoma dos Açores; Estado de alerta nas restantes ilhas da Região Autónoma dos Açores.

*** Estado de calamidade em Portugal a partir de 15 de outubro.

Importa ainda notar que, de acordo com a informação disponibilizada pelos operadores, não foram referidas situações de congestionamento relevantes, o que acompanha a informação veiculada pelo Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (BEREC) e pela CE, que na sua declaração conjunta

sobre o aumento de tráfego na sequência da COVID-19, de março de 2020, declararam não se terem verificado até àquela data grandes congestionamentos de tráfego nos Estados-membros da União Europeia (UE) e que os operadores estariam a conseguir reagir à situação, sendo o mesmo verificado nos relatórios mais recentes[37]. Desde essa data também não existem registos de congestionamentos significativos noutros países da Europa.

São ainda de salientar, neste âmbito, as declarações públicas dos operadores em atividade em Portugal de que procederam ao reforço da capacidade das suas redes para fazer face aos aumentos de tráfego e para continuar a assegurar a integridade e a continuidade das redes.

Não obstante, importa realçar que, apesar do acima referido quanto ao aumento do tráfego, quanto a não se terem registado situações significativas de congestionamento do tráfego e quanto ao reforço que os operadores de rede móvel terão efetuado da capacidade disponibilizada para fazer face a esses problemas, as lacunas que já se constatavam anteriormente em relação à cobertura e à capacidade das redes móveis estão longe de estar supridas. Pelo contrário, em muitos casos agravaram-se, designadamente, em resultado das maiores exigências a nível de trabalho remoto e de ensino à distância que tornaram mais evidentes e mais impactantes essas lacunas. Não sendo estes problemas tão relevantes em zonas urbanas, relevam-se as preocupações que, em particular os representantes dos poderes locais (municípios e freguesias) de zonas mais rurais e remotas, bem como as populações dessas áreas, têm suscitado junto da ANACOM, quer no âmbito desta consulta, quer noutros contextos, e frequentemente junto da comunicação social. Nessas localidades, as populações e, em particular, os trabalhadores que carecem de recorrer ao teletrabalho e os estudantes que precisam do acesso à Internet para garantir o acesso ao ensino à distância, continuaram a ser confrontados com inúmeras dificuldades no acesso à Internet. Efetivamente, aí não se registaram problemas de congestionamento do tráfego, já que os défices registados têm a sua origem a montante, na inexistência de redes móveis com níveis de cobertura adequada.

[37] Disponível em https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/9382-berec-summary-report-on-the-status-of-internet-capacity-regulatory-and-other-measures-in-light-of-the-covid-19-crisis.

Ainda que as receitas do sector tenham vindo a diminuir nos últimos anos em função das quebras de receita da ALTICE PORTUGAL, em contraponto, a NOS e a VODAFONE têm registado aumentos das receitas anuais nos últimos 5 exercícios. É certo que neste momento não é ainda possível quantificar o impacto financeiro no sector nacional das comunicações eletrónicas da nova conjuntura económica condicionada pelo período de pandemia. No entanto, é de notar que, no primeiro semestre do ano, a ALTICE PORTUGAL[38] e a NOS[39] anunciaram uma redução nas suas receitas de telecomunicações face ao período homólogo do ano anterior, de -0,9% e -7,8%, respetivamente. A VODAFONE, na sua comunicação relativa aos resultados do primeiro trimestre do ano fiscal 2020-2021 (abril a junho)[40], anunciou um ligeiro crescimento nas Receitas de Serviços (+0,7%), face ao período homólogo do ano anterior, afirmando que esse resultado foi impulsionado pelo segmento fixo, ao contrário do que se verificou no segmento móvel, que registou uma quebra das receitas.

Na informação disponibilizada publicamente por estes operadores, é referido que a quebra nas receitas foi afetada pelo encerramento das lojas, suspensão da faturação de canais *Premium* Desportivos e diminuição da receita de *roaming*.

Com o fim do estado de emergência, algumas das situações que terão condicionado as receitas dos operadores poderão já estar ultrapassadas, pois ainda que inicialmente com limitações, as lojas entretanto abriram, as fronteiras e alguns corredores aéreos também já se encontram abertos, verificando-se um aumento da circulação de e para Portugal, a faturação de canais *premium* de desporto deixou de estar suspensa a 31 de maio de 2020 – fatores que, em conjunto, poderão contribuir, de forma positiva, para os resultados dos operadores.

Aliás, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE), no seu 25.º relatório semanal – Acompanhamento do impacto social e económico da pandemia[41], publicado em setembro de 2020 e referente a agosto, os dados apontam para uma

[38] Disponível em: https://www.telecom.pt/pt-pt/media/comunicados/Paginas/2020/julho/Resultados-Altice-Portugal---1%C2%BA-Trimestre-2020.aspx.
[39] Disponível aqui: https://www.nos.pt/institucional/PT/investidores/nos-em-numeros/Paginas/resultados.aspx .
[40] Disponível em: https://www.vodafone.pt/press-releases/2020/7/crescimento-das-receitas-de-servicos-da-vodafone-desacelera-fruto-da-pandemia-covid-19.html.
[41] Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=453219466&DESTAQUESmodo=2.

redução menos intensa da atividade económica, e que melhorou no período de junho a agosto.

Acresce que os sectores económicos não são afetados diretamente da mesma forma, sendo que em Portugal sectores como o turismo e os sectores que lhes estão associados, terão um impacto muito significativo na evolução da retoma da atividade económica. Contudo, outros sectores, como é o caso das comunicações eletrónicas, não só confirmaram que são absolutamente cruciais para o funcionamento do nosso país e da sua economia, como, decorrente dessa relevância por demais reconhecida pela população em geral, para além das empresas e instituições diversas, que entendem estar perante um bem essencial, continuarão a ter um peso muito importante ao nível do consumo das famílias, das empresas e das demais instituições.

A importância que os serviços de comunicações eletrónicas têm para a Economia e para a população em geral traduz-se numa menor capacidade de os consumidores e utilizadores reduzirem a sua despesa em telecomunicações, face a outro tipo de despesas, sendo este carácter relativamente inelástico da procura por estes serviços que poderá proteger mais o sector durante a crise económica. Sem prejuízo, de este sector, tal como os demais, poder ter de fazer face a um potencial problema resultante de uma eventual pressão sobre o custo de capital e capacidade de financiamento num contexto de maior incerteza económica e financeira.

A este respeito, no mais recente boletim económico do Banco de Portugal, de outubro de 2020[42], é dada informação sobre o impacto médio em abril-junho da pandemia no volume de negócios por sector, o sector da *informação e comunicação* é dos menos afetados, claramente inferior a sectores como o comércio, a construção, as indústrias têxtil, vestuário e couro, os transportes, as atividades artísticas e o alojamento e restauração.

Assim, é expectável que, embora afetadas pela pandemia, as empresas do sector enfrentem condições de mercado, a nível da procura, que lhes permitam recuperar mais rapidamente do que eventualmente acontecerá noutros sectores. Esta

[42] Disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_out2020_p.pdf.

expectativa está, aliás, alinhada com as conclusões da agência de notação Moodys que, na sua comunicação de abril de 2020[43], referiu que apesar das empresas de telecomunicações não estarem imunes aos efeitos negativos provocados pela pandemia ao nível do recurso ao crédito, *"(…) the effect on cash flow will be mostly neutral as companies move quickly into "cash save mode" by reducing operational expenditure, and cutting marketing and advertising spending. Other companies will go further by shrinking dividends and capital expenditure."*

Em relação à recuperação da economia nacional, no referido boletim económico do Banco de Portugal são realçadas as medidas adotadas ao nível financeiro para criar as condições para uma mais rápida recuperação, sendo referido que "*A política monetária acomodatícia foi assegurada com a manutenção de taxas de juro negativas, um reforço das orientações quanto à manutenção do nível de taxas no futuro, um aumento substancial das compras de ativos e uma ampla provisão de liquidez ao sistema financeiro. Estas medidas contribuíram para que, apesar do aumento do risco de crédito, as condições de financiamento do setor privado não financeiro permanecessem favoráveis, em particular quando considerada a magnitude sem precedentes dos efeitos da pandemia".*

Embora sublinhando um grau de incerteza em relação às projeções apresentadas, o Banco de Portugal indica que se espera para o segundo semestre de 2020 "*uma recuperação da atividade, que se traduz numa variação homóloga de -6,8%, com heterogeneidade setorial, enquadrada pelo gradual levantamento das medidas de contenção e pelas medidas de política económica. Esta recuperação será parcial, projetando-se um aumento da subutilização dos recursos produtivos em 2020, incluindo no mercado de trabalho. A inflação permanecerá contida em torno de 0%*"; e que "*a atividade na economia portuguesa cairá de forma acentuada em 2020, com uma redução do PIB de 8,1%, o que traduz uma revisão em alta face ao Boletim Económico de junho*".

Existe, portanto, um impacto significativo na economia, mas não afeta de igual forma todos os sectores e poderá não ser tão negativo como o inicialmente

[43] Disponível em: https://www.moodys.com/research/Moodys-European-telecoms-operators-revenues-to-decline-as-coronavirus-effects--PBC_1221570?WT.mc_id=AM%7ERmluYW56ZW4ubmV0X1JTQl9SYXRpbmdzX05ld3NfTm9fVHJhbnNsYXRpb25z%7E20200402_PBC_1221570.

projetado. Ainda assim, segundo o Banco de Portugal, "*no final do ano a atividade ainda deverá ser inferior à observada no final de 2019. A natureza parcial da recuperação resulta da manutenção de restrições à atividade em alguns setores, da redução da capacidade produtiva e do clima de elevada incerteza, que reforça a adoção de comportamentos de aversão ao risco*".

Por outro lado, o impacto económico da pandemia não torna menos relevante a necessidade de promover maiores níveis de concorrencialidade no mercado. Nem torna menos importante a necessidade de reforçar os níveis de cobertura onde estes apresentam deficiências, em particular nas zonas menos densamente povoadas. Pelo contrário, os objetivos de interesse público que estão subjacentes às medidas que integram o projeto de Regulamento mantêm a sua relevância, mantendo-se essenciais para a sua prossecução (a este respeito remete-se para os entendimentos constantes dos pontos 2.7 e 2.8). Aliás, a recuperação económica exige níveis de conectividade acrescidos, ofertas diversificadas e inovação, aspectos que são globalmente potenciados com uma maior contestabilidade do mercado. Noutro âmbito, a recuperação económica num mundo digital não pode deixar de estar assente numa cobertura de redes móveis mais abrangente e que constitua um garante da coesão económica e social. Como tal, as obrigações de cobertura e de desenvolvimento da rede, devendo ser proporcionais, têm de ter subjacente um nível de exigência compatível com as necessidades da população e da economia e atender ao facto de que a sua maximização também poderá passar pela utilização do roaming *nacional* em áreas de menor densidade, para permitir o cumprimento de obrigações de cobertura, com poupanças de custos para os operadores e benefícios para os utilizadores finais.

Note-se que, sem prejuízo do alegado pela **MEO**, pela **NOS** e pela **VODAFONE** quanto à necessidade de recentrar objetivos e metas, ou seja garantir o reforço imediato das redes e dos operadores existentes em detrimento de objetivos de médio prazo mais associados a novas tecnologias e em detrimento de medidas que criem condições de acesso ao mercado mais equitativas, as referidas empresas não demonstram que, no curto prazo, com as respetivas redes e suportando-se no espectro que já detêm, não possam assegurar o reforço pretendido. Nem nada é referido a respeito da possibilidade de recorrer a formas diversas de partilha de infraestruturas e de *roaming* nacional, em particular em zonas mais remotas, como

forma de ultrapassar eventuais constrangimentos. Aliás, a **NOS** **[IIC]**

[FIC] durante o período em causa. No entanto, a empresa tem uma base de clientes de serviços móveis inferior à da MEO e à da VODAFONE e uma larga quantidade de espectro em várias faixas de frequências, que nos 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz e 2,6 GHz é igual à dos outros operadores e nos 2,1 GHz só é inferior porque a **NOS** entendeu devolver 2 x 5 MHz há alguns anos (sendo que a NOS tem 2 x 15 MHz e a MEO e a VODAFONE têm 2 x 20 MHz).

Releva-se ainda que a ANACOM não pode deixar de considerar essencial que os serviços de comunicações eletrónicas sejam disponibilizados na generalidade do território e em particular nos locais onde a sua carência é sentida de forma mais aprofundada. Mas tal não passa inevitavelmente pela necessidade de reforço das redes existentes, não estando demonstrado que um eventual reforço possa ser posto em causa pela reserva de espectro para outros operadores. Aliás, a oferta disponibilizada pelas redes existentes tem evoluído ao longo dos anos, o que, para além de resultar de atribuições de DUF em momentos específicos, também resulta e deverá continuar a resultar de medidas adotadas pelos próprios operadores ao nível do planeamento da rede e dos acréscimos de eficiência introduzidos.

Mas, constatando-se que ainda assim os investimentos efetuados não têm privilegiado de igual forma as diversas zonas do país, considera-se essencial manter os objetivos de cobertura dos territórios mais remotos, os de baixa densidade, sem os quais a ANACOM considera que os benefícios decorrentes de um eventual reforço ou de um acréscimo de eficiência das redes em causa dificilmente incluiriam esses territórios e populações.

Aliás, note-se a este respeito que a **NOS** entende que os objetivos de cobertura devem ser fixados em zonas onde existe procura efetiva, entenda-se em zonas densamente povoadas onde a empresa implementaria rede e disponibilizaria serviços por sua própria iniciativa comercial, ainda que não existissem obrigações de cobertura ou de desenvolvimento de rede. Ora, não são esses os interesses públicos subjacentes à atribuição de um bem público escasso ao qual podem – e devem – por isso estar associadas obrigações de cobertura ou de desenvolvimento da rede que lhes deem resposta. Concordando-se plenamente com a relevância

estratégica de dotar áreas geográficas específicas de redes e de serviços, entende-se que a concretização desses objetivos passa por garantir uma maior coesão do território, capacitando crescentemente as áreas menos densamente povoadas, mas onde o potencial de desenvolvimento económico e social é crucial para o país, que agora, num contexto de pandemia, se tornou ainda mais relevante.

Retomando a questão do reforço das redes, adicionalmente salienta-se que o espectro disponibilizado no leilão, excluindo o que integra a reserva de espectro, nas faixas dos 700 MHz (2 x 30 MHz), dos 900 MHz (2 x 4 MHz), dos 2,1 GHz (2 x 5 MHz), dos 2,6 GHz (2 x 20 MHz + 25 MHz) e dos 3,6 GHz (400 MHz), poderá ser usado para esse efeito. E sem prejuízo de duas das faixas em causa serem relevantes para o 5G, nada obsta a que sejam usadas também para reforçar a cobertura e capacidade das redes existentes.

Mas, não obstante a possibilidade desse reforço, não foram avançados argumentos que justifiquem um afastamento do objetivo de promoção da concorrência, concretizado através de medidas que visem criar condições de entrada no mercado mais niveladas para fazer face às desvantagens comparativas a que as empresas sem DUF para SCET estão sujeitas face a quem já se encontra no mercado com largas quantidades de espectro e com uma ampla base de clientes, de forma a promover novas entradas no mercado de operações diversas e que no futuro possam ter um contributo efetivo para a dinâmica competitiva.

A promoção de níveis de concorrência acrescidos é fundamental para assegurar uma oferta diversificada, mais escolhas para os utilizadores, preços mais baixos e maior qualidade de serviço. Ainda que não se trate de um objetivo que seja concretizável a muito curto prazo, a não adoção de medidas com esse propósito seria lesiva dos interesses dos utilizadores finais. Neste contexto é fundamental manter a reserva de espectro prevista no projeto de Regulamento para os 900 MHz (2 x 5 MHz) e para os 1800 MHz (2 x 15 MHz), sendo que a pandemia e os seus resultados não permitem desvalorizar a relevância dos objetivos a prosseguir, reiterando-se que, num cenário de potencial recessão económica, as falhas de concorrência que se traduzem na possibilidade de fixação de preços elevados, em menor diversidade de escolha e menor qualidade de serviço poderão ter um impacto mais profundo nos utilizadores finais, que é necessário precaver e combater através de medidas adequadas.

Neste contexto, também se tem de ter em consideração que as medidas de restrição declaradas essencialmente no âmbito do Estado de Emergência devido à COVID-19 contribuíram para a aceleração da transformação digital e reafirmaram a essencialidade dos serviços de comunicações eletrónicas, reforçando a relevância do sector e, de forma indireta, a relevância das medidas impostas no projeto de Regulamento para a promoção da concorrência, para a coesão económica e social e para a diversificação das ofertas disponibilizadas aos utilizadores finais.

Não obstante, reconhece-se que a atual conjuntura é desfavorável, e existindo alguns sinais de evolução menos negativa de alguns indicadores económicos, ainda assim, existe um grau de incerteza em relação ao impacto da pandemia, não sendo expectável uma completa recuperação económica no curto prazo.

Assim, tendo presente tudo o que foi exposto, entende-se que devem ser feitos ajustes a algumas das disposições, de forma a fazer face sobretudo à incerteza causada pela pandemia. Torna-se, portanto, necessário adequar algumas das medidas previstas no projeto de Regulamento ao contexto atual, por forma a garantir um equilíbrio entre os objetivos a prosseguir e o esforço financeiro exigido ao sector. Esse ajustamento passa essencialmente por adaptar as condições de pagamento do espectro e o prazo das cauções, reduzindo esses ónus, e não pela redução dos preços de reserva, entendendo-se que os preços de reserva já estão fixados num nível que, sendo inferior ao da valorização plausível desse espectro, dá uma ampla margem para uma adequada descoberta de preços. Noutro âmbito, dada a relevância dos objetivos fixados para a cobertura, desenvolvimento da rede e reforço do sinal de voz, que até foi acentuada num contexto de pandemia, entende-se que se devem manter inalterados e até reforçados os objetivos fixados com reflexo na cobertura dos territórios de baixa densidade, sendo os ajustamentos efetuados em relação aos demais objetivos de cobertura.

Assim, os próximos pontos abordarão as adequações que se consideram necessárias por forma a refletir a incerteza associada aos efeitos da pandemia, entendendo-se que tal não pode colocar em causa os objetivos que já se encontram subjacentes às medidas previstas no projeto de Regulamento, tendo presente a sua relevância, dado o enquadramento estrutural do mercado.

2.7 Quanto à caracterização do mercado e dinâmica competitiva

Várias respostas à consulta pública pronunciam-se sobre a caracterização do mercado e a respetiva dinâmica concorrencial (**AdC, AR Telecom – Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A.** (**AR TELECOM**), **MVNO Europe, MEO, NOS, NOWO Communications, S.A. e ONITELECOM – INFOCOMUNICAÇÕES S.A** (**NOWO/ONI) e VODAFONE**).

2.7.1. Salientam-se os seguintes comentários envolvendo designadamente as pronúncias que consideram que o mercado se caracteriza pela existência de problemas concorrenciais:

a) Que o mercado das telecomunicações apresenta vulnerabilidades em termos de concorrência (**AdC, pág. 1**)**;**

b) Que a proliferação dos pacotes convergentes resulta no aumento dos custos de mudança e que, consequentemente, esta preferência dos consumidores se pode assumir como uma importante barreira à entrada, uma vez que a não obtenção de espectro impossibilitará uma empresa de concorrer no mercado de prestação de serviços móveis, mas também, em larga medida, na totalidade do mercado de telecomunicações, independentemente de a mesma até poder prestar serviços fixos (**AdC, pág. 2**);

c) Que o sector das telecomunicações é caracterizado pela manutenção da utilização de cláusulas de fidelização, que implicam elevados custos de mudança e resultam na diminuição da fração de consumidores contestáveis existentes no mercado, o que se pode traduzir numa barreira à entrada, já que a probabilidade de um operador entrar no mercado é diretamente afetada pela expectativa que terá quanto à sua capacidade para concorrer pelos clientes no mercado (**AdC, pág. 3**);

d) Que a aquisição de espectro é a forma principal de entrada dos operadores no mercado (**AdC pág. 1**) e a forma privilegiada para promover o fortalecimento da concorrência no mercado das comunicações eletrónicas (**AdC, pág. 4**); que **[IIC]**

[redacted] **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 2**);

e) Que apesar de o espectro ser essencial para a prestação de serviços móveis, os efeitos de eventuais restrições ao seu acesso ao nível das condições de concorrência são transversais aos vários serviços de telecomunicações (**AdC, pág. 2**);

f) Que o desenvolvimento das operações móveis virtuais (MVNO) em Portugal é fraco, quando comparado com outros países europeus, pelo que se devem considerar outras condições de entrada no mercado para além da aquisição de espectro, como o acesso à rede de operadores terceiros que possibilitem a existência destas operações (**AdC, pág. 4**) (**MVNO Europe, pág. 4**);

g) Que **[IIC]** [redacted] **[FIC]** (**AR TELECOM, pág. 3**); e que **[IIC]** [redacted] **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 2**).

2.7.2. Já no que respeita às pronúncias dos respondentes que entendem que o mercado se caracteriza por um elevado nível de concorrencialidade, destacam-se os argumentos seguintes:

a) Que a caracterização do mercado nacional, que não sofre de falta de concorrência, não está devidamente fundamentada, e consequentemente não estão justificadas as medidas propostas pela ANACOM para a promoção da concorrência (**NOS, págs. 14 e 15**) (**MEO, págs. 14 a 17**) (**VODAFONE, págs. 68 e 92**) e que incumbia à ANACOM efetuar uma análise às margens dos operadores para sustentar a erosão natural de uma alteração da estrutura do mercado, aumentando o número de concorrentes e para sustentar o esforço de investimento necessário ao cumprimento das obrigações impostas (**MEO, pág. 37**);

b) Que o projeto de Regulamento é instrumentalizado convertendo-se num projeto estratégico para a agenda própria da ANACOM (**MEO, págs. 8 e 34**);

c) Que o mercado de comunicações nacional é dinâmico, com taxas elevadas de penetração e utilização dos serviços, com um nível de investimento dos mais elevados a nível europeu (**NOS, págs. 19 e 20 e págs. 7 e 8 do Anexo I**) (**VODAFONE, págs. 16 e 71**), sem prejuízo da contração das receitas (e receitas *per capita*) e de taxas de rentabilidade inferiores às das congéneres e às alcançadas por outros setores (**VODAFONE, págs. 12 e 15 a 17**) (**NOS, pág. 19 e pág. 6 do Anexo I**), e com um lugar de destaque nas redes de alto débito (fibra e cobertura 4G) (**NOS, pág. 7 do Anexo I**);

d) Que o mercado se caracteriza por preços competitivos, não sendo a trajetória das receitas, do número de serviços e da utilização dos serviços compatível com o aumento de preços referido pela ANACOM, que se suporta de forma seletiva em alguns estudos, que não são os mais adequados para fazer comparação de preços, ignorando outros que sustentam, pelo contrário, que o mercado apresenta um baixo nível de preços e tem uma elevada dinâmica competitiva (**NOS, pág. 5 do Anexo I**); que o indicador IHPC utilizado pela ANACOM não é adequado (**NOS, págs. 4 e 5 do Anexo I**);

e) Que o mercado tem registado uma alteração das quotas de mercado entre os operadores, o que é incompatível com um cenário de *déficit* concorrencial (**NOS pág. 20 e Anexo I**) (**VODAFONE, págs. 13 e 14**);

f) Que o nível da dívida do sector se tem intensificado face ao mercado em geral (**VODAFONE, págs. 12 e 13**);

g) Que se existissem outras barreiras à entrada no mercado retalhista móvel, este já teria sido considerado mercado relevante para efeitos de aplicação de regulação *ex ante* ou, pelo menos, teria sido também identificado como mercado relevante o mercado grossista de acesso à rede móvel (**MEO, pág. 30**);

h) Que a promoção da concorrência não implica aumentar o número de operadores no mercado (**NOS, págs. 14 e 15**), (**MEO, pág. 28**) (**VODAFONE, págs. 69 a 72**);

i) Que a teoria económica considera que um mercado mais fragmentado não significa necessariamente mais concorrência, nomeadamente em mercados caracterizados por economias de escala, como é o caso do sector das comunicações, pelo que aumentar o número de concorrentes pode conduzir a uma menor eficiência, em prejuízo da maximização do bem-estar social (**NOS, págs. 14 e 15**);

j) Que um estudo da GSMA conclui que em mercados com 3 operadores estes investem mais do que em mercados com mais operadores, e apostam mais na qualidade de rede e dos serviços que prestam aos clientes (**NOS, págs. 14 a 15**) (**VODAFONE, págs. 72 a 74**) e que tal sucede sem impacto na competitividade dos preços praticados (**VODAFONE, pág. 73**);

k) Que o Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia[44] rejeitou a teoria da CE de que a passagem de quatro para três concorrentes provocaria, provavelmente, um aumento dos preços dos serviços de telefonia móvel no Reino Unido e uma limitação da escolha para os consumidores, influenciando negativamente a qualidade dos serviços prestados aos consumidores (**VODAFONE pág. 72**);

l) Que a nível europeu o número de mercados com até três operadores móveis é superior ao número de mercados com quatro ou mais operadores (**NOS, pág. 15 e págs. 8 e 9 do Anexo I**);

m) Que o rácio de habitante por operadores de rede móvel em Portugal é dos mais baixos da Europa (**NOS, pág. 15**) (**VODAFONE, pág. 71**);

n) Que, ao contrário do que tem sido divulgado pela ANACOM, os leilões de espectro de frequências para 5G, não têm, na esmagadora maioria dos países alterado a estrutura de mercado (**NOS, págs. 14 e 15**).

Entendimento da ANACOM

Antes de mais importa refutar veementemente as acusações proferidas quanto à instrumentalização da atuação da ANACOM face a uma alegada *agenda* da

[44] Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 28.05.2020, no processo T399/16, CK Telecoms UK Investments Ltd. contra a Comissão Europeia .

Entidade Reguladora no sentido de prejudicar ou beneficiar umas empresas em detrimento de outras ou mesmo de prejudicar todo o sector. A única agenda da Entidade Reguladora é aquela que decorre exclusivamente dos objetivos regulatórios que está vinculada a promover e proteger, dispondo para tanto de um conjunto de atribuições e competências legais.

Sendo um dos principais objetivos a promoção da concorrência, em paralelo com a defesa dos interesses dos consumidores e demais utilizadores, cuja proteção é tendencialmente assegurada de forma tanto mais eficaz quanto mais intenso for o nível de concorrência no mercado, a apreciação que a ANACOM faz do mercado e do ambiente concorrencial prevalecente não pode deixar de considerar a multiplicidade de características desse mercado, incluindo a sua reduzida contestabilidade, o seu nível de preços e outros atributos, tais como a evolução progressiva a que se tem assistido para ofertas que dificultam o *churn* dos utilizadores finais e desincentivam novas entradas no mercado.

Neste contexto, a Entidade Reguladora não visa privilegiar ou prejudicar empresas, mas antes proteger os consumidores e demais utilizadores , defendendo os seus direitos e interesses, procurando que estes obtenham do mercado o máximo benefício possível em termos de escolha, preço e qualidade de serviço. A Entidade Reguladora avalia as condições do mercado adotando medidas que, naturalmente, sem poder afetar de forma desproporcional as empresas que já se encontram em atividade, contribuam para a promoção de níveis de concorrência acrescida, o que implica criar condições para proporcionar novas entradas no mercado, de operações de diversos tipos.

E se a Entidade Reguladora não privilegia novos entrantes em particular, também não pode privilegiar ou proteger os interesses dos operadores já instalados designadamente contra o surgimento de novas operações. Aliás, estranha-se, para além de se rejeitar por completo, o defendido pelos operadores **MEO**, **NOS** e **VODAFONE** que de forma veemente acusam a Entidade Reguladora de querer desenhar o mercado e, em paralelo, alegam que a sua liberdade de iniciativa comercial está a ser posta em causa. A **MEO** até parece defender que existe uma obrigação de o Regulador sustentar as suas margens, ou seja, os seus lucros. Na verdade, esses operadores parecem pretender que o Regulador efetivamente desenhe o mercado, mas no sentido de garantir que fica restrito a três empresas,

obstaculizando o surgimento de novas entidades e limitando a concorrência. Ora, tal é absolutamente contrário à lei e aos objetivos da regulação.

Conforme já evidenciado, a ANACOM no contexto do projeto de decisão relativo à limitação do número de direitos de utilização de frequências a atribuir nas faixas de frequências dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz, e à escolha do leilão como o procedimento mais adequado para o efeito, incluiu em anexo informação relevante para a fixação das condições que constam do projeto de Regulamento, designadamente uma caracterização do mercado nacional e ainda um *benchmark* com as medidas impostas por algumas Entidades Reguladoras no contexto de procedimentos de atribuição de direitos de utilização de frequências.

Quanto à avaliação efetuada do mercado nacional, nota-se que no documento em apreço, a ANACOM elencou as conclusões da avaliação do mercado móvel efetuada em 2014, e enunciou a caracterização do mercado móvel atual, abrangendo, entre outras, as ofertas disponibilizadas, a taxa de penetração (que embora elevada considerando os acessos móveis, com utilização efetiva, é substancialmente inferior à média europeia quando se considera a penetração específica de banda larga móvel) os preços praticados (alinhados com os mais caros da UE) e a dinâmica competitiva, envolvendo designadamente o histórico de entradas e saídas do mercado, mantendo-se um mercado muito concentrado em 3 operadores de rede, com poucos MVNO, os quais nunca alcançaram quotas de mercado expressivas.

Acresce que também no mesmo documento, a ANACOM evidenciou os objetivos de interesse público que entende relevante serem prosseguidos no contexto do futuro procedimento de atribuição, os quais passam nomeadamente pela criação de condições que permitam o surgimento de novas entidades para estimular mais o desenvolvimento do mercado, permitindo o lançamento de novas ofertas com preços competitivos, com impacto positivo para a concorrência e para os utilizadores finais, e que permitam a mitigação ou mesmo a supressão das deficiências identificadas ao nível das coberturas e capacidades disponibilizadas nas redes móveis.

É esta a análise efetuada que suporta as medidas preconizadas pela ANACOM no âmbito da promoção da concorrência. É também esta análise, alicerçada adicionalmente na necessidade de promover a mitigação das deficiências de cobertura registadas pelas redes móveis, que afetam a população em geral, em particular em localizações mais remotas e menos densamente povoadas, e que têm impacto no desenvolvimento económico do país, afetando a coesão económica e social do território, que justifica a adoção de medidas que envolvem obrigações de cobertura, de desenvolvimento de rede e de reforço do sinal de voz.

A respeito do mercado nacional de comunicações eletrónicas, entendido de forma genérica, importa notar que, embora este se tenha caracterizado historicamente por um grande dinamismo a nível retalhista, com os prestadores a apresentarem soluções comerciais inovadoras que contribuíram para o desenvolvimento e crescimento do sector das comunicações eletrónicas e para manterem a elevada penetração especificamente dos serviços móveis, a que a intervenção do Regulador também não terá sido alheia (veja-se as intervenções ao nível dos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis), o mercado móvel tem-se mantido muito concentrado, subsistindo desafios concorrenciais relevantes. Tal é aliás evidenciado por alguns contributos, designadamente os da **AdC** –, que se traduzem em, por um lado, preços elevados no retalho e, por outro lado, na existência de barreiras que têm dificultado a entrada de novos intervenientes, impedindo um maior nível de contestabilidade neste mercado.

E são estas características do mercado nacional, e a necessidade de promover a concorrência, a bem dos utilizadores finais, da pluralidade das ofertas que lhes são disponibilizadas, da razoabilidade dos preços e da diversidade de modelos de negócio, que justificam que a ANACOM entenda ser necessário criar condições adequadas e propícias a novas entradas no mercado.

Note-se que esta caracterização do mercado não é recente. Em 2011, no âmbito da preparação do leilão multifaixa, os problemas que agora se apontam ao mercado já então eram visíveis. Cerca de 9 anos passados tornaram-se mais relevantes, já que as empresas que nele estão presentes, e que asseguram uma quota de mercado de acessos móveis superior a 95% do mercado, são as mesmas que no final de 2011 já asseguravam essa mesma quota.

Aliás, é relevante salientar que no Regulamento n.º 560-A/2011, relativo ao leilão multifaixa que decorreu em 2011, as questões da promoção da concorrência também foram muito importantes na ponderação das condições associadas à atribuição dos direitos de utilização de frequências, de tal forma que o leilão acabou por ser integrado nas medidas previstas no Memorando de Entendimento (MoU) celebrado entre o Governo português e o FMI, o BCE e a CE.

Assim, não só a caracterização do mercado atual é adequada, como já há vários anos que a própria CE também o caracterizou de forma equivalente.

Já quanto ao facto de as medidas consideradas não se suportarem na análise de mercado relevante para efeitos de aplicação de regulação *ex ante*, em que tenham sido identificados operadores com poder de mercado significativo, como sustentado pela **MEO**, importa salientar, como ponto prévio, que os potenciais mercados de serviços móveis, retalhistas ou grossistas, não integram a lista de mercados relevantes suscetíveis de serem objeto de regulação *ex ante* da Recomendação da Comissão Europeia relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações eletrónicas.

Acresce que a eventual intervenção nos mercados relevantes suscetíveis de regulação *ex ante* é efetuada num plano completamente distinto do da fixação de condições no âmbito de um procedimento de atribuição de espectro, não se encontrando uma necessariamente condicionada pela outra. Adicionalmente, os seus âmbitos e objetivos são diferenciados, sendo o procedimento de análise de mercado limitado a um mercado específico e destinando-se à identificação de operadores com poder de mercado significativo e à imposição de obrigações que permitam mitigar esse poder de mercado, prevenindo que seja exercido em detrimento dos concorrentes e dos utilizadores finais. A inexistência de poder de mercado significativo não implica que o mercado não manifeste algum défice de concorrência, nem significa que não sejam necessárias medidas para promoção de maiores níveis concorrenciais.

Nesta conformidade, entende-se que não é pelo facto de o mercado móvel não ser objeto de regulação *ex ante* e não ter operadores identificados com poder de mercado significativo que não se podem impor as medidas preconizadas. Aliás, se assim fosse, a ANACOM também não o poderia ter feito no leilão que decorreu em

2011, e não só foram impostas diversas medidas equivalentes às agora impostas, como estas mereceram a concordância da CE. Se tal fosse um obstáculo, também impediria que as medidas em causa fossem aplicadas noutros países, o que não acontece.

Entradas e saídas do mercado e diversidade das operações

Atualmente, para além dos três operadores de rede móvel, MEO, NOS e VODAFONE, existem apenas três operadores móveis virtuais em atividade, a Lycamobile Portugal, que se suporta na rede móvel da VODAFONE, desde setembro de 2012, e a NOWO e a ONI que se suportam ambas na rede da MEO, desde 2016, mas todos com quotas de mercado muito reduzidas, que não ultrapassam os 2%, e com impacto reduzido no mercado.

No passado surgiram outros MVNO, embora em número muito reduzido, mas que, entretanto, cessaram a sua atividade. Adicionalmente, outras entidades ainda iniciaram negociações com os operadores de rede móvel com vista a criarem operações de MVNO, mas nenhuma operação se concretizou. É de relevar ainda neste âmbito que o acordo de MVNO entre NOWO e MEO está a ser avaliado pela AdC por suspeitas de problemas concorrenciais associadas às suas condições. A AdC acusou a MEO e a NOWO de terem constituído um cartel de repartição de mercado e fixação dos preços de comunicações móveis[45].

Aliás, embora em 2011 tenham sido impostas obrigações de acesso à rede no âmbito do leilão multifaixa[46], que impendem sobre a MEO, a NOS e a VODAFONE, nomeadamente o acesso à rede para MVNO e para *roaming* nacional, os MVNO que presentemente se encontram ativos – Lycamobile, e as operações móveis virtuais da NOWO e da ONI e – não surgiram no âmbito das referidas obrigações, já que o primeiro decorre de um acordo celebrado antes das obrigações em causa terem começado a vigorar, e os últimos resultam de compromissos assumidos com a venda da NOWO e da ONI pela Altice à APAX France (APAX)[47]. Ou seja, não

[45] Disponível em http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_201925.aspx.
[46] Leilão para a atribuição de DUF nas faixas dos 450 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz.
[47] A Altice foi autorizada a adquirir o controlo dos ativos portugueses da PT Portugal, SGPS, S.A. mediante a aceitação do compromisso de desinvestimento na ONI e NOWO (anterior CABOVISÃO), tendo também aceite que estas se suportassem na sua rede enquanto MVNO.

surgiram quaisquer operações de MVNO na sequência da imposição da referida obrigação.

A diversidade de operações, que em alguns casos poderá também estar associada ao número de prestadores presentes no mercado e a sua variabilidade ao longo dos anos não pode deixar de constituir um indício da dinâmica competitiva dos mercados e de contribuir para essa dinâmica. E, em Portugal, esse número é reduzido e pouco se tem alterado ao longo dos anos, afetando o nível de competitividade existente. Acresce que essa situação se torna mais relevante quando está em causa um mercado que se caracteriza por preços de retalho elevados, e que, como tal, beneficiaria de níveis concorrenciais acrescidos em resultado de novas operações no mercado e da sua maior diversidade.

Esta situação é muito diferente da que existe noutros países da Europa. A diversidade de operações de rede móvel e de MVNO, com características muito distintas entre si, tem constituído um garante de que existe uma dinâmica competitiva forte, inviabilizando a convergência de estratégias comerciais.

Portugal encontra-se entre os países que têm menos prestadores (considerando como tal os operadores de rede e os MVNO). Não só são muitos os países com mais de três operadores de rede móvel com características muito diferenciadas, mas também, mesmo nos países com três operadores de rede móvel, como em Portugal, são vários os que, ainda que com uma dimensão inferior à do território nacional, têm mais MVNO do que Portugal.

Contrariamente ao que resulta da informação transmitida pela **NOS** e pela **VODAFONE** sobre o rácio de habitantes por operadores móveis, que desconsidera os MVNO dos diversos países, Portugal apresenta um dos rácios mais elevado da Europa. No entendimento da ANACOM, estando todos em atividade, o que se justificaria seria incluir no rácio quer os operadores de rede, quer as operações de MVNO. Tendo em conta que Portugal se posiciona entre os países da UE com menor número de operações móveis, incluindo os MVNO, e que em países, como é o caso da França, da Áustria e da Holanda, entre outros, existem mais de uma dezena de operações de MVNO[48], a consideração da totalidade dos operadores em

[48] Informação disponível em: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/desi-report-2018-telecoms-chapters.

atividade coloca Portugal no quartil superior dos países da UE28 que têm mais população por operador/MVNO.

Acrescenta-se ainda, em relação à informação transmitida sobre receitas *per capita*, com base no estudo da New Street Research, cujos pressupostos se desconhecem, que não se conseguem reproduzir os valores indicados. Aliás, a informação disponível aponta para a existência de vários países com valores inferiores aos de Portugal.

Como tal, refuta-se que, por esse facto, em Portugal os prestadores em atividade no mercado móvel estejam sujeitos a um enquadramento mais exigente do que noutros países da Europa para promover um desenvolvimento sustentado das suas operações e redes. Adicionalmente, e embora o *status quo* na Europa seja muito heterogéneo, releva-se que quase dois terços dos países da UE28 não só apresentam rácios inferiores a Portugal, como muitos desses países têm uma dimensão inferior a Portugal, não existindo indícios de que as operações nesses países sejam, por esse motivo, pouco rentáveis ou insustentáveis.

É reconhecido que a entrada de novos "*players*" num mercado e a sua diversidade, na sua senda por ganhar quota de mercado, por chegar a determinados segmentos de mercado, criam um mercado mais concorrencial.

Neste contexto, é expectável que, face aos custos fixos e afundados associados a uma operação de MNO, mas em determinado grau também associados a uma operação de MVNO, desde que autónoma face ao operador hospedeiro, o surgimento de novos operadores e operações possa potenciar preços mais competitivos e o lançamento de serviços inovadores e diversificados, no âmbito de uma estratégia de atendimento a necessidades ainda não preenchidas (criação de mais mercado) e disputa de mercado (quotas menos polarizadas). Por outro lado, novas entradas no mercado também podem consubstanciar-se em operações de cariz muito diferenciado face às operações globais dos atuais operadores de rede móvel (MEO, NOS e VODAFONE). Em todo o caso, ainda que direcionadas para segmentos de negócio muito específicos ou para determinados tipos de utilizadores, a diversidade da oferta que poderão proporcionar será sempre relevante para o nível de concorrência do mercado e para os utilizadores finais.

Nota-se a este propósito, que o que está em causa não é proporcionar novas entradas no mercado para aumentar o número de operadores. Como já se evidenciou, o aumento da contestabilidade do mercado visa permitir a entrada de operações diversificadas, com modelos de negócios distintos, que possam proporcionar um maior pluralismo de ofertas e de diversidade de ofertas e nesse sentido afetar o paralelismo que tem existido no mercado, com impacto positivo na concorrência. Como tal, o Regulamento sendo neutral perante tecnologias, ofertas e modelos de negócio, não privilegia *novos entrantes* em particular.

Neste contexto, importa enunciar um estudo do OFCOM[49] que considera que empresas disruptivas reduzem os preços nos mercados em que operam, mas também que uma maior concorrência, fruto de um maior número de empresas, tem um efeito positivo no preço. Também o estudo "*Market Entry, Fighting Brands and Tacit Collusion: The Case of the French Mobile Telecommunications Market*" conclui pelo aumento do bem-estar com a entrada de novos operadores no mercado, algo constatável ao nível da Europa e OCDE.

Ainda no mesmo contexto, e no que respeita às concentrações de empresas e aos seus efeitos no mercado, e especificamente quanto à referência ao Acórdão do Tribunal Geral da UE (TEJ), de 28 de maio de 2020, no processo T399/16, CK Telecoms UK Investments Ltd. v. Commission, salienta-se que os autores do estudo "*Evaluating Market Consolidation in Mobile Communications*"[50] que o TEJ cita (Christos Genakos, Tommaso Valleti e Frank Verboven, 2018) para referir designadamente efeitos sobre preços e investimento, consideram que o TEJ tirou conclusões *opostas* às conclusões do seu estudo.

Os autores referem que, ainda que o investimento individual possa ter aumentado no período pós-concentrações, não há indícios que o investimento total tenha aumentado, e como tal, o TEJ incorretamente interpretou o seu trabalho como tendo demonstrado que as concentrações passadas levaram a aumentos no investimento de rede. Tommaso Valleti e os co-autores do estudo, acrescentam ainda que não há nada no seu estudo que sugira que passar de uma situação de quatro para três

[49] Disponível em https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/74107/research_document.pdf.
[50] Disponível em https://www.researchgate.net/publication/324313232_Evaluating_market_consolidation_in_mobile_communications/link/5c76564992851c6950440b7e/download.

operadores possa beneficiar os consumidores, e que a prova da sua pesquisa é consistente com a decisão da Comissão Europeia.

Convergência das operações e quotas de mercado

Em Portugal, o sector tem-se caracterizado por uma crescente convergência das operações desenvolvidas pelos três maiores operadores presentes no mercado. Essa convergência é notória não só ao nível das quotas no mercado móvel, como se verá mais adiante, mas também na generalidade das ofertas disponibilizadas ao público, que em muitos casos são equivalentes, em termos das suas especificidades, dos débitos disponibilizados e dos preços que lhes estão associados (para além de estes serem comparativamente mais elevados do que noutros países europeus).

Os segmentos de mercado que são endereçados pelos três operadores também tendem a ser os mesmos e as estratégias comerciais parecem muito alinhadas (veja-se por exemplo, o paralelismo das ofertas dirigidas ao segmento dos jovens, bem como da sua forma de comercialização e publicitação), o que dificilmente garante o desenvolvimento de um mercado com um elevado nível de concorrência. A tendência para uma diferenciação progressivamente atenuada impacta necessariamente nos níveis de concorrência, pois para o utilizador final torna-se indiferente o operador ao qual adere.

Assim, a situação de estabilidade entre os três operadores de rede, no entendimento da ANACOM, não estimula o desenvolvimento da concorrência e, como tal, pode ter efeitos prejudiciais para o bem-estar dos consumidores e demais utilizadores.

Acresce que não havendo novas entradas no mercado, seja através da detenção de DUF, seja através da abertura a operações móveis virtuais – pese embora seja usual a sua presença em muitos outros países, e tal constitua também uma importante fonte de receitas para os operadores de rede móvel – não existe também pressão para que haja uma maior diferenciação, nem operações com posicionamentos disruptivos que tenham impacto significativo no mercado.

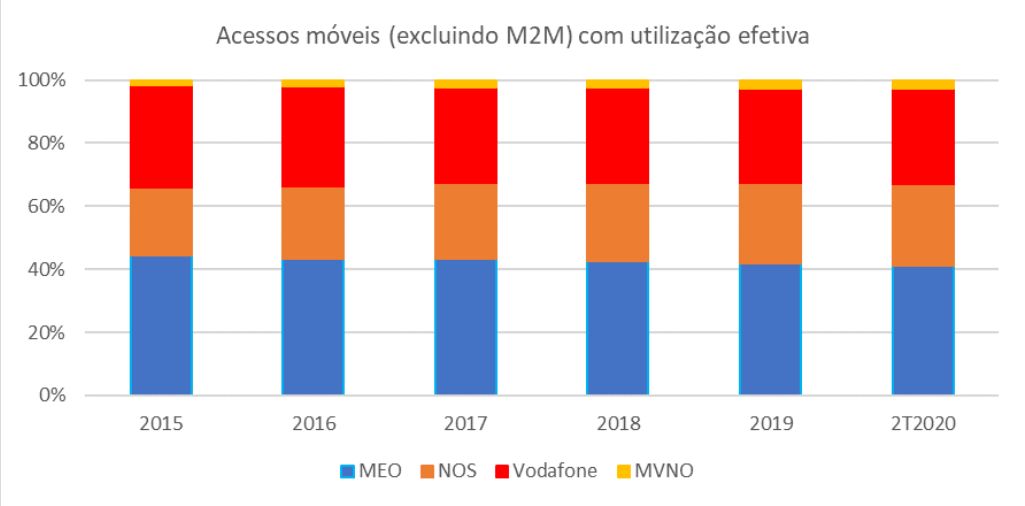
Se analisarmos a evolução das quotas de mercado, esta também tem sido a de convergência entre os três operadores de rede móvel no mercado (por exemplo,

perda de quota de um operador em favor de um dos outros operadores), consolidando um equilíbrio estável entre estes operadores.

Respondendo especificamente aos comentários da **NOS** e da **VODAFONE** sobre a alteração das quotas de mercado entre os operadores no que respeita ao número de acessos móveis, verifica-se que tal apenas sucedeu entre 2013 e 2015, não se tendo verificado alterações significativas nas quotas de mercado desde 2015. Quanto às variações que se registaram, também importa que sejam contextualizadas.

As quotas estiveram estáveis entre 2010 e 2013, altura em que a **NOS** começou a ganhar quota de mercado, fruto da concentração entre as então Optimus e ZON, o que permitiu a esse operador reforçar a sua presença no mercado decorrente das ofertas convergentes suportadas nas redes fixas e móveis. Desde 2013 até 2015 a **NOS** ganhou quota de mercado, essencialmente à **VODAFONE**, mas a partir de 2016 as quotas de mercado têm-se mantido praticamente inalteradas. A pontual instabilidade encontra-se assim enquadrada, não só em termos de calendário, mas também do tipo de ofertas que começaram a ser mais relevantes (ofertas em pacote).

Figura 1 – Evolução das quotas de acessos móveis



Fonte: ANACOM

Adesão aos serviços de banda larga móvel

Mas para além do reduzido nível de contestabilidade do mercado e da convergência das operações, importa também analisar outras especificidades que o caracterizam e que justificam a necessidade de serem criadas condições para se alcançarem níveis maiores de concorrência.

Assim, no que respeita à oferta de serviços, apesar de o mercado se caracterizar por elevados níveis de penetração dos serviços móveis[51], a banda larga móvel em concreto não tem apresentado uma penetração tão significativa[52], comparando mal com a média europeia.

De acordo com os dados veiculados pelo DESI[53], a taxa de adesão aos serviços de banda larga móvel continua a situar-se aquém da média da UE, apesar de ter melhorado e manter uma tendência de crescimento. O acesso à Internet através do telemóvel tem aumentado, em particular devido à sua associação às ofertas em pacote[54], à massificação de *smartphones*[55] e à generalização das aplicações móveis.

Nota-se que em termos de tráfego de acesso à Internet em banda larga móvel, no primeiro semestre de 2020 verificou-se um aumento de 33,9% face ao primeiro semestre de 2019, no contexto da declaração de pandemia, o que gerou um aumento do tráfego mensal por utilizador ativo de Internet móvel de 28,9% face ao mesmo período de 2019.

Preços e receitas

Mas este aumento de tráfego, registado em condições específicas relacionadas com a pandemia da COVID-19, não significa que foram ultrapassadas outras características do mercado móvel nacional, envolvendo designadamente os seus preços relativamente elevados, em particular quando comparados com os que vigoram noutros países europeus, bem como os défices de cobertura que ao longo

[51] No final do 1.º semestre de 2020 a penetração de acessos móveis com utilização efetiva foi de 117 por 100 habitantes.
[52] No final do 1.º semestre de 2020 a penetração do serviço móvel de acesso à Internet era de 76,4 por 100 habitantes, apenas mais 0,5 pontos percentuais do que no ano anterior.
[53] Disponível em: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/portugal.
[54] Tal como acontece com as ofertas do serviço telefónico móvel.
[55] No final de 2018 era de 79,5%.

deste período de pandemia, ainda se tornaram mais evidentes, pelo impacto profundo que tiveram e continuam a ter na vida das populações, impactando também nas empresas que carecem desse acesso para a sua atividade.

Conforme já referido, o nível de preços dos serviços móveis, e em particular da banda larga móvel, é elevado, o que, conjugado com o nível reduzido de literacia digital da população nacional[56], poderá contribuir para a menor penetração deste serviço. A este respeito, releva-se que, em Portugal, embora a iliteracia seja o motivo que reúne a percentagem mais elevada de respostas que justificam a não utilização do serviço de acesso à Internet (71%), sendo o quarto país da UE28 em que esse motivo é mais elevado (dados de 2019), as questões relacionadas com os elevados custos do acesso e do equipamento também são muito significativas, estando Portugal colocado no primeiro lugar do *ranking* no que respeita a estes motivos. Neste contexto, o acréscimo de concorrência no mercado, potenciado pela entrada e presença de mais prestadores, poderá ter um impacto positivo nas ofertas disponibilizadas, quer na sua diversidade, quer no preço.

Especificamente quanto ao preço, este é um fator crucial nesta análise, pois evidencia o défice concorrencial existente no mercado. Não obstante alguns operadores considerarem que os preços praticados pelo sector são competitivos, a ANACOM entende que a informação disponível não corrobora este entendimento.

Importa notar que, se entre o final de 2009 e abril de 2020, os preços das telecomunicações em Portugal aumentaram 7,7%, na UE estes diminuíram 10,4%. Ademais, todos os estudos elaborados pela CE, pela OCDE e pela União Internacional das Telecomunicações (UIT) salientam que os preços dos pacotes de serviços e das ofertas individualizadas de banda larga fixa e de banda larga móvel em Portugal estão acima da média da UE. Portugal e os preços das comunicações eletrónicas surgem sempre em destaque pela negativa.

[56] De acordo com o DESI 2020 Portugal ocupa o 19.º lugar entre os 28 Estados-membros da UE no Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade de 2020.

Este entendimento é igualmente partilhado pela **AdC**, que refere que uma das razões que a leva a considerar como vulnerável a concorrência no sector das comunicações eletrónicas, é o facto de ter dos preços mais elevados da UE[57].

A tabela seguinte apresenta um resumo das análises desenvolvidas por entidades internacionais[58]:

Tabela 1 – Comparações internacionais de preços

Resumo dos resultados de comparações internacionais de preços – 2017-2019

	DESI Broadband Price Index 2020 (2019)	CE - BIAC (2018)	CE - *Mobile broadband prices* (2019)	ITU *price trends* (2019)	OECD *broadband baskets* (2017)
2P	↑	↑ (exceto 1Gbps)	-	-	-
3P	↑	↑ (exceto 1Gbps)	-	-	-
STM	↑	-	↑	↓ utilização inferior à média)	↑ (exceto *low user*)
BLF	↑	↑ (exceto 1Gbps)	-	↑	↑
BLM	↑		↑	↑	

Fonte: ANACOM

Notas: Seta vermelha indica preços acima da média e seta verde indica preços abaixo da média; BLF- Banda larga fixa; BLM – Banda larga móvel; STM – Serviço telefónico móvel; TVS – Serviço de distribuição do sinal de TV por subscrição

Salientam-se ainda neste âmbito os dados mais recentes publicados pela UIT[59], que apresenta os resultados em termos de percentagem média mensal do rendimento nacional bruto *per capita* (RNB pc), que colocam Portugal numa posição muito desfavorável no conjunto de países da UE28, em 25.º lugar no *ranking* no caso da banda larga móvel, no 21.º lugar do *ranking* no caso da banda larga fixa e entre o 11.º e o 18.º lugar do *ranking*, dependendo dos serviços e perfis de utilização considerados, no caso dos serviços de voz móvel e Internet no telemóvel.

[57] Disponível em http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_201923.aspx.
[58] Informação disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1536202.
[59] Measuring Digital Development – ICT Price Trends 2019 – disponível em: https://www.itu.int/en/mediacentre/Documents/Documents/ITU-Measuring_Digital_Development_ICT_Price_Trends_2019.pdf.

Aliás em linha com os outros estudos já referidos, o estudo recente da consultora Rewheel, *The state of 4G&5G broadband princing – 2H2020*[60], sobre os preços de banda larga num conjunto alargado de países, também aponta no sentido de que Portugal é um dos países com preços mais elevados.

Especificamente quanto às comparações de preços apresentadas pela **NOS**, designadamente em relação ao estudo desenvolvido pela Deloitte a pedido da Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas (APRITEL), a ANACOM publicou oportunamente informação sobre o assunto[61], evidenciando diversos aspectos, tais como: (i) o facto de o estudo da Deloitte respeitar apenas a ofertas 3P e 4P, não colocando em causa os resultados de outras comparações de preços relativas aos serviços móveis, aos serviços individualizados de Internet (e restantes serviços individualizados) e aos pacotes de serviços para níveis de utilização mais reduzidos; (ii) a metodologia utilizada não é a mais adequada, no entendimento da ANACOM, já que resulta em "perfis de utilização" que não são representativos da média nacional, nem refletem a penetração dos vários serviços e combinações de serviços, sendo que os resultados apresentados para os restantes países tenderão igualmente a estar sobreavaliados, visto que "*os ajustes necessários para identificar «réplicas» noutros países da oferta predominante portuguesa, podem exigir combinações que não existem enquanto oferta de outras operadoras*" e que a seleção de países conduzirá, em princípio, a uma média mais elevada, e; (iii) os resultados do estudo contradizem os resultados do DESI Broadband Price Index 2020[62], da Comissão Europeia que conclui que os preços dos pacotes são superiores à generalidade dos preços dos restantes países da UE.

Ainda quanto aos preços dos serviços em pacote, que têm uma penetração muito elevada, a ANACOM verifica que estes são afetados pela inclusão de serviços que, mesmo não tendo utilidade direta para o consumidor, implicam um aumento do seu valor. É o caso, por exemplo, da inclusão do serviço telefónico fixo, que apesar de pouco utilizado por elevado número de utilizadores consta de muitas das ofertas em

[60] Disponível em: http://research.rewheel.fi/downloads/The_state_of_4G_5G_pricing_DFMonitor_14_release_2H2020_PUBLIC.pdf.
[61] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1536182.
[62] Disponível em https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connectivity.

pacote, e da inclusão de canais de televisão adicionais, apesar de os utilizadores acabarem por assistir de forma regular a um número muito inferior de canais.

Mesmo que os custos de inclusão de canais adicionais sejam reduzidos, a ANACOM apurou que os preços das ofertas em pacote sempre estiveram positivamente correlacionados com o número de canais, o que é evidenciado pela apresentação das próprias ofertas pelos operadores.

Um fator revelador de alguma falta de competitividade do sector passa pela necessidade de serem apresentadas outras opções que permitam ao consumidor fazer outras escolhas, nomeadamente optar por menos serviços a um custo menor. No entanto, não só essas opções não são disponibilizadas, como a generalidade das ofertas que se encontram disponíveis são pouco diferenciadas entre os três operadores. Acresce que o facto de estas opções não serem apresentadas não resulta necessariamente da inexistência de procura, mas sim da não existência de ofertas com preços competitivos, que tenham obviamente associados um conjunto menor de serviços (eventualmente menos canais, minutos ou tráfego). Este assunto será retomado adiante quando for evidenciada a relevância dos pacotes para o mercado nacional.

Sobre a trajetória das receitas ser decrescente, importa sublinhar que não é expectável que as receitas e os preços sigam uma mesma tendência, uma vez que as receitas são influenciadas por vários fatores exógenos, podendo assim a sua variação, quer total quer unitária, acontecer com qualquer variação de preços.

Do ponto de vista conceptual, a ANACOM considera que a evolução dos preços deve ser avaliada com recurso a índices de preços cujos ponderadores são as quantidades consumidas num determinado período base. O recurso a receitas unitárias não permite avaliar a evolução dos preços de um determinado serviço, uma vez que não entra em linha de conta com a composição das receitas em cada momento.

As receitas totais não permitem distinguir a evolução das receitas unitárias dos segmentos residencial e não residencial, pelo que não se pode avaliar o impacto de cada segmento na evolução das mesmas, existindo um conjunto de outros fatores, quer de natureza conjuntural, quer de mercado, com impacto negativo nas receitas

unitárias, como por exemplo um aumento dos preços, como consequência por exemplo da alteração do perfil dos consumidores (redução do consumo de canais *premium*, mudança para ofertas mais baratas ou até para outros operadores). Neste contexto, não deve ser efetuada uma comparação da evolução dos preços com a evolução das receitas unitárias, pois é demasiado redutora, já que tal é suscetível de criar equívocos e levar a contradições.

Por outro lado, quanto ao referido a respeito do rendimento das empresas, alegadamente decrescente, não sustentarem o entendimento que a ANACOM tem do mercado relativamente ao seu défice concorrencial, nota-se que, de acordo com os dados disponíveis, o ligeiro decréscimo verificado em 2018 no rendimento global das empresas prestadoras de comunicações eletrónicas (entre 2014 e 2018) deveu-se maioritariamente a um decréscimo nos rendimentos da MEO, que suplantou o acréscimo nos rendimentos de várias outras empresas.

No contexto das receitas geradas pelos prestadores e operadores, especificamente em relação às atividades do sector, uma análise detalhada evidencia que a redução das receitas ocorreu nas receitas grossistas, o que será decorrente da redução gradual dos valores de terminação de chamadas (mas que também teve impacto na redução dos custos), e que exerceu uma pressão considerável nas receitas dos operadores, sendo que ao nível retalhista, as receitas globais aumentaram (entre 2012 e 2019). Acresce que, quer a **NOS**, quer a **VODAFONE**, têm vindo a apresentar receitas crescentes nos últimos anos, sendo que a **MEO**, também viu as suas receitas aumentar em 2019.

Por outro lado, as respetivas margens de EBITDA estão situadas em níveis bastantes elevados, ultrapassando claramente os 30%[63], contrariamente ao que acontece com vários congéneres europeus. Nota-se, por exemplo, que empresas como a Vodafone[64] apresenta em Espanha e no Reino Unido margens inferiores a 25%.

[63] Informação relativa à NOS disponível em https://www.nos.pt/institucional/Documents/Noticias%20e%20Comunicados/NOS%204Q19%20PORTUGUES.pdf; Informação relativa à VODAFONE disponível em https://prologica.ipapercms.dk/Vodafone/RelatorioseContas/relatorio-e-contas-2019/; informação relativa à MEO disponível em: https://www.telecom.pt/pt-pt/media/noticias/paginas/2020/marco/altice-portugal-encerra-2019-com-resultados-historicos.aspx.

[64] Informação disponível em https://investors.vodafone.com/sites/vodafone-ir/files/vodafone/annual-report/vodafone-annual-report-2020.pdf.

Ofertas em pacote e fidelização

Mas, para além do histórico de entradas no mercado que traduz um nível de contestabilidade reduzido, da convergência das quotas, das ofertas e das estratégias comerciais dos três operadores de rede móvel e do nível de preço que compara negativamente com outros países europeus, outras características do mercado potenciam a existência de um mercado pouco dinâmico e criam entraves a uma maior competitividade.

A este respeito, salienta-se que o mercado das comunicações eletrónicas em Portugal é ainda caracterizado pelo rápido crescimento e proliferação das ofertas em pacote, disponibilizadas essencialmente pelos prestadores que detêm redes móveis e fixas, e que incluem, além de serviços móveis, vários outros serviços, designadamente, o serviço telefónico prestado em local fixo (STF), o serviço de televisão paga, o serviço de acesso fixo em banda larga à Internet, o serviço de acesso móvel em banda larga à Internet e até a agregação com serviços de outros sectores, como seja, a inclusão de bilhetes de cinema[65].

Esta especificidade do mercado nacional, muito mais relevante do que na maioria dos restantes países europeus, contribuiu para diluir as fronteiras entre vários mercados de comunicações eletrónicas, gerando algumas vicissitudes, em particular relacionadas com a imperatividade de qualquer prestador que pretenda entrar no mercado, ou nele singrar, ter de construir uma oferta retalhista integrada, ainda que a sua intenção não passe necessariamente pela replicação das redes móveis já existentes. E tal não é apenas relevante para a captação e manutenção de clientes residenciais, mas também para captar e manter clientes empresariais e institucionais que procuram serviços integrados.

Especificamente quanto ao mercado móvel, no primeiro semestre de 2020, a penetração de acessos móveis comercializados em pacote com serviços prestados em local fixo foi de 45,4 por 100 habitantes. Por outro lado, no primeiro semestre de 2020, a ANACOM estima que a penetração residencial dos pacotes de serviços tenha atingido 83,9 por 100 famílias clássicas, o que demonstra uma penetração muito elevada deste tipo de serviços, a qual tem vindo a aumentar; de notar que se

[65] Um operador lançou em 2014 um pacote que junta bilhetes de cinema à oferta base de serviços de comunicações eletrónicas, que inclui Televisão, Internet, STF e STM.

verificou um aumento de 2,4 pontos percentuais face ao período homólogo do ano anterior.

Em termos de receitas, nota-se que no primeiro semestre de 2020 as receitas dos serviços em pacote atingiram cerca de 863,9 milhões de euros, e aumentaram cerca de 5,3% face ao período homólogo de 2019, representando as receitas destas ofertas agora mais de 50% das receitas retalhistas de comunicações eletrónicas, com as receitas de ofertas 4/5P a representar 63% do total das receitas.

Em simultâneo, as ofertas de serviços em regime *stand-alone* têm-se tornado menos atrativas, designadamente em virtude dos seus preços comparativamente mais elevados. Por exemplo, no final de 2019, caso um agregado familiar optasse por contratar 3 serviços (televisão paga, banda larga fixa e serviço telefónico em local fixo) separadamente, pagando a fatura mínima cobrada para cada um desses serviços, acabaria por pagar mensalmente, pelo menos, mais cerca de 60% do que pagaria se contratasse um pacote de serviços integrado.

Esta tendência verifica-se tanto no mercado residencial como empresarial, e trazendo alguns benefícios para os utilizadores finais, também pode potenciar algumas distorções, criando, por um lado, uma necessidade de proteção adicional desses utilizadores – aspecto que não é objeto deste entendimento – e, por outro lado, constituindo-se como fator condicionador da entrada no mercado de novos prestadores ou de prestadores que não disponham de ofertas integradas, envolvendo designadamente o serviço móvel de voz e de banda larga.

Num mercado com as características indicadas, em termos da prevalência da subscrição de pacotes de serviços, a impossibilidade de prestar o serviço móvel, como a **AdC** salienta, traduz-se numa importante barreira à entrada.

E não se trata tão somente da possibilidade de disponibilização de uma oferta móvel; a capacidade de desenhar ofertas integradas e competitivas, de forma autónoma e independente dos operadores móveis já instalados, afigura-se essencial para a capacidade de novas empresas que entrem no mercado de concorrer em condições minimamente equitativas com as demais empresas já presentes no mercado. Atentas as características do mercado, a impossibilidade de as empresas concorrerem no mercado de prestação de serviços móveis,

influenciará também, em larga medida, a sua capacidade de concorrer na totalidade do mercado, independentemente de até poderem já prestar outros serviços.

Adicionalmente, outras características do mercado concorrem para desincentivar novas entradas. Tal é o caso, no que respeita ao elevado número de utilizadores fidelizados às ofertas em pacote, em que a mobilidade entre prestadores é fortemente condicionada pela existência dessa fidelização e em que, na sua ausência, é também dificultada pela mudança de operador implicar necessariamente alterações na subscrição de vários serviços, com custos de mudança que podem ser significativos, o que também é evidenciado pela **AdC**.

Estes custos de mudança, que não são apenas monetários e estão também relacionados com o tempo e o esforço necessário ao utilizador para conseguir pesquisar alternativas e depois concretizar essa mudança, podem assumir-se como uma importante barreira à entrada, uma vez que dificultam que eventuais novos entrantes possam angariar uma base de clientes que lhes permita desenvolver e manter a sua atividade, desincentivando a sua entrada no mercado.

E não obstante a intervenção da ANACOM, no sentido de tornar mais fácil, menos oneroso e mais transparente toda a informação relativa às cláusulas de fidelização, bem como as suas propostas de alterações legislativas com incidência nesta matéria[66] [67], com vista a mitigar os impactos desta especificidade que poderão ser menos positivos para os utilizadores finais, este fator não deixa de representar um desincentivo a novas entradas no mercado.

A cobertura das redes

Entrando especificamente nas questões relativas à cobertura das redes e à caracterização do mercado a este respeito, a dinâmica competitiva também pode impactar nos níveis de cobertura e nas capacidades disponibilizadas. Neste contexto, sem prejuízo da possibilidade de reforço dos níveis existentes, novas entradas no mercado, a médio prazo, também poderão trazer valor acrescentado neste domínio.

[66] Proposta de alteração da Lei das Comunicações Eletrónicas, disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1467354.
[67] Anteprojeto de transposição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, disponível em: https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1555071.

Não obstante a presença das redes móveis na generalidade do território nacional, muito fruto de obrigações de cobertura que foram sendo impostas no âmbito de anteriores procedimentos de atribuição de frequências, a evolução tecnológica, social e económica do país continua a ditar a necessidade de níveis de cobertura acrescidos, aspecto que ainda se tornou mais relevante com a ocorrência da pandemia.

Continuam a existir muitas localidades, e mesmo áreas com maiores dimensões, ao nível das freguesias e municípios, que apresentam problemas de cobertura na generalidade dos respetivos territórios ou em partes muito significativas, e que reclamam junto da ANACOM, exigindo a supressão das deficiências constatadas. Aliás, o número significativo de pronúncias de câmaras municipais e de juntas de freguesia, essencialmente manifestando preocupações sobre a cobertura das redes móveis nos seus territórios, é fator sintomático desta situação, que urge resolver. Acresce que frequentemente essas deficiências não se relacionam apenas com a inexistência de cobertura, mas com a disponibilização de capacidade em níveis inferiores aos considerados necessários para que as populações e sector económico possam sustentar as respetivas atividades e assegurar uma participação ativa na sociedade. Estas situações deterioraram-se durante o período da pandemia, designadamente porque o acesso aos serviços de banda larga se tornou mais relevante. Embora durante o período da pandemia não se tenham registado situações de congestionamento significativas no acesso móvel, é certo que em muitas localidades tal deveu-se essencialmente à inexistência de cobertura, ou de uma cobertura com uma qualidade adequada.

Desta forma, sendo a conectividade digital um fator essencial de suporte ao desenvolvimento económico, da coesão social e do território, do garante do bem-estar da população em geral, indispensável ao desenvolvimento e reforço da Sociedade da Informação, considera-se essencial que estejam associadas aos direitos de utilização de frequências a atribuir no leilão obrigações de cobertura e de desenvolvimento da rede, designadamente envolvendo zonas que serão comercialmente menos interessantes e que, como tal, não atraiam – na ausência de obrigações que o determinem – investimentos em rede móvel.

Como tal, também se entende como muito relevante a possibilidade de recurso nessas zonas a formas diversas de partilha de infraestruturas, desde logo as

passivas, mas também, e no respeito pelas regras de concorrência, a partilha dos elementos ativos da rede. Estas soluções de partilha não só permitirão que os utilizadores tenham acesso aos serviços de mais prestadores, pelo que impactam de forma positiva na diversidade da oferta, aspecto de crucial importância para quem habita, trabalha, estuda ou se desloca a áreas de menor densidade, mas também possibilitarão aos operadores poupanças de custos que podem ser relevantes e que tornam menos onerosos os investimentos no desenvolvimento da rede. Neste contexto, o Regulamento prevê que em determinadas áreas, as obrigações de cobertura possam ser cumpridas com recurso à partilha de infraestruturas ou de elementos de rede, tendo-se especificado em concreto os acordos de *roaming* nacional, atenta a sua especificidade, o que não afasta a possibilidade de utilização de outro tipo de acordos.

Conclusões

Decorre do exposto que todas as características que foram evidenciadas demonstram a existência de um mercado com défices competitivos, em que operações diversificadas poderão contribuir para estimular o seu desenvolvimento, potenciando o surgimento e a diversificação das ofertas e dos preços, com impacto no acréscimo da concorrência e nos utilizadores finais. Como tal, entende-se que a tomada de medidas com vista a assegurar a promoção da concorrência não pode deixar de continuar a ser implementada, configurando-se nesse contexto a promoção de condições para que o mercado tenha níveis de contestabilidade mais relevantes, permitindo que quaisquer entidades que nele pretendam desenvolver um negócio e disponibilizar ofertas, o possam fazer. Mas compete, naturalmente, ao próprio mercado, no cumprimento das regras relativas ao seu funcionamento, incluindo as regras de concorrência, determinar que operações são ou não sustentáveis, que operações têm ou não continuidade.

A este respeito, releva-se que diferindo a situação em Portugal da existente noutros países da Europa – por exemplo no que se explanou em relação à diversidade de prestadores presentes no mercado e no que respeita aos preços praticados – e que justifica a adoção de medidas específicas, não pode deixar de se salientar que em diversos outros países os respetivos procedimentos de atribuição de frequências também contemplaram medidas equivalentes. Conforme já constava do sentido provável de decisão relativo à definição do procedimento de atribuição da faixa dos

700 MHz e outras faixas, de 22.10.2019, existem procedimentos em que foram impostas obrigações de acesso à rede, outros em que estavam incluídas obrigações de cobertura diferenciadas para novos entrantes, bem como medidas que impuseram limites à aquisição do espectro com efeitos equivalentes aos de uma reserva de espectro.

Em suma, o Regulador considera essenciais as medidas incluídas no Regulamento, quer para a promoção da concorrência, para garantir a diversidade de escolha dos utilizadores finais, quer para assegurar que os serviços prestados com recurso ao espectro atribuído chegam à generalidade da população, reforçando a coesão económica e social do território. E estas medidas alicerçam-se na apreciação efetuada do mercado de comunicações eletrónicas e, em particular, no mercado móvel.

2.8 Quanto às medidas para promoção da concorrência

Especificamente no que respeita às medidas que constam do projeto de Regulamento para a promoção da concorrência, foram apresentadas pronúncias com posições completamente divergentes, incluindo as que apoiam as medidas em causa e que consideram que estas são insuficientes (**AdC**, **NOWO/ONI** **[IIC]** **[FIC]** e **MVNO Europe**), até àquelas que consideram que estas medidas não estão fundamentadas, assentam no pressuposto errado de que o mercado de comunicações nacional não é competitivo, o que fere de ilegalidade o projeto de Regulamento, não são necessárias, criam uma discriminação inaceitável, distorcem a concorrência e prejudicam o investimento no sector e o mercado (**MEO, NOS** e **VODAFONE**).

2.8.1. Em particular, detalhando os argumentos que são apresentados no sentido da concordância e em alguns casos da necessidade de reforço das medidas de promoção da concorrência, destaca-se o seguinte:

a) Que são positivas as medidas de promoção da concorrência, designadamente a existência da fase de licitação para novos entrantes, dos descontos sobre os preços finais de lotes ganhos por novos entrantes e dos limites à aquisição de espectro (**AdC, pág. 6**);

b) Que o acesso a espectro e, em particular, a faixas de frequências relevantes para o 5G, é uma condição necessária à entrada no mercado e que a sua

aquisição será a forma privilegiada de promover o fortalecimento da concorrência no mercado das comunicações eletrónicas, uma vez que é aquela que permite um maior grau de independência entre as várias empresas (**AdC, págs. 3 e 10**);

c) Que tanto a eventual não aquisição de espectro relevante para 5G, como o elevado investimento necessário para desenvolver a rede 5G numa área geográfica abrangente, será para todos os operadores uma potencial barreira à entrada e ou à expansão (**AdC, pág. 4**), sendo que neste contexto, deve ser garantido que os lotes disponibilizados na fase de licitação para novos entrantes são suficientes para uma concorrência efetiva, sugerindo que seja disponibilizado espectro da faixa dos 700 MHz e dos 3,6 GHz nesta fase (**AdC, pág. 7**);

d) Que existem oportunidades de melhoria no que respeita às condições de entrada e de concorrência associadas às medidas para MVNO, atendendo a que as operações de MVNO em Portugal estão relativamente pouco desenvolvidas (**AdC, págs. 4 e 10**), sendo que as obrigações de acesso à rede deverão ser as que melhor promovem a concorrência no mercado (**AdC, pág. 11**);

e) Que se deveria ir mais além no que respeita à obrigação de negociar acordos para acesso às redes móveis, tendo sido insuficiente a obrigação prevista em anteriores processos de atribuição de espectro **[IIC]** **[FIC]** (**MVNO Europe, pág. 4**);

2.8.2. Quanto aos argumentos que traduzem uma oposição às medidas de promoção da concorrência, destacam-se em particular os seguintes:

a) Que a medida discriminatória de acesso ao espectro dos 900 MHz e 1800 MHz é omissa na justificação ou menção do estabelecimento da proibição de acesso a esse espectro em igualdade de circunstâncias com os demais interessados, sendo inválida, quer por carência de norma habilitante (princípio da precedência de lei), quer por violação do núcleo essencial do direito fundamental de iniciativa económica privada e do direito do acesso ao espectro, resultantes dos artigos 19.º e 31.º, n,º 4, da LCE; e, ainda que existisse norma

legal habilitante (e não existe), seria, outrossim, inválida por não assentar em fundamentos de factos comprovados e por se revelar injustificada e excessiva, existindo outros mecanismos menos lesivos dos direitos e interesses da NOS e da concorrência (**NOS, págs. 33 e 34**);

b) Que a omissão da análise de custo-benefício é especialmente grave, na medida em que, para além de violarem os objetivos e as medidas previstas na RCM n.º 7-A/2020, as obrigações propostas acabarão por determinar um aumento exponencial dos custos de investimento a suportar pelos operadores face ao preconizado pelo Governo (**VODAFONE, págs. 17 e 18**);

c) Que o projeto de Regulamento padece de erro nos pressupostos de facto (os factos têm de existir e ser materialmente exatos e comprovados) e que se verifica a ausência total de factos justificativos do tratamento diferenciado (**NOS, pág. 36**);

d) Que o Regulamento é inválido pela violação da precedência da lei e que a norma habilitante para a ANACOM criar as medidas teria que ser uma Lei emanada da Assembleia da República (ou um Decreto-Lei autorizado) (**NOS, pág. 38**);

e) Que as normas deste projeto de Regulamento enfermam em usurpação de poderes, numa perspetiva jusadministrativa, e de inconstitucionalidade orgânica, sob uma ótica jusconstitucional (**NOS, pág. 38**);

f) Que promover a concorrência não é equivalente a aumentar o número de operadores no mercado e que o conceito de concorrência vai muito para além de uma mera análise ao número de operadores presentes em cada mercado (**NOS, pág. 15**) (**MEO, pág. 28**) (**VODAFONE, págs. 68, 69 e 72**);

g) Que a ANACOM pretende desenhar o mercado, promovendo artificialmente ou forçando a entrada no mercado de um novo operador (**NOS, pág. 15**) (**MEO, págs. 8, 25 a 28 e 34**) (**VODAFONE, págs. 69 a 72, 74 e 75**), e *"levar ao colo"* os novos entrantes, sendo que com isso está a desincentivar a concorrência baseada no investimento, na qualidade do serviço prestado, na inovação tecnológica e na diversificação da oferta de serviços aos clientes finais (**VODAFONE, pág. 78**);

h) Que as medidas para benefício de novos entrantes violam o direito de livre iniciativa privada e de liberdade de empresa ao impedir acesso ao espectro que estará reservado para novos entrantes, direito que se exerce "*nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral"* (artigo 61.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa) (**NOS, pág. 33**);

i) Que são injustificadamente discriminatórias (**MEO, págs. 28 e 35**) e violam o princípio da igualdade, pois vedam o acesso dos atuais operadores a uma parte do espectro, que é reservado aos novos entrantes sem quaisquer obrigações de cobertura associadas e com desconto nos preços finais (**NOS, págs. 18 e 31**) e impedem os operadores com provas dadas de disputar esse espectro (**VODAFONE, págs. 34 e 74 a 79**) (**NOS, págs. 12 a 14**); e também são discriminatórias porque garantem o direito de acesso incondicional de novos entrantes à rede de 5G que os atuais operadores venham a construir, bem como às redes e tecnologias já existentes (2G, 3G e 4G) (**NOS, pág. 18**); e representam um elevado custo para os atuais operadores acederem ao espectro em leilão (**NOS, pág. 18**); e são ainda excessivas e desrazoáveis (**MEO, pág. 36**), violam o princípio da proporcionalidade (**MEO, pág. 36**) (**NOS, págs. 18 e 37**); são intrusivas e indulgentes (**VODAFONE, pág. 81**);

j) Que não têm qualquer precedente ou paralelo na Europa (**MEO, pág. 25**), não existindo em nenhum país este somatório de medidas de discriminação positiva, incluindo a reserva de espectro para novos entrantes sem a associação de quaisquer obrigações de cobertura (**NOS, pág. 22**)**,** sendo que a Comissão Europeia defende a associação de obrigações ao espectro a atribuir a novos entrantes (**NOS, págs. 22 a 24**);

k) Que não têm precedente nacional, pois os outros operadores foram sujeitos a obrigações quando entraram no mercado (**NOS, págs. 21 a 24**), nem se comparam com as obrigações a que operadores estão sujeitos por deterem 2 x 10 MHz nos 900 MHz e os preços dessa faixa ainda são mais reduzidos do que foram para os atuais operadores no anterior leilão multifaixa (**VODAFONE, pág. 50**);

l) Que prejudicam a concorrência (**NOS, pág. 14**), sendo a entrada de um novo operador forçada, artificial, causadora de distorções e lesiva da concorrência

(**MEO, pág. 8**), e ao serem determinados os termos da concorrência, distorce-se e condiciona-se toda a dinâmica concorrencial futura do mercado, o que é contrário ao que é exigido à ANACOM pelo artigo 5.º da LCE (**MEO, pág. 29**); distorções que também decorrem das diferentes obrigações de cobertura que são impostas aos novos e atuais operadores (**MEO, pág. 78**);

m) Que promovem entradas oportunistas e especulativas no mercado, ao permitir uma oportunidade de adquirir ativos relevantes com condições convidativas, pouco ou nada contribuindo para o desenvolvimento do mercado, das infraestruturas de rede e dos serviços e produtos (**MEO, págs. 9, 26 e 27**) (**NOS, págs. 24 e 25**) (**VODAFONE, pág. 93**), o que conduz (i) à distorção do processo de leilão inflacionando os preços finais, sem risco e com possibilidade de desistir do leilão, (ii) à aquisição de espectro com o objetivo principal de o vender posteriormente e (iii) ao lançamento de operações comerciais, mas apenas com objetivo de posterior consolidação obtendo retorno financeiro (**NOS, págs. 24 e 25**);

n) Que prejudicam o investimento e consequentemente a qualidade dos serviços, sendo que, em conformidade com o CECE, a concorrência promove-se essencialmente ao nível das infraestruturas (**MEO, pág. 32**), e a promoção do investimento é um objetivo que consta na LCE e deve ser prosseguido pelo Regulador (**MEO, pág. 30**) (**NOS, pág. 37**);

o) Que ao ser eliminada a capacidade de diferenciação, decorrente dos novos entrantes acederem de forma incondicional às redes existentes e a construir pelos atuais operadores, os incentivos ao investimento diminuem, por parte dos operadores existentes, afetando negativamente a qualidade dos serviços de comunicações (**MEO, pág. 30**) (**NOS, págs. 16 e 17**), e ainda que possa existir um efeito estático de redução de preços, a prazo os efeitos dinâmicos decorrentes da redução do investimento têm impacto na redução da qualidade do serviço, prejudicando os utilizadores (**MEO, pág. 30**)**;** existindo evidências do efeito negativo da entrada de novos operadores sobre o investimento de cada operador, com uma redução da qualidade de serviço ou um aumento de custos (**MEO, págs. 30 e 31**);

p) Que as medidas de promoção da concorrência também promovem o surgimento de novos entrantes sem incentivo, nem necessidade de investir, pois não têm quaisquer obrigações de investimento (**MEO, pág. 29**) (**NOS, págs. 16 e 17**) (**VODAFONE, pág. 82**);

Entendimento da ANACOM

Conforme já exposto no presente relatório e como já resultava do anexo ao projeto de decisão relativo à "*Designação da faixa dos 700 MHz para serviços de comunicações eletrónicas terrestres, limitação do número de direitos de utilização de frequências a atribuir nas faixas dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz e definição do respetivo procedimento de atribuição*", a promoção da concorrência é um dos objetivos de interesse público que deve ser defendido pela ANACOM e que, no contexto do presente leilão, se considera ser de particular importância prosseguir.

O Regulador enunciou no referido anexo, que as medidas a adotar devem ser determinantes para garantir a coesão económica e social do país, assegurando que os novos desenvolvimentos tecnológicos, de redes e de sistemas num ambiente 5G, bem como as ofertas suportadas em tecnologias/serviços com um cariz mais tradicional, não criam ou acentuam a fratura digital do país; pelo contrário, pretende-se que as mesmas potenciem a digitalização da população, o crescimento e a competitividade do país e de todas as suas regiões, sem exceções.

Neste contexto, foi desde logo identificada a adoção de limites à atribuição do espectro, de forma a salvaguardar a concorrência no mercado, permitindo em simultâneo criar condições para que surjam diversas operações no mercado e evitar o açambarcamento do espectro, designadamente atento o efeito perverso que o mesmo poderá ter no fecho do mercado. Foi também identificada a fixação de limites distintos a entidades que se encontrem em situações diferentes (por exemplo entre novos entrantes e entidades já com DUF) e, neste contexto, foi prevista especificamente uma reserva de espectro para novos entrantes para garantir o cumprimento de objetivos associados à promoção da concorrência.

No mesmo plano, também foi considerada a imposição de obrigações diferenciadas para novos entrantes e entidades já presentes no mercado, bem como de obrigações de acesso à rede para MVNO ou para *roaming* nacional.

E quanto ao preço de reserva, também se salientou a necessidade de o valor não constituir um obstáculo ou um desincentivo à entrada no mercado de novas entidades e ao desenvolvimento de operações de diversos tipos, para o que poderiam ser definidas medidas específicas que atendessem a situações particulares, designadamente com vista a proporcionar condições que facilitem essa entrada.

O *benchmark* publicado em conjunto com o **Anexo** ao projeto de decisão acima referido incluía informação diversa sobre as medidas adotadas em diversos países, no contexto dos procedimentos de atribuição de direitos de utilização de espectro, com particular incidência nas faixas dos 700 MHz e dos 3,6 GHz, salientando-se que, sem prejuízo de poderem estar em causa mercados com características muito diferentes das existentes em Portugal, noutros países também foram fixadas medidas diferenciadas para novos entrantes, obrigações de acesso à rede e reservas de espectro ou fixação de limites à sua atribuição com efeitos equivalentes ao de uma reserva de espectro.

Note-se que, já em 2011, quando se realizou o leilão multifaixa, a CE e o FMI consideraram relevante a adoção de medidas de promoção de concorrência, sendo que o MoU então celebrado com o Governo português previa o seguinte:

"*Telecommunications:*

The Government will:

5.17. Facilitate market-entry by (...) launching the auction for the assignment of further radio frequencies (i.e. auction of spectrum) for broadband wireless access [Q4-2011]. In designing the spectrum auction rules, it will be ensured that they adhere to the legal principles of the EU framework and that potential new entrants are not placed at a competitive disadvantage. In particular, the auction tender will:

i. announce the commitment to an ex-post assessment, to be carried out by the regulator, of possible competitive distortions, covering the electronic

communications mobile markets for which the spectrum is to be used as well as the commitment to, where justified and proportionate, the implementation of remedies to redress any resulting situation considered anti-competitive.

ii. include appropriate caps for strategic spectrum bands (under 1 GHz) which, while respecting the technological neutrality principle, facilitates an effective entry into the market avoiding that potential new entrants will face competitive disadvantages in terms of service quality and network costs.

iii. as a contribution to the enhancement of market competition, conditions for potential new operators to have access to national roaming will strike an effective balance between safeguarding the interests of current operators and those of potential new entrants. The regulator will adopt the necessary measures in order to enable potential new entrants to benefit from a level playing field as to the provision of high quality mobile broadband services. This will be achieved namely by ensuring operators' obligation to negotiate fair and reasonable national roaming access, unless otherwise justified and proportionate.

iv. Auction pricing rules such as reserve prices and potential new entrant price discounts will take full account of the objective of facilitating market entry by creating a level playing field.

5.18. The Government will ensure the existence of an adequate monitoring and enforcement mechanism to guarantee the effective implementation of the obligations to negotiate fair and reasonable access to national roaming and mobile virtual network operator (MVNO) agreements, ensuring timely access and reasonable prices. Such mechanism will be announced in the auction tender [Q4-2011].

5.19. The Government will review the current value of the fees on the use of frequencies to ensure that they are objectively justified, transparent, non-discriminatory and proportionate in relation to their intended purpose. Such review will be announced in the auction tender [Q4-2011]".

Em particular sobre as acusações de que a ANACOM pretende desenhar o mercado ou que pretende *"levar ao colo"* os novos entrantes, que se refutam veementemente, esta Autoridade considera que se trata de afirmações

sensacionalistas que não estão fundamentadas em evidências concretas. O intuito do Regulador não é, nem nunca poderia ser, o de desenhar o mercado ou definir o número de operadores que nele devem operar. Pelo contrário, o objetivo do Regulador é o de criar um ambiente que garanta condições de concorrência nos mercados, em prol do aumento da contestabilidade do mercado móvel para benefício dos consumidores e demais utilizadores. A presença de novas entidades e novos modelos de negócio, poderá, pela sua ação disruptiva no mercado, contribuir para estimular mais o desenvolvimento desse mercado, sendo, no entendimento do Regulador, um elemento crucial para incentivar a criatividade e diversidade das ofertas, aumentar os níveis de qualidade de serviço e, em última análise, contribuir para preços mais competitivos, com impacto nos utilizadores finais.

As medidas adotadas no projeto de Regulamento vão no sentido de dinamizar a concorrência e assim assegurar um benefício maior para os consumidores. Estas resultam do facto de a dinâmica concorrencial estabelecida entre os três operadores de rede nacionais não ter vindo a ser suficiente para garantir mercados tão concorrenciais como poderiam ser. O elevado paralelismo que os três operadores apresentam nas suas estratégias comerciais, com reduzida diferenciação das suas ofertas, preços elevados e um reduzidíssimo nível de contestabilidade que se traduz na inexistência de ameaças à entrada no mercado, não impele a uma maior diferenciação – para o que se remete para o entendimento constante do ponto 2.7 – e tornam crucial estabelecer um conjunto de medidas que visam contribuir para níveis concorrenciais acrescidos, que são, aliás, apoiadas e defendidas por outras entidades, incluindo a **AdC**, que, no caso em apreço, recomenda que as medidas sejam ainda reforçadas.

Por outro lado, para além das barreiras à entrada no mercado e o ambiente competitivo pouco dinâmico, releva-se que o sector das comunicações eletrónicas é caracterizado pela existência de elevados investimentos em infraestruturas e tecnologias. As comunicações móveis exigem um conjunto muito variado de elementos de rede e de infraestruturas para assegurar os serviços de voz e de dados numa determinada região geográfica. Pelo que, as novas entidades, que pretendam entrar no mercado de serviços móveis através da construção de redes com uma cobertura alargada e que, para rentabilizar o negócio, necessitam de uma

dada base de clientes, serão obrigadas a elevados investimentos e políticas agressivas de captação de clientes que terão necessariamente impacto na sua rendibilidade e as poderão colocar numa posição desfavorável. Neste sentido, na ausência de condições ou medidas que permitam ultrapassar as especificidades referidas, incluindo as relativas à dinâmica concorrencial que prevalece no mercado, a generalidade das empresas não terá condições para entrar no mercado por esta via. Foi assim no passado e, sem o estabelecimento de um conjunto de medidas para fazer face a esta situação, continuará a ser assim no futuro, com prejuízo para a concorrência e para os utilizadores finais.

Assim, na criação de condições para que possam surgir novas operações e, consequentemente, na conceção das medidas incluídas no projeto de Regulamento, foi tido em devida consideração que já existem operações com uma dimensão muito relevante e que se suportam em quantidades significativas de espectro em diversas faixas de frequências (e que suportam diversas tecnologias, desde o 2G, o 3G e o 4G), incluindo aquelas que permitem desenvolver soluções essencialmente de cobertura e as que se apresentam como mais adequadas para o desenvolvimento de soluções de capacidade. As operações em causa têm uma presença muito relevante no mercado desde há vários anos e uma base de clientes muito importante.

Mas também se ponderou o facto de a detenção de DUF, garantindo uma maior autonomia técnica e, consequentemente comercial, das operações desenvolvidas, designadamente face a outros modelos de negócio (como os MVNO, em particular os *light*) que, para a sua implementação, se suportam exclusivamente nas redes de terceiros operadores, poder ser um fator diferenciador que, embora envolvendo níveis de investimento mais significativos, representa uma mais-valia importante no desenvolvimento da operação e na garantia da sua continuidade, de forma a torná-la sustentável. Atento o impacto que eventuais novos operadores poderão ter no mercado, designadamente no acréscimo da concorrência, e, de forma indireta, nos benefícios para os utilizadores finais, considera-se imprescindível a adoção de medidas que tornem possível o seu surgimento, envolvendo designadamente a reserva de espectro e as obrigações de acesso à rede, como de resto também é aludido pela **AdC**, bem como obrigações de cobertura diferenciadas para os eventuais novos entrantes.

Ponderou-se igualmente a importância de estimular o surgimento de outro tipo de modelos de negócio, eventualmente destinados a segmentos de mercado específicos. Estas operações enfrentam as mesmas dificuldades no acesso ao mercado, no acesso ao espectro, tornando necessária a nivelação das condições para promover a sua entrada no mercado.

Estas medidas definidas no âmbito do presente Regulamento, ao facilitarem a entrada e permanência no mercado de novas entidades, procuram mitigar as desvantagens que decorrem das referidas entidades entrarem num mercado em que já se encontram a operar três empresas, com redes abrangentes, já instaladas há largos anos, com um número muito elevado de clientes e com ampla notoriedade de marca. Só assim se entende estarem reunidas as condições de equidade que poderão permitir que novas operações se desenvolvam e se afirmem, para benefício do processo competitivo e dos utilizadores finais.

Porém, tendo presente a apreciação vindo de explanar, parece resultar das pronúncias da **MEO**, da **NOS** e da **VODAFONE** que estas olvidam que as opções assumidas pela ANACOM foram, como devem ser, enquadradas pelos e em pleno cumprimento dos objetivos da regulação das comunicações eletrónicas, assim como pelos princípios que regem a gestão do espectro, como tal estabelecidos no quadro legal europeu e concomitantemente na LCE, cuja prossecução compete à ANACOM assegurar enquanto Autoridade Reguladora Nacional.

Ademais, estando em causa a utilização de um recurso público como espectro radioelétrico, a ANACOM não pode deixar de assegurar que a sua gestão e a atribuição de direitos para a sua utilização está, naturalmente, orientada para prossecução do interesse público, o qual não é necessariamente coincidente com o interesse privado daqueles que obtêm permissão para dele fazer uso, ao contrário do que transparece das pronúncias daquelas entidades.

Importa assim relembrar que a LCE, na senda do quadro europeu que transpõe, estabelece os objetivos de regulação a prosseguir obrigatoriamente pela ANACOM, os quais atendem aos diferentes interesses públicos conflituantes em matéria de comunicações eletrónicas, erigindo, desde logo, o objetivo da promoção da concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas (al. a) do n.º 1 do art.º 5.º da LCE), no âmbito do qual compete à ANACOM assegurar,

designadamente, que não existem distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações eletrónicas (al. b) do n.º 2 do art.º 5.º da LCE) para que um dos relevantes interesses públicos seja assegurado, ou seja, que os utilizadores obtêm o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade (al. a) do n.º 2 do art.º 5.º da LCE).

Neste sentido, o artigo 15.º da LCE, confere à ANACOM a competência para assegurar a gestão eficiente do espectro, tendo em conta o seu importante valor social, cultural e económico, cabendo-lhe nesse âmbito planificar as frequências visando, designadamente, a garantia de condições de concorrência efetiva nos mercados relevantes.

É, pois, neste quadro que o Regulador pode e deve intervir, conferindo-lhe a lei poderes para atribuir direitos de utilização de espectro através de procedimentos abertos, objetivos, transparentes, proporcionais e não discriminatórios (n.º 3 do artigo 30.º da LCE).

Acresce que ao decidir uma eventual limitação do número de direitos a atribuir, a ANACOM deve, entre outros, atender à necessidade de maximizar os benefícios para os utilizadores e de facilitar o desenvolvimento da concorrência.

Na ponderação das condições que podem ser associadas à utilização do espectro, a lei também é clara ao conferir à ANACOM o poder para, sem prejuízo das condições gerais previstas no artigo 27.º da LCE, sujeitar os direitos de utilização de frequências a exigências de cobertura e qualidade ou a condições que visam prevenir situações de açambarcamento (cfr. artigo 32.º da LCE).

Nesta sede, ressalta ainda a competência conferida ao Regulador (pelo artigo 35.º da LCE) para adotar as medidas que entender adequadas para assegurar que a flexibilidade no uso de frequências não provoca distorções de concorrência, podendo, entre outras, associar condições aos direitos de utilização de frequências nos termos do artigo 32.º.

Resulta assim de todo o quadro legal previsto na LCE (respaldo do quadro sectorial estabelecido pelo direito europeu) que a ANACOM pode – e deve -, no âmbito da atribuição de direitos de utilização de espectro, impor diversas obrigações tendo em

vista assegurar a prossecução dos objetivos de regulação a que se encontra vinculada.

Ademais, é bom salientar, tal como o faz o Professor Doutor Mário Aroso de Almeida, no Parecer anteriormente citado que, *a crise do modelo tradicional do Direito Administrativo conduziu a que, em cada vez mais domínios da actividade administrativa, a lei atribua à Administração amplas margens de conformação, incumbindo-a de proceder a valorações próprias e, portanto, habilitando-a a configurar as premissas em que faz assentar a justificação dos juízos e das escolhas que, nesse contexto, é chamada a fazer, por referência a critérios de valoração exteriores às próprias normas*. E acrescenta que, *por regra, a lei pode e deve ter, naturalmente, o cuidado de determinar as condições de exercício do poder por parte da Administração, mas, em múltiplos domínios, as coisas não se passam assim, porque a necessidade da efetiva prossecução dos fins constitucional e legalmente postos a cargo da Administração exige a adopção de medidas cuja necessidade e adequação o legislador reconhece que não pode ser previamente determinada, mas que só a própria Administração está em condições de avaliar. Ora, isto exige que as normas disciplinadoras do exercício dos poderes administrativos confiram, com frequência, à Administração amplos espaços de autonomia, no exercício de poderes de valoração próprios.*

O Douto Parecerista refere ainda *que não se pode ignorar que, nos nossos dias, o exercício da função administrativa compreende, muitas vezes, a realização de opções valorativas muito vagamente enquadradas pela lei, mas que nem por isso deixam, em todo o caso, de se enquadrar no exercício da função administrativa e que, por isso, não podem deixar de ser reconduzidas ao exercício desta função, mesmo quando envolvem a formulação de juízos de natureza lato sensu política*.

É ainda sublinhado que é *precisamente isso que, muito em particular, sucede no domínio da atividade administrativa de regulação económica, ao qual é invariavelmente associada a atribuição às entidades reguladoras do poder de emanarem regulamentos independentes, que, envolvendo a realização de opções inconstituídas à face da lei, não podem deixar de envolver a formulação de valorações materialmente políticas*.

Ora, a definição das regras aplicáveis aos procedimentos de atribuição de direitos de utilização de frequências e das obrigações que, no âmbito desses procedimentos, serão impostas às entidades a quem tais direitos forem atribuídos, *exige da ANACOM a formulação de um vasto conjunto de valorações da maior relevância (cfr., em particular, o disposto no artigo 5.º, n.º 5, da LCE), que, sem deixarem, como vimos, de exprimir o exercício da função administrativa, a convocam a proceder a juízos e a formular escolhas que não encontram na lei parâmetros materiais que as enquadrem e que não pode deixar, por isso, de reconhecer-se que envolvem a formulação de juízos de natureza lato sensu política*[68].

E para que dúvidas não restem, o Professor Doutor Mário Aroso de Almeida sublinha ainda que *a lei não refere, em nenhum momento, que o exercício das competências da ANACOM no domínio da gestão do espectro radioeléctrico e, em particular, da atribuição de direitos de utilização de frequências depende de decisão prévia do Governo. É, pois, à ANACOM que, neste domínio, a lei comete a incumbência de proceder à formulação das valorações necessárias ao exercício da competência, por mais ampla que se possa e deva reconhecer que é a amplitude do espaço de conformação que a lei, desse modo, lhe confere.*

Neste contexto e com este quadro, dúvidas também não restam que, estando em causa a disponibilização de espectro que é decisivo para o desenvolvimento do mercado móvel nacional, pelas razões que se evidenciam ao longo deste relatório, é legal, proporcional e plenamente justificado que, na próxima atribuição dos correspondentes direitos de utilização de frequências, a ANACOM, assegurando o pleno cumprimento do princípio da não discriminação, imponha obrigações que visam a prossecução dos princípios do quadro regulatório, nacional e europeu,

[68] Assinalando que o legislador confere à ANACOM um amplo espaço de escolha e conformação em que predomina a realização de ponderações complexas entre os interesses públicos e privados em presença e a tomada de decisões "*dotadas de uma liberdade de conformação e de prerrogativas de avaliação, em contextos de risco, caracterizados pela necessidade da realização de juízos técnicos, de prognose e de racionalização de recursos, polarizados em decisões estratégicas (hoc sensu, decisões que corporizam uma estratégia regulatória)*", cfr., por todos, ANA RAQUEL MONIZ, "*As entidades reguladoras independentes: estatuto, organização, poderes e formas de atuação*", in CARLA AMADO GOMES/RICARDO PEDRO/RUTE SARAIVA/FERNANDA MAÇÃS, *Garantia de direitos e regulação: perspectivas de Direito Administrativo*, Lisboa, 2020, p. 553.

nomeadamente a promoção da concorrência, através de medidas que pretendem permitir o *level playing field* no mercado nacional.

Noutra perspetiva deve ainda salientar-se, retomando o douto Parecer do Professor Doutor Miguel Sousa Ferro, que é também *ponto assente na jurisprudência do TJUE que o espectro de radiofrequências é um recurso escasso, que os direitos de utilização têm um valor económico e que, ao fixar a remuneração de um direito de utilização desse espectro (incluindo taxas por atribuição de DUF e taxas pela utilização de espetro), o Estado pode conceder uma vantagem a uma empresa*[69].

Nas palavras do Tribunal Geral da União Europeia (TGUE), *"as licenças UMTS, que autorizam o exercício das atividades económicas de prestação de serviços de telefonia móvel no espaço hertziano e são consideradas títulos de ocupação ou de utilização do domínio público correspondente, têm um valor económico que o gestor do referido domínio é levado a ter em conta quando determina o montante das taxas que são devidas pelos operadores em causa"*[70].

Entende, porém, o Professor Doutor Miguel Sousa Ferro que, *por analogia com o que realçou o Tribunal no mesmo caso, ainda que tal signifique que a redução do preço de um DUF implique a renúncia a recursos estatais, "por um lado, esta conclusão deve ser atenuada face ao tipo de crédito em causa e, por outro, essa perda de recursos não constitui necessariamente um auxílio de Estado devido à natureza e à economia do sistema"*[71]*. Desenvolvendo este último ponto, o Tribunal esclareceu que não existe uma vantagem e um auxílio, no sentido do artigo 107.º(1) do TFUE, se se tratar de "uma medida justificada pela* ***natureza e economia do sistema****"*[72].

Assim, *aplicando por analogia a lógica do TJUE no caso Bouygues, se a ANACOM concluir que este conjunto de medidas são indispensáveis para (potencialmente se vir a) cumprir os objetivos do direito regulatório das comunicações eletrónicas, que neste contexto passam pela criação de condições para uma maior concorrência no*

[69] 28 Ver, e.g.: Caso C-462/99 Connect Austria EU:C:2003:297; Caso T-475/04 Bouygues c. Comissão EU:T:2007:196; e Caso C-431/07 P Bouygues c. Comissão EU:C:2009:223.
[70] Caso T-475/04 Bouygues c. Comissão EU:T:2007:196, parag. 101.
[71] Caso T-475/04 Bouygues c. Comissão EU:T:2007:196, parag. 106.
[72] Caso T-475/04 Bouygues c. Comissão EU:T:2007:196, parag. 97 (e jurisprudência aí citada).

mercado, então a medida é exigida pela natureza e economia do sistema e não constitui um auxílio no sentido do artigo 107.º(1) do TFUE[73].

Tal como conclui o Douto Jurisconsulto, importa sublinhar que *mais do que inteiramente legítimo,* ***é esperado e exigido dos reguladores que criem as condições para uma maior concorrência nos mercados, em benefício dos consumidores, o que pode passar – como é o caso – pela instituição de incentivos que reduzam as barreiras de entrada e possam ajudar a tornar economicamente viável a entrada de novos operadores no mercado****.*

Face ao vindo de expor e considerando tudo o mais que é evidenciado ao longo deste relatório, a ANACOM não pode deixar de repudiar as alegações da mais variada índole que são tecidas para imputar diferentes vícios, de forma e de substância, ao projeto de Regulamento.

Não obstante, vejamos no concreto o recorte, sustentação e fins das medidas que visam a promoção da concorrência.

Quanto à reserva de espectro:

Em particular sobre a **reserva de espectro**, a ANACOM comunga da posição da **AdC** que sublinha que o acesso ao espectro é uma condição necessária à entrada no mercado com rede própria, sendo a sua aquisição a forma privilegiada de promover o fortalecimento da concorrência no mercado das comunicações eletrónicas, uma vez que é aquela que permite um maior grau de independência entre as várias empresas. Como refere Peter Cramton[74], a concentração excessiva do espectro, sendo um recurso escasso e necessário para a prestação de serviços móveis, prejudica a concorrência e prejudica os consumidores, pelo que, a reserva de espectro pode prevenir o encerramento do mercado e motivar o investimento.

O espectro é um veículo essencial para a disponibilização de serviços de comunicações móveis, pelo que a realização de um leilão de espectro, e com esta quantidade e diversidade de espectro, é uma oportunidade para promover e incentivar o surgimento de novas operações, eventualmente com novos modelos

[73] Ver, por analogia: Caso T-475/04 Bouygues c. Comissão EU:T:2007:196, paras 123 e 138-152; e Caso C-431/07 P Bouygues c. Comissão EU:C:2009:223, paras 43 e 97.

[74] Disponível em https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/SLPB-002-19-Shaw-attachment1.pdf/$FILE/SLPB-002-19-Shaw-attachment1.pdf.

de negócio, assentes nas potencialidades das tecnologias atuais e das que ora emergem, suportadas, em maior ou menor grau, em infraestruturas próprias, o que estimulará a diversidade dos serviços disponibilizados, aumentará a sua qualidade e contribuirá para preços mais competitivos e para a melhoraria dos níveis de cobertura do país através de redes móveis.

Os princípios inerentes à gestão de espectro e a um leilão como forma da sua atribuição, assentam na necessidade de se garantir a eficiência económica do espectro, no sentido deste ser atribuído a quem melhor o utiliza, como é aliás referido pela **NOS**, pela **MEO** e pela **VODAFONE**, sendo garantida por essa via a maximização do benefício dos consumidores. Não obstante, um leilão potencia a atribuição do espectro aos licitantes com a maior capacidade de investimento, o que não significa necessariamente que esteja assegurada a eficiência económica. Tal decorre de o valor que determinada empresa atribui ao espectro poder incorporar não só a mais-valia que resultará para a sua capacidade de assegurar melhores e mais serviços aos seus utilizadores, o valor intrínseco que resultará do lucro expectável pela utilização deste espectro, mas igualmente o valor de limitar o acesso de empresas concorrentes ao mercado, ou seja, o valor estratégico que corresponde ao ganho que o operador pode obter no mercado a jusante por negar espectro aos seus concorrentes, em prejuízo da eficiência geral do mercado de comunicações eletrónicas e do desenvolvimento de novos serviços, uma vez que a dinâmica concorrencial fica tolhida na sua capacidade de estimular o investimento em inovação.

Para os novos entrantes não está incluído no valor intrínseco que o novo entrante atribui ao espectro o ganho externo (a externalidade) que é obtido pelos consumidores relativamente à existência de um maior ambiente concorrencial. Nessas situações, em que o ótimo social não corresponde ao ótimo privado, também se justifica a concessão de condições favoráveis para novos entrantes. A valorização do espectro para os novos entrantes será necessariamente diferente, normalmente mais reduzida, dado o risco acrescido de entrada em mercados onde já existem empresas instaladas há vários anos, com operações muito desenvolvidas e uma ampla rede de clientes.

Assim, na ponderação dessa reserva foram sopesados vários fatores em particular, entre os quais o facto de o espectro ser um recurso escasso e de estar a ser

disponibilizada uma quantidade de espectro limitada, a quantidade de espectro já detida pelos atuais operadores de rede móvel (note-se que a **MEO**, a **NOS** e **VODAFONE** têm respetivamente 156 MHz, 145,6 MHz e 185 MHz de espectro para serviços de comunicações eletrónicas), o interesse económico do mesmo, a capacidade desse espectro servir para o lançamento de operações comerciais autónomas que a médio prazo possam contribuir para aumentar a concorrência no mercado, bem como a capacidade de no curto/médio prazo esse mesmo espectro poder sustentar o reforço das redes existentes e a disponibilização de serviços compatíveis com 5G.

Em particular quanto à proposta da **AdC,** de se incluir na reserva de espectro as faixas de frequências relevantes para o 5G (faixas dos 700 MHz e dos 3,6 GHz), e quanto ao posicionamento da **MEO**, da **NOS** e da **VODAFONE** de eliminação de qualquer reserva de espectro (bem como das demais medidas introduzidas para criar condições para a entrada no mercado de novas operações), importa salientar que tendo presente que está em causa uma restrição no acesso ao espectro, nota-se que esta não pode ser e não é mais do que a indispensável para que sejam criadas condições para facilitar novas entradas no mercado, sendo que uma reserva de espectro abrangendo todas as faixas disponibilizadas a leilão seria excessiva. Assim, a ANACOM entendeu que a reserva de espectro deveria incluir apenas os 900 MHz (2 x 5 MHz) e os 1800 MHz (2 x 15 MHz).

Entende-se que esta reserva de espectro é muito relevante, sendo a necessária e suficiente para que novas operações possam surgir, ainda que de reduzida dimensão, e/ou, permitindo, também a um potencial novo entrante de maior dimensão adquirir uma quantidade de espectro que lhe permitirá o desenvolvimento de uma operação viável, podendo em ambos os casos ser complementada com a aquisição de mais espectro na fase de licitação principal, mas também por via de poder beneficiar do acesso às redes móveis dos operadores com operações instaladas.

Esta reserva de espectro, nos moldes em que está concebida, pretende apenas assegurar a possibilidade de os novos entrantes terem um acesso efetivo ao mercado. Mesmo assumindo que todo o espectro reservado seja adquirido por um único operador, não se antecipa como isso pode, em si mesmo, constituir uma vantagem concorrencial ou que pudesse redundar numa distorção competitiva, uma

vez que este passaria a deter 40 MHz (2 x 5 MHz na faixa dos 900 MHz e 2 x 15 MHz na faixa dos 1800 MHz), o que é inferior à quantidade de espectro que os referidos operadores de rede móvel detêm nas faixas em causas. Ademais, também não resulta evidente de que o espectro reservado a novos entrantes nas faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz, prejudique de forma relevante a atividade dos operadores, uma vez que estes, face à pressão resultante da declaração de pandemia, conseguiram reagir prontamente e assegurar e manter os níveis de serviço móvel.

Adicionalmente, a reserva não inclui a totalidade do espectro disponível na faixa dos 900 MHz, pelo que os operadores em causa ainda terão a possibilidade de, querendo, aceder a quatro lotes de 2 x 1 MHz. E, não sendo licitado o espectro na fase de licitação para novos entrantes, o mesmo será disponibilizado no decurso do leilão, na fase de licitação principal.

Ademais, os operadores de rede móvel (MEO, NOS e VODAFONE) detêm espectro noutras faixas de frequências (incluindo nos 800 MHz, nos 2,1 GHz e nos 2,6 GHz), tendo ainda a possibilidade de reforçar as respetivas redes com o espectro disponibilizado no leilão (fora do âmbito da reserva), não sendo despiciendo notar que está em causa uma quantidade muito significativa de espectro, das maiores que nos últimos anos foram disponibilizadas em simultâneo num leilão na Europa.

Assim, oferecendo um amplo leque de faixas, abaixo e acima de 1 GHz, para os operadores já presentes no mercado, o leilão pode viabilizar soluções diversas de aquisição de DUF para efeitos de reforço de cobertura e de capacidade das redes existentes, permitindo colmatar eventuais necessidades urgentes de escoamento de tráfego que, em todo o caso não foram demonstradas, e de reforço dessas redes a médio prazo, dotando as redes de capacidade suficiente para a procura no médio prazo, bem como permitindo o desenvolvimento de novos negócios, compatíveis com o 5G no muito curto prazo, ancorando também os atuais e futuros negócios nas faixas de frequências já detidas.

Nota-se ainda que a expansão da oferta de serviços de banda larga, eventualmente até com maior capacidade, não dependerá exclusivamente do aumento da quantidade de espectro atribuída, mas necessariamente de um planeamento eficiente (ou mais eficiente) da rede e de um uso eficiente do espectro.

Decorre do exposto que, dado o impacto potencial que novas operações no mercado poderão ter para a dinâmica concorrencial e para os utilizadores finais, o benefício que se espera obter com uma reserva de espectro para novos entrantes será muito superior ao menor benefício incremental que decorrerá da possibilidade de os atuais operadores de rede móvel poderem reforçar as respetivas redes móveis. Não obstante, os atuais operadores de rede não deixarão de poder aceder a espectro adicional que lhes permita o reforço das respetivas redes e o desenvolvimento de redes suportadas em novas tecnologias, como é o caso do 5G.

Esta reserva de espectro permite que um novo entrante ou, eventualmente, mais do que um, dependendo dos respetivos planos de negócio, possam entrar no mercado móvel, com espectro suficiente para ter uma operação autónoma. Nota-se a este respeito que os três operadores de rede móvel com maior presença no mercado desenvolveram operações, até ao ano 2012, suportadas numa quantidade de espectro que, nos 900 MHz e nos 1800 MHz, era inferior à que agora se inclui na reserva de espectro, embora também tivessem espectro na faixa dos 2,1 GHz, desde 2001. Não obstante estarem em causa tecnologias distintas e os serviços e a procura terem evoluído, é certo que essa quantidade de espectro permitiu operações sustentáveis.

Especificamente quanto ao recomendado pela **AdC**, nota-se que apesar de não existir uma reserva de espectro nos 700 MHz ou nos 3,6 GHz existe um limite de aquisição de espectro definido para cada uma dessas faixas, sendo que na faixa dos 700 MHz são disponibilizados 6 lotes de 2 x 5 MHz e cada entidade não pode adquirir mais do que 2 x 10 MHz, enquanto na faixa dos 3,6 GHz, para além de existir um limite na aquisição de espectro, de 100 MHz (que na prática se traduz numa reserva, dado que os três operadores móveis com maior presença no mercado não poderão adquirir mais do que um total de 300 MHz), são disponibilizados no total 400 MHz em 40 lotes. Esses limites permitem acomodar várias operações em cada uma dessas faixas e ainda endereçar o risco de açambarcamento, incluindo para efeitos de fecho do mercado, sendo que, em particular na faixa dos 3,6 GHz, está em causa uma quantidade muito significativa de espectro, muito superior, não pode deixar de se reiterar, à que tem vindo a ser disponibilizada de uma única vez em muitos países da Europa.

Sem prejuízo da relevância do acesso ao espectro, conforme já explicitado, a inclusão de espectro adicional na reserva, designadamente o dos 700 MHz e ou os 3,6 GHz, **[IIC]** **[FIC]**, criaria uma restrição excessiva e desproporcionada para os operadores já com operações desenvolvidas no mercado e uma larga base de clientes, que têm redes que lhes permitem no imediato prestar serviços suportados no novo espectro, e que poderiam ficar impedidos de o fazer, em particular na faixa dos 700 MHz, na qual a quantidade de espectro disponível é menor, com prejuízos também para muitos utilizadores finais que deixariam a curto prazo de ter acesso a esses serviços.

Adicionalmente, entende-se que essa reserva também não seria justificada porque, por um lado nenhum desses operadores tem DUF sobre o espectro em causa (contrariamente ao que acontece com os 900 MHz e os 1800 MHz que já suportam serviços num mercado maduro e amplamente consolidado); por outro lado, o facto de a reserva de espectro não incluir os 700 MHz e os 3,6 GHz não significa que os novos entrantes ficarão impedidos ou profundamente limitados na possibilidade de disponibilizar serviços compatíveis com 5G. Assumindo que possa ser essa a sua pretensão, para além de, naturalmente, poderem licitar esse espectro durante a fase de licitação principal do leilão, a curto/médio prazo o espectro a que terão acesso na fase de licitação para novos entrantes poderá vir a ser usado também para a prestação de serviços compatíveis com 5G ou mesmo a implementação de redes com tecnologia 5G, já que se prevê que as condições técnicas para o 5G operar nos 900 MHz e 1800 MHz estejam finalizadas em junho de 2021[75]. Na eventualidade de se tratar de operações que visam disponibilizar serviços compatíveis com 5G, quando já tiverem desenvolvido a sua rede, já poderão, em princípio, usar as referidas faixas de frequências também para o 5G.

Nota-se ainda que, no futuro, havendo alguma carência de espectro para SCET, será avaliada a possibilidade da sua disponibilização e condições de atribuição, atendendo aos processos de harmonização das mesmas.

[75] Disponível em https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/SLPB-002-19-Shaw-attachment1.pdf/$FILE/SLPB-002-19-Shaw-attachment1.pdf e files/6813/RSCOM18-19rev1%205G_1st_followup_mandate.pdf.

Acresce que, nos 3,6 GHz, o limite de 100 MHz fixado à aquisição de espectro já constitui na prática uma forma de reserva de espectro, no sentido em que os três maiores operadores presentes do mercado (MEO, NOS e VODAFONE) ainda que adquiram a quantidade máxima de espectro na faixa em causa não esgotam a totalidade do espectro disponível no leilão.

Este aspecto, conjugado com o facto de ser também aplicável um limite à aquisição de espectro na faixa dos 700 MHz, permite salvaguardar as preocupações expressas pela **AdC** quanto ao desenvolvimento futuro de serviços compatíveis com 5G, por parte de novos entrantes.

Por este motivo, considera-se que o facto de as faixas em causa não estarem integradas na reserva de espectro não prejudica ou desincentiva novas entradas no mercado.

Importa ainda referir que a curto/médio prazo também outras faixas serão harmonizadas para a implementação de redes 5G, salientando-se neste âmbito que a UE já adotou as respetivas decisões de harmonização das condições técnicas para a utilização de redes 5G nas faixas dos 2,1 GHz, 2,6 GHz e 26 GHz.

Em suma, atentos os objetivos de promoção da concorrência que se visam prosseguir no contexto de um mercado móvel que beneficiaria de níveis de concorrência acrescidos, e atento o exposto a respeito da quantidade de espectro que os três operadores móveis atuais detêm, bem como o demais espectro disponibilizado no leilão, entende-se que o espectro que será objeto de reserva para novos entrantes tem a maior relevância para potenciar a entrada no mercado de novas operações, permitindo a sua diversificação. Aliás, decorre também do exposto que se considera que os benefícios que resultam da entrada de novas operações no mercado, que a médio prazo poderão ter efeitos na concorrência, dados os impactos expectáveis na diversidade das ofertas, nos preços e na qualidade de serviço, para benefício dos utilizadores finais, serão mais relevantes do que os benefícios marginais que os operadores já presentes no mercado poderiam obter do acesso a esse espectro para eventual reforço das suas redes.

Quanto ao desconto:

No que diz respeito ao **desconto** que estava previsto no projeto de Regulamento associado à faixa dos 900 MHz e dos 1800 MHz, este destinava-se, à semelhança da reserva de espectro, a compensar o facto de os novos entrantes estarem colocados em situação de desvantagem no acesso ao mercado. Contudo, as duas medidas visam o mesmo propósito e a reserva de espectro terá um efeito equivalente a um desconto.

Se o número de novos entrantes não for elevado, e sendo certo que esse número será sempre inferior ao número total de interessados no espectro (no pressuposto que os operadores já com DUF no mercado têm interesse em participar no leilão), o espectro sujeito a reserva deverá ser menos disputado do que seria se pudesse ser licitado em simultâneo por qualquer empresa.

Como tal, a reserva de espectro cria condições favoráveis a novas entradas no mercado, não só porque garante que determinadas quantidades de espectro possam ser ganhas por novos entrantes, mas também porque o preço que resulta dessa aquisição é expectavelmente mais baixo do que o que resultaria de o espectro em causa não ser objeto de reserva e ser disputado por várias empresas, eventualmente até em virtude de tentativas de encerramento do mercado através do açambarcamento de espectro.

Decorre do exposto que se conclui que a reserva de espectro e a aplicação de um desconto para novos entrantes têm objetivos e efeitos equivalentes, entendendo-se, reponderando, que não se justifica o desconto de 25% quando já se adota uma medida de reserva de espectro. Aliás, reconhece-se que o desconto não é uma medida que habitualmente seja prevista pelos Reguladores no decurso de leilões no sector das comunicações eletrónicas, designadamente porque se podem alcançar os mesmos objetivos que são atingíveis com uma reserva de espectro. E tal é verdade quando o preço fixado também permite a entrada no mercado.

Neste contexto, considerando que a reserva de espectro já configura um mecanismo suficiente para promover a entrada, entende-se que deve ser removido o desconto para novos entrantes que está associado às faixas de frequências dos 900 MHz e dos 1800 MHz.

Quanto às obrigações de acesso à rede:

Sobre a necessidade de se garantir o **acesso à rede de outros operadores**, a ANACOM não ignora, como foi já referido, o facto de poderem existir entidades que têm pretensões em relação ao desenvolvimento de operações móveis, mas que terão dificuldades de entrada no mercado, designadamente envolvendo a aquisição de DUF sobre espectro que é escasso, ou cujas operações móveis, eventualmente até de cariz muito distinto das já existentes, não dependem necessariamente de espectro ou de elevadas quantidades de espectro. Em alguns casos, essas entidades para atingirem alguma dimensão e se constituírem como concorrentes efetivos dos atuais operadores de rede, aspecto que se reconhece como muito relevante para o mercado das comunicações eletrónicas, como é também evidenciado pela **AdC**, poderão ter de efetuar investimentos substanciais, mas estarão muito dependentes das condições em que possam obter um acesso às redes já instaladas.

Neste contexto, considera-se que não só devem ser fixadas obrigações que garantam a possibilidade de serem negociados acordos de acesso à rede, como os acordos em causa devem permitir condições de concorrência efetiva, designadamente no que respeita ao fornecimento de serviços em condições técnicas adequadas e à disponibilização de condições razoáveis de remuneração. Só assim lhes será permitido ultrapassar as desvantagens relativas a que estão sujeitas e poderem ter um papel relevante na dinâmica competitiva. Esta necessidade é ainda mais premente quando é expectável que o espectro que irá agora ser disponibilizado possa vir a suportar operações de relevância significativa, designadamente num contexto de 5G, tornando mais relevante que diversas entidades possam beneficiar das vantagens que decorrem de ter acesso a redes que suportam as suas operações nesse espectro.

Assim, ponderaram-se as medidas mais adequadas para a promoção da concorrência com vista a garantir que as novas operações tenham condições de sustentabilidade, designadamente atentas as condições existentes no mercado, e para que possam contribuir de forma efetiva para condições de concorrência acrescida no futuro.

Neste âmbito, entende-se que deve ser fixada uma obrigação que vincule as empresas que já detêm DUF em faixas designadas para SCET, e que adquiram no leilão 2 x 10 MHz na faixa dos 700 MHz ou pelo menos 50 MHz na faixa dos 3,6 GHz, a permitir o acesso à rede. Sendo também relevante que não se crie uma limitação no acesso a determinadas tecnologias ou faixas de frequências – decorrente também do princípio da neutralidade tecnológica e de serviços – que, de alguma forma, possa ser usada para desincentivar o recurso aos referidos acordos, ou para que os acordos se tornem irrelevantes, considera-se que o operador vinculado ao cumprimento da obrigação deve permitir o acesso à rede em todas as faixas em que é titular de DUF para SCET e suportando-se em qualquer tecnologia ou sistema.

Decorrente da fixação dessa obrigação, os novos entrantes devem poder beneficiar de acordos de acesso à rede (**acordos de *roaming* nacional**), permitindo ultrapassar eventuais limitações que decorram de não ter a quantidade de espectro que consideram relevante para a sua operação ou de não ter algumas das faixas de frequências. Os referidos acordos visam proporcionar, aos novos entrantes, condições adequadas para que possam lançar as suas ofertas, dando-lhes um período razoável para que possam implementar as suas redes, para o que terão adquirido DUF no âmbito do leilão. Naturalmente que as demais empresas, que já detêm DUF em faixas designadas para SCET, encontram-se numa situação completamente distinta, já com rede instalada há largos anos, pelo que não carecem do acesso à rede dos seus congéneres, não se justificando que sejam beneficiárias dessa obrigação.

Importa salientar que um novo entrante não vai ter uma cobertura imediata das áreas em que pretende prestar o serviço. Assim, o acesso ao *roaming* é essencial para compensar a desvantagem de não ter uma rede móvel instalada e suportada em DUF, habilitando-o a prestar serviços móveis no curto prazo, e a captar clientes.

Contudo, a obtenção de espectro implica que este seja utilizado e que suporte a gradual expansão da rede do novo entrante, estando este investido na obrigação de instalar infraestrutura própria, pelo que progressivamente a sua dependência do acordo de *roaming* nacional tenderá a diminuir. Como tal, a obrigação de acesso à rede para *roaming* nacional vigora durante um período de 10 anos, entendendo-se que um período inferior não permitiria que uma nova operação se desenvolvesse o

suficiente para garantir uma presença autónoma no mercado. Por outro lado, um período mais alargado poderia implicar o prolongamento para além do necessário da dependência face ao operador de acesso, designadamente atendendo a que estarão em causa entidades com acesso a espectro. Em todo o caso, entende-se que se justifica, no final do período de 8 anos, a avaliação da necessidade de manutenção da obrigação e dos seus termos. Nota-se ainda que, em coerência com a necessidade de utilização do espectro consignado, o novo entrante beneficiará do *roaming* nacional nas zonas geográficas em que não tenha cobertura móvel mediante a utilização das suas frequências.

Entende-se, assim, que a medida de acesso imposta é necessária e proporcional, pois é imposta apenas para benefício das entidades que necessitam desse acesso e tem uma aplicação delimitada no tempo, visando permitir a um novo entrante consolidar a sua presença no mercado, ao mesmo tempo que desenvolve a sua própria rede móvel (agora reforçada pela obrigação de cobertura associada a este benefício), o que lhe proporciona condições para que de forma efetiva possa concorrer no mercado e constitua um fator determinante na dinâmica competitiva.

Neste contexto, tendo-se ponderado as condições de acesso ao *roaming* nacional, envolvendo a quantidade de espectro que pode ser adquirida sem que se perca o direito de beneficiar de um acordo de acesso à rede, a ANACOM entende que não é adequado condicionar a operação de um novo entrante que pretenda adquirir mais espectro, vedando-lhe o benefício do acesso à rede. Essa condicionante poderia conduzir a modelos de negócio necessariamente limitados, prejudicando ou desincentivando operações que ambicionem uma maior presença no mercado e que possam até vir a posicionar-se como operadores globais.

Decorre do exposto que serão removidos do projeto de Regulamento os limites à quantidade de espectro que pode ser adquirida por um novo entrante sem que perca o benefício do acesso à rede. Note-se que, para esta alteração, também concorre o facto de, ao espectro nas faixas dos 700 MHz e dos 3,6 GHz, já estarem associadas obrigações, respetivamente de cobertura e de desenvolvimento da rede, as quais obrigarão os novos entrantes a investir nas respetivas redes, dando um uso efetivo ao espectro adquirido.

Em contrapartida, a ANACOM não pode deixar de salientar que, dados os objetivos de utilização efetiva e eficiente do espectro, a titularidade de DUF terá de implicar necessariamente que o espectro seja utilizado na instalação e desenvolvimento da rede. Sendo certo que se considera que existe um incentivo para que esses investimentos se concretizem, também é razoável que a aquisição de espectro, dada a sua escassez, deva ter associados objetivos de cobertura, que vigorarão para as empresas que beneficiem dos acordos de acesso à rede para *roaming* nacional, assegurando assim um nível de investimento que sem desincentivar novas entradas, também contribui de forma mais efetiva para aumentar o benefício destas atribuições para os utilizadores finais. Como tal, entende-se que os objetivos de cobertura fixados devem ser graduais e aptos a assegurar um nível adequado de abrangência da população, sem desconsiderar o facto de se tratar de entidades sem rede móvel e que antes do leilão não dispunham de DUF para SCET.

Neste contexto, a ANACOM entende ser proporcional associar obrigações de cobertura aos novos entrantes que celebrem acordos de *roaming* nacional, devendo estes assegurar 25% e 50% de cobertura da população, respetivamente, no prazo de 3 e de 6 anos após a celebração desses acordos.

Como tal, existindo obrigações de investimento, não há um acesso incondicional à rede dos operadores instalados, nem no âmbito do 5G, nem de qualquer outra tecnologia.

Já quanto à interpretação da NOS em relação à posição da Comissão Europeia (em 2011) sobre a necessidade de serem criados incentivos para que os novos entrantes invistam no desenvolvimento da rede, nota-se que a Comissão efetivamente concordou com a aplicação de obrigações ao novo entrante, tendo, contudo, acolhido a proposta de garantir o acesso ao *roaming* nacional antes de atingido o nível de cobertura fixado.

As medidas projetadas pela ANACOM também visam a imposição de obrigações de acesso à rede para benefício de entidades sem espectro (vulgo **MVNO**), mas que pretendam desenvolver operações que envolvam a oferta de serviços móveis, para quem esses acordos serão relevantes para possibilitar condições de acesso ao mercado.

Existem empresas que por não terem rede móvel própria não conseguem assegurar o conjunto de serviços que os operadores integrados oferecem e estão por essa razão diminuídos na sua capacidade de concorrer no mercado, ou que pretendem desenvolver novos tipos de modelos de negócio, de natureza diversa. Para ambos os tipos de operações é fundamental conseguir assegurar o acesso à rede dos operadores já instalados. No entanto, o registo de entradas no mercado de operações móveis deste tipo também tem sido muito limitado.

Neste contexto, a ANACOM entende que as condições fixadas no Regulamento devem contemplar igualmente medidas que facilitem o acesso de outras entidades à rede dos operadores já instalados, para o desenvolvimento de operações móveis virtuais, que podendo ter uma oferta mais limitada ou específica para determinados nichos de mercado, também, na sua diversidade, contribuam para a dinamização da concorrência, nomeadamente a nível da variedade das ofertas, da qualidade de serviço e dos preços.

A respeito dos acordos de acesso à rede, a ANACOM rejeita a alegação de que põem em causa a capacidade de diferenciação dos operadores. Os beneficiários desses acordos podem desenvolver operações de tipos muito diversos, e ainda que ambicionem operações equivalentes às dos operadores hospedeiros, efetivamente terão sempre algumas limitações decorrentes das diferenças quanto ao espectro e quanto às infraestruturas e elementos de rede própria que detêm.

Em alguns casos, reconhece-se que as operações, designadamente de MVNO *light*, podem ter algumas limitações quanto à sua capacidade de diferenciação face aos operadores hospedeiros, embora essa capacidade seja reforçada à medida que esse prestador adquire mais elementos de rede própria.

Contudo, entende-se que o contrário, ou seja, considerar que a capacidade de diferenciação dos operadores hospedeiros pode ser limitada pelo facto de suportar MVNO diversos ou operações de *roaming* nacional, não estará em causa. Não só se trata de operações muito diferenciadas (as dos beneficiários e as dos hospedeiros), em termos da sua dimensão, mas também podem envolver segmentos de mercado ou mesmo modelos de negócio distintos. Por outro lado, ainda que os beneficiários tenham acesso à generalidade do espectro do hospedeiro, a capacidade de diferenciação não depende apenas do acesso a esse

espectro, mas assenta também nas estratégias comerciais, nas estratégias de marca, nos mercados-alvo, nas opções de marketing e publicidade, entre outras. Aliás, se a limitação da capacidade de diferenciação fosse uma preocupação relevante noutros países não teriam surgido tantos MVNO.

Especificamente no que respeita aos comentários da **AdC** quanto ao reforço da **operacionalização da obrigação de acesso à rede**, pese embora se concorde plenamente com a relevância desta obrigação, a ANACOM julga que o recorte da mesma é proporcional e equilibrado, assegura o equilíbrio entre a necessária promoção da concorrência nos serviços a ser prestados no retalho e a promoção da concorrência nas infraestruturas, incentivando o investimento em rede própria e a consequente utilização eficiente do espectro, garantindo a necessária flexibilidade e liberdade ao mercado para negociar o acordo nos termos mais adequados para ambas as partes. Não obstante, entendendo-se as preocupações suscitadas pela **AdC,** e tendo também presente o histórico de entradas no mercado deste tipo de entidades, a ANACOM irá estar particularmente atenta ao desenrolar das negociações para a concretização do acesso à rede e não deixará de atuar no âmbito das suas competências, sendo que, em caso de litígio, deverá avaliar a competitividade das ofertas de acesso à rede apresentadas pelos operadores de rede.

Considera-se que a abordagem constante do projeto de Regulamento no que respeita às medidas impostas para nivelamento das condições que permitam novas entradas no mercado garantirá que as entidades que não possuem as infraestruturas de acesso adequadas ou suficientes que lhes permitam desenvolver de forma sustentável a sua atividade, em particular no que concerne à prestação de serviços em banda larga, possam evoluir na “escada de investimento”, beneficiando do acesso à rede dos operadores com maior quantidade de espectro, ao mesmo tempo que se assegura que entidades em vários níveis de implementação das respetivas redes se posicionam noutros degraus da “escada de investimento”, designadamente que lhes permita concorrer de forma mais efetiva ao nível das infraestruturas. Neste contexto, entende-se que é essencial que sejam impostas obrigações de acesso à rede para MVNO e para *roaming* nacional, sendo que os beneficiários dos acordos de *roaming*, ficam vinculados ao cumprimento de

obrigações de cobertura, sem prejuízo das demais obrigações a que poderão estar vinculados.

Quanto às obrigações de cobertura:

Quanto às obrigações de cobertura, entende-se que não seria sustentável a sua imposição a novas entradas no mercado em níveis excessivamente exigentes, atentas uma vez mais as características do mesmo. Assim, na faixa dos 700 MHz, onde são impostas obrigações de cobertura a qualquer empresa que adquira espectro, considera-se que estas devem ser distintas das impostas aos operadores com DUF em faixas designadas para SCET. Com efeito, a fixação de obrigações de cobertura com o mesmo nível de exigência não seria proporcional, atendendo a que estas últimas empresas já beneficiam de uma ampla rede móvel e asseguram uma cobertura em grande parte do território nacional (tendo desenvolvido as respetivas redes em fases diferentes de maturação do mercado).

Releva-se que o tipo de frequências utilizada não é indiferente para a fixação das obrigações de cobertura, não sendo adequado associá-las a faixas mais elevadas, em que as características do espectro são mais consentâneas com a sua utilização para capacitar as redes.

Neste contexto, releva-se que, em paralelo com a necessidade de garantir condições de equidade no acesso ao mercado e condições que promovam a concorrência no mercado, que justificam respetivamente a necessidade da reserva de espectro e do acesso à rede dos operadores já instalados, importa também fixar condições que, em equilíbrio, contribuam para o reforço da coesão social e económica do território.

Assim, no caso das obrigações de cobertura associadas aos 700 MHz, entende-se que, embora não devam ter a mesma abrangência das que são fixadas para os restantes operadores já titulares de DUF, nem os mesmos níveis, devem incluir os eixos viários, de forma a garantir a prossecução dos objetivos associados a uma maior coesão do território.

Importa também notar que quando se trate de espectro na faixa dos 3,6 GHz, já existem obrigações fixadas, de desenvolvimento de rede, para quantidades iguais

ou superiores a 50 MHz, impostas de forma indiferenciada a qualquer empresa, as quais também visam acautelar a necessidade de redução da fratura digital.

Ainda a respeito do investimento e, em particular das obrigações de cobertura (sem prejuízo das alterações agora introduzidas relativamente às condições para beneficiar das obrigações de acesso à rede), a ANACOM discorda das comparações efetuadas entre as medidas agora previstas para os novos entrantes, designadamente o referido sobre a ausência de obrigações de cobertura associadas ao espectro reservado nas faixas dos 900 MHz e 1800 MHz, e as medidas que afetaram os operadores de rede móvel quando entraram no mercado.

Por um lado, estão em causa momentos completamente distintos de entrada no mercado. Note-se que a NOS (então Optimus), que foi o operador de rede que mais recentemente entrou no mercado, fê-lo em 1997, numa época em que a taxa de penetração no mercado móvel era inferior a 20 acessos por 100 habitantes (estando atualmente na ordem dos 121 por 100 habitantes, para acessos com utilização efetiva[76]). Tratava-se, portanto, de um mercado em desenvolvimento, que embora já contasse com a presença de dois operadores de rede móvel – que ainda hoje integram o mercado – tinha um elevado potencial de expansão, sendo que esses operadores também se encontravam a implementar as respetivas redes, já que a sua presença no mercado era relativamente recente (desde 1991 e 1992) e detinham licenças para a prestação do serviço móvel terrestre sobre o espectro na faixa dos 900 MHz.

Por outro lado, os procedimentos de atribuição foram completamente distintos. No concurso que decorreu em 1997, no qual a NOS (então Optimus) veio a ser vencedora, o operador comprometeu-se, por iniciativa própria, com metas de cobertura superiores aos valores mínimos que foram fixados (no final do 3.º ano havia uma obrigação de cobertura de 75% da população e a Optimus vinculou-se ao cumprimento de 99% da população). E em dezembro de 2000 no contexto da atribuição de DUF para o 3G, altura em que a penetração do serviço móvel no mercado já era um pouco mais relevante (na ordem dos 70 acessos para 100 habitantes) mais ainda assim muito longe dos níveis atuais, o caderno de encargos do concurso então realizado para atribuição de DUF na faixa dos 2,1 GHz envolvia

[76] Nota-se que o indicador relativo à penetração dos acessos móveis sofreu algumas alterações ao longo de tempo, pelo que os seus contornos não são necessariamente iguais entre 1997 e 2020.

obrigações de cobertura de 20% da população no final do primeiro ano após a emissão da licença, 40% até ao final do terceiro e 60% até ao final do quinto ano. E se os operadores acabaram por ficar vinculados a valores substancialmente superiores aos indicados, tal deveu-se aos compromissos assumidos pelos próprios que, por essa via, procuraram garantir que eram os vencedores do procedimento comparativo (concurso) então adotado.

Como tal, não é verdade que sempre existiram obrigações de cobertura associadas às faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz. Aliás, no mais recente procedimento de atribuição, realizado em 2011 (leilão multifaixa), foram disponibilizados 2 x 10 MHz na faixa dos 900 MHz e 2 x 57 MHz na faixa dos 1800 MHz, espectro que, no cumprimento dos limites definidos à atribuição e titularidade, podia ser licitado por qualquer empresa, incluindo pelos operadores de rede móvel já instalados, e sem que lhes estivessem associadas quaisquer obrigações de cobertura ou de desenvolvimento da rede. E não só esteve disponível, como uma parte desse espectro foi adquirida pelos operadores de rede móvel.

Em suma, o Regulador considera essenciais as medidas incluídas no Regulamento, quer para a promoção da concorrência, para garantir a diversidade de escolha dos utilizadores finais, quer para assegurar que os serviços prestados com recurso ao espectro atribuído, em particular quando estão em causa quantidades significativas de espectro, chegam à generalidade da população, reforçando a coesão económica e social do território. E estas medidas alicerçam-se na apreciação efetuada do mercado de comunicações eletrónicas e, em particular, no mercado móvel.

Outros aspectos:

Conforme decorre do exposto, a reserva de espectro, as diferentes obrigações de cobertura que lhes são associadas e a existência de uma obrigação de acesso à rede de que podem beneficiar os novos entrantes, encontram respaldo nas condições concorrenciais existentes, tornando necessário e, como tal, justificado o tratamento diferenciado que é atribuído aos potenciais novos entrantes face a prestadores com DUF para SCET.

Neste contexto, a ANACOM não concorda com o entendimento de que o projeto de Regulamento introduz uma discriminação indevida. Tendo presente os objetivos de

regulação que lhe compete prosseguir nos termos do artigo 5.º da LCE, entende-se que o objetivo da promoção da concorrência é preponderante, determinando que, de forma permanente, a regulação pode implicar a aplicação de medidas assimétricas. Ou seja, apesar dos objetivos de regulação serem orientados pelo princípio da não discriminação, a regulação não é necessariamente igual para todas as áreas. Se o fosse não estaria a cumprir na totalidade o seu papel, uma vez que o Regulador não pode e não deve tratar de forma igual o que é diferente, como aliás tem sido frequente quando se analisa o histórico da intervenção regulatória. Se a posição de duas empresas é diferente, o seu posicionamento no mercado é completamente distinto e a utilidade, neste caso, dos DUF é diferente, então o que seria discriminatório seria assumir que deveriam ser tratadas de forma idêntica.

Tal como relembra o Professor Doutor Mário Aroso de Almeida, as Autoridades Reguladoras e outras entidades competentes devem assegurar que, em circunstâncias análogas, não haja discriminação no tratamento de fornecedores de redes e serviços de comunicações eletrónicas, o que significa que o tratamento diferenciado de operadores colocados em situações objetivamente diferenciadas não configura violação do princípio da igualdade e não discriminação, desde que a diferenciação de tratamento se mostre adequada e proporcionada, em função da situação diferenciada objetivamente evidenciada.

Considerando que as medidas, erradamente consideradas como discriminatórias, se destinam a promover e tornar acessível a entrada no mercado de novas entidades, discriminatório seria não ter essa realidade presente e não adotar medidas que visam minimizar as desigualdades com os atuais detentores de DUF. Estes últimos já estão presentes no mercado há bastante tempo, têm rede instalada, fixa e móvel, e uma grande quantidade de espectro, para além de uma base de clientes conquistada ao longo dos vários anos de presença no mercado. Um novo entrante entrará sempre em desvantagem num mercado dominado pelos três operadores móveis, com economias de escala significativas, pelo que as medidas introduzidas neste leilão, para promover a possibilidade de entrada de novos operadores, visam criar condições para viabilizar essa entrada e, consequentemente, potenciar a concorrência no mercado.

Assim, rejeitam-se as alegações de que novas entradas no mercado distorcem esse mercado e até prejudicam a concorrência, sendo incompreensível como a

diversidade de operações pode prejudicar a concorrência. Claro que um maior nível concorrencial pode exercer uma pressão acrescida sobre preços, sobre a qualidade de serviço prestado, sobre a inovação e sobre algumas empresas já instaladas, mas é esse precisamente o objetivo de introduzir mais concorrência no mercado, devendo também ser esse mercado, em funcionamento, no cumprimento das regras da concorrência, a decidir que negócios e/ou operações subsistem.

Sendo claro o entendimento da ANACOM a este respeito, que é, aliás, partilhado pela **AdC**, também se repudiam naturalmente as alegações de que as medidas propostas não estão fundamentadas e que não estão previstas ou são desconformes com a RCM n.º 7-A/2020 ou que configuram auxílios de Estado, remetendo-se, respetivamente, para os entendimentos constantes dos pontos 2.3, 2.4 e 2.5 deste relatório, onde estas temáticas são devidamente desenvolvidas.

Por tudo quanto foi referido, não estando a ser prejudicadas as operações já existentes no mercado, nem a ser inviabilizado o seu reforço ou expansão, não pode deixar de se repudiar as alegações que defendem que o direito à livre iniciativa está em ser posto em causa, relevando-se que este direito não existe isoladamente e tem de ser compatibilizado com os interesses públicos relativos à promoção da concorrência e à proteção dos consumidores, que são objetivos da regulação, plasmados na lei. Se assim não fosse, nenhuma regulação seria possível, pois regular envolve identificar falhas, adotar medidas para as ultrapassar, impor limites ou restrições. Neste contexto, não existem quaisquer dúvidas quanto à necessidade de se assegurar a prossecução dos objetivos de interesse público relativos à promoção da concorrência e à proteção dos consumidores, que são ademais objetivos regulatórios típicos deste tipo de sectores de atividade, plasmados no quadro legal nacional e da União Europeia.

Pelos motivos já amplamente explicitados, a ANACOM não se revê nas críticas sobre as medidas impostas para benefício de novos entrantes poderem potenciar entradas oportunistas no mercado. A este respeito importa também notar que existe uma obrigação de utilização efetiva e eficiente do espectro, no prazo de 3 anos para todo espectro, exceção feita ao espectro na faixa dos 3,6 GHz sujeito a restrições, em que o prazo é de 1 ano após a notificação do fim dessas restrições. Está também restringida pelo facto de o artigo 47.º salvaguardar que a transmissão e

locação do espectro não pode ocorrer antes de 2 anos contados da data de início da oferta de SCET acessíveis ao público.

Adicionalmente, reconhecendo-se que a titularidade de espectro por parte de novos entrantes deve implicar um compromisso de investimento, até porque potenciará operações que poderão assumir uma dimensão já significativa, nota-se a alteração introduzida quanto ao cumprimento de obrigações de cobertura quando o novo entrante beneficie da obrigação de acesso à rede.

No que respeita em particular aos comentários da **NOS** sobre participações com o intuito de inflacionamento de preços finais, sem risco e com possibilidade de desistir do leilão, importa esclarecer que os licitantes que desistam sendo titulares de melhores ofertas, perdem a caução, revertendo a mesma para a ANACOM, conforme também explicitado nos entendimentos dos pontos 3.4.3, 3.4.4 e 3.5.6, deste relatório.

Releva-se ainda que, diferindo a situação em Portugal da existente noutros países da Europa – por exemplo no que se explanou em relação à diversidade de prestadores presentes no mercado e no que respeita aos preços praticados – e que justifica a adoção das medidas específicas já mencionadas, não pode deixar de se salientar que em diversos outros países os respetivos procedimentos de atribuição de frequências também contemplaram medidas equivalentes. Conforme já constava do sentido provável de decisão relativo à definição do procedimento de atribuição da faixa dos 700 MHz e outras faixas, de 22.10.2019, existem procedimentos em que foram impostas obrigações de acesso à rede, outros em que estavam incluídas obrigações de cobertura diferenciadas para novos entrantes, bem como medidas que impuseram limites à aquisição do espectro com efeitos equivalentes aos de uma reserva de espectro.

Pelas razões explicitadas, introduzem-se as alterações seguintes ao projeto de Regulamento: **(i)** o desconto para novos entrantes é eliminado; **(ii)** os novos entrantes ficarão vinculados ao cumprimento de obrigações de cobertura de 25% e de 50% da população, respetivamente, no prazo de 3 e de 6 anos, quando beneficiem do acesso à rede; e **(iii)** os limites impostos aos novos entrantes na aquisição de espectro para que possam negociar o acesso à rede são removidos, sem prejuízo da aplicação dos limites fixados no artigo 8.º do Regulamento.

Para além das alterações indicadas, considera-se que no âmbito de uma eventual intervenção da ANACOM para resolução de litígios no acesso à rede, o Regulador não poderá deixar de avaliar a competitividade das ofertas que estejam a ser disponibilizadas pelos operadores com obrigações neste domínio.

Assim, considera-se que as medidas agora adotadas salvaguardam o necessário equilíbrio que resulta de, por um lado, se promoverem maiores níveis de concorrencialidade nos mercados dos serviços de comunicações eletrónicas, criando condições de concorrência acrescida, em particular quando o acesso ao mercado se encontra mais dificultado, e pode ser mais complexo, demorado e oneroso, e, por outro lado, se manterem os incentivos adequados à promoção da concorrência nos mercados das infraestruturas, estimulando a manutenção do investimento e da inovação. São também medidas que visam garantir um "*level playing field"* para possibilitar o surgimento de novos entrantes e para que estes possam contribuir de forma efetiva para a promoção da concorrência.

Em suma, as medidas referidas, para promoção da concorrência e capacitação da entrada no mercado de novos entrantes, são necessárias, estão justificadas, não são discriminatórias e são proporcionais.

2.9 Quanto às medidas relativas à saúde pública e às radiações eletromagnéticas (REM)

Foram apresentadas cerca de quatro centenas de pronúncias de cidadãos, da **Associação de Recursos Ambientais e Alternativos - Portugal** (**ARAA-PT**) e duas do **Movimento Stop 5G Algarve**, em que são manifestadas preocupações com a saúde pública e os efeitos da radiação eletromagnética (REM) associadas em particular ao 5G.

2.9.1. Embora apresentem elementos distintivos, relevam-se os argumentos que, na generalidade, são suscitadas e que são comuns a muitas das pronúncias:

a) Que está em causa uma experiência tecnológica que envolve seres humanos, não se conhecendo os riscos para a saúde pública decorrentes da utilização do espectro, não tendo essa tecnologia sido submetida a uma avaliação independente de saúde e de segurança, e como tal, estão a ser violados direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; estando em causa uma experiência não consentida e ilegal, segundo o Código de Nuremberga e a

Declaração de Helsínquia, entre outras normas de Bioética, para além de violar a Constituição da República Portuguesa (n.º 1 do artigo 64.º e artigo 66.º) e o artigo 3.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como a Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas;

b) Que desconhecem porque não foi solicitado aos operadores o cumprimento de limites, baseados em estudos científicos, de exposição à radiação eletromagnética, de forma a mitigar o risco acrescido em termos de saúde pública pela exposição a uma radiação muito superior à atualmente utilizada no 3G e no 4G;

c) Que abaixo dos 6 GHz pode surgir o efeito térmico em profundidade, sendo que é apenas com base no efeito térmico que os padrões de exposição à REM são calculados (SAR – Taxa de Absorção Específica);

d) Que o Governo está a forçar a introdução do 5G, sendo que a REM emitida pelo 5G é muito mais prejudicial à saúde e ao ambiente do que a radiação emitida pelas anteriores gerações móveis, emitindo uma radiação várias vezes superior à das redes 2G, 3G e 4G já instaladas, por operar em frequências muito altas (ondas milimétricas), que percorrem curtas distâncias, e como tal exigem milhões de novas estações-base, com cerca de 100 antenas cada uma, assim como milhares de satélites;

e) Que não havendo uma certeza científica sobre se a implementação de frequências como os 700 MHz e os 3,6 GHz é segura para a saúde, não podem ficar passivos perante a instalação do 5G;

f) Que é reconhecido que o 5G introduzirá uma mudança sem precedentes à escala global, em que existirão milhões de dispositivos ligados sem fios à Internet, que poderão provocar um aumento substancial da exposição total e a longo prazo das radiações eletromagnéticas, não sendo reconhecidas as mudanças ambientais que ocorrerão à escala global;

g) Que no espaço a colocação de milhares de antenas na zona da magnetosfera pode constituir uma ameaça ainda maior para a vida do que a radiação das antenas colocadas no solo, sendo que tal poderá alterar o meio ambiente para lá da capacidade de adaptação dos seres vivos;

h) Que existem países que definiram limites mais restritivos, do que os definidos pela Comissão Internacional de Proteção contra Radiação Não-Ionizante (ICNIRP), como é o caso da Bélgica, onde o nível fixado é quase 50 vezes mais exigente que o que resulta das recomendações da ICNIRP, o que segundo os operadores impediu simplesmente o desenvolvimento de 5G;

i) Que existem casos de resistência ao que consideram ser um *assalto* às *liberdades mais elementares*, sendo necessário defender os direitos dos Portugueses para impedir o que qualificam como uma situação que põe em causa a identidade dos cidadãos e de *submissão a uma tecnologia militar de controlo de massas*;

j) Que já existem evidências de que a radiação emitida pelas frequências é prejudicial à vida, sendo a *poluição eletromagnética* em grande parte responsável pelas principais doenças da civilização moderna; que existem estudos que comprovam os efeitos nocivos e mortais do 5G para a Humanidade, flora, fauna e ambiente, bem como para a qualidade das previsões meteorológicas; que existem efeitos térmicos das radiações não ionizantes, que estarão provavelmente subestimados, e estudos em que se observam efeitos não térmicos adversos mesmo com níveis de exposição baixos;

k) Que não está excluída a possibilidade de as frequências muito altas poderem ter impacto na saúde humana, muito pelo contrário; se tal vier a ser confirmado, entendem que os padrões deverão ser objeto de revisão; que o 5G é qualitativa e quantitativamente diferente do 4G, sendo um erro considerar que o corpo humano tolerará dezenas a centenas de vezes mais radiação emitida por ondas milimétricas; que a exposição contínua a essas radiações dá origem a situações de hipersensibilidade eletromagnética (EHS), que se estima já afetar 100 milhões de pessoas, podendo vir a afetar toda a população mundial se o lançamento do 5G for permitido;

l) Que os estudos em que os operadores se baseiam para afirmar a segurança do 5G são muito incompletos e incidem apenas nos efeitos térmicos das radiações; que os cálculos de potência de emissão do 5G demonstram que as

antenas do 5G emitem mais radiação eletromagnética do que a soma das antenas de 2G, 3G e 4G;

m) Que os Reguladores excluíram deliberadamente as provas científicas dos dados causados pelo 5G, alegando que os atuais padrões de segurança, que consideram inadequados, resultam de conflitos de interesse em virtude das suas relações com empresas de telecomunicações e de eletricidade

n) Que está em causa a saúde pública e a liberdade individual dos cidadãos, não devendo os cidadãos ser *peões da indústria* de telecomunicações; notando que o número de antenas tem vindo a aumentar e estas são colocadas em áreas residenciais, junto a hospitais e escolas; e defendendo que as antenas sejam confinadas a locais específicos identificados publicamente, longe de onde as pessoas vivem e trabalham e excluídas dos caminhos públicos por onde as pessoas andam, bem como das áreas protegidas;

o) Que seja promovida uma discussão pública do 5G, e que a população seja informada dos riscos para a saúde pública das comunicações sem fios, que sejam favorecidas as comunicações com fio, que sejam nomeados grupos de cientistas, sem influência da indústria, para estabelecer novos padrões de segurança para as radiações que não sejam unicamente suportados na potência emitida, e para criar um quadro regulatório abrangente que garanta um uso seguro e sustentável do espaço para os seres humanos e o meio ambiente;

p) Que a proteção da saúde pública não está assegurada com a implementação do 5G em Portugal, apresentando graves lacunas nesse campo, não existindo uma análise de impacto ambiental, pelo que o projeto de Regulamento não está pronto para aprovação, devendo existir uma suspensão imediata do 5G, respeitando assim o princípio da precaução, sob pena do exercício do direito de resistência (artigo 21º da Constituição da República Portuguesa).

Entendimento da ANACOM

Em relação às manifestações recebidas de cidadãos ou grupos de cidadãos que expressam preocupações sobre o efeito das radiações provenientes de Campos Eletromagnéticos (CEM) das redes móveis na saúde pública e no ambiente, a

ANACOM considera importante prestar alguns esclarecimentos, nomeadamente quanto às entidades competentes nesta matéria [77].

A ANACOM entende que muitos cidadãos possam estar preocupados em relação ao potencial impacto do 5G na saúde pública e no ambiente, contudo, importa salientar que todas as faixas de frequências que irão ser disponibilizadas no leilão são faixas que já estão presentemente a ser usadas quer no âmbito do serviço móvel, quer por outros sistemas (por exemplo, a faixa dos 700 MHz tem sido utilizada para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre – TDT), pelo que decorrente deste leilão **não serão atribuídos direitos de utilização sobre espectro que nunca tenha sido utilizado**.

Sem prejuízo deste aspecto, importa também salientar que a ANACOM tem competências ao nível da gestão do espectro radioelétrico, mas as questões relativas à proteção da saúde pública (designadamente o impacto resultante da exposição humana aos CEM) e do ambiente estão fora do seu âmbito de atuação e responsabilidade. Nota-se a este respeito que a ANACOM tem vindo a dar conhecimento ao Governo das preocupações manifestadas por grupos de cidadãos sobre o assunto, tendo o Governo assumido nas alíneas c) e g) do ponto 13 da RCM n.º 7-A/2020, respetivamente, que iria *"desenvolver e publicitar estudos relativos ao eventual impacto do 5G na saúde pública com o objetivo de dotar a população de informação rigorosa sobre o assunto"* e *"desenvolver iniciativas com vista à promoção da eficiência energética e da sustentabilidade ambiental na instalação de sistemas 5G"*.

Não obstante, esta Autoridade, ainda que não tenha competências específicas no domínio da saúde pública e do ambiente, considera que é da maior relevância transmitir informações transparentes sobre assuntos que suscitam apreensão junto da população e que, pela sua natureza, possam dar origem a interpretações menos claras ou mesmo erradas, que não contribuem para o seu esclarecimento. Foi neste contexto e com estas preocupações que a ANACOM publicou recentemente um guia sobre os possíveis efeitos do 5G na saúde[78].

[77] Informação adicional disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=390885.
[78] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1540941.

Nesta oportunidade, salienta-se a muito recente publicação de uma declaração conjunta sobre o assunto[79] - *Position Paper on Spectrum-Related EMF Issues*, publicada a 9 de outubro de 2020 pelo Grupo de Política do Espectro de Radiofrequências (RSPG) e pelo BEREC. Nesta declaração conjunta, o RSPG e o BEREC esclarecem que o desenvolvimento das redes 5G e a utilização de novas faixas de frequência têm estimulado o debate em torno dos potenciais efeitos da exposição a campos eletromagnéticos. Porém, têm também surgido campanhas de desinformação sobre alegadas ligações entre os testes de 5G e a crise pandémica do coronavírus, o que releva a importância de divulgar informação precisa e correta sobre o tema. Em conjunto reconhecem, ainda: (i) que os limites e linhas de orientação de 2020 da ICNIRP contribuem para a confiança de que o processo é transparente, cientificamente sustentado e garante a proteção da saúde humana, e (ii) o importante contributo dos desenvolvimentos da metodologia de verificação dos CEM aplicável aos novos sistemas móveis, incluindo o 5G.

Com o mesmo objetivo de facultar informação precisa e neutralizar a disseminação de desinformação relativamente ao 5G e aos CEM, de relevar que Portugal foi um dos Estados-membros (EM) que aderiu à recente iniciativa designada "*Joint initiative on counteracting the spread of disinformation related to 5G networks and the need of public awareness raising activities*". Esta iniciativa, que se consubstancia no envio de uma declaração conjunta endereçada à Comissão Europeia, foi desenvolvida na sequência dos movimentos anti-5G que se traduzem, nomeadamente, na vandalização de infraestruturas de telecomunicações, o que não só constitui uma ameaça para a economia dos EM, num período de vulnerabilidade agravado pela pandemia, mas também compromete a capacidade de a UE cumprir os seus objetivos neste âmbito. Nesta declaração conjunta, os EM signatários expressam a sua preocupação e solicitam a colaboração da Comissão no sentido de serem implementadas medidas que combatam a desinformação nos referidos domínios, por forma a que haja uma maior consciencialização e seja promovido um debate amplo e inclusivo.

[79] Disponível em https://berec.europa.eu/eng/news_and_publications/whats_new/7667-berec-and-rspg-adopt-joint-position-paper-on-spectrum-related-emf-issues.

Em Portugal, a entidade competente para as questões de saúde pública, nomeadamente as associadas aos efeitos dos campos eletromagnéticos por radiofrequência ou ondas de rádio, é a Direção-Geral de Saúde (DGS).

Recorda-se que, por iniciativa governamental, e com base nas recomendações de um Grupo de trabalho interministerial[80] e multidisciplinar criado em 2002 para o efeito, foram fixados no enquadramento jurídico nacional, através da Portaria n.º 1421/2004[81], de 23 de novembro, os limites a que os CEM provenientes de estações de radiocomunicações devem estar sujeitos nos locais de exposição da população em geral.

Neste contexto, o Grupo de trabalho interministerial determinou que os limites de exposição aos CEM deveriam estar em conformidade com as linhas de orientação da ICNIRP[82].

A ICNIRP é uma organização sem fins lucrativos constituída por cientistas, formalmente reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e é responsável por analisar os estudos da comunidade científica, e elaborar recomendações quanto aos níveis de referência, bem como aos métodos de medição.

Neste âmbito, a ICNIRP definiu os limites básicos de exposição aos CEM, tanto para a população em geral como para os profissionais do sector. Esses níveis foram fixados considerando, entre outros aspectos, a intensidade e a duração da exposição assim como os comprimentos de onda das frequências envolvidas. De acordo com a ICNIRP, os valores que foram fixados contemplam uma elevada margem de segurança em relação aos níveis que considera serem prejudiciais, tendo sido introduzidos fatores com vista a garantir a proteção dos segmentos mais sensíveis da população e a abranger situações excecionais. Em concreto, salienta-se que mesmo o limite mais elevado que se encontra definido inclui uma margem de segurança muito ampla, já que está fixado cerca de 50 vezes abaixo do limiar que se considera poder ser prejudicial para a saúde.

[80] Disponível em: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=33952.
[81] Disponível em: http://www.dre.pt/pdf1s/2004/11/275B00/68346838.pdf.
[82] Disponível em https://www.icnirp.org/.

Com base nos limites definidos pela ICNIRP, o Conselho da União Europeia elaborou a Recomendação do Conselho n.º 1999/519/CE, de 12 de julho, relativa à limitação da exposição da população aos CEM (0 Hz - 300 GHz), a qual foi incluída do quadro das atividades de saúde pública, através de uma Recomendação do Conselho[83]. Esta Recomendação foi adotada por Portugal através da Portaria n.º 1421/2004, de 23 de novembro, que, habilitada no Decreto-Lei n.º 11/2003, de 18 de janeiro[84], determina as restrições básicas e fixa os níveis de referência relativos à exposição da população a campos eletromagnéticos.

Já em 2020, a ICNIRP procedeu à atualização das suas linhas de orientação. Estas consubstanciam-se em pequenas alterações efetuadas para melhorar a precisão das restrições, relativas à operação de tecnologias em frequências acima dos 6 GHz, bem como a exposição de curta duração aos CEM (< 6 minutos), o que resultou em restrições ainda mais conservadoras. Contudo, como as diferenças são pequenas em relação às já muito conservadoras restrições anteriores, prevê-se que as mudanças não terão impacto significativo na proteção da saúde no enquadramento estabelecido. Em particular sobre o 5G releva-se que a ICNIRP confirma a adequação dos limites até agora existentes para a exposição a CEM com leves adaptações aos métodos de medição e aos limites de proteção em relação às frequências mais altas do 5G, nomeadamente o tempo médio e a área média de exposição, para garantir que as novas tecnologias não provocam efeitos adversos para a saúde humana, sendo assegurada uma proteção eficaz da população.

Releva-se a este respeito que o RSPG e o BEREC salientam, na declaração conjunta, de 9 de outubro de 2020, que a atualização das linhas de orientação da ICNIRP assenta nos dados científicos mais recentes e vem confirmar que os limites previstos na Recomendação da UE se mantêm adequados.

Retomando a questão das competências, nota-se que à ANACOM está cometida a gestão do espectro radioelétrico (envolvendo a consignação das frequências necessárias ao funcionamento e utilização das redes e estações de radiocomunicações, bem como a atribuição das respetivas licenças de utilização), para além de, nos termos do referido Decreto-Lei n.º 11/2003, de 18 de janeiro, lhe

[83] Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999H0519&from=PT.
[84] Disponível em https://dre.pt/pesquisa/-/search/176339/details/maximized.

estar cometida a fiscalização do cumprimento dos níveis de referência de exposição aos CEM definidos pela DGS, designadamente na sequência de solicitações de entidades diversas ou mesmo do público em geral.

Às Câmaras Municipais compete, nos termos do mesmo Decreto-Lei nº 11/2003, de 18 de janeiro, a concessão de autorização municipal para a instalação de infraestruturas de suporte das estações de radiocomunicações. Nos termos do mesmo diploma, compete ainda às Câmaras promover a consulta às entidades que, nos termos da lei, devam emitir parecer, autorização ou aprovação relativamente à instalação. É também possível que a instalação deste tipo de infraestruturas possa ser impedida, por razões relacionadas com a proteção do ambiente, do património cultural, do ordenamento do território e da defesa da paisagem urbana e rural.

No que se refere especificamente à atividade de fiscalização exercida pela ANACOM, importa notar que, nos últimos anos, e na sequência de solicitações apresentadas à ANACOM, foram efetuadas mais de 2000 ações de fiscalização[85]. Os resultados apurados apontam para valores que, na sua larga maioria, são pelo menos 50 vezes inferiores aos níveis de referência de densidade de potência fixados na Portaria n.º 1421/2004, de 23 de novembro. Uma muito pequena minoria (3%) de situações não garantia o patamar 50 vezes inferior, contudo cumpria (i.e., eram inferiores) os níveis de referência legais. Todas as conclusões das ações realizadas foram levadas ao conhecimento das pessoas ou entidades que solicitaram as avaliações.

Nota-se ainda que, contrariamente ao alegado, o projeto de Regulamento impõe aos futuros titulares de DUF obrigações de cumprimento dos limites fixados de exposição aos CEM, uma vez que no n.º 1 do artigo 41.º remete para as condições fixadas no n.º 1 do artigo 27.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, referindo-se a alínea m) desse número às "*medidas relativas à limitação da exposição da população aos campos eletromagnéticos criados pelas redes de comunicações electrónicas…*". Aliás, ainda que no projeto de Regulamento não fosse determinada a observância dessas condições, os operadores continuariam a estar obrigados a cumpri-las, uma vez que a obrigação de cumprimento dos limites em causa está fixada na lei.

[85] Mais informações disponíveis em: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=834258.

Em relação à introdução da tecnologia 5G, considera-se oportuno salientar a sua relevância para o desenvolvimento da conectividade do país e consequentemente para o seu desenvolvimento económico e social. As redes e tecnologia 5G potenciarão serviços e aplicações, em particular de banda larga móvel ultrarrápida, o desenvolvimento da Internet das Coisas (IoT), as comunicações máquina-a-máquina (M2M), e as comunicações ultra-fiáveis e com latência muito baixa, que permitirão o desenvolvimento de aplicações em tempo real (por exemplo, os carros autónomos). Não obstante, muitos destes serviços e aplicações já existem presentemente e são disponibilizados com recurso a outras redes e tecnologias. Mas, e se é um facto de que não existem tecnologias de criação humana que sejam 100% seguras (isto é, isentas de qualquer risco), indubitavelmente, o 5G criará novas oportunidades de inovação com valor societal em serviços de comunicações. Permitirá, entre outras características, ligações com altas velocidades de transmissão e tempos de latência muito baixos, além de ligações mais confiáveis, maior duração da bateria dos dispositivos terminais, segmentação da rede de acordo com as aplicações (divisão de rede, redes móveis virtuais paralelas), e acima de tudo, a conectividade entre as várias aplicações.

Nota-se ainda que, apesar de algumas das frequências disponibilizadas no leilão serem relevantes para o 5G, vigora o princípio de neutralidade tecnológica, pelo que o Regulador não pode determinar que uma frequência seja usada especificamente para o desenvolvimento de uma dada tecnologia ou serviço, sem prejuízo das restrições técnicas que possam estar associadas a esse espectro. Serve tal para explicar que as empresas que vierem a adquirir DUF poderão também usar o espectro suportando-se noutras tecnologias designadamente envolvendo o 3G ou o 4G.

Adicionalmente, releva-se que as frequências que ora serão disponibilizadas encontram-se dentro da mesma gama que as frequências utilizadas pelos operadores na prestação de serviços de voz e de banda larga móvel, utilizando tecnologias 2G, 3G e 4G, i.e., abaixo dos 6 GHz. Deste modo, no âmbito do presente procedimento não se irá disponibilizar faixas de frequências nas ondas milimétricas, isto é, frequências na gama entre 30 GHz e 300 GHz, ao contrário do alegado em alguns contributos.

Importa também salientar que é uma característica de qualquer tecnologia móvel o controlo automático da potência emitida pelas estações de base. Neste contexto, realça-se que a tendência é de que as potências de emissão das estações de base diminuam, atentos os desenvolvimentos tecnológicos e a necessidade de diminuir os gastos de energia, nomeadamente quando os terminais (dos utilizadores) se encontram em zonas mais próximas das estações, ou quando não existem terminais a solicitar serviços de voz ou banda larga na área de cobertura das estações. Aliás, a diminuição das potências das estações de base também é do interesse dos próprios operadores, já que lhes permite um maior controlo da disponibilização dos serviços e a gestão das auto-interferências entre as estações de base, aspectos que não são de somenos importância. Neste contexto, a tecnologia 5G foi projetada para ser mais eficiente, em termos energéticos, permitindo aos operadores implementarem redes que emitam menos potência do que as redes atuais para a disponibilização de serviços semelhantes, e através de uma gestão dinâmica e cuidada das mesmas, contribui para limitar a exposição dos utilizadores aos CEM.

Em relação à massificação de estações e quantidades de ligações, esclarece-se que se encontram a ser implementados sistemas de antenas ativas (denominados AAS) que, em vez de emitirem sempre numa determinada direção (como as antenas convencionais), irão direcionar as suas emissões para os vários locais onde se situam os terminais de utilizadores, pelo que sendo mais eficientes evitam também desta forma a exposição constante da população.

Quanto aos cálculos apresentados e conclusões de que a população será exposta a níveis de densidade de energia, em W/m2, pelo menos três vezes superiores aos níveis atuais, denota-se que os cálculos efetuados não tiveram em conta que o nível dos CEM provenientes das estações de base diminui à medida que a frequência se torna mais elevada (sendo por exemplo maior nos 700 MHz e sucessivamente menor nos 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz). Por exemplo, o nível dos CEM resultante de estações que operam na frequência dos 3,6 GHz é 26,5 vezes inferior ao nível dos CEM recebidos pelas estações que operam na frequência dos 700 MHz.

Realça-se ainda que o nível dos CEM se reduz para ¼ (um quarto) sempre que se duplica a distância à estação de base. Por exemplo, tomando por referência o nível

dos CEM medido a três metros de uma estação de base, constata-se que o mesmo será reduzido para 25% a seis metros da estação, para 6,25% a 12 metros da estação e para 1,56% a 24 metros da estação[86].

Por fim, importa salientar, não obstante se tratar de matéria que está fora do âmbito de atuação da ANACOM, que as frequências que serão usadas para o 5G têm sido amplamente estudadas. De facto, há muitos anos que são desenvolvidos estudos sobre todas as frequências que suportam serviços de comunicações eletrónicas, entre outros, para avaliação dos possíveis efeitos das suas emissões sobre a saúde pública, não existindo dados firmes que permitam concluir que a exposição a CEM abaixo dos níveis fixados tenha impacto na saúde dos indivíduos. Neste contexto, releva-se a importância do respeito pelos limites fixados, pelas redes 5G e outros tipos de redes e de tecnologias, sendo que a utilização futura das faixas de frequências disponibilizadas no leilão continuará a estar sujeita ao cumprimento desses limites e a ANACOM, no exercício das suas competências, monitorizará essa utilização e dará conhecimento dos resultados desse trabalho.

Neste âmbito, nota-se que o presente procedimento teve o mérito de suscitar alguma discussão sobre as questões relativas à saúde pública, tendo a ANACOM procurado, na medida das suas competências, disponibilizar à população em geral informação possível sobre o assunto.

Como tal, entende-se que não se justifica introduzir qualquer adiamento neste procedimento de atribuição, que também está em curso em toda a Europa, onde já estão concluídos diversos procedimentos, sem prejuízo do acompanhamento que continuará a ser feito deste assunto pela ANACOM, no âmbito das suas competências.

2.10 Outros comentários recebidos

O Secretário Geral do Ministério da Administração Interna (**SG-MAI)**, respondendo à consulta, informa a ANACOM sobre o seu interesse, no âmbito do Planeamento Civil de Emergência e dos seus serviços regionais de Proteção Civil, na implementação de

[86] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=57732.

aplicações de *public protection and disaster relief* (PPDR) na faixa dos 700 MHz, em concreto, nas faixas de guarda e intervalo duplex.

Entendimento da ANACOM

A pronúncia do **SG-MAI** debruça-se sobre as faixas de guarda e intervalo *duplex* da faixa dos 700 MHz, ou seja, o espectro situado entre os 694 e os 703 MHz (faixa de guarda inferior), os 733 e os 758 MHz (intervalo duplex) e os 788 e os 791 MHz (faixa de guarda superior). De recordar que este espectro foi alvo de consulta pública de auscultação ao mercado nacional, lançada pela ANACOM em março de 2018, sobre a disponibilização de várias faixas incluindo a faixa dos 700 MHz na sua totalidade, i.e. faixas de guarda, intervalo *duplex* e a chamada faixa *core* que inclui o espectro entre os 703 e os 733 MHz e entre os 758 e os 788 MHz.

Desta consulta, e conforme referido no respetivo relatório[87], sobressaiu existir uma *"(…) falta de consenso em torno da utilização deste espectro, havendo posições a favor da sua atribuição para SDL ou para M2M e IoT ou, em sentido oposto, da sua não atribuição, atento o alegado risco de interferências*". Quanto ao momento da atribuição, designadamente sobre o interesse de uma atribuição em conjunto com a faixa *core*, foi indicado que "*(…) caso estas frequências sejam designadas para SCET (nomeadamente SDL), verifica-se uma ligeira tendência para a atribuição em conjunto com a faixa core dos 700 MHz, em blocos de 5 MHz e com a imposição de faixas de guarda, destacando-se, em sentido oposto, uma posição que defende a dissociação da atribuição dos 700 MHz*".

Em face destas pronúncias, optou-se pela não disponibilização desta subfaixa em conjunto com a faixa *core*, razão pela qual o projeto de Regulamento em apreço inclui apenas a faixa *core* dos 700 MHz. Assim, a manifestação de interesse do SG-MAI será considerada no âmbito da análise relativa à disponibilização das faixas de guarda e intervalo *duplex* da faixa dos 700 MHz.

[87] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1457629.

3 Comentários específicos ao articulado do projeto de Regulamento

3.1 Quanto às disposições gerais: artigo 1.º a artigo 5.º

3.1.1. No que respeita às definições (artigo 2.º):

a) Que seja alterado o conceito de melhor oferta (alínea i), no sentido de, para além do valor, se considere a oferta que permita a cobertura das áreas das freguesias de baixa densidade antes do prazo previsto no Regulamento (**JF de Olalhas**);

b) Que, em relação ao conceito de novo entrante (alínea k), seja explicado por que podem ser considerados novos entrantes entidades que já estão presentes no mercado, apenas por não deterem DUF (**VODAFONE, pág. 26**) e que sejam densificados na definição os conceitos de relações diretas e indiretas de domínio e de influência significativa em conformidade com os n.os 4 e 5 do artigo 8.º (**MEO, pág. 48**);

Entendimento da ANACOM

Quanto à proposta da Junta de Freguesia de Olalhas, a ANACOM não considera adequada a possibilidade de o conceito de melhor oferta ser alargado para passar a incluir a possibilidade de apresentação de compromissos adicionais por parte dos licitantes, para além dos que já estão previstos no projeto de Regulamento. Entende-se que os objetivos fixados, que já incluem as freguesias de baixa densidade, são adequados e proporcionais, e nessa conformidade não se justifica esta alteração ao Regulamento que, em todo o caso, envolveria um tipo de procedimento de atribuição do espectro distinto do adotado.

Em relação à definição de novo entrante, a ANACOM reitera que uma entidade só será considerada como tal se não detiver qualquer DUF em faixas designadas no QNAF para SCET acessíveis ao público, esteja ou não presente no mercado. Conforme decorre do exposto anteriormente, nos pontos 2.7 e 2.8, um dos objetivos desta Autoridade neste procedimento é promover condições para aumentar o nível de concorrencialidade no mercado móvel, criando condições para a entrada no mercado de novas entidades, em particular empresas que possam instalar rede e oferecer serviços suportados nessa rede.

Com efeito, uma empresa que já esteja no mercado (e são diversas as que se encontram nessa situação), mas que não tenha DUF em faixas designadas para SCET, estará sujeita a muitas limitações na oferta de serviços móveis, desde logo porque ficará completamente condicionada e dependente de um eventual acesso à rede para MVNO, para assegurar a disponibilização desses serviços. Neste contexto, atendendo também a que está em causa espectro, que é um bem escasso, entende-se que para beneficiar das condições fixadas para novos entrantes o fator relevante é efetivamente a não detenção de um DUF em faixas designadas para SCET, pelo que, para efeitos da participação no leilão, cujo cerne se traduz precisamente na aquisição de direitos de utilização que se destinam à prestação de SCET acessíveis ao público, um novo entrante é uma entidade que não detém qualquer DUF em faixas designadas para SCET.

Relativamente ao conceito de "relações diretas e indiretas de domínio e de influência significativa" suscitado pela **MEO**, clarifica-se que ao mesmo são aplicáveis as disposições constantes dos n.os 3, 4 e 5 do artigo 8.º, quando relevantes, o que significa que é aplicável o Código dos Valores Mobiliários. Para o efeito, a definição de novo entrante será completada com essa referência:

«**k) Novo entrante: entidade que, à data de entrada em vigor do presente Regulamento, não detém direitos de utilização de frequências em faixas designadas para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e que não detenha relações, diretas ou indiretas, de domínio ou de influência significativa, nos termos previstos nos n.os 3, 4 e 5 do artigo 8.º, com entidades titulares de direitos de utilização de frequências em faixas designadas para serviços de comunicações eletrónicas terrestres**».

c) Que sejam criadas regras que enderecem alterações societárias, de forma a garantir que o novo entrante seja efetivamente novo (**MEO, págs. 49 a 50**), e que sejam restringidas alterações desse tipo por um período não inferior a 5 anos, não estando também salvaguardadas situações em que sejam estabelecidos acordos comerciais de utilização exclusiva da totalidade do espectro de um dos titulares de DUF (**VODAFONE, págs. 26 a 27**);

Entendimento da ANACOM

A ANACOM esclarece que, nos termos do artigo 47.º do projeto de Regulamento, é definido um período de dois anos dentro do qual os direitos de utilização de frequências atribuídos não podem ser transmitidos ou locados pelos respetivos titulares, entendendo-se que o período em causa, em conjunto com outras condições que constam do projeto de Regulamento, é suficiente para salvaguardar a utilização efetiva e eficiente do espectro neste contexto.

Quanto às propostas de serem introduzidas restrições que visem "preservar" o conceito de novo entrante para além do período de realização do leilão, esta Autoridade não pode deixar de as rejeitar como melhor explicita de seguida.

A introdução desse conceito, conforme já amplamente explicitado, decorre da necessidade de promover um maior nível de concorrencialidade no mercado e facilitar a sua contestabilidade. Tendo presente esse objetivo, não seria coerente com o mesmo que após a realização do leilão se perpetuassem as condições que permitiram às empresas qualificadas como novos entrantes se manterem como tal. Aliás, seria impossível de aplicar essa restrição, já que a condição para ser um novo entrante é não deter um DUF em faixas designadas para SCET. Não podendo ser, naturalmente, aplicável essa restrição, não se entende que restrição se aplicaria.

Uma eventual restrição imposta de forma a que, durante um período, o novo entrante não pudesse adquirir DUF adicionais também não se afigura adequada, sendo aliás discriminatória em relação aos demais operadores já presentes no mercado. Atendendo à necessidade de criação de condições para facilitar novas entradas no mercado, que se alicerça nos objetivos de promoção de concorrência, e não sendo impostas restrições (quanto à aquisição, transmissão ou locação de DUF) aos atuais detentores de DUF, para além das constantes no referido artigo 47.º, que se aplicam a qualquer empresa, não seria coerente, nem justificado impor restrições aos novos entrantes que vierem a participar no leilão, para além das que vigoram durante o próprio leilão.

Acresce que uma restrição desse tipo poderia resultar numa distorção do mercado dificilmente justificável e completamente desproporcional, impedindo um novo entrante de obter espectro adicional após o leilão, quando igual restrição não seria

imposta a um operador que já se encontra no mercado há largos anos, o que poderia permitir a este último reforçar o seu posicionamento no mercado e entrincheirar as suas vantagens competitivas, enquanto o primeiro estaria impedido de o fazer.

Por outro lado, após o leilão poderão existir várias empresas, novos entrantes ou não, com combinações diferentes de espectro, sendo que, sem prejuízo da aplicação do artigo 47.º, qualquer transmissão ou locação de DUF será sempre avaliada pela ANACOM no exercício das suas competências previstas no artigo 34.º da LCE. Aliás, no exercício dessas competências, poderá em certas circunstâncias ser adequado impor restrições.

O mesmo se diga quanto às alterações da composição acionista dos titulares de DUF, importando evidenciar que à ANACOM compete analisar as alterações da composição acionista das empresas titulares de direitos de utilização de frequências, quer no caso de futuras transmissões e locações de direitos de utilização (artigo 34.º da LCE) quer em situações que, independentemente dessa ocorrência, possam consubstanciar operações de concentração sujeitas ao escrutínio da AdC, em cujo âmbito a ANACOM é ouvida, ou constituir eventuais distorções de concorrência, designadamente por acumulação de DUF, e que, como tal, justifiquem a adoção de medidas adequadas à sua eliminação, ao abrigo das competências que lhes estão cometidas em matéria de gestão do espectro, designadamente no artigo 35.º da LCE.

Note-se, todavia, que o exercício de competências pela ANACOM não pressupõe um escrutínio sistemático, por parte do Regulador, das referidas alterações societárias.

d) Que seja claro que os DUF atualmente atribuídos para BWA na faixa dos 3,6 GHz estão abrangidos pelo conceito de DUF designados para serviços de comunicações eletrónicas terrestres (SCET) (**MEO, pág. 48**) (**VODAFONE, pág. 26**), não sendo a DENSE AIR considerada novo entrante independentemente da data de alteração do respetivo DUF (**NOS, pág. 54**) e que seja esclarecido se o âmbito geográfico relevante é a União Europeia ou Portugal (**NOS, pág. 55**);

Entendimento da ANACOM

Em relação ao DUF atualmente atribuído à DENSE AIR, a ANACOM esclarece que este já permite a prestação de serviços para SCET. Nota-se a este respeito, como referido na página 38 do relatório da consulta pública relativa ao SPD, de 22.10.2019, relativo à alteração do DUF da DENSE AIR [88] «*(…) a ANACOM recorda que a Decisão 2008/411/CE da Comissão, harmoniza a faixa dos 3,6 GHz para sistemas capazes de fornecer SCET, definindo o BWA como redes fixas, nómadas e móveis, não existindo – no âmbito da neutralidade tecnológica e de serviços – diferenciação entre o termo BWA e SCET, o que em nada prejudica a aplicação das condições técnicas da Decisão 2019/235/UE. A manutenção do termo BWA advém do facto de o mesmo ter sido atribuído no âmbito do Regulamento n.º 427/2009, publicado a 29 de outubro, relativo ao leilão para atribuição de direitos de frequências para o acesso de banda larga via rádio (BWA) nas faixas dos 3400-3600 MHz.*»

Nesta conformidade, esclarece-se que a DENSE AIR não é considerado um novo entrante e como tal não se lhe aplicam as condições fixadas para essas empresas.

Em relação à questão da **NOS**, sobre um novo entrante deter relações diretas e indiretas de domínio e de influência significativa com outras entidades que detenham DUF em países da União Europeia, serão aplicados os critérios constantes do artigo 8.º do projeto de Regulamento, conforme explicitado em entendimento anterior.

Adicionalmente, estando em causa a necessidade de promoção da concorrência nos mercados nacionais, o que é relevante é o facto de o novo entrante, naturalmente, não deter DUF em Portugal. Face ao exposto, este aspecto é especificado na definição de novo entrante, nos seguintes termos:

«**k) Novo entrante: entidade que, à data de entrada em vigor do presente Regulamento, não detém direitos de utilização de frequências, <u>em Portugal,</u> em faixas designadas para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e que não detenha relações, diretas ou indiretas, de domínio ou de influência significativa, <u>nos termos previstos nos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 8.º,</u> com entidades**

[88] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1488581.

titulares de direitos de utilização de frequências em faixas designadas para serviços de comunicações eletrónicas <u>terrestres, em Portugal</u>»».

e) Que, em relação à alínea l "Plataforma eletrónica", sejam clarificados vários aspectos ligados ao funcionamento da mesma e às garantias que são fornecidas aos licitantes no contexto da sua utilização (**MEO, págs. 50 e 51**).

Entendimento da ANACOM

Em relação às questões sobre a plataforma eletrónica suscitadas pela **MEO**, informa-se que a referida plataforma se encontra em fase de desenvolvimento. Seguindo a metodologia utilizada no leilão que ocorreu em 2011, a ANACOM vai realizar ações de formação aos candidatos admitidos na fase de qualificação, estando também previstos testes de compatibilidade dos seus equipamentos e/ou sistemas informáticos. Nas ações de formação serão explicados os requisitos para aceder à plataforma, as várias funcionalidades da mesma, bem como o fluxo desenhado para a utilização do meio alternativo em caso de falha da plataforma, e respetivos manuais, os quais incluem procedimentos operacionais, pelo que não se justifica que integrem o Regulamento.

Importa esclarecer que a plataforma apresenta suporte para computadores e dispositivos móveis recorrendo a *web browsers,* não sendo necessário instalar qualquer aplicação específica para suporte e acesso à mesma. Para aceder à plataforma será apenas necessário que o equipamento do licitante cumpra os requisitos recomendados ao nível de sistema operativo e *browsers* suportados.

Em relação à gestão da plataforma eletrónica e ao quadro de partilha de responsabilidades evidencia-se o disposto nos n.os 4 e 6 do artigo 17.º.

3.1.2. No que respeita às competências da ANACOM (artigo 4.º):

a) Comunicação da **NOS**, de 03.09.2020

A **NOS**, em 03.09.2020, remeteu à ANACOM uma comunicação através da qual transmitiu o seu entendimento de que as regras do leilão deverão definir os procedimentos a seguir pelo Regulador e pelos participantes no leilão, em situações específicas relacionadas com a pandemia de COVID-19, defendendo

que os procedimentos a adotar poderão ser integrados no Regulamento do leilão ou constar de um documento autónomo publicado em simultâneo com o Regulamento.

Invocando a incerteza em relação à evolução da pandemia, entende a **NOS** que a definição prévia destes procedimentos proporcionará uma previsibilidade que é essencial para permitir uma preparação mais segura bem como reduzir o risco de perturbação e de interferência no processo de atribuição do espectro em questão.

Entendimento da ANACOM

Tendo presente a comunicação da NOS, a ANACOM salienta que o projeto de Regulamento já contém disposições que permitem tomar as decisões que, em cada momento, sejam as mais adequadas para fazer face às situações que podem ocorrer no contexto da pandemia ou de outras circunstâncias excecionais ou de força maior.

Contudo, entende-se adequado prever expressamente a possibilidade de o Conselho de Administração (CA) da ANACOM poder também determinar a suspensão do leilão caso se verifique que se torna inviável manter o seu decurso. Neste sentido, é introduzida na alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º referência expressa à suspensão do leilão, nos seguintes termos:

"d) Suspender, designadamente por motivos de força maior, <u>o leilão ou apenas uma</u> ronda de licitações em curso e decidir sobre o resultado das licitações apresentadas até ao momento da sua suspensão."

3.1.3. No que respeita à prestação de esclarecimentos (artigo 5.º):

a) Que seja fixado um prazo mínimo para a prestação de esclarecimentos, atendendo a que este artigo está descrito em termos genéricos, permitindo uma ampla margem de discricionariedade para o Regulador (**MEO, pág. 52**).

Entendimento da ANACOM

O artigo 5.º salvaguarda a possibilidade de o CA da ANACOM solicitar, em qualquer momento do leilão, os esclarecimentos que entender serem devidos. Não sendo possível prever o tipo de solicitação e as circunstâncias em que tal possa ocorrer, entendeu-se que a fixação de um concreto prazo se revelava igualmente imprevisível. Contudo, na sua fixação casuística, a ANACOM não deixará, naturalmente, de considerar a complexidade do pedido e a forma como os referidos esclarecimentos deverão ser prestados.

3.2 Quanto à modalidade do leilão, lotes e preços de reserva: artigo 6.º a artigo 8.º

3.2.1. No que respeita às fases e modelo do leilão (artigo 6.º):

a) Que seja eliminada a fase de licitação para novos entrantes atenta a falta de fundamentação que sustenta a sua inclusão, sendo que o mercado nacional é competitivo (**MEO, págs. 25 a 27, 39 e 53**) (**NOS, págs. 35 a 38**) (**VODAFONE, págs. 27 e 77 a 79**), devendo ser adotado o modelo de SMRA para todo o leilão, sendo evidenciadas as diferenças que existem na fixação dos preços entre as fases para novos entrantes e de licitação principal (**VODAFONE, págs. 27 e 78**);

b) Que seja avaliada a possibilidade de incluir na fase de licitação para novos entrantes as faixas de frequências relevantes para o 5G (faixas dos 700 MHz e dos 3,6 GHz) garantindo que as condições criadas são suficientes para fomentar a concorrência efetiva no mercado (**AdC, págs. 6 e 7**);

c) **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 3**);

d) Que seja criada uma fase preliminar para a faixa dos 900 MHz, para a alocação direta de 2 x 2 MHz à MEO e à NOS, seguindo-se o rearranjo das consignações de modo a garantir a contiguidade do espectro (**MEO, pág. 54**).

Entendimento da ANACOM

Sobre a proposta de eliminação da fase para novos entrantes, a ANACOM remete para o seu entendimento nos pontos 2.7 e 2.8, nos quais se evidenciaram os

objetivos subjacentes à relevância da inclusão de uma reserva de espectro para novos entrantes.

Especificamente quanto a esta fase ter características diferentes da fase de licitação principal, nota-se que para um novo entrante, que não tem quaisquer DUF em faixas designadas para SCET, será muito relevante a possibilidade de adquirir a combinação pretendida dos lotes que são disponibilizados. É por esta razão que se optou por um formato de leilão, nesta fase, diferente do adotado para a fase de licitação principal. Decorre dessa diferença que, no caso da fase de licitação para novos entrantes o preço dos lotes ao longo das sucessivas rondas é fixado pelo CA da ANACOM, enquanto na fase de licitação principal esse preço resulta da escolha de um valor de incremento entre as várias opções que estão disponíveis. Acresce que no decurso das rondas, apesar de no primeiro caso ser o CA da ANACOM a fixar esse preço, em conformidade com o n.º 3 do artigo 21.º, o valor que será fixado não pode ser diferente do preço base (tal como na fase de licitação principal) acrescido de um incremento entre 1% e 20%, também tal como acontece com a fase de licitação principal. Adicionalmente, no modelo de leilão de relógio, no final de cada ronda não existe um licitante detentor de uma melhor oferta, sendo que o modelo exige que os licitantes ponderem a valorização dos lotes de cada categoria – que se traduzirá na quantidade de lotes desejada – até que não exista excesso de procura.

Quanto à proposta da **AdC** de se incluir na fase de licitação para novos entrantes as faixas de frequências relevantes para o 5G (faixas dos 700 MHz e dos 3,6 GHz), para além das faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz, que já estão incluídas, remete-se também para os mesmo entendimentos, em particular para o que é referido no ponto 2.8.

Quanto à previsão de uma fase preliminar para garantir uma atribuição imediata de 2 x 2 MHz à MEO e à NOS, sugerida pela **MEO**, não se alcança qual o fundamento que justificaria que, por um lado, fosse eliminada a fase de licitação para novos entrantes (que visa promover um maior nível de concorrência no mercado) o que também é requerido pela **MEO**, e que, por outro, fosse introduzida uma fase visando a atribuição direta e exclusiva de espectro em benefício de dois operadores já presentes no mercado, com DUF para SCET e com a presença que têm no mercado. Aliás, esta questão foi objeto de apreciação no âmbito da decisão, de

10.12.2019 relativa à limitação dos DUF, tendo sido explicitados, no relatório da consulta pública a que foi submetido o sentido provável de decisão respetivo[89], os fundamentos que conduziram à não aceitação da sugestão apresentada pela **MEO**, os quais, na ausência de novos factos ou pressupostos, se mantêm aplicáveis, não existindo razões para que se altere a decisão então adotada.

Quanto ao referido a respeito da necessidade de reforçar as redes existentes e do espectro nos 900 MHz dever ser atribuído em blocos de 2 x 5 MHz, nota-se que a **MEO** e os restantes operadores já instalados no mercado terão oportunidade de, querendo, durante a fase de licitação principal, licitar espectro com vista a construírem blocos de 2 x 5 MHz.

Embora não tenham sido suscitadas dúvidas quanto ao tipo de leilão que está associado a cada uma das fases de licitação, a ANACOM entende que devem ser tornadas mais claras as características da primeira fase, que já resultam do explicitado nos artigos 16.º a 23.º, procedendo a alterações no n.º 2 do artigo 6.º, nos seguintes termos:

«**2 - O modelo de leilão é simultâneo, ascendente, aberto e de múltiplas rondas, tendo uma fase de licitação para novos entrantes com um funcionamento de relógio simples, do tipo combinatório, em que, em cada ronda, é submetida uma licitação com a quantidade de lotes de cada categoria, ao preço de cada lote, até que deixe de existir excesso de procura.**»

3.2.2. No que respeita aos lotes e preços de reserva (artigo 7.º):

a) Que se considera adequada a disponibilização dos 60 MHz na faixa dos 700 MHz, de 400 MHz na faixa dos 3,6 GHz, bem como os direitos das restantes faixas de frequências, para a promoção das futuras redes 5G e reforço de capacidade das redes atuais (**VODAFONE, pág. 28**);

b) Que os preços de reserva sejam revistos em baixa, atento o contexto de pandemia, o nível de exigência das obrigações de cobertura e a necessidade de investimento no reforço das redes, bem como de investimento na rede 5G (**MEO, pág. 25**) (**NOS, pág. 28**), que reflitam um equilíbrio face às obrigações

[89] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1488422.

impostas (**VODAFONE, págs. 28 e 29**) e especificamente para as faixas de frequências dos 900 MHz, dos 1800 MHz, dos 2,1 GHz e dos 2,6 GHz, que os preços sejam 25% inferiores aos valores fixados no leilão multifaixa realizado em 2011 (**MEO, pág. 55**), **[IIC]** **[FIC]**, e para as faixas dos 700 MHz e dos 3,6 GHz, que sejam reduzidos em 10% (**MEO, pág. 56**);

Entendimento da ANACOM

Na fixação dos preços de reserva para cada um dos lotes, a ANACOM considerou os objetivos subjacentes à realização deste leilão, em particular, a necessidade de o valor não constituir um obstáculo ou um desincentivo à entrada no mercado de novas entidades ou ao desenvolvimento de operações de diversos tipos, devendo igualmente ser equilibrado face à valorização que é dada ao espectro.

Nesta ponderação também foram consideradas as obrigações impostas na faixa dos 700 MHz e dos 3,6 GHz, assim como, neste último caso, as restrições que resultam de a utilização de parte do espectro estar condicionada até 2025.

Os valores que têm vindo a ser fixados noutros países em procedimentos de atribuição que envolvem as mesmas faixas de frequência, os valores que anteriormente foram fixados pela ANACOM para algumas das faixas que também agora serão disponibilizadas, bem como a valorização económica do espectro nacional, constituíram igualmente uma referência relevante nessa fixação.

Para efeitos de uma comparação adequada entre os valores fixados em vários países, o *benchmark* realizado, para as faixas dos 700 MHz e dos 3,6 GHz, e para preços de reserva e preços finais, foi ajustado pelas variáveis população, paridade de poder de compra (PPC) e duração dos DUF.

Atenta a necessidade de compatibilizar os preços de reserva com as demais condições impostas no projeto de Regulamento, entendeu-se que seria mais adequado usar como referência o *benchmark* dos preços de reserva e não dos preços finais, o que permitirá a descoberta de preço por parte dos licitantes, permitindo também que a valorização destas faixas possa refletir as obrigações que lhes estão associadas. Neste contexto, os preços constantes do projeto de

Regulamento, no que respeita às faixas dos 700 MHz e dos 3,6 GHz, correspondem à média dos preços de reserva ajustados pelas variáveis referidas, dos leilões realizados desde 2018 e que tinham sido concluídos à data de aprovação do projeto de Regulamento.

Entende-se que esta abordagem permite fixar os preços de reserva em valores razoáveis, que não sejam elevados ao ponto de não permitir uma adequada descoberta do preço, aumentando o risco da maldição do vencedor ou de, sendo superior ao valor atribuído por potenciais interessados, resultar num leilão em que fica espectro por adquirir quando havia procura para esse espectro a preços mais baixos, inviabilizando o surgimento e o desenvolvimento de modelos de negócio diversos. Por outro lado, também permite fixar os preços de reserva em valores que não são demasiado baixos, ao ponto de proporcionar o surgimento de aquisições oportunistas, sem reais intenções de investir no mercado, e de situações de açambarcamento, ou de facilitar situações de conluio entre os participantes. São também preços de reserva que são compatíveis com o nível de exigência requerido no leilão, designadamente envolvendo as obrigações que lhes estão associadas. A este respeito importa salientar que em diversos outros países também são fixadas obrigações diversas, de cobertura e de acesso à rede, sendo que os preços de reserva não se distanciam dos ora fixados.

Para as restantes faixas, entendeu-se fixar os mesmos preços de reserva que tinham sido fixados no Regulamento n.º 560-A/2011, relativo ao leilão multifaixa de 2011, sem qualquer atualização. Sem prejuízo das solicitações de alguns prestadores no sentido da redução destes preços, não foram apresentadas evidências sobre a sua desadequação, nem a ANACOM encontra razões para rever os preços em baixa, pelo que se considera ser de manter os níveis fixados em 2011.

Note-se que embora os preços de reserva fixados não tenham considerado o impacto da pandemia, atendendo a que os valores em causa já dão uma ampla margem para que haja uma efetiva descoberta de preços, considera-se que não há qualquer justificação para que estes sejam reduzidos, sendo que num procedimento competitivo os preços finais não serão afetados pelo facto de o ponto de partida poder ser colocado eventualmente num valor mais baixo.

Acresce que, revisitando o *benchmark* dos preços de reserva dos leilões concluídos mais recentemente, se verifica que os valores médios dos 700 MHz e dos 3,6 GHz, aumentaram. Embora se entenda que não há justificações para aumentar os preços em causa, também se considera que não é adequado proceder a uma redução que poderia levar a aquisições que se traduzem em reduzidos incentivos ao uso eficiente do espectro, designadamente num cenário em que a oferta possa satisfazer completamente a procura (a este respeito, é de relevar que na faixa dos 3,6 GHz estão a ser disponibilizados um total de 400 MHz, ou seja, todo o espectro harmonizado nesta banda). Por outro lado, também se considera relevante afastar licitações especulativas potenciadas por preços de reserva fixados em níveis demasiado baixos.

Decorre do exposto que a ANACOM entende não ser de alterar os preços de reserva que estão fixados no projeto de Regulamento.

Não obstante se entender que não se justificam alterações adicionais de preços, dada a incerteza introduzida pela pandemia, designadamente na evolução da situação económica do país, considera-se que deve haver ajustes nas modalidades de pagamento (artigo 38.º) e no prazo exigido para a caução (artigo 10.º), alterações que irão minorar os custos dos candidatos e licitantes sem prejudicar o objetivo de manutenção do incentivo a uma utilização eficiente do espectro e de afastamento de licitantes meramente especulativos.

c) Que, na faixa dos 3,6 GHz, seja densificado o conceito de "restrições até 5 de agosto de 2025", não sendo evidente que os vencedores de lotes com restrições possam utilizar as faixas regionais desses lotes que não tenham restrições (**VODAFONE, págs. 29 a 31**); que seja clarificado que tipo de exploração poderá a DENSE AIR desenvolver caso adquira DUF nas faixas onde atualmente detém espectro, i.e. categoria H nas regiões 1 a 8 e categoria I nas regiões 1 a 2 (**VODAFONE, pág. 30**); que as restrições vigentes até 2025 também se aplicam à DENSE AIR (**VODAFONE, pág. 30**); que as restrições serão eliminadas caso o operador que detém atualmente DUF nessa faixa solicite a sua revogação junto da ANACOM (**VODAFONE, pág. 30**);

Entendimento da ANACOM

Em relação às restrições nos lotes abrangidos pelas categorias H e I, evidencia-se que estas decorrem, naturalmente, do facto de essa parte da faixa ser objeto do DUF detido pela DENSE AIR até 2025, cujo recorte é parcialmente coincidente com os lotes disponibilizados no leilão nas referidas categorias. Como tal, os DUF que vierem a ser obtidos nessas categorias por uma empresa que não a DENSE AIR, estarão condicionados enquanto o DUF da DENSE AIR vigorar, designadamente nas zonas geográficas em que os DUF sejam coincidentes. Neste sentido, a utilização de espectro nas zonas geográficas não abrangidas pelo DUF da DENSE AIR não estará sujeita a restrições, para além das que resultam das condições técnicas associadas à utilização desta faixa de frequências, i.e., de coordenação geográfica implicando o sincronismo das redes.

Caso seja a DENSE AIR a adquirir DUF nos lotes H e I, então, as restrições de utilização do espectro não se aplicam. Aliás, o contrário seria incompreensível, não justificado e desproporcional. As restrições vigoram porque sendo obtidos, no leilão, lotes nas categorias H e/ou I, já existe uma empresa titular de um DUF que abrange as mesmas faixas de frequências em localizações parcialmente coincidentes com as dos lotes dessas categorias, o que impede a utilização plena de ambos os DUF por parte das duas empresas. Esta situação, naturalmente, não ocorre quando é a empresa que já é detentora do DUF que adquire os novos DUF.

Sem conceder, ainda que a restrição se mantivesse, o que, conforme já referido, só condicionaria a utilização dos DUF obtidos no leilão nas áreas em que existe uma coincidência geográfica com o DUF que já existe nestas faixas, podendo ser usado sem restrições nas restantes áreas, essa restrição seria inoperante, uma vez que o atual DUF da DENSE AIR já permite a utilização deste espectro para SCET sem restrições, conforme decorre da reconfiguração determinada pela decisão da ANACOM de 23.12.2019.

Claro está que, pelo acima exposto, as referidas restrições deixarão de vigorar caso o DUF que as determina cesse a sua vigência em momento anterior. Nesse cenário, o fim das restrições será antecipadamente notificado pela ANACOM às empresas que sejam titulares de DUF que estivessem a estas sujeitos.

d) Que seja "*clarificado que os direitos das categorias H e I têm uma duração de 20 anos a partir da data de emissão dos DUFs, (…)*" (**VODAFONE, págs. 30 e 31**);

Entendimento da ANACOM

Em conformidade com o disposto no artigo 48.º do projeto de Regulamento, os DUF objeto do projeto de Regulamento, incluindo os relativos às categorias H e I, serão atribuídos pelo prazo de 20 anos, contados da data da sua emissão.

e) Que, no n.º 2 deste artigo, seja corrigida a referência à Portaria n.º 1062/2004, de 25 de agosto, que foi revogada (**MEO, pág. 56**);

Entendimento da ANACOM

Em relação ao pedido da **MEO** para se corrigir a referência à Portaria n.º 1062/2004, de 25 de agosto, constante no n.º 2 do artigo 7.º, confirma-se que a Portaria em causa se encontra revogada. Não obstante, assinala-se que as zonas geográficas que a mesma identificava correspondem às que ainda são identificadas no n.º 1.3.8. do **Anexo IV** da Portaria n.º 1473-B/2008, na redação em vigor, pelo que esta alteração não tem materialmente qualquer impacto.

Em conformidade, a ANACOM irá proceder à alteração da redação do n.º 2 do artigo 7.º, nos seguintes termos:

«**2 - Para efeitos da categoria H e I da tabela do número anterior, as regiões na faixa 3,6 GHz estão definidas de acordo com a Portaria n.º ~~1062/2004, de 25 de agosto~~ 1473-B/2008, de 17 de dezembro.**»

f) Que seja esclarecido se os lotes de cada categoria são lotes genéricos, mas identificados/rotulados, ou completamente genéricos (**NOS, pág. 57**).

Entendimento da ANACOM

Conforme resulta da alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º, a fase de licitação principal determina o número de lotes de cada categoria atribuídos a cada licitante, sendo os mesmos rotulados para efeitos do desenrolar dessa fase, mas sem definição exata da sua localização na frequência, o que só acontecerá na fase de

consignação, pelo que os lotes de cada categoria disponíveis na fase principal são genéricos. Aliás, trata-se de um modelo de licitação equivalente ao que foi usado no leilão multifaixa realizado pela ANACOM em 2011.

Na fase de licitação para novos entrantes, dadas as suas características, não existe rotulação dos lotes disponibilizados, já que as licitações submetidas envolvem a identificação do número de lotes que integra cada licitação.

3.2.3. No que respeita aos limites à atribuição e titularidade de espectro (artigo 8.º):

a) Que os limites fixados, com os quais se concorda, devem ser aplicados, em conjunto com a possibilidade de qualquer participante poder licitar e adquirir lotes na faixa dos 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz, independentemente da quantidade de espectro já detida ou que se venha a adquirir, nas mesmas condições que os restantes participantes. Isto implica a abolição da fase de licitação para novos entrantes, bem como dos descontos de que podem beneficiar (**VODAFONE, pág. 27**);

Entendimento da ANACOM

Em relação às condições aplicáveis aos diferentes tipos de licitantes em função do DUF já detidos e, em particular, quanto à necessidade de ser prevista uma reserva de espectro para novos entrantes e à fase de licitação para novos entrantes propriamente dita, bem como em relação ao desconto, a ANACOM remete para os entendimentos constantes dos capítulos 2.7 e 2.8.

b) Que, em alternativa à reserva de espectro para novos entrantes, na faixa dos 3,6 GHz seja fixado um limite específico à aquisição de espectro na categoria J, para que não se materialize o risco de adoção de estratégias de açambarcamento (**AdC, págs. 8 e 9**);

Entendimento da ANACOM

Em relação à imposição de um limite específico para a categoria J, de modo a evitar o açambarcamento de espectro, nota-se que já existe um limite de 100 MHz, aplicável ao conjunto das categorias H, I e J, que foi fixado tendo também em consideração essa preocupação. Por outro lado, o mesmo foi compatibilizado com

o valor que é indicado nas instâncias europeias a respeito da quantidade de espectro relevante para a disponibilização de serviços compatíveis com 5G, ou seja, 80 a 100 MHz de espectro.

A fixação deste limite deixa, contudo, alguma margem aos licitantes para definirem a sua estratégia de aquisição de lotes em cada uma das três categorias, já que poderão existir modelos de negócio que se podem suportar em quantidades de espectro inferiores ao limite definido de 100 MHz. Sem prejuízo desses modelos de negócio diferenciados, entendeu-se que a fixação de um limite inferior a 100 MHz seria suscetível de criar um obstáculo significativo ao desenvolvimento de redes 5G e à disponibilização de serviços compatíveis com 5G, a muito curto prazo, com prejuízos para os utilizadores finais. Esses prejuízos não seriam compensados pelo facto de a fixação desse limite poder, em teoria, permitir o surgimento de mais empresas no mercado, já que o limite em causa teria um impacto negativo sobre todas as empresas e consequentemente sobre os utilizadores finais.

Importa também salientar que, sendo disponibilizados 400 MHz na faixa dos 3,6 GHz, existe uma quantidade de espectro suficiente para, pelo menos, quatro operações, ainda que todas com a quantidade de espectro máxima, atento o limite que está fixado de 100 MHz. Nota-se a este respeito que se entende que a eventual aquisição de espectro nas categorias H e/ou I, ou seja, espectro sujeito a restrições, por parte de um novo entrante não gera uma limitação relevante. Considerando que um novo entrante não tem qualquer rede móvel instalada e que o desenvolvimento de uma rede 5G sem suporte em redes 4G (i.e., *NR stand-alone*) ainda demorará algum tempo, o recurso ao espectro sujeito a restrições não representa necessariamente uma desvantagem, não só porque a sua utilização não está completamente condicionada como os respetivos preços de reserva são mais atrativos do que os da categoria não sujeita a restrições.

Adicionalmente, a fixação de um limite inferior para a categoria J (categoria que compreende a grande maioria dos lotes na faixa dos 3,6 GHz) (por hipótese, 80 MHz) pode conduzir a um cenário em que nem todo o espectro dessa categoria é atribuído, embora possam existir operadores interessados nesse espectro – no limite, caso cada empresa tentasse obter a quantidade máxima de espectro possível, poderiam ser acomodadas quatro operações com 80 MHz e uma com 60 MHz. Contudo, essas quantidades de espectro, em particular a de 60 MHz,

poderão ser inferiores às necessárias para, por exemplo, a disponibilização de serviços de banda larga com velocidade ultra-rápida (eMBB), atendendo aos objetivos Europeus para uma *Sociedade Gigabit*. As consequências desse cenário não seriam necessariamente mais vantajosas do que as que resultarão da fixação do limite em 100 MHz. Pelo contrário.

Assim, se, por hipótese, se mantivesse o limite de 100 MHz para toda a faixa dos 3,6 GHz, mas com uma restrição de 80 MHz aplicável apenas à categoria J, um operador que pretendesse adquirir espectro na quantidade considerada adequada para o aumento da capacidade das suas redes, teria de se sujeitar a esse limite, com prejuízos para a otimização da utilização desse espectro, ou abdicar dessa aquisição, com prejuízo para a sua operação e para os utilizadores finais. Nesse cenário, os resultados do leilão poderiam vir a ser muito ineficientes, ficando por atribuir espectro que não serviria para nenhuma operação, ainda que o mercado tivesse interesse em adquiri-lo e utilizá-lo, se fosse possível aceder a uma maior quantidade de espectro.

Outro resultado possível, passaria por uma empresa, uma vez limitada a uma menor quantidade na categoria J, optar por obter espectro adicional nas categorias H ou I. Contudo, haveria sempre o risco de que tal levasse a operações menos eficientes, pois não se conseguiria garantir a contiguidade do espectro para várias operações suportadas na categoria J e em simultâneo nas categorias H ou I. Por outro lado, essa opção também poderia levar a uma maior disputa pelos lotes das categorias H e I, situação que poderia potenciar uma valorização das categorias em causa. Acresce que, sendo as categorias H e I potencialmente mais interessantes para novos entrantes – dado o seu preço de reserva mais baixo e o facto de as restrições que vigoram sobre estas categorias não afetarem de forma significativa as suas operações, já que estão em causa empresas que ainda não têm rede implementada e cujo desenvolvimento não será imediato – as limitações impostas na categoria J também os afetariam, conforme decorre do exposto.

Por outro lado, concordando-se em absoluto com a relevância da detenção de DUF como forma de conferir a um operador um maior grau de independência na sua atuação no mercado, não pode deixar de se evidenciar que o espectro nesta faixa não é o único relevante para o 5G, sendo que a curto/médio prazo outras faixas –

designadamente os 900 MHz, os 1800 MHz, os 2,1 GHz e os 2,6 GHz – também serão relevantes para esse efeito.

Atento o exposto, entende-se que seria desproporcional e não justificado fixar um limite inferior a 100 MHz na categoria J, considerando-se que tal não cria uma desvantagem competitiva para eventuais novos entrantes.

c) Que, no n.º 3 deste artigo, seja adicionada uma cláusula sobre o tratamento a ser dado a entidades que não são dependentes entre si, mas que têm um domínio/controlo conjunto, propondo uma redação equivalente ou próxima da que consta na Portaria n.º 207-A/2008, de 25 de fevereiro (**MEO, pág. 57**);

Entendimento da ANACOM

Em relação à proposta da **MEO** importa relembrar que no caso da Portaria n.º 207-A/2008, de 25 de fevereiro, as regras aplicáveis a relações de domínio ou influência significativa foram fixadas por referência a entidades que detivessem no mercado de televisão por subscrição uma quota de mercado igual ou superior a 50%, não se considerando que tal preocupação seja transponível para o âmbito do leilão ora em questão.

Por outro lado, importa evidenciar que a ANACOM dispõe de competências para analisar as alterações da composição acionista das empresas titulares de direitos de utilização de frequências, quer no caso de futuras transmissões e locações de direitos de utilização (artigo 34.º da LCE) quer em situações que, independentemente dessa ocorrência, possam consubstanciar ações de concentração sujeitas ao escrutínio da AdC, em cujo âmbito a ANACOM é ouvida, ou constituir eventuais distorções de concorrência, designadamente por acumulação de DUF, e que, como tal, justifiquem a adoção de medidas adequadas à sua eliminação, designadamente ao abrigo do disposto no artigo 35.º da LCE.

Note-se, todavia, que o exercício de competências pela ANACOM não pressupõe um escrutínio sistemático, por parte do Regulador, das referidas alterações societárias.

Especificamente no que se refere aos conceitos de domínio e de influência significativa, a ANACOM melhor clarifica os conceitos nos n.os 4 e 5 do artigo 8.º, não alterando o seu sentido, nos seguintes termos:

«**4 - O conceito de "relação de domínio" referido no número anterior afere-se nos termos do artigo 21.º do Código dos Valores Mobiliários, tendo em conta, igualmente, as relações que, nos termos do artigo 20.º e seguintes desse Código, levam à imputação de votos, independentemente de as entidades em causa estarem ou não a ele submetidas.**

5 - Para efeitos do disposto no n.º 3, considera-se "relação de influência significativa" a imputabilidade de, pelo menos, 20% dos direitos de voto, sendo a imputação efetuada de acordo com os critérios estabelecidos nos artigos 20.º e seguintes do Código dos Valores Mobiliários.»

d) Que seja confirmado que a DENSE AIR não poderá apresentar licitações para o espectro na categoria J (**NOS, pág. 54**).

Entendimento da ANACOM

Em relação ao pedido de esclarecimento da **NOS**, conforme decorre do disposto no n.º 2 do artigo 8.º, o titular do DUF na faixa dos 3,6 GHz à data de entrada em vigor do Regulamento não poderá apresentar licitações para os lotes da categoria J, já que só lhe pode ser atribuído espectro nas categorias H e I dessa faixa.

3.3 Quanto à fase de qualificação: artigo 9.º a artigo 15.º

3.3.1. Quanto aos requisitos dos candidatos (artigo 9.º):

a) Que os critérios de qualificação permitem que qualquer empresa se candidate mesmo não demonstrando ter capacidade financeira e competências ou planos concretos para desenvolver e operar uma rede de comunicações móveis e disponibilizar ofertas, sugerindo que sejam introduzidos critérios de qualificação que permitam aferir a capacidade financeira, técnica e o plano de negócios do candidato (**NOS, pág. 51**).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM entende que a imposição deste tipo de critérios exigiria necessariamente a elaboração de um caderno de encargos e que todos os candidatos apresentassem – à semelhança do que acontece nos procedimentos por comparação – um plano de negócios e o respetivo plano de investimentos. Estes elementos teriam de ser avaliados e, para tal, teriam de ser definidos critérios objetivos e quantificáveis para a análise das propostas. A este propósito remete-se para o que foi referido na decisão da ANACOM de 23.12.2019[90], e, em concreto, para o que nela foi explanado sobre a análise comparativa dos diferentes procedimentos de atribuição de espectro.

A este respeito, recorda-se que a escolha do procedimento de atribuição do tipo concorrencial e não comparativo decorre precisamente de estar em causa a flexibilidade de implementação dos planos de negócio dos operadores, podendo ser desenvolvidas operações económicas de diferentes tipos (atento o princípio de neutralidade de serviços), bem como utilizadas diferentes tecnologias (atento o princípio da neutralidade tecnológica), suportando-se em quantidades de espectro diferenciadas e faixas de frequências distintas. Atentas as características referidas, a definição de critérios objetivos não só seria inviável (dada a flexibilidade de serviços, faixas e tecnologias) como desvirtuaria o procedimento em causa, uma vez que deixaria de ser concorrencial para passar a meramente comparativo.

Mantendo o seu entendimento, a ANACOM considera que cabe a cada candidato avaliar se se encontra em condições de se comprometer com uma candidatura, com as obrigações inerentes à participação no leilão, compromisso que é garantido com a prestação de uma caução, a fixação de um preço de reserva adequado, que tem em conta a necessidade de desincentivar a frivolidade nas licitações, bem como com o cumprimento de diversas obrigações.

3.3.2. Quanto à caução (artigo 10.º):

a) Que seja aumentado o valor da caução, que é baixo quando comparado com o que foi exigido noutros leilões na Europa (**VODAFONE, pág. 31**), para

[90] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1488422 .

minimizar o risco de participantes especuladores (**NOS, pág. 52**), não sendo suficientemente restritivo e podendo levar a licitações frívolas; que seja definido pela soma dos preços de reserva incluídos na oferta inicial de cada licitante ou, em alternativa, que seja adotado um modelo de caução por patamares (840 mil euros para os primeiros 10 pontos de elegibilidade, e 3,84 milhões por cada ponto acima de 10) (**MEO, págs. 57 a 60**) ou um modelo progressivo em que a caução aumenta consoante os montantes que forem sendo licitados (**VODAFONE, pág. 31**), com um valor único de montante mais elevado do que os 15 milhões de euros (**NOS, pág. 52**);

b) **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 5**);

c) Que seja fixado um prazo para a validade da caução, até um ano (**NOS, pág. 52**).

Entendimento da ANACOM

Em relação ao proposto, importa notar que na fixação do montante da caução atendeu-se a vários aspectos, tendo presente que este valor deve corresponder ao mínimo indispensável para garantir – no sentido literal – o vínculo assumido com as candidaturas e com as regras do procedimento, desincentivando participações inconsequentes, incluindo as que potencialmente possam ter um intuito especulativo. Por outro lado, também não se pretende onerar os candidatos, potenciais licitantes, com um custo excessivo, sendo que esta questão não é irrelevante **[IIC]** **[FIC]**.

Acresce que, na ponderação efetuada também se atendeu ao potencial desincentivo que o valor da caução poderia representar para empresas com capacidade financeira mais limitada, sem prejuízo de poderem querer participar no leilão, ainda que com o objetivo de adquirir uma pequena quantidade de espectro.

Neste contexto, entende-se que o aumento do valor da caução não é justificado, envolvendo o valor de cada ponto de elegibilidade e, ainda menos, se envolvesse a substituição da caução por pontos de elegibilidade por uma caução única de valor superior a 15 milhões de euros. Tal não seria proporcional, nem seria coerente com

as reivindicações apresentadas pelos operadores **MEO, NOS e VODAFONE** que, alegando o impacto decorrente da pandemia, requerem um alívio das condições impostas a quem obtém DUF. Aliás, a atender-se, em ambos os casos, ao solicitado, a ANACOM estaria a dificultar o acesso ao mercado de empresas com menor capacidade financeira, aliviando as responsabilidade exigidas a quem obtivesse o espectro, o que colocaria em causa o objetivo da promoção da concorrência que se pretende prosseguir com este leilão.

Por outro lado, o aumento do valor de caução associado a cada ponto de elegibilidade, também não seria adequado porque em alguns lotes resultaria em valores por ponto superiores ao valor do próprio preço de reserva. A este propósito releva-se que esta proposta também não é coerente com proposta, dos mesmos operadores, de redução dos preços de reserva.

Já quanto à introdução de um modelo de caução por patamares ou progressivo, atenta a complexidade adicional associada a tal instrumento e tendo em conta que também representaria um ónus acrescido para os candidatos ao leilão, entende-se que a sua implementação seria desproporcionada e igualmente incompatível com as pronúncias dos interessados relativas ao impacto económico/financeiro da pandemia no sector.

Como tal, considera-se que o valor fixado no projeto de Regulamento não deve ser alterado, nem sequer no sentido de uma redução, dado que a mesma poderia pôr em causa o objetivo subjacente à sua fixação, ou seja, a garantia do vínculo assumido com as candidaturas e o cumprimento das obrigações associadas ao procedimento.

Não obstante, reconhecendo-se que existe um ónus associado a estas garantias, que pode ser relevante, e atentas as conclusões constantes do entendimento relativo ao impacto da pandemia, bem como as propostas apresentadas, entende-se que o objetivo associado à fixação da caução não é prejudicado pelo facto de se admitir que esta possa ter associado um prazo pré-determinado. A possibilidade de ser apresentada uma caução ou uma garantia com um determinado prazo, ao invés de se exigir uma caução/garantia sem qualquer prazo, permitirá reduzir o custo que lhe está associado, durante o período em que vigora.

Especificamente, quanto ao prazo de validade da caução/garantia, entende-se que este não pode ser de apenas 1 ano. Embora não seja expectável que o leilão se prolongue pelo período referido, circunstâncias imponderáveis podem determinar esse prolongamento. Num tal cenário, a ANACOM não pode ser confrontada com uma situação em que o leilão estaria a decorrer sem que houvesse uma caução/garantia válida. Como tal, entende-se que a garantia deve ser válida por um prazo de 2 anos (podendo ser superior ou sem prazo como o que resulta do projeto de Regulamento), pelo que os formulários que integram o **Anexo 2** são alterados em conformidade.

3.3.3. Quanto aos pedidos de esclarecimento (artigo 11.º):

a) Que o prazo seja alargado até ao 9.º dia após o início do prazo de candidaturas (**VODAFONE, pág. 32**);

b) Que as respostas aproveitem a todos os interessados e a sua divulgação pública ocorra em simultâneo para todos (**VODAFONE, pág. 32**).

Entendimento da ANACOM

Tal como decorre do n.º 4 do artigo 11.º, A ANACOM irá proceder à divulgação pública do teor dos pedidos apresentados e dos esclarecimentos efetuados, pelo que essa divulgação ocorrerá em simultâneo para todos os interessados.

Em relação à dilatação do prazo em três dias úteis, a ANACOM nota que este foi definido em função do prazo para a entrega das candidaturas, fixado no n.º 4 do artigo 12.º, representando metade desse prazo, de forma a permitir que a ANACOM possa dar resposta às solicitações apresentadas, tendo fixado para si própria um prazo de dois dias úteis para esse efeito. Atentas as alterações introduzidas no artigo 12.º relativamente ao prazo de apresentação das candidaturas, que é alargado em mais 3 dias úteis, passando para 15 dias úteis, e considerando o facto de o prazo associado a estes pedidos de esclarecimento representar metade do prazo anterior, entende-se que este deve ser alargado em 2 dias úteis. Dada a extensão desse prazo, considera-se que, atento o risco de existirem muitos pedidos de esclarecimento, o prazo para a ANACOM lhes dar resposta deve também ser alargado, mas apenas em 1 dia útil.

Em conformidade, a ANACOM irá proceder à alteração da redação dos n.os 1 e 3 do artigo 11.º, nos seguintes termos:

"1 - Os interessados podem solicitar esclarecimentos sobre quaisquer dúvidas surgidas na interpretação de quaisquer documentos conformadores do processo de leilão, dentro do prazo de apresentação das candidaturas e até ao ~~sexto~~ oitavo dia após o início deste prazo.

(…)

3 - Os esclarecimentos são prestados pelo Conselho de Administração da ANACOM, no prazo máximo de ~~2~~ 3 dias, contado da data de receção referida no número anterior, e por via eletrónica, para o endereço de correio eletrónico que, para o efeito, deve ser indicado nos pedidos."

Sendo também necessário criar um endereço para a receção dos pedidos de esclarecimento, a ANACOM irá completar o n.º 2 do artigo 11.º, com a indicação do endereço em causa, nos seguintes termos:

"2 - Os pedidos de esclarecimento são dirigidos ao Presidente do Conselho de Administração da ANACOM e apresentados, por escrito e em língua portuguesa, por via eletrónica, para o endereço leilao-esclarecimentos@anacom.pt."

3.3.4. Quanto ao modo e prazo de apresentação das candidaturas (artigo 12.º):

a) Que o prazo de candidatura seja alargado para 15 dias úteis (**VODAFONE, pág. 32**);

Entendimento da ANACOM

Em relação à dilatação do prazo das candidaturas em três dias úteis, a ANACOM não se opõe a essa extensão.

Em conformidade, a ANACOM irá proceder à alteração da redação do n.º 4 do artigo 12.º, nos seguintes termos:

"4 - O prazo para entrega das candidaturas termina ~~12~~ 15 dias após a entrada em vigor do presente Regulamento e, findo o mesmo, a receção de qualquer candidatura será recusada."

b) Que seja exigido aos novos entrantes que explicitem se pretendem participar na fase de licitação para novos entrantes (**MEO, pág. 61**).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM nota que a alínea a) do n.º 5 do artigo 15.º do projeto de Regulamento já prevê que seja comunicada a data de licitação para novos entrantes ou, caso a mesma não se realize (por não existirem novos entrantes), que seja comunicada a data de realização da fase de licitação principal. Havendo novos entrantes, conforme previsto nos n.os 6 e 7 do mesmo artigo 15.º, os candidatos admitidos para a fase de licitação de novos entrantes terão de, nesse momento, informar a ANACOM acerca da sua decisão de participar ou não e, na ausência de interessados, avançar-se-á para a fase de licitação principal, notificando-se todos os candidatos em conformidade.

Assim, fica assegurado que a informação sobre o interesse dos novos entrantes na primeira fase de licitação estará disponível e será divulgada no momento em que é necessária, obviando exigir aos novos entrantes uma definição logo na fase de apresentação da sua candidatura.

Deste modo, não se reconhece o valor acrescentado da proposta relativa à introdução de maior simplicidade no procedimento, não sendo evidente que simplicidade poderia ser conseguida com o que é advogado pela **MEO,** face ao procedimento simples e transparente descrito no artigo 15.º. Acresce que a sugestão da MEO teria a desvantagem de implicar que os novos entrantes tivessem de antecipar a divulgação (à ANACOM) da sua estratégia em momento anterior ao que é necessário.

3.3.5. Quanto à instrução do pedido de candidatura (artigo 13.º):

a) Que seja solicitado ao novo entrante uma declaração em como a empresa não tem qualquer acordo de compra do capital social da DENSE AIR (**MEO, pág. 61**);

Entendimento da ANACOM

Em conformidade com o explicitado no entendimento constante da alínea c) do ponto 3.1.1, relativo ao artigo 2.º do projeto de Regulamento, especificamente sobre as restrições a impor a novos entrantes após a realização do leilão, discorda-se da proposta da **MEO**, que se considera desproporcionada.

b) Que os interessados possam submeter à apreciação prévia da ANACOM toda a documentação que possa ser exigida na fase de qualificação e que, a bem da certeza jurídica, sejam disponibilizadas as minutas dos diversos documentos a submeter pelos interessados na fase de qualificação (**VODAFONE, pág. 33**);

Entendimento da ANACOM

Relativamente às propostas da **VODAFONE** sobre a submissão prévia da documentação e a disponibilização das minutas dos diversos documentos, a ANACOM entende que, estando os requisitos e documentação já identificados no projeto de Regulamento e não se afigurando que a documentação a apresentar seja particularmente complexa, é desnecessária a elaboração de minutas adicionais, para além das que já integram o projeto de Regulamento relativas às garantias bancárias ou seguro-caução. Adicionalmente, salienta-se que o projeto de Regulamento prevê um prazo de suprimento de deficiências, no n.º 2 do artigo 14.º.

c) Que, em conformidade com a comunicação da **NOS**, remetida em 03.09.2020, sejam adotados procedimentos relativos à COVID-19, que prevejam a suspensão do leilão nas situações em que exista, pelo menos, um caso confirmado de COVID-19 na equipa adstrita à fase de organização e licitação do leilão.

Entendimento da ANACOM

Conforme explicitado no entendimento relativo ao artigo 4.º (ponto 3.1.2), sublinha-se que o projeto de Regulamento já contém disposições que permitem aos licitantes tomar as decisões que considerem adequadas para fazer face a situações que possam ocorrer no contexto da pandemia. Sem prejuízo, nesse artigo entendeu-se

adequado prever a possibilidade de o CA da ANACOM determinar também a suspensão do próprio leilão caso verifique ser inviável mantê-lo a decorrer.

Em face desta preocupação da **NOS**, com a possibilidade de membros da equipa virem a ser infetados pelo vírus e desenvolver a COVID-19 no decurso do leilão, considera-se que o disposto no artigo 13.º pode adicionalmente ser revisto no sentido de reforçar a flexibilidade concedida aos licitantes para enfrentar situações desta natureza. Neste sentido, o máximo de quatro pessoas singulares designadas para apresentar licitações em nome do candidato previsto na alínea f) do artigo 13.º será incrementado para seis, sendo alterada essa alínea nos seguintes termos:

"f) Declaração assinada pelo(s) representante(s) legal(is) do candidato com poderes bastantes para o vincular, nessa qualidade reconhecida nos termos legalmente admitidos, na qual são designadas até ~~quatro~~ seis pessoas singulares para apresentar licitações em seu nome e representação, e indicados os respetivos contactos de correio eletrónico e telefónicos e à qual devem ser juntas cópias simples dos documentos de identificação dos designados, que se destinam exclusivamente à verificação da identidade do respetivo titular, sendo eliminadas na sequência desta confirmação."

Neste contexto, a ANACOM não deixa, porém, de advertir que cabe a cada entidade acautelar, nos seus planos de contingência, mecanismos que reduzam a probabilidade de contágio, designadamente aqueles que minimizem a possibilidade de vários elementos da equipa poderem ser infetados devido a uma mesma cadeia de transmissão.

3.3.6. Quanto ao modo e prazo de apresentação das candidaturas (artigo 14.º):

a) Que o prazo para os candidatos suprirem deficiências seja aumentado para 4 dias (**VODAFONE, pág. 32**).

Entendimento da ANACOM

Em relação à dilatação dos prazos de suprimento de deficiências em dois dias úteis, a ANACOM entende que se trata de situações excecionais que, a existir, devem ser corrigidas com a maior urgência, de forma a não perturbar o processo de candidatura. Como tal, considera-se que o prazo em causa deve ser curto, embora a ANACOM

não se oponha a que possa ser prolongado por mais 1 dia útil. Atenta essa prorrogação, entende-se que o prazo de decisão do CA da ANACOM poderia estar comprometido se se mantivesse fixado em 5 dias, pelo que é também prolongado em mais 1 dia útil.

Em conformidade, a ANACOM irá proceder à alteração da redação do n.os 1 e 2 do artigo 14.º, nos seguintes termos:

"1 - O Conselho de Administração da ANACOM verifica no prazo de ~~5~~ 6 dias, contado do termo do prazo para apresentação das candidaturas, o cumprimento dos requisitos fixados nos artigos 9.º, 10.º, 12.º e 13.º do presente Regulamento.

2 - No prazo de 2 dias contado do termo do prazo para apresentação das candidaturas, o Conselho de Administração da ANACOM pode solicitar aos candidatos que procedam ao suprimento de deficiências dos seus pedidos de candidatura, desde que sejam supríveis e tal não afete a igualdade de tratamento entre candidatos, conferindo-lhes, para o efeito, um prazo de ~~2~~ 3 dias."

3.3.7. Quanto à admissão e exclusão de candidaturas (artigo 15.º):

a) Que os prazos definidos na alínea a) do n.º 5 e no n.º 7 sejam de 10 dias úteis, nos termos do artigo 87.º do CPA tal como previsto no artigo 49.º do projeto de Regulamento (**MEO, págs. 61 e 62**);

b) Que o conhecimento antecipado da plataforma eletrónica é fundamental, pelo que a formação referida no n.º 5 deve ser realizada com antecedência de 10 dias úteis (**MEO, pág. 61**), (**VODAFONE, págs. 33 e 34**), e que a manter-se o prazo previsto, as formações de todos os participantes deverão realizar-se no mesmo dia a fim de assegurar a igualdade das condições proporcionadas aos vários participantes (**VODAFONE, págs. 33 e 34**);

c) Que os meios alternativos de suporte à execução do leilão sejam densificados e detalhados no próprio Regulamento, permitindo, desse modo, que os licitantes implementem os procedimentos que possam ser necessários e esclarecer eventuais dúvidas (**VODAFONE, pág. 34**);

d) Que, em conformidade com a comunicação da **NOS**, remetida em 03.09.2020, sejam adotados procedimentos relativos à COVID-19;

Entendimento da ANACOM

Quanto às questões relacionadas com as ações de formação e com os esclarecimentos relativos à utilização dos meios alternativos, remete-se para o entendimento apresentado no ponto 3.1.1. e).

A respeito da realização das ações de formação para todos os participantes no mesmo dia, recorda-se que, em conformidade com o que resulta do projeto de Regulamento, designadamente no n.º 8 deste artigo, a identidade dos licitantes não será divulgada, pela ANACOM, nesta fase ao mercado, sendo apenas divulgada no término da fase de licitação principal. Uma vez que se entende que essa formação simultânea implicaria juntar todos os licitantes numa única ação de formação, entende-se que a realização simultânea das referidas ações de formação contraria o objetivo de não dar a conhecer a identidade dos licitantes. A simultaneidade, sem juntar todos os licitantes, só poderia ser assegurada se se realizassem múltiplas ações de formação num único dia, mas nesse caso seria prejudicada a coerência da formação. Nota-se, em todo o caso, que a ANACOM considera que a não simultaneidade da formação não afeta a igualdade de condições entre licitantes, já que estes têm acesso às regras do leilão em simultâneo, bem como ao manual relativo ao funcionamento da plataforma eletrónica, sendo esta apenas a interface que lhes permite efetuar as licitações e obter a informação sobre o desenrolar do leilão.

Quanto ao requerido pela **NOS** para que sejam adotados procedimentos relativos à COVID-19, a ANACOM considera adequado acautelar que a formação, designadamente em face da pandemia, possa ser realizada por acesso remoto, pelo que se altera a alínea b) do n.º 5 do artigo 15.º nos seguintes termos:

"b) Condições de acesso à plataforma eletrónica e de utilização do meio alternativo, referidas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 17.º e nos n.ºs 3 e 4 do artigo 25.º, incluindo data, hora e local para realização de ação de formação <u>presencial</u> sobre a utilização da plataforma eletrónica <u>ou, caso esta se realize remotamente, a hiperligação para acesso à formação</u>."

Em relação às propostas de dilatação dos prazos, entre as notificações e o início das fases de licitação, concorda-se em aumentar esse prazo. Assim, a fase de licitação não deverá realizar-se antes do sétimo dia seguinte ao da notificação. Entende-se que esta alteração se justifica, por um lado porque a realização da formação por via remota poderá implicar a necessidade de um período de formação ligeiramente mais alargado do que o período de 5 dias que mediava entre a notificação da ANACOM e o início da realização da fase de licitação. Por outro lado, o aumento deste prazo também vai ao encontro do solicitado pela **MEO** ainda que não se considere necessário aumentar o prazo em 5 dias úteis. Nota-se que este será um prazo mínimo, pelo que sendo necessário nada obsta a que o período em causa seja superior.

Como tal, altera-se a alínea a) do n.º 5 do artigo 15.º e o artigo 7.º nos seguintes termos:

"a) Data do início da fase de licitação para novos entrantes, ou caso a mesma não se realize, a data do início da fase de licitação principal, a qual não se realiza antes do ~~quinto~~ <u>sétimo</u> dia seguinte ao da notificação."

(…)

7 - Verificando-se a ausência de candidatos para a fase de licitação para novos entrantes, o Conselho de Administração da ANACOM notifica imediatamente os candidatos, por protocolo ou por via eletrónica, da data de início da fase de licitação principal, a qual não se realiza antes do ~~quinto~~ <u>sétimo</u> dia seguinte ao da notificação."

e) Que seja publicada a identidade dos licitantes admitidos, contrariamente ao referido no n.º 8, no sentido de conferir maior abertura, transparência e eficácia a todo o processo, importante também para o processo de descoberta de preços, e em conformidade com o efetuado noutros países (**MEO, págs. 62 e 63**);

Entendimento da ANACOM

Em relação à proposta da **MEO** sobre a publicitação da identidade dos licitantes, a ANACOM está ciente da importância de que se reveste a transparência, no que se

refere à informação passível de ser disponibilizada aos licitantes no procedimento de leilão a realizar.

Porém, entende esta Autoridade que o nível de transparência a que o leilão está sujeito deve ser avaliado ponderando também outros objetivos que se pretende salvaguardar, como é o caso da competitividade do procedimento, sem que este potencie eventuais estratégias de coordenação tácita. Importa, pois, procurar conciliar, por um lado, a necessidade de garantir a transparência, assegurando o acesso à informação necessária aos interessados (aumentando a confiança de quem licita) e, por outro lado, prevenir eventuais estratégias com vista a reduzir ou eliminar a capacidade de licitantes específicos ganharem determinados tipos ou quantidades de espectro afetando a sua capacidade de concorrer a jusante, bem como não contribuir para a eventual criação de situações de coordenação entre os licitantes, suscetíveis de comprometer os genuínos mecanismos competitivos inerentes ao leilão.

Quanto aos exemplos de leilões que se realizaram noutros países, é preciso ter presente que o grau de disponibilização de informação verificado nesses leilões não pode ser dissociado da realidade própria de cada um dos mercados em causa e da previsível procura de espectro nesses mesmos mercados, nomeadamente tendo em conta a sua dimensão. Em todo o caso, também se realizaram leilões em que as regras determinavam o anonimato dos licitantes até ao final do leilão, com preocupações equivalentes às da ANACOM (tal foi o caso do leilão realizado na Áustria em 2019, sobre a faixa dos 3,6 GHz).

Assim, tudo ponderado, a ANACOM considera que a informação a disponibilizar, como tal prevista no projeto de Regulamento, é suficiente e adequada para uma correta descoberta do preço, já que inclui informação sobre preços, lotes em disputa, excesso da procura ou melhores ofertas, consoante a fase que está em causa, bem como elegibilidade e nível de atividade, sem comprometer a estratégia dos licitantes e a existência de um grau elevado de competitividade no leilão.

f) Que seja clarificado se os operadores que não são novos entrantes são notificados e em que momento, da existência ou não da fase de licitação para novos entrantes, questionando ainda se tais operadores quando receberem a notificação sobre o início da fase de licitação principal – sem qualquer

referência à fase de licitação para novos entrantes – podem concluir que não se realizou esta fase de licitação (**NOS, pág. 57**).

Entendimento da ANACOM

Em relação à questão da **NOS** sobre a notificação aos restantes licitantes da existência ou não da fase de licitação para novos entrantes, conforme decorre do exposto nos n.os 5 e 7 do artigo 15.º, todos os candidatos serão notificados sobre a data de início dessa fase e, caso não existam candidatos interessados em participar na mesma, a ANACOM irá informar todos os candidatos da data de início da fase de licitação principal. Encontra-se ainda previsto no Regulamento que, finda a fase de licitação para novos entrantes, a ANACOM irá notificar todos os licitantes qualificados para a fase de licitação principal da data e hora do seu início.

3.4 Quanto à fase de licitação para novos entrantes: artigo 16.º a artigo 24.º

3.4.1. Quanto às rondas (artigo 19.º):

a) Que seja indicado que a informação sobre o preço dos lotes, referida nos pontos 9 e 10 deste artigo, é divulgada e se é divulgada antes da 1.ª ronda do dia seguinte e a antecedência em que tal ocorre (**NOS, pág.57**).

Entendimento da ANACOM

Os n.os 9 e 10 deste artigo dizem exclusivamente respeito à informação que é divulgada ao público em geral.

Assim, entende-se que é suficiente que a informação em causa seja disponibilizada uma vez por dia, no final do dia ou na manhã do dia seguinte. Tratando-se sempre da informação relativa à última ronda de um determinado dia, entende-se que, ainda que seja divulgada na manhã do dia seguinte, nada obsta a que possa ser divulgada quando já estão em curso as rondas desse dia.

Os licitantes que participam nesta fase de licitação serão devidamente informados antes de cada ronda, através da plataforma eletrónica, da informação relevante para a participação nessa ronda, nos termos previstos no n.º 6 do artigo 19.º.

3.4.2. Quanto à ronda inicial (artigo 20.º):

a) Que seja clarificado o que acontece caso exista um problema com a plataforma eletrónica na 2.ª ronda e seguintes, já que na ronda inicial é indicado que a ANACOM pode optar por reiniciar a fase de licitação (**NOS, pág. 57**).

Entendimento da ANACOM

No caso de existir uma falha da plataforma durante a 2.ª ronda ou seguintes, em conformidade com o especificado no n.º 4 do artigo 17.º, poderá ser utilizado um meio alternativo de comunicação. Sobre o meio alternativo, remete-se para o entendimento apresentado no ponto 3.1.1. e).

Em conformidade com os esclarecimentos prestados no entendimento relativo ao ponto 3.4.3. a), a ANACOM clarifica que, no caso de um licitante incumprir com a submissão de uma licitação na 1.ª ronda, além da caução ser declarada perdida a favor da ANACOM, o licitante não poderá igualmente participar na fase de licitação principal, uma vez que a perda da caução implica que deixa de existir uma garantia do vínculo assumido com a apresentação da candidatura e das obrigações inerentes à participação no leilão.

Desta forma, clarifica-se o disposto no n.º 3 deste artigo, nos seguintes termos:

«**3 - O incumprimento do disposto no número anterior determina a perda a favor da ANACOM da caução prestada nos termos do artigo 10.º <u>e a exclusão do licitante do leilão</u>**.»

3.4.3. Quanto às rondas seguintes (artigo 21.º):

a) Que, embora se discorde da fase de licitação para novos entrantes, seja eliminada a possibilidade de desistência, que pode ser usada para manipulação estratégica, e que seja prevista a perda de caução a favor da ANACOM, seja na ronda inicial ou nas rondas seguintes, e a impossibilidade de participar na fase de licitação principal (**NOS, págs. 52 e 53**).

Entendimento da ANACOM

Em relação à proposta de eliminação da possibilidade de desistência por parte dos licitantes, nesta fase de licitação, a ANACOM considera que, sendo obrigatória a submissão de uma licitação na primeira ronda e dado que nas rondas seguintes

não existe a possibilidade de licitar "0" lotes em cada categoria (por força do disposto no n.º 7 do artigo 19.º), perante o cenário em que os preços ultrapassaram o valor económico que um licitante está disposto a pagar pelos lotes que deseja, a desistência equivale à manifestação da sua preferência por não adquirir qualquer lote pelos preços da ronda atual, não devendo, portanto ser penalizado com a perda de caução a favor da ANACOM.

Não pretendendo incentivar o uso de desistências e ainda que não tenha sido prevista a sua utilização, a ANACOM entende que não pode obrigar um licitante, com exceção do que acontece na primeira ronda, a acompanhar as ofertas de outros licitantes, submetendo licitações sérias e efetivas, mesmo que tal signifique ultrapassar o valor económico que atribuiu ao espectro. Como tal, nestas circunstâncias o licitante terá de desistir, entendendo-se também que tal não deve impactar na possibilidade de participar na fase de licitação seguinte, onde terá outros lotes e frequências que poderá licitar, naturalmente condicionado pelo valor da caução apresentada.

De notar que a mecânica desta fase de licitação obriga os licitantes a apresentarem licitações (pois o nível de atividade é de 100% desde a primeira ronda) – com perda do nível de elegibilidade caso não cumpram esta regra – pelo que a margem para uma eventual manipulação estratégica é muito reduzida, dado que o termo da fase de licitação pode dar-se a qualquer momento (uma vez que está dependente do excesso de procura) e o licitante correria o risco de ficar com lotes que não desejava. Nota-se ainda, a este respeito, que quando esta fase de licitação termina, o licitante fica vinculado a adquirir o número de lotes ganho e ao preço da última ronda, sob pena de ser penalizado com a perda da caução e impedido de participar na fase de licitação principal.

Na sequência do exposto, a ANACOM entende por bem deixar ainda mais claro o âmbito da desistência, referida no n.º 1 do artigo 21.º, salientando-se expressamente que a mesma se refere à fase de licitação para novos entrantes, nos seguintes termos:

«**1 – Em cada ronda, o licitante deve submeter a sua licitação especificando a quantidade de lotes por categoria que pretende adquirir pelo preço determinado pelo Conselho de Administração da ANACOM, exceto se**

comunicar a sua desistência <u>desta fase de licitação</u>, através da plataforma eletrónica.»

3.4.4. Quanto à determinação do vencedor (artigo 23.º):

Entendimento da ANACOM

Conforme decorre do entendimento relativo ao ponto 2.8.2. o desconto de 25% aplicado aos lotes das categorias B e D é eliminado.

Como tal, é eliminado o n.º 3 do artigo 23.º.

3.4.5. Quanto à divulgação dos resultados (artigo 24.º):

a) Que, embora discordando da fase de licitação para novos entrantes, seja tornada pública a identificação dos lotes atribuídos, respetivos preços e entidades a quem foram atribuídos (**MEO, págs. 63 e 64**);

Entendimento da ANACOM

A fase de licitação para novos entrantes é apenas a primeira fase de licitação do leilão, entendendo esta Autoridade que a manutenção de um elevado grau de competitividade em relação ao leilão (que inclui esta fase bem como a fase de licitação principal) determina que não se proceda à divulgação das entidades com lotes ganhos, a qual só deve ocorrer no termo da fase de licitação principal. Sobre esta questão remete-se para o entendimento constante do ponto 3.3.7. e).

Em relação à possibilidade de divulgação pública dos lotes que foram atribuídos e dos respetivos preços, releva-se que, em conformidade com o disposto nos n.os 9 e 10 do artigo 19.º, os preços dos lotes na última ronda do dia serão divulgados após o termo dessa ronda ou durante a manhã do dia seguinte. Adicionalmente e em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 24.º, os licitantes que participam na fase de licitação principal serão informados, entre outros, sobre os lotes que não foram adquiridos na fase de licitação para novos entrantes. Os lotes das categorias B e D (que não forem adquiridos na fase de licitação para novos entrantes) serão disponibilizados ao preço de reserva na fase de licitação principal.

b) Que não é claro se um novo entrante pode participar na fase de licitação principal: (i) se desistir na fase de licitação para novos entrantes, ou (ii) caso não intervenha em qualquer ronda; e (iii) a razão para se permitir que um novo entrante possa desistir de adquirir os lotes ganhos, o que se entende constituir mais um privilégio dos novos entrantes que não está previsto na fase de licitação principal e que pode retirar seriedade à participação no procedimento, bem como incentivar comportamentos colusórios (**MEO, pág. 64**).

Entendimento da ANACOM

Conforme resulta dos artigos 20.º, 21.º e 24.º:

(i) Se um novo entrante não submeter uma licitação na 1.ª ronda, a caução é perdida a favor da ANACOM, o que significa que não poderá participar na fase de licitação principal.

Com esta disposição, aplicável nesta fase e na fase de licitação principal, pretende-se precisamente garantir que o processo de candidatura se traduz numa participação séria e efetiva no leilão, existindo um compromisso na aquisição do espectro que é o objeto deste procedimento de atribuição, desencorajando candidaturas com outros propósitos. Estando garantida a participação dos candidatos com essa primeira submissão de uma licitação, o que acontece nas rondas seguintes – em matéria da desistência – tem um caráter distinto.

(ii) Se um novo entrante desistir numa ronda da fase de licitação para novos entrantes poderá participar na fase de licitação principal, desde que não seja na 1.ª ronda ou desde que essa desistência não envolva os lotes ganhos na última ronda.

A partir do momento em que já iniciou a participação efetiva no leilão, com a submissão de uma licitação na primeira ronda, que, aliás, é obrigado a efetuar precisamente para se garantir a seriedade dessa participação, e não sendo o vencedor de lotes na fase de licitação para novos entrantes, a sua eventual desistência não suscita preocupações específicas. Neste caso, a desistência equivale à manifestação da sua preferência por não adquirir qualquer lote aos preços da ronda em questão porque, aos preços a que estão fixados os lotes, já não estará interessado na sua obtenção, o que se traduz numa potencial redução

da procura agregada. Não se trata, portanto, de algo que possa e/ou deva ser penalizado.

O mesmo não sucede se essa desistência ocorrer após a última ronda, caso seja ganhador de lotes nesta fase.

(iii) Se um novo entrante desistir dos lotes ganhos será penalizado, não podendo participar na fase de licitação principal e a caução será perdida a favor da ANACOM.

Com esta opção, a ANACOM não pretende possibilitar ou validar qualquer desistência, mas antes dar garantias de previsibilidade sobre as suas consequências, se tal vier a suceder.

Não é assim intenção da ANACOM promover desistências, seja na fase de licitação para novos entrantes, seja na fase de licitação principal. Não obstante, se tal não estivesse previsto no Regulamento, bem como a respetiva consequência, seria gerada alguma incerteza jurídica e potenciados comportamentos estratégicos. Ora, esta disposição prevê uma penalização precisamente para desincentivar essa desistência, reduzindo o risco de exposição de um licitante, que decorre de ter desistido de obter lotes numa dada ronda, quando o licitante que acabou por ganhar lotes desistiu dos mesmos. Embora seja possível colocar os lotes em causa na fase seguinte de licitação, por forma a que não deixem de poder ser atribuídos, a desistência dos lotes ganhos na fase de licitação para novos entrantes poderia retirar a possibilidade de aquisição dos lotes em causa, nesta fase, por parte de outros novos entrantes, criando o referido risco de exposição. Como tal, esta desistência é penalizada.

Nesta linha, também na fase de licitação principal, aos licitantes que desistirem e que detenham melhores ofertas, ser-lhe-ão aplicadas as mesmas penalizações. Desta forma, ao contrário do que a **MEO** refere, não está em causa nenhum privilégio, mas uma penalização.

Ainda sobre o artigo 24.º, tendo sido ponderado o conteúdo da comunicação referida no n.º 1, entende-se que esta deve apenas incluir o número de lotes ganho em cada categoria e o preço final de cada lote. Quanto à informação relativa ao número de pontos de elegibilidade, nota-se que, na eventualidade de um licitante desistir dos lotes ganhos – embora sujeito a penalidades e à impossibilidade de

participar nas restantes fases do leilão –, a quantidade de lotes que transita desta fase de licitação para a fase de licitação principal aumentará e o número de pontos de elegibilidade dos licitantes também variará, sendo diferente do que teria sido transmitido no âmbito da comunicação prevista no n.º 1.

Assim, entende-se que a informação relativa aos pontos de elegibilidade utilizáveis na fase de licitação principal deve integrar apenas a notificação prevista n.º 4 deste artigo, tratando-se, em qualquer caso, de informação transmitida antes do início da fase de licitação principal.

Face ao exposto, a ANACOM decide eliminar a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º.

3.5 Quanto à fase de licitação principal: artigo 25.º a artigo 34.º

3.5.1. Quanto ao processo de licitação (artigo 25.º):

a) Que seja corrigido um lapso sobre a remissão, no n.º 5 do artigo 25.º para a alínea b) do n.º 3 do artigo 15.º, que não existe (**MEO, pág. 64**);

b) Que sejam realizados testes prévios de interoperabilidade, assegurando a participação do(s) licitante(s) sem perturbações relacionadas com os respetivos sistemas/equipamentos de comunicações (**MEO, pág. 65**).

Entendimento da ANACOM

Em relação ao lapso identificado pela **MEO** a ANACOM reconhece o mesmo, pelo que o n.º 5 será corrigido, nos seguintes termos:

«**5 – O meio alternativo referido no número anterior envolve a utilização de uma comunicação telefónica, devendo o licitante fornecer a informação de autenticação que lhe for solicitada, de acordo com os procedimentos estabelecidos na notificação prevista na alínea b) do n.º ~~3~~5 do artigo 15.º.**»

Em relação aos testes prévios de interoperabilidade, a ANACOM remete para o entendimento apresentado no ponto 3.1.1. e).

3.5.2. Quanto à regra de atividade (artigo 26.º):

a) Que seja reduzido o nível de atividade na primeira ronda, para o valor de 50%, para fomentar a flexibilidade e a descoberta do preço, mantendo-se os restantes níveis já definidos de 70%, 85% e 100% (**VODAFONE, págs. 38 e 39**).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM entende que os níveis de atividade definidos permitem flexibilidade suficiente para uma efetiva e eficiente descoberta dos preços e das preferências dos licitantes. O aumento do número de níveis de atividade, com a introdução de um nível na ordem dos 50%, iria prolongar para lá do necessário a duração do leilão, sem reais benefícios para o resultado final. Acresce que a inclusão de um nível de atividade inferior ao que se encontra definido não permite, de forma tão eficaz, desincentivar comportamentos estratégicos que possam conduzir a distorções do leilão.

Face ao exposto, entende-se ser de manter os níveis de atividade definidos, sendo matéria que também não foi suscitada por mais nenhuma entidade.

3.5.3. Quanto às rondas (artigo 27.º):

a) Que as informações sobre novos preços sejam fornecidas o mais rápido possível após o encerramento de uma ronda e antes da abertura da ronda seguinte (**MEO, págs. 65 e 66**);

Entendimento da ANACOM

Em relação à disponibilização imediata das informações sobre os preços de cada lote, a ANACOM esclarece que, após o apuramento dos resultados, serão divulgados na plataforma eletrónica os preços dos lotes e, a cada licitante, as suas melhores ofertas.

Adicionalmente, como resulta da leitura conjugada do n.º 2 e n.º 7, os licitantes são informados, pelo menos, 15 minutos antes do início de cada ronda dos preços dos lotes, entre outra informação.

b) Que seja divulgada a identidade dos licitantes e seus lances após cada ronda e sobre a procura de cada bloco (**MEO, págs. 66 e 67**) (**VODAFONE, págs. 35 a 37**) ou, em alternativa, reconhecendo que a divulgação de informações completas possa facilitar um comportamento de jogo estratégico entre os licitantes, divulgar informações anonimizadas sobre o excesso de procura (**MEO, págs. 66 e 67**);

Entendimento da ANACOM

Em relação à divulgação da identidade dos licitantes e das suas licitações, a ANACOM reitera as suas considerações apresentadas no entendimento incluído no ponto 3.3.7. e), relativo ao artigo 15.º.

Por um lado, não é claro como tal informação pudesse ter utilidade legítima para um licitante que pretenda adquirir espectro exclusivamente para o utilizar para benefício dos seus utilizadores finais. Por outro lado, essa informação poderia ser útil para facilitar comportamentos estratégicos por parte dos licitantes que não beneficiariam os utilizadores finais. Em particular, essa informação poderia facilitar pelo menos duas estratégias que se pretende desincentivar no leilão. A primeira estratégia é a de reduzir, ou eliminar, a capacidade de um ou mais licitantes específicos adquirir(em) a quantidade e o tipo de espectro que seriam necessários para se constituir(em), ou se manter(em), como operador(es) com capacidade concorrencial nos mercados a jusante. A segunda estratégia é a de procurar o estabelecimento e manutenção de um equilíbrio coordenado entre os licitantes que permita a estes adquirir o espectro a um preço artificialmente baixo.

Quanto à divulgação da informação relativa ao excesso de procura, considera-se que a mesma também poderia potenciar comportamentos de jogo estratégico, pois permitiria identificar o número de licitantes. Os licitantes terão acesso à informação relativa aos preços dos lotes e aos lotes para os quais detêm a melhor oferta, bem como se esses lotes foram objeto de desempate, o que lhes permite inferir que existe um excesso de procura, sem que seja revelado quantos licitantes se encontram a licitar.

c) Que seja indicado que informação sobre o preço dos lotes, referida nos pontos 10 e 11 deste artigo, é divulgada e se é divulgada antes da 1.ª ronda do dia seguinte e a antecedência em que tal ocorre (**NOS, pág. 57**);

Entendimento da ANACOM

Antes de mais, importa salientar que os licitantes terão acesso a um conjunto de informação antes de cada ronda, prestada na plataforma eletrónica, a qual é naturalmente mais completa do que a informação que será disponibilizada ao público.

A dúvida suscitada relaciona-se com a informação que irá ser divulgada ao público sobre o preço dos lotes e que corresponde ao valor das melhores ofertas por lote. Conforme decorre do disposto nos n.os 10 e 11 do artigo 27.º, a ANACOM publica no final de cada dia em que se realizem rondas ou durante a manhã do dia seguinte (o que significa que pode ocorrer já durante ou após a realização de alguma ronda nesse dia), a informação sobre as melhores ofertas em cada lote, não sendo divulgada qualquer informação sobre quais os licitantes que são detentores de melhores ofertas.

d) Que seja esclarecido se a informação sobre a inexistência de licitações sobre um determinado lote e sobre o incremento poder ser zero é transmitida aos licitantes (**NOS, pág. 58**).

Entendimento da ANACOM

Os lotes em relação aos quais não foram submetidas licitações incluem todas as opções de incremento do preço, apresentando também a opção “0%”. Deste modo, se um determinado lote se encontrar nessa situação, os licitantes – numa dada ronda – poderão identificar esse lote por ser possível optar por licitar identificando a opção “0%” (cf. n.º 2 do artigo 29.º e n.º 2 do artigo 30.º).

Quanto aos lotes que sejam recolocados para licitação aos preços anunciados pelo CA da ANACOM devido à desistência de melhores ofertas, considera-se que estes também deverão beneficiar da opção de “0%”, sob pena de o preço determinado pelo CA da ANACOM não poder ser licitado. Tal clarificação é integrada no âmbito do artigo 30.º abaixo, que se altera em conformidade.

3.5.4. Quanto às dispensas (artigo 28.º):

a) Que seja garantida a possibilidade de serem usadas quatro dispensas, conforme previsto no Regulamento n.º 560-A/2011 (**MEO, pág. 67**);

Entendimento da ANACOM

Em relação à proposta da **MEO**, a ANACOM recorda que o Regulamento n.º 560-A/2011, permitia a utilização de dispensas "*ativas*" e "*passivas*", sendo que a primeira era ativada pelos licitantes e a segunda era aplicada de forma automática caso o licitante não submetesse licitações, ambas permitindo a manutenção dos pontos de elegibilidade para a ronda seguinte.

Ora, a possibilidade de utilização de dispensas está sobretudo ligada à proteção dos licitantes quanto à manutenção dos pontos de elegibilidade em caso de problemas de acesso à plataforma. Contudo, o anterior leilão demonstrou a desnecessidade da existência de várias dispensas.

Por outro lado, a utilização de um elevado número de dispensas, em conjugação com as regras de atividade (essencialmente quando são estabelecidos vários patamares para o nível de atividade requerido, como é o caso), potencia a adoção de comportamentos estratégicos, tornando menos transparente o procedimento de descoberta de preços e impactando na competitividade do procedimento, o que não constitui objetivo da ANACOM.

Nesta conformidade, a ANACOM nota que a utilização de dispensas é introduzida para evitar a perda de pontos de elegibilidade, nomeadamente em caso de problemas de acesso à plataforma, entendendo-se que duas dispensas são suficientes para esse efeito, pelo que se mantém o definido no artigo 28.º.

b) Que a utilização de uma dispensa seja acompanhada da indicação de que ocorreu essa utilização por parte de um licitante específico ou que se publicite a sua utilização sem especificar o licitante (**VODAFONE, pág. 39**);

c) Que seja esclarecida a forma como é ativada uma dispensa (**NOS, pág. 58**).

Entendimento da ANACOM

Quanto à proposta da **VODAFONE**, a ANACOM entende que a eventual disponibilização da informação sobre a ativação de uma dispensa não permitiria uma conclusão imediata sobre as motivações associadas à sua ativação. Por outro lado, a não divulgação da identidade do licitante que a utilizou tem subjacente diversas preocupações, designadamente quanto à necessidade de garantir a competitividade do procedimento, remetendo-se, a este respeito, para o já referido no entendimento incluído no ponto 3.3.7. e), relativo ao artigo 15.º.

Quanto à divulgação da utilização de uma dispensa, mas sem identificar o licitante, a ANACOM considera que essa informação, no limite, permitiria revelar o número de licitantes que participam no leilão, o que pode distorcer a competitividade do processo de licitação.

Pelo exposto, a ANACOM entende não dever acolher esta proposta.

As dispensas serão ativadas automaticamente pela plataforma no final de uma dada ronda, caso ainda estejam disponíveis, e caso um licitante não submeta licitações nessa mesma ronda.

No entendimento da ANACOM, a ativação das dispensas apenas se justifica se, na ausência de uma licitação, o licitante puder perder pontos de elegibilidade.

Uma vez que este aspecto não está explícito nas regras, as dispensas seriam ativadas mesmo em situações em que o licitante não perdesse pontos de elegibilidade. É, por exemplo, o caso de um licitante que só detivesse melhores ofertas e que não pretendesse submeter novas licitações nas rondas seguintes (por não pretender aumentar o preço das melhores ofertas). Neste caso, as dispensas seriam ativadas, podendo mais tarde vir a ser necessárias, no contexto de algum problema técnico.

Assim, de forma a resolver esta situação e tendo presente que efetivamente se pretende que a dispensa possa ser ativada nas situações em que o licitante por não submeter uma licitação perde pontos de elegibilidade, entende-se que a redação do n.º 2 do presente artigo deve ser alterada para refletir essa especificidade, nos seguintes termos:

«**2 – As dispensas consideram-se ativadas quando o licitante não submete qualquer licitação numa dada ronda e, por esse facto, perde pontos de elegibilidade para a ronda seguinte.**»

3.5.5. Quanto à ronda inicial (artigo 29.º):

Entendimento da ANACOM

Em conformidade com a alteração introduzida no n.º 3 do artigo 20.º e pelos mesmos motivos indicados no entendimento constante no ponto 3.4.2. a), altera-se o n.º 5 do presente artigo, sendo que a penalização de exclusão do leilão afeta eventuais lotes que tenham sido ganhos na fase de licitação para novos entrantes.

Assim, o n.º 5 do artigo 29.º é alterado nos seguintes termos:

«**5 – O incumprimento do disposto nos n.ºs 2 e 3 determina a perda a favor da ANACOM da caução, prestada nos termos do artigo 10.º, e a exclusão do licitante do leilão.**»

a) Que a ANACOM se reserve poderes suficientes para intervir em circunstâncias extraordinárias (dando como exemplos: reagendar uma ronda que não tenha iniciado, adiar o termo de uma ronda, cancelar uma ronda em curso ou várias rondas, suspender o leilão, cancelar o leilão, cancelar licitações submetidas por um ou mais licitantes e excluir licitantes do leilão), não devendo limitar a sua intervenção apenas a situações em que se verifiquem problemas técnicos, conforme prevê o n.º 6 do artigo 29.º (**MEO, págs. 67 e 68**);

Entendimento da ANACOM

Em relação à proposta da **MEO**, realça-se que o n.º 2 do artigo 4.º identifica um conjunto de situações em que é permitido ao CA da ANACOM tomar decisões, incluindo em matérias que não se encontram previstas, e em circunstâncias extraordinárias ou por motivos de força maior. Aliás, as competências conferidas no referido artigo admitem, explicitamente, a possibilidade de ser determinada a suspensão do leilão, a suspensão de fases do leilão e de rondas em curso, envolvendo igualmente a possibilidade de reagendamento de rondas. As decisões em causa também envolvem a validação das licitações recebidas e a possibilidade

de exclusão de licitantes sempre que se verifique o incumprimento de regras do leilão ou fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear a concorrência. A possibilidade de exclusão pode ainda decorrer da aplicação do artigo 5.º do leilão relativo à prestação de esclarecimentos.

Face ao exposto, considera-se que as competências previstas no artigo 4.º, conjugadas com as competências previstas noutros artigos do Regulamento, incluindo no artigo 5.º, conferem ao CA da ANACOM as competências necessárias para que este possa lidar com eventuais situações imprevistas ou circunstâncias extraordinárias. Não obstante, também atentas as preocupações suscitadas pela **NOS** (conforme explicitado no ponto 3.1.2) em relação à situação de pandemia e ao seu impacto no leilão, entende-se que deve ser introduzida uma especificação adicional no artigo 4.º, remetendo-se para este efeito para o entendimento relativo a esse artigo, constante do ponto 3.1.2.

b) Que a opção de reiniciar a fase de licitações (se ocorrer algum problema técnico) na primeira ronda, não é compatível com o disposto no n.º 5 do artigo 25.º, sendo que tal situação reforça a necessidade de realização de testes de interoperabilidade (**MEO, pág. 68**).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM entende não existir incompatibilidade entre o disposto no n.º 4 (embora a MEO se refira, por lapso ao n.º 5) do artigo 25.º e a possibilidade de se proceder ao reinício da fase de licitações, conforme consta do n.º 4 do artigo 20.º. Com efeito, entende-se que existindo um problema técnico durante a primeira ronda e dado que se trata exatamente da primeira ronda, pode fazer mais sentido o reinício da fase de licitação do que o recurso ao meio alternativo, ao qual se pode recorrer em qualquer uma das rondas seguintes desta fase de licitação.

Reitera-se ainda, em resposta às preocupações da **MEO**, o facto de não ser necessário instalar qualquer aplicação específica para suporte e acesso à plataforma eletrónica, tal como já se evidenciou no entendimento do ponto 3.1.1. e). Não obstante, durante as ações de formação, os candidatos terão a oportunidade de esclarecer eventuais dúvidas que tenham em relação a essa plataforma.

3.5.6. Quanto às rondas seguintes (artigo 30.º):

a) Que seja eliminada a possibilidade de desistência, que pode ser usada para manipulação estratégica, aumento de preços ou licitações especulativas, ou sendo mantida na fase de licitação para novos entrantes que a utilização da mesma resulte na perda de caução a favor da ANACOM (**NOS, págs. 52 e 53**).

Entendimento da ANACOM

Em relação à proposta de eliminação da desistência por parte dos licitantes, nesta fase de licitação, a ANACOM nota que, atendendo ao modelo adotado e à dinâmica desta fase, se um licitante considerar, numa determinada ronda, que os preços dos lotes desejados, onde não tem a melhor oferta, excederam o valor económico que lhes atribuiu, poderá decidir não submeter quaisquer licitações adicionais. Nessas circunstâncias, esse licitante verá o seu número de pontos de elegibilidade ser reduzido a zero, impossibilitando-o de licitar.

Assim, em conformidade com o exposto no entendimento incluído no ponto 3.4.3. a) (relativo ao artigo 21.º), a ANACOM entende que não pode obrigar um licitante, com exceção do que ocorre durante a primeira ronda e pelos motivos que também nesse entendimento se explicitam, a acompanhar as ofertas de outros licitantes, submetendo licitações sérias e efetivas, quando tal signifique ultrapassar o valor económico que atribui ao espectro.

No caso específico de o licitante deter melhor(es) oferta(s) em algum ou alguns lotes, a reintrodução desses lotes no leilão na sequência da sua desistência (atendendo ao disposto no n.º 5) minimizará o risco de exposição, permitindo aos restantes licitantes obterem uma maior quantidade de espectro. Porém, de modo a evitar comportamentos que envolvam manipulação estratégica, a ANACOM considerou que, nestas circunstâncias, o comportamento do licitante deve ser penalizado com a perda da caução a favor da ANACOM. O licitante será também afastado do leilão, desde logo porque a perda da caução implica a inexistência de uma garantia do vínculo assumido com a apresentação da candidatura e das obrigações inerentes à participação no leilão, perdendo ainda os lotes que tenha ganho na fase de licitação para novos entrantes.

Como tal, entende-se que estão salvaguardas todas as preocupações relativas a eventuais comportamentos estratégicos que visem distorcer os resultados do leilão.

Em conformidade com o esclarecimento prestado no ponto 3.5.3. d), os lotes que sejam recolocados para licitação aos preços anunciados pelo CA, devido à desistência de melhores ofertas, poderão ser licitados com um incremento de 0%.

Assim, o artigo 30.º é alterado, nos seguintes termos:

«2 - Aos lotes que não ~~sido~~ tenham sido objeto de licitações em qualquer ronda, aplica-se o disposto no n.º 3 do artigo 29.º.

(…)

5 - Caso os licitantes desistentes sejam detentores de melhores ofertas, a caução prestada nos termos do artigo 10.º é declarada perdida a favor da ANACOM e os lotes que tenham sido ganhos na fase de licitação para novos entrantes são perdidos.

6 - ~~e~~ Os~~os~~ lotes objeto das ~~mesmas~~ melhores ofertas na fase de licitação principal, referidos no número anterior, são disponibilizados na ronda seguinte aos preços definidos pelo Conselho de Administração da ANACOM, os quais não podem ser inferiores aos respetivos preços de reserva.

7 – Para efeitos do número anterior, aplica-se o disposto no n.º 3 do artigo 29.º até que os lotes em causa sejam objeto de licitação numa ronda e, nas rondas seguintes aplica-se o disposto no n.º 1 do presente artigo.»

3.5.7. Quanto ao desempate (artigo 31.º):

a) Que seja confirmado que não será divulgada informação sobre excesso de procura, devido à remissão do artigo 31.º para o n.º 6 do artigo 19.º (**NOS, pág. 58**);

b) Que seja esclarecida a referência ao n.º 6 do artigo 19.º (**NOS, pág. 58**), devendo ser corrigida pela referência ao n.º 7 do artigo 27.º (**MEO, pág. 69**);

Entendimento da ANACOM

A ANACOM confirma que não é divulgada qualquer informação sobre excesso de procura e que – tal como realçado pela **MEO** e **pela NOS** – o disposto no artigo 31.º contém um lapso na remissão para o n.º 6 do artigo 19.º, pois deveria remeter para o n.º 7 do artigo 27.º.

Face ao exposto, o artigo 31.º será alterado nos seguintes termos:

«**Em caso de empate entre licitações de montante mais elevado para o mesmo lote, a determinação da melhor oferta é feita através de um procedimento de escolha aleatória implementado pela plataforma eletrónica, sendo os licitantes em questão notificados pelo Conselho de Administração da ANACOM, através da mesma via, do resultado juntamente com as informações prestadas no âmbito do n.º ~~6~~7 do artigo ~~19.º~~27.º.**»

c) Que seja esclarecido o modo como os licitantes serão informados da existência de um empate ou da necessidade de desempate, a informação que lhes será disponibilizada, o meio e o respetivo momento (**NOS, pág. 58**).

Entendimento da ANACOM

Os licitantes são informados que ocorreu um desempate, através da plataforma eletrónica, se tiverem apresentado uma licitação igual à de outro(s) licitante(s), tendo sido uma dessas licitações selecionada como a melhor oferta através do mecanismo de desempate. Essa informação é prestada aos licitantes no final da ronda em que ocorreu o desempate. Assim, nos casos em que uma licitação seja sujeita a desempate, pelo procedimento de escolha aleatória, cada licitante será informado (i) que detém a melhor oferta para esse lote por desempate (surgindo no ecrã a informação "MO|D") ou, não detendo a melhor oferta, (ii) que houve um procedimento de desempate (surgindo a informação "D").

3.5.8. Quanto à determinação do vencedor e divulgação dos resultados das fases de licitação (artigos 33.º e 34.º):

a) Que seja considerada uma redução dos preços finais dos lotes das categorias onde se incluem as faixas de frequências relevantes para o 5G ganhos por

novos entrantes, à semelhança do efetuado para as categorias B, C e D, na fase de licitação para novos entrantes e na fase de licitação principal (**AdC, pág. 7**);

b) **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, págs. 3 a 5**);

c) Que não seja atribuído o desconto de 25% para novos entrantes por não se encontrar fundamentado e por constituir um auxílio de Estado ilegal, que carece de ser notificado à Comissão Europeia (**MEO, págs. 37 a 40, 53 a 54 e 69**) (**NOS, págs. 39 a 43**) (**VODAFONE, págs. 79 a 80**);

Entendimento da ANACOM

Em relação às medidas que visam criar condições favoráveis à entrada no mercado de novas empresas, de forma a que possam contribuir para uma maior dinâmica concorrencial, remete-se para o explicitado sobre o assunto nos entendimentos dos capítulos 2.7 e 2.8. Especificamente no que respeita aos descontos para novos entrantes, remete-se para o entendimento da ANACOM no ponto 2.8.2., sendo eliminado o desconto de 25%.

Sobre as alegações relativas aos auxílios de Estado, remete-se para o entendimento da ANACOM apresentado no capítulo 2.5. *supra*.

Quanto à possibilidade de estender o desconto a outras faixas, **[IIC]** **[FIC]** releva-se que o conjunto de medidas previsto no projeto de Regulamento já foi ponderado de forma a criar condições que proporcionem novas entradas no mercado, nas quais se inclui a reserva de espectro, as obrigações de cobertura diferenciadas nos 700 MHz e a possibilidade de beneficiar de acordos de acesso à rede, em regime de *roaming* nacional.

Decorre do exposto que sendo eliminado o desconto de 25% aplicado aos lotes das categorias B, C e D ganhos por novos entrantes, é eliminado o n.º 3 do artigo 33.º.

3.6 Quanto à fase de consignação e de atribuição de DUF: artigo 35.º a artigo 40.º

3.6.1. Quanto à fase de consignação (artigo 35.º):

a) Que, por discordar dos critérios fixados no n.º 3 deste artigo, o processo de consignação seja efetuado para cada faixa de frequências, por acordo (**NOS, págs. 47 e 48**), e na sua ausência, que a ordenação seja efetuada em função do valor adicional que o licitante apresentar faixa a faixa, devendo em qualquer caso as escolhas ser validadas pela ANACOM para garantir a contiguidade do espectro (**NOS, págs. 48 e 49**);

b) Que seja removida a alínea c) do n.º 3 (maior número de lotes ganhos em todas as categorias) (**MEO, pág. 70**), devendo o critério que lhe está subjacente ser substituído no sentido de prever a ordenação de acordo com a maior quantidade de MHz em todas as categorias (**VODAFONE, págs. 40 e 41**).

Entendimento da ANACOM

Em relação à proposta da **NOS**, com exceção do mecanismo aplicado na faixa dos 900 MHz que se deve à forma como o espectro se encontra consignado nesta faixa, não se encontram motivos que justifiquem a alteração do processo de consignação para as restantes faixas.

A promoção de um acordo entre os operadores para cada uma das faixas (com exceção dos 900 MHz, onde se justifica o regime específico do acordo) não só prolongaria o procedimento por muito mais tempo, como, sobretudo, poderia não ser o processo mais eficiente, dado que haveria um incentivo para os licitantes com maior capacidade financeira tentarem inviabilizar qualquer acordo para, na sua ausência, terem a oportunidade de licitar adicionalmente pela localização dos lotes numa determinada parte da faixa.

Em todo o caso, importa sublinhar que, sem prejuízo da aplicação dos critérios definidos no n.º 3 deste artigo, a ANACOM validará sempre as escolhas efetuadas de forma a maximizar a contiguidade do espectro.

Em relação ao critério previsto na alínea c) do n.º 3 do presente artigo, a ANACOM considera que a opção de ordenar os licitantes vencedores de acordo com a maior

quantidade de MHz em todas as categorias poderia ser desproporcional atendendo à quantidade e às larguras de banda associadas a cada um dos lotes disponíveis e aos respetivos preços de reserva (nomeadamente o preço por MHz).

Essa substituição poderia ter como efeito que os licitantes que adquirissem quantidades de espectro consideráveis num reduzido número de faixas, tivessem prioridade na escolha face a outros licitantes com um maior número de lotes, distribuídos por várias faixas de frequências. Por outro lado, a concentração de preferências – por parte de um licitante – num número mais limitado de faixas\categorias, especialmente onde o tamanho dos lotes é maior, resultará numa maior facilidade em obter quantidades de espectro superiores, pelo que se entende que não se justifica privilegiar esse licitante face a outros licitantes que diversificam as suas escolhas.

Por último, de forma a explicitar o momento em que a informação sobre a ordenação será disponibilizada aos licitantes, introduz-se uma alteração no n.º 7 do artigo 35.º, nos seguintes termos.

«**7 – A data e hora para a realização da sessão presencial referida no número anterior, bem como a informação relativa à ordenação dos licitantes vencedores decorrente da aplicação do n.º 3, são notificadas ~~é notificada~~ aos licitantes vencedores, por protocolo ou por via eletrónica.**»

3.6.2. Quanto ao depósito (artigo 38.º):

a) Que o pagamento **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 5**);

Entendimento da ANACOM

Em relação à proposta de **[IIC]** [**FIC**] a ANACOM considera-a desajustada, pelo que não pode ser aceite.

[IIC]

[redacted]

[redacted]

[redacted] **[FIC]**.

b) Que o espectro na faixa dos 3,6 GHz, sujeito a restrições, só seja pago após o levantamento das restrições (**NOWO/ONI, pág. 5**);

Entendimento da ANACOM

Em relação à proposta da **NOWO e ONI** de pagamento do espectro dos 3,6 GHz após o levantamento das restrições, a ANACOM realça que os preços de reserva dos lotes sujeitos a restrições foram fixados atentos vários fatores, incluindo o diferencial de tempo e de âmbito geográfico do DUF face a um DUF sem restrições.

Adicionalmente, o n.º 6 do presente artigo já prevê o pagamento faseado de uma parte do montante devido pela atribuição de DUF nesta faixa, pelo que o primeiro pagamento desse montante, caso esta possibilidade seja utilizada, será efetuado um ano após a notificação do fim das restrições. No limite, o projeto de Regulamento prevê que após o ato atributivo, haveria lugar ao pagamento de 2/3 do valor e os restantes 1/3 só seriam pagos a partir de 2026. Nota-se que, no espectro não sujeito a restrições, o primeiro pagamento do valor de 1/3 do montante devido pela atribuição de DUF, caso fosse usada essa possibilidade de faseamento, ocorreria um ano após a data do ato atributivo.

Sem prejuízo do referido, releva-se ainda que, na sequência das alterações introduzidas no faseamento do pagamento, conforme decorre do entendimento seguinte, o pagamento do espectro na faixa dos 3,6 GHz, bem como nas restantes faixas, será mais facilitado, abrangendo mais faixas de frequências, a possibilidade de faseamento de uma proporção maior do valor devido e uma distribuição desse pagamento faseado por um período de tempo maior do que o previsto no projeto de Regulamento.

Face ao exposto, entende-se que já estão criadas as condições que permitem um acesso adequado ao espectro, no que respeita aos pagamentos a efetuar, pelo que não se encontram fundamentos para proceder a alterações adicionais, designadamente como proposto.

c) Que o pagamento só se efetive ao fim de 10 dias e não 5 dias (**VODAFONE, pág. 44**);

d) Que as condições de pagamento sejam revistas de modo a serem mais favoráveis, atento o contexto de grave crise económica e considerando que o Governo português, na RCM n.º 7-A/2020, considera o encaixe financeiro resultante do leilão como um aspecto secundário à luz do interesse nacional, devendo ficar prevista a possibilidade do pagamento da totalidade do valor num período mais longo, no mínimo de 10 anos, ou do adiamento, no mínimo de 5 anos, do pagamento de 2/3 do montante devido (**MEO, págs. 70 a 72**);

Entendimento da ANACOM

Em relação às propostas da **MEO** sobre o adiamento dos prazos de pagamento do montante devido, realça-se que o objetivo da ANACOM não envolve a obtenção de um encaixe financeiro. Os objetivos subjacentes à realização deste leilão envolvem a promoção da concorrência, a proteção dos utilizadores, a promoção de uma maior coesão económica e social, bem como a utilização efetiva e eficiente do espectro. Na prossecução destes objetivos de interesse público, os preços de reserva também constituem um fator devidamente ponderado, bem como as modalidades de pagamento dos preços finais.

Especificamente quanto aos preços de reserva remete-se para o entendimento incluído no ponto 3.2.2.

Adicionalmente, reconhecendo-se a incerteza gerada pela pandemia, designadamente na evolução da situação económica do país, entende-se que se justifica introduzir uma flexibilidade adicional nas modalidades de pagamento, nos prazos que lhes estão associados e nas faixas de frequência abrangidas pela possibilidade de serem efetuados pagamentos diferidos. Esta flexibilidade, ao permitir prazos de pagamento mais alargados, diferimentos em percentagem superior à originalmente prevista e abrangendo a totalidade do espectro que pode ser ganho, contribuirá de forma significativa para reduzir o ónus associado à aquisição dos DUF para todos os licitantes.

Em relação à proposta apresentada pela **VODAFONE**, aceita-se que o depósito do montante final relativo ao preço dos lotes adquiridos possa ser efetuado no prazo de 10 dias a contar da receção da comunicação referida no n.º 3 do artigo 37.º.

Assim, são efetuados ajustamentos ao artigo 38.º, nos seguintes termos:

«1- As entidades a quem forem atribuídos os direitos de utilização de frequências ficam obrigadas, no prazo de ~~5~~10 dias a contar da receção da comunicação referida no n.º 3 do artigo anterior, a depositar o montante final numa conta bancária a indicar pelo Conselho de Administração da ANACOM, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 3 e 4 do presente artigo.

(…)

3 – As entidades a quem forem atribuídos direitos de utilização de frequências ~~nas faixas dos 700 MHz, dos 900 MHz e ou dos 3,6 GHz~~ podem optar por depositar o correspondente a ~~dois terços~~ 50% do preço a pagar pelo espectro adquirido ~~nessas faixas~~, diferindo ~~um terço~~ os restantes 50% do pagamento nos termos do número seguinte.

4 – O montante correspondente ~~ao último terço~~ a metade do pagamento deve ser distribuído por um período máximo de ~~5~~ 7 anos, contado a partir da data do ato atributivo, devendo os titulares dos direitos de utilização efetuar, até ao pagamento integral, pagamentos anuais correspondentes a um ~~quinto~~ sétimo do montante em falta.

(…)

8 – As entidades referidas nos n.os 3 e 6 que não exercerem o direito de opção ali previsto, podem efetuar o pagamento das prestações anuais vincendas correspondentes a ~~um terço~~ metade do preço a pagar pelo espectro ~~nas faixas dos 700 MHz, dos 900 MHz e ou dos 3,6 GHz~~, atualizadas à taxa de desconto anual de 4,786 %.

(…)

10 – Sem prejuízo da libertação da caução prevista no n.º 2 e dentro do prazo estabelecido no n.º 4 do artigo 10.°, as entidades a quem forem atribuídos direitos de utilização de frequências ~~nas faixas dos 700 MHz, dos 900 MHz e ou dos 3,6 GHz~~ devem prestar nova caução, por garantia bancária ou seguro-caução, à ordem da ANACOM, em ambos os casos à primeira solicitação, para assegurar o pagamento do valor total dos montantes a que se referem os n.os 4 e 6, de acordo com os formulários constantes do Anexo 3 do presente ~~regulamento~~Regulamento.

11 – A caução referida no número anterior deve ser válida por um período de ~~5~~ 7 anos, sendo libertada parcialmente e em cada ano pela ANACOM em função dos pagamentos efetuados nos termos dos n.os 4, 5, 6 e 9, mediante a apresentação de comprovativo da efetivação do depósito.»

Em conformidade com as alterações introduzidas, os formulários constantes do **Anexo 3** são alterados.

e) Que seja esclarecido o que efetivamente se prevê na disposição do n.º 6, uma vez que pode ser lido como abrangendo os pagamentos relativos a todas as faixas de frequências (**VODAFONE, págs. 44 e 45**);

f) Que seja esclarecido o motivo de o n.º 6 não definir que o levantamento das restrições acontece a 6 de agosto de 2025 (**NOS, pág. 56**).

Entendimento da ANACOM

Conforme decorre do n.º 6 do presente artigo, estando em causa o espectro da faixa dos 3,6 GHz sujeito a restrições, o pagamento ali referido reporta-se apenas a essa faixa de frequências e aos lotes sujeitos a restrições.

Neste contexto, importa também ter presente que a cessação das restrições pode não ocorrer a 6 de agosto de 2025, mas imediatamente após o leilão, caso o atual detentor do DUF adquira algum ou alguns dos lotes sujeitos a restrições, ou caso ocorra alguma vicissitude com o DUF atualmente vigente nesta faixa.

3.6.3. Quanto ao processo de consignação para a faixa dos 900 MHz (artigo 39.º):

a) Que o prazo para o acordo a realizar entre as entidades declaradas vencedoras e os titulares de DUF na faixa dos 900 MHz possa ser estendido caso seja solicitado pelas partes envolvidas (**MEO, pág. 72**);

Entendimento da ANACOM

Não se antecipando nem tendo sido apresentadas razões sustentadas para alterar o prazo em questão, entende-se que não é necessário prever expressamente a possibilidade de o mesmo ser alargado, sendo de salientar que a emissão dos títulos dos DUF na faixa dos 900 MHz só poderá ter lugar após a consignação do espectro a que houver lugar. Sem prejuízo, os licitantes poderão sempre apresentar ao CA da ANACOM pedidos devidamente fundamentados para as pretensões que considerem excecionais, os quais serão objeto de decisões devidamente

justificadas e comunicadas ao abrigo das competências conferidas a esta Autoridade nos termos previstos na alínea g) do artigo 4.º.

b) Que, sem prejuízo da concordância com os princípios invocados, sejam privilegiados os atuais detentores de DUF na escolha da localização exata na faixa dos 900 MHz, para se evitarem custos avultados (**VODAFONE, págs. 41 e 42**);

Entendimento da ANACOM

Tal como resulta do próprio artigo, a ANACOM entende que o processo de consignação na faixa dos 900 MHz deve em primeira linha ser promovido através de um acordo entre os licitantes vencedores e os detentores de DUF. Não obstante, mas não menos importante, na definição da localização exata do espectro atribuído nessa faixa e na ausência de acordo, a ANACOM não poderá deixar de assegurar o cumprimento dos vários princípios aplicáveis e a proteção dos vários interesses em causa, desde logo garantindo que nessa definição sejam respeitados os direitos adquiridos, se assegure a otimização da utilização eficiente do espectro e que seja maximizada a contiguidade do espectro atribuído e do espectro detido pelos atuais titulares de DUF, bem como do espectro não atribuído.

O ónus associado a eventuais alterações do posicionamento dos atuais detentores de DUF na faixa – que naturalmente só pode afetar esses operadores, porque são os únicos que já detêm espectro na faixa – é um fator que necessariamente será tido em consideração na tomada de decisão da ANACOM, incluindo a de homologação dos resultados do acordo, garantidos que estejam os restantes princípios a atender na definição da localização exata do espectro na faixa.

Decorre do exposto que, na observância dos princípios explicitados, se entende que os interesses dos atuais detentores de DUF já são adequadamente protegidos.

Não obstante, reconhece-se que na negociação do acordo relativo a esta consignação poderão estar em causa interesses distintos. Cada um dos atuais titulares de DUF terá como objetivo minimizar os seus próprios custos, ao mesmo tempo que se coordena com os restantes para um acordo. Por outro lado, os novos entrantes não têm custos associados à definição da localização dos lotes dentro

desta faixa, garantida que esteja a contiguidade do espectro e, como tal, não terão os mesmos condicionalismos dos atuais titulares de DUF.

Assim, não se considera necessário, nem justificado privilegiar os atuais detentores de DUF na escolha da localização dos DUF na faixa dos 900 MHz.

c) Que o prazo para efetivar a redistribuição das frequências, que no projeto de Regulamento se encontra definido em 90 dias, faça parte do acordo e possa ser mais alargado, e que, caso não haja acordo, seja a ANACOM a sugerir um plano e calendário de redistribuição das faixas atendendo às dependências operacionais de cada operador, podendo o prazo ser superior a 90 dias (**MEO, pág. 73**);

d) Que a incerteza associada ao mecanismo de compensação é ainda agravada pelo prazo de 90 dias em que tal redistribuição tem de estar executada, o que pode resultar em que os operadores incorram em custos mais elevados do que os intrínsecos a um processo mais ponderado e eficiente da reorganização de toda a rede a operar nos 900 MHz (**VODAFONE, pág. 43**);

e) Que seja fixado um prazo para a audiência prévia relativa à decisão do CA da ANACOM quanto à redistribuição do espectro no âmbito da faixa de frequências dos 900 MHz, referida no n.º 5 (**MEO, pág. 72**);

Entendimento da ANACOM

Quanto à proposta da **MEO** de se incluir o prazo de 90 dias no acordo, a ANACOM considera que a efetivação da redistribuição de frequências deve ser concretizada de forma relativamente célere, de modo a permitir que estas sejam utilizadas na sua plenitude por quem investiu na aquisição de DUF neste leilão. Daí a necessidade de se definir um prazo que não seja impactado pela negociação entre as partes que podem ser incentivadas a prolongá-la estrategicamente. Com efeito, podendo estar envolvidos nesta redistribuição diferentes operadores, incluindo novos entrantes, com diferentes tipos de poder negocial, a não fixação de um prazo ou a possibilidade de o mesmo ser fixado por acordo entre as partes, poderia levar a um resultado menos ótimo, já que, em algumas circunstâncias, as empresas obrigadas à redistribuição de frequências poderiam ter incentivos acrescidos para não viabilizar o acordo. Nestes casos, a introdução do prazo nos acordos não

refletiria os interesses comerciais de potenciais detentores de DUF com menor poder de negociação.

Por outro lado, não se antecipam nem foram apresentadas razões para o referido prazo ser alargado caso a decisão de redistribuição caiba à ANACOM na ausência de acordo entre as partes interessadas. Em relação ao alargamento do prazo de redistribuição de frequências por força da incerteza associada ao mecanismo de compensação, nota-se que não só não foram apresentados elementos que suportem essa pretensão, como é sabido que o mecanismo de compensação é da competência do membro do Governo responsável pela área das comunicações.

Em relação ao prazo de audiência prévia relativa à decisão do CA da ANACOM quanto à redistribuição do espectro na faixa dos 900 MHz, releva-se que se trata de uma situação diferente da que é objeto do artigo 36.º. O prazo fixado neste artigo tem em conta que a decisão submetida a audiência dos interessados reflete as fases de qualificação, de licitação e de consignação, com exceção da relativa aos 900 MHz, cujo decurso será, em grande parte, do conhecimento das empresas envolvidas.

Assim, a ANACOM entende que, face à impossibilidade de se conseguir antecipar os contornos ou a complexidade da decisão a adotar na ausência de acordo, não deve fixar desde já um prazo concreto para essa audiência prévia, sendo certo que, nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo, para o qual remete o n.º 5 do artigo 39.º, o mesmo não será inferior a 10 dias úteis.

f) Que esteja prevista, como consequência da alteração de consignação das frequências, a atribuição de compensações destinadas a cobrir a totalidade e não apenas parte dos custos incorridos (**MEO, pág. 72**), que os custos decorrentes da reorganização sejam compensados num prazo máximo que não deve ultrapassar os 6 meses após a implementação da reorganização da faixa (**VODAFONE, pág. 43**).

Entendimento da ANACOM

Em relação às propostas da **MEO** e da **VODAFONE** sobre o âmbito e prazos de atribuição de compensações destinadas a cobrir os custos decorrentes da alteração

de consignação, a ANACOM relembra que, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, se trata de matéria da competência do Governo.

3.6.4. Quanto à emissão dos títulos (artigo 40.º):

a) Que seja clarificado quando ocorrerá a emissão dos títulos e se ocorre em simultâneo para todos os DUF ou de forma desfasada, dadas as remissões no n.º 1 para os n.os 3 ou 6 do artigo 38.º, e o disposto no n.º 2 do artigo 40.º, devendo todos ser emitidos na mesma data a fim de promover a certeza e previsibilidade fulcrais ao processo de lançamento do 5G, sendo a mesma referida no Regulamento, ainda que por referência a um prazo máximo (**VODAFONE, págs. 45 e 46**);

b) Que seja fixado o prazo de audiência prévia dos titulares de DUF (**MEO, pág. 40**) e também o prazo para a tomada de decisão (**VODAFONE, pág. 47**).

Entendimento da ANACOM

Em relação ao pedido de clarificação sobre a data de emissão dos títulos dos DUF, a ANACOM esclarece que, com exceção dos títulos relativos à faixa dos 900 MHz, o CA da ANACOM emitirá os títulos até 20 dias úteis após o pagamento – da totalidade ou de metade – do montante devido pela atribuição dos lotes ganhos. A contagem deste prazo é, no entanto, suspensa com a realização da audiência prévia a que serão submetidos os referidos títulos, nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

Quanto aos títulos dos DUF na faixa dos 900 MHz, a emissão dos mesmos ocorrerá 20 dias após a decisão relativa à sua localização exata na faixa, sendo a contagem deste prazo igualmente suspensa enquanto decorre a audiência prévia a que serão submetidos os referidos títulos.

Sem prejuízo, a remissão do n.º 1 do artigo 40.º para o n.º 6 do artigo 38.º será eliminada nos seguintes termos:

«1 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, os títulos de atribuição dos direitos de utilização de frequências são emitidos pelo Conselho de Administração da ANACOM, no prazo de 20 dias após o cumprimento do

disposto no n.º 1 do artigo 38.º ou dos n.ºos 3 ~~ou 6~~ do artigo 38.º, caso aplicável».

Quanto à harmonização da data de emissão dos títulos, a ANACOM não vê como as datas de emissão dos títulos dos DUF nas faixas dos 700 MHz e dos 3,6 GHz, que estão balizadas pelo pagamento do correspondente valor (seja o montante total ou seja o valor de 50%) põe em causa a certeza ou previsibilidade do lançamento do 5G em Portugal tal como refere a **VODAFONE** sem fundada sustentação.

No que se refere ao prazo de audiência prévia, a ANACOM entende, tal como já referiu no entendimento relativo ao artigo 39.º, que, face à impossibilidade de se conseguir antecipar os contornos ou a complexidade da decisão a adotar, não deve fixar desde já um prazo concreto para essa audiência prévia, sendo certo que, nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo, para o qual remete o n.º 5 do artigo 40.º, o mesmo não será inferior a 10 dias.

3.7 Quanto às condições associadas aos DUF: artigo 41.º a artigo 48.º

3.7.1. Quanto às condições associadas aos direitos de utilização de frequências (artigo 41.º, n.º 2, com exceção da alínea g):

a) Que sobre a aplicação do Decreto-Lei n.º 123/2009 **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 9**);

b) Que os novos entrantes devem **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 9**);

c) Que deverá a ANACOM considerar **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 10**).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM nota que o Decreto-Lei n.º 123/2009 **[IIC]** [91]

[92]

[93]

[94]

[91] **[IIC]** **[FIC]**.

[92] **[IIC]** **[FIC]**.

[93] **[IIC]** **[FIC]**.

[94] **[IIC** **[FIC].**

[redacted][95]

[redacted] **[FIC]**.

Como tal, entende-se que não existem fundamentos para alterar o projeto de Regulamento.

3.7.2. Quanto às condições associadas aos direitos de utilização de frequências que envolvem taxas (artigo 41.º, n.º 2 alínea g):

a) Que a ANACOM, enquanto entidade à qual compete promover o desenvolvimento do sector das comunicações, deve proactivamente sensibilizar o Governo para a relevância dos operadores disporem de condições equilibradas, designadamente as taxas (**NOS, págs. 28 e 63**);

b) Que as taxas de utilização, que impactam de forma significativa no modelo de negócio, devem ser proporcionais ao custo e utilidade do espectro, nomeadamente proporcionais aos preços de reserva propostos no projeto de Regulamento (**DENSE AIR, págs. 3 e 4**);

c) Que o montante atual de 90 800 €/MHz **[IIC]** [redacted] **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 11**);

d) Que, com urgência e antes do leilão, as taxas aplicáveis à utilização do espectro a atribuir no leilão e ao anteriormente atribuído para SCET sejam revistas no sentido da sua redução (**VODAFONE, págs. 83 a 85 e 94**) (**NOS, págs. 6 e 7**);

e) Que as taxas administrativas de atribuição de direitos **[IIC]** [redacted] **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 10**);

[95] **[IIC]** [redacted] **[FIC]**.

f) Que a redução de 50% prevista no n.º 1 do artigo 15.º da Portaria n.º 1473-B/2008, **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 12**);

g) Que **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 10**).

h) Que as taxas de utilização não devem ser alteradas durante o período de vigência do DUF (**VODAFONE, pág. 85**) (**NOS, pág. 30**);

i) Que, a par das faixas para SCET, também sejam revistas, no sentido da sua redução, as taxas de utilização aplicáveis às ligações ponto-a-ponto e ponto-multiponto (**VODAFONE, pág. 86**);

j) Que uma percentagem pré-definida e relevante do montante global do preço final dos lotes, bem como dos montantes que resultam das taxas devidas pelos titulares de DUF, seja substituída por investimentos em igual dimensão a realizar obrigatoriamente na ampliação e na melhoria das redes de comunicações eletrónicas (**CM Portalegre**).

Entendimento da ANACOM

As pronúncias no sentido de as taxas devidas pela utilização do espectro deverem ser revistas em baixa e ter em conta a faixa de frequência a que se referem, reiteram as mensagens que têm vindo a ser divulgadas pelos operadores noutras ocasiões.

Porém, ao abrigo das suas competências de gestão de espectro e no âmbito das suas atribuições estatutárias de coadjuvação do Governo, a ANACOM submeteu em devido tempo (previamente à publicação da RCM n.º 7-A/2020), uma proposta de revisão da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, e tem vindo a sublinhar a sua relevância e premência, aguardando-se que a eventual alteração das taxas devidas pela utilização do espectro seja conhecida até ao início do leilão. Quanto à taxa devida pela atribuição dos DUF, deve relembrar-se que, de acordo com o que se estabelece no n.º 2 do Anexo I da referida Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, a mesma deve ser determinada previamente à realização do leilão, cabendo ao Governo definir o seu montante, o que também constava da proposta

da ANACOM enviada ao Governo. E é também ao Governo que compete, no âmbito do respetivo quadro legal aplicável, estabelecer a incidência, os montantes, a periodicidade e, quando aplicável, isenções ou reduções, pelo que não pode a ANACOM prever neste Regulamento qualquer norma que tenha por objeto essa matéria.

Por outro lado, deve ainda salientar-se que, não obstante o valor efetivamente pago pelos vencedores do leilão constituir receita da ANACOM, o Governo pode, mediante Portaria, determinar a sua transferência para os cofres do Estado (nos termos previstos na alínea b) do n.º 13.º do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de junho), como já fez no passado. Ademais, e apesar de os resultados líquidos da ANACOM poderem ser utilizados em benefício dos consumidores ou do setor regulado, quando os mesmos sejam provenientes da utilização de bens do domínio público, como é o caso do espectro, os mesmos revertem para o Estado, nos termos que são definidos por portaria que é publicada anualmente (cfr. n.º 4 do artigo 35.º dos Estatutos da ANACOM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março).

Por último, no que se refere à proposta de **[IIC]** **[FIC]**, recorda-se, mais uma vez, que a alteração do regime de taxas compete ao Governo. Todavia, considera-se que o disposto **[IIC]** **[FIC]**. Ainda no contexto da promoção de acordos entre os operadores que possam minimizar os custos de instalação de rede, é de relevar também a possibilidade, desde logo prevista no artigo 42.º, de algumas das obrigações de cobertura poderem ser cumpridas com recurso à itinerância (*roaming*) nacional.

3.7.3. Quanto às condições específicas relativas à segurança e integridade das redes (artigo 41.º, n.º 3):

a) Que seja alterado para a seguinte redação (texto sublinhado corresponde ao aditado): "*Os titulares de direitos de utilização de frequências estão ainda sujeitos, em matéria de segurança e integridade das redes e serviços de comunicações eletrónicas, às medidas que, a nível nacional ou europeu sejam adotadas* <u>*pela ANACOM e pelo Centro Nacional Cibersegurança na qualidade*</u>

de Autoridade Nacional de Cibersegurança, no âmbito das respetivas competências, tendo em conta, designadamente:" (Centro Nacional de Cibersegurança - **CNCS, pág. 6**);

b) Que sejam aditadas as seguintes alíneas: "*d) o Regulamento (UE) 2019/881 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019 relativo à ENISA (Agência da União Europeia para a Cibersegurança) e à certificação da cibersegurança das tecnologias da informação e comunicação e que revoga o Regulamento (UE) 526/2013 (Regulamento Cibersegurança)*"; e "*e) O plano de ação com as ações concretas de cumprimento integral das medidas estratégicas e técnicas da «EU Toolbox of risk mitigating measures», apresentado pelo Grupo de Trabalho para a Segurança 5G, criado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2020, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 27, de 7 de fevereiro de 2020, retificada pela Declaração de Retificação n.º 16-A/2020, publicada no Diário da República 1.ª série, de 7 de abril de 2020*"; (**CNCS, pág. 6 e 7**);

c) Que a circunstância de o projeto de Regulamento referir que os titulares de DUF ficam sujeitos às medidas que vierem a ser aprovadas pelas entidades competentes em matéria de segurança e integridade não altera a natureza não vinculativa dos atos referidos nas alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 41.º (**MEO, pág. 73**);

d) Que as medidas definidas no âmbito da "*EU toolbox*" irão impactar a implementação e funcionamento das redes necessárias para a utilização das frequências a consignar, e as condições para o cumprimento de obrigações associadas a esses direitos (**VODAFONE, pág. 86**);

e) Que se desconhecem as conclusões do Grupo de Trabalho relativo à segurança das redes 5G, que "*lamentavelmente*" não incluiu representantes dos operadores (**VODAFONE, pág. 87**)**;**

f) Que importa dar aos operadores a flexibilidade necessária na escolha dos seus fornecedores de elementos de rede, devendo ser dada a possibilidade de terem pelos menos dois fornecedores distintos (**VODAFONE, pág. 87**);

g) Que devem ser definidos métodos de certificação e acreditação dos fornecedores em matéria de cibersegurança, baseados nas melhores práticas internacionais de acreditação destas entidades, devendo assegurar uma abordagem harmonizada, coesa e consistente a nível europeu, serem sustentados em evidências concretas, atendendo ao grau de relevância dos diferentes elementos de rede e com medidas proporcionais e eficazes que mitiguem os custos de adaptação de tais infraestruturas a eventuais novas exigências e não terem por base interesses geopolíticos (**VODAFONE, pág. 87**);

h) Que devem ser desenvolvidos modelos de certificação de níveis de resiliência e de gestão de risco que permitam atestar as redes 5G, importante para a ponderação e seleção na rede de cada operador para utilização por parte de clientes finais de criticidade e impacto relevantes (EDP Distribuição - Energia, S.A. - **EDPD**);

i) Que os governos e as Autoridades Reguladoras nacionais devem incentivar a implementação de redes *Open RAN*, em particular em meios mais rurais e periféricos para promover o surgimento de novas empresas que desenvolvam os componentes necessários para essas redes (**VODAFONE, pág. 88**);

j) Que a utilização de fundos públicos ou comunitários para o apoio de projetos de implementação dos operadores de redes Open RAN será estrutural para a concretização destas redes e para a melhoria das condições de acesso dos cidadãos e das empresas a serviços de comunicações inovadores (**VODAFONE, pág. 88**);

k) Que, em conformidade com o acordo com o *EU Cybersecurity act*, GSMA/NESAS e 3GPP/SECAM, é necessário garantir a segurança ao nível do produto, sendo fundamental assegurar a criação das condições que possibilitem a aplicação de decisões no âmbito da *toolbox* referida no n.º 3 do artigo 41.º (**ERICSSON, págs. 2 e 3**).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista os contributos apresentados sobre as questões relativas à segurança e integridade das redes e serviços de comunicações eletrónicas.

Não obstante não terem ainda sido adotadas medidas especificamente no contexto referido, antecipa-se que tal venha a ocorrer, o que justifica a inclusão no Regulamento das matérias em apreço. Neste âmbito, a ANACOM toma nota das preocupações manifestadas quanto ao impacto das futuras medidas, sendo que tem vindo a sublinhar junto do Governo a relevância do conhecimento das condições relativas à segurança e à integridade das redes e serviços de comunicações eletrónicas, para as empresas potencialmente interessadas em participar no leilão.

Nota-se a este respeito que, em conformidade com o estabelecido na RCM n.º 7-A/2020, foi criado um Grupo de Trabalho relativo à segurança das redes 5G, que funciona no âmbito do Conselho Superior de Segurança do Ciberespaço, e que também integra um representante da ANACOM, ao qual compete, designadamente, a elaboração de um relatório para dar cumprimento ao determinado na alínea c) do n.º 9 da mesma Resolução do Conselho de Ministros. O relatório em causa, que identifica um conjunto de ações a adotar sobre a segurança das redes 5G, foi concluído e oportunamente remetido ao Governo.

Neste contexto, não tendo ainda o Governo tomado decisões em relação ao plano de ação identificado no referido relatório, entende-se que não se justifica a inclusão de uma alínea adicional no n.º 3 do artigo 41.º, conforme proposto pelo **CNCS**.

Quanto à referência ao Regulamento (UE) 2019/881 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativo à ENISA (Agência da União Europeia para a Cibersegurança) e à certificação da cibersegurança das tecnologias da informação e comunicação, entende-se que a mesma é desnecessária atendendo ao facto de o Regulamento em causa já ser aplicável diretamente na ordem jurídica portuguesa.

Por último, quanto à sugestão de substituição da referência a "*medidas, que a nível nacional ou europeu sejam adotadas pelas entidades competentes…*" por *"medidas, que a nível nacional ou europeu sejam adotadas pela ANACOM e pelo Centro Nacional Cibersegurança na qualidade de Autoridade Nacional de Cibersegurança, no âmbito das respetivas competências",* entende-se que o texto inicial se deve manter, já que se aguardam decisões sobre o assunto.

3.7.4. Quanto às obrigações de cobertura para os operadores que já são titulares de DUF (artigo 42.º, exceto n.º 2):

a) Que, na globalidade, "*as obrigações de cobertura decorrentes da RCM são orientadas para a realização de investimentos eficientes e complementares à cobertura já existente, enquanto as obrigações de cobertura decorrentes do Projeto de Regulamento implicam um desperdício significativo dos investimentos já realizados pelos operadores*" (**VODAFONE, págs. 51**);

b) Em detalhe, que o projeto de Regulamento é mais exigente, uma vez que prevê numa obrigação de cobertura, até 2023, de 75% de população em cada uma das freguesias consideradas de baixa densidade e de todas as freguesias da Região Autónoma da Madeira (R.A.M.) e da Região Autónoma dos Açores (R.A.A.), subindo essa percentagem para 90% até ao final de 2025, e que, por seu lado, o ponto i) da alínea c) do n.º 2 da RCM n.º 7-A/2020 indica que "*Até ao final do ano de 2020, pelo menos uma cidade situada em territórios de baixa densidade, de acordo com a delimitação adotada pela Comissão Interministerial de Coordenação na deliberação de 26 de março de 2015, e uma cidade do litoral, com mais de 50 mil habitantes deverão estar cobertas com rede 5G, através de redes individuais de cada um dos operadores, de redes partilhadas ou de redes grossistas*" (**VODAFONE, pág. 51**);

c) Que o projeto de Regulamento prevê numa obrigação de cobertura de 85% de população total do país até ao final de 2023, subindo para 95% até ao final de 2025, enquanto que o ponto iv) I) da RCM n.º 7-A/2020, refere que "*Até final do ano de 2025, devem estar dotados com redes 5G: I) Tendencialmente 90 % da população, tendo acesso a serviços de banda larga móvel com uma experiência de utilização típica de um débito não inferior a 100 Mbps*" **(VODAFONE, pág. 51)**;

d) Que, diferindo das metas estabelecidas da RCM n.º 7-A/2020 por não existir correspondência de critérios, as obrigações impostas no projeto de Regulamento são mais onerosas, por exemplo, as obrigações de cobertura relativas às ferrovias e rodovias nacionais encerrando um elevado nível de exigência que chega inclusive a 100% no que se refere aos eixos rodoviários, ferroviários e redes metropolitanas (**VODAFONE, págs. 51 e 53**);

e) Que as obrigações de cobertura associadas à população (baixa densidade) são exaustivamente prescritivas determinando múltiplos requisitos e são mais onerosas no projeto de Regulamento do que na RCM n.º 7-A/2020 (**VODAFONE, págs. 51 e 53**);

Entendimento da ANACOM

Em relação às obrigações impostas pela ANACOM e a sua relação com as metas de natureza estratégica definidas pelo Governo através da RCM n.º 7-A/2020, sem prejuízo de se remeter para o entendimento do ponto 2.4 *supra*, parece resultar claro que o Governo pretende igualmente que a quinta geração de comunicações móveis (5G) seja um veículo para dar continuidade e acelerar a transição digital, aumentando, desse modo, a competitividade do país ao nível do reforço da economia, coesão territorial e social. Nesse sentido, os objetivos de cobertura fixados no projeto de Regulamento estão alinhados com os da RCM n.º 7-A/2020.

Não obstante, o projeto de Regulamento tem uma maior incidência nos territórios de baixa densidade e nas Regiões Autónomas, por se entender que, efetivamente, estas são as regiões que carecem de maiores incentivos que lhes permitam beneficiar de investimentos que facilitem o acesso e reforço da cobertura de banda larga, no quadro dos objetivos nacionais e europeus acima explanados. A este respeito releva-se que as áreas em causa tendem a não atrair níveis de investimento muito significativos, pelo que, em consequência, existem muitos locais onde a cobertura é inexistente ou a capacidade da rede está longe de comportar um nível de utilização intensivo compatível com as exigências, por exemplo, do teletrabalho, do ensino à distância e dos diversos agentes económicos, no âmbito do exercício das suas atividades, cada vez mais suportadas nos serviços de banda larga. Como tal, a imposição de obrigações dirigidas especificamente a estas áreas afigura-se de particular relevância.

Ainda no que respeita à compatibilização com a RCM n.º 7-A/2020, importa salientar com relação às obrigações de cobertura definidas no projeto de Regulamento com um débito de 100 Mbps e que estão associadas aos DUF nos 700 MHz (podendo ser cumpridas com recurso a qualquer das faixas de frequências que os operadores já detenham e a qualquer tecnologia que esteja disponível), o seguinte:

(i) cobertura eixos viários

As obrigações de cobertura, com incidência nas autoestradas, itinerários principais rodoviários, itinerários ferroviários e redes de metropolitano, permitem, na generalidade, o cumprimento das metas estratégicas definidas na RCM n.º 7-A/2020 que visam dotar de redes 5G os traçados de rodovias nacionais, ferrovias e metropolitano; embora com algumas diferenças, que são pouco significativas, em termos de percentagens de cobertura, mas cuja abrangência é na generalidade superior no projeto de Regulamento.

A maior abrangência do projeto de Regulamento (que inclui objetivos de cobertura de todas as autoestradas e itinerários principais, bem como de todos os eixos ferroviários) decorre da necessidade de garantir que as principais ligações entre várias regiões do território, ligando o norte ao sul, o litoral ao interior, são também asseguradas, indo ao encontro dos objetivos de coesão territorial, potenciadores da transição digital.

No que se refere aos eixos viários, nota-se que a RCM n.º 7-A/2020 prevê explicitamente a cobertura da Estrada Nacional 1 e da Estrada Nacional 2, vias que na íntegra não estariam cobertas pela obrigação prevista no projeto de Regulamento.

Importa salientar que, designadamente a Estrada Nacional 2, ao atravessar muitas freguesias de baixa densidade, já irá beneficiar dos níveis de cobertura de população impostos em relação às referidas freguesias, pelo menos nas localizações onde haverá maior concentração de população. A Estrada Nacional 1, por sua vez, poderá beneficiar dos níveis de cobertura exigidos para os eixos viários (autoestradas e IP). Não obstante, as obrigações referidas não garantem necessariamente que haja uma ampla cobertura de troços dessas estradas que ligam as populações entre as diversas localidades. Por outro lado, reconhece-se que os eixos viários referidos assumem uma relevância significativa nas ligações viárias do país entre o norte e o sul, cuja maior cobertura contribuirá para o reforço da coesão do território. Também são vias muito importantes para a mobilidade local das populações (dentro de cada uma das regiões e entre regiões próximas) e nas acessibilidades locais a parques empresariais, industriais e científico-tecnológico,

pelo que se afiguram essenciais na prossecução de objetivos de desenvolvimento económico e de coesão territorial.

Tudo ponderado, considera-se adequado incorporar essas vias na obrigação de cobertura, entendendo-se que o nível percentual de cobertura exigido deve ser alinhado com o fixado para cada um dos itinerários principais.

(ii) cobertura de população

As obrigações de cobertura da população, fixadas em 85% para 2023 e em 95% para 2025, também se encontram alinhadas com a meta estratégica de cobertura da população definida na RCM n.º 7-A/2020.

(iii) cobertura de concelhos/freguesias

As obrigações de cobertura da população conjugadas com as obrigações de cobertura das freguesias de baixa densidade e das freguesias da R.A.M. e da R.A.A. possibilitarão que na generalidade os concelhos com mais de 75 mil habitantes e 50 mil habitantes sejam cobertos.

Não obstante, importa salientar que a obrigação de cobertura de freguesias de baixa densidade visa atingir uma vasta multiplicidade de localidades, pelo que a sua abrangência é maior do que a que resulta das metas que constam da RCM n.º 7-A/2020. Esta diferenciação justifica-se pela reconhecida necessidade de se garantir um reforço significativo da cobertura em áreas que continuam a registar importantes défices a esse nível, e que frequentemente têm dado origem a reclamações das autarquias locais e das populações em geral, dado o impacto que a falta de conectividade tem no desenvolvimento das atividades económicas, na superação das desvantagens decorrentes de muitas dessas regiões se localizarem em áreas remotas e de menor densidade, e na implementação do teletrabalho e do ensino remoto, que se afiguram de particular relevância no atual contexto de pandemia. Nesta conformidade, entende-se que a imposição de obrigações de cobertura de freguesias de baixa densidade é justificada e proporcional, contribuindo também para a desejada coesão social e territorial, cuja relevância é reconhecida pelo Governo na RCM n.º 7-A/2020.

A maior abrangência do Regulamento permitia e permitirá assegurar a cobertura de uma cidade do litoral e de outra em território de baixa densidade como é objetivo da RCM n.º 7-A/2020. Contudo, dado que o decurso deste procedimento foi impactado pela pandemia causada pelo coronavírus, não será possível, pela via deste Regulamento, assegurar tal objetivo em 2020. Nota-se, contudo, que estão em curso diversos ensaios técnicos que poderão viabilizar a concretização dessas coberturas no muito curto prazo após a atribuição dos DUF.

Nota-se adicionalmente que, embora no projeto de Regulamento não sejam fixadas obrigações de cobertura especificamente direcionadas para determinadas entidades, prevê-se um conjunto de obrigações de desenvolvimento de rede (associadas aos lotes dos 3,6 GHz) que foram concebidas para dotar o país, os municípios de baixa densidade, as Regiões Autónomas e diversas entidades (hospitais, centros de saúde, universidades, pequenas e médias empresas, grandes empresas, aeroportos e portos), de estações de base que permitam a disponibilização de serviços compatíveis com 5G. Adicionalmente, as obrigações de cobertura da população em freguesias de baixa densidade, pela sua granularidade, poderão contribuir para os níveis de cobertura das entidades referidas.

Neste contexto, as metas de cobertura indicadas na RCM n.º 7-A/2020 para os hospitais, centros de saúde, universidades e institutos politécnicos, parques empresariais e industriais, portos e aeroportos encontram algum paralelismo nas obrigações impostas no projeto de Regulamento, as quais resultarão na disponibilização a estas entidades de serviços compatíveis com 5G. Não obstante, remete-se para o entendimento constante do ponto 3.7.6 do presente relatório, onde se refere a necessidade de um ajustamento destas obrigações.

Note-se que a opção seguida no projeto de Regulamento de identificar um conjunto de entidades que podem solicitar a instalação de estações de base, também considera o facto de a prestação de serviços compatíveis com 5G às referidas entidades poder ter de ser acompanhada de requisitos mais exigentes ou mesmo mais restritivos (por exemplo, quanto à exposição aos CEM e proteção de equipamentos em operação[96]), pelo que se recortou uma obrigação de

[96] Por exemplo nos aeroportos: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1564283.

desenvolvimento de rede, com a inerente disponibilização de serviços, que depende de um pedido concreto das entidades.

Sem prejuízo das alterações que constam dos entendimentos constantes do ponto 3.7.6, resulta assim do que antecede que o conjunto de obrigações delineado no projeto de Regulamento se encontra, em grande medida, alinhado com as metas estratégicas identificadas na RCM n.º 7-A/2020. As diferenças que podem ser identificadas mais em concreto resultam, naturalmente, das valorações e ponderações necessariamente mais abrangentes que cabem à ANACOM no domínio da gestão de espectro e na prossecução dos princípios regulatórios que lhe estão cometidos por lei. Estão causa valorações que se prendem, designadamente, com a informação sobre os níveis de cobertura e de capacidade que têm vindo a ser proporcionados pelos operadores móveis, entre outros, em territórios de baixa densidade, o ónus que decorre dessas coberturas, as múltiplas reclamações que são apresentadas à ANACOM decorrentes dos défices de cobertura e de capacidade em muitos pontos do território nacional, com impacto na economia e na sociedade, e as condições de funcionamento do mercado, incluindo as limitações a que estão sujeitas as novas operações e o papel que poderão desempenhar.

A ANACOM discorda ainda da **VODAFONE**, quando esta refere que as obrigações de cobertura decorrentes do projeto de Regulamento implicam um desperdício significativo dos investimentos já realizados pelos operadores. A ANACOM entende que o objetivo de reforço da cobertura, designadamente, mas não apenas, em áreas de menor densidade, constitui um fator da maior relevância para o desenvolvimento económico e social das regiões em causa, contribui para o desenvolvimento económico do país e para a sua coesão económica e social.

Dado este entendimento, não se pode concordar, nem aceitar, que o reforço em causa seja considerado um desperdício. Aliás, não se compreende também como é que esse reforço poderia impactar de forma negativa nos investimentos já efetuados. Certamente que as opções de investimento já adotadas seguiram uma estratégia comercial que será compatível com os interesses dos próprios operadores e, complementarmente, as obrigações agora impostas visam levar as redes onde a sua presença não é tão efetiva, mas é muito necessária e a sua

ausência tem um impacto profundo nas condições de desenvolvimento dessas áreas.

f) Que as obrigações de cobertura propostas são ineficientes (implicam investimentos avultados para o acréscimo de cobertura), e não devem reger-se por objetivos de cobertura de território ou população mas, em alternativa, devem ser seletivas e focadas nos pontos onde existe procura efetiva e nos pontos de transição digital, como é o caso das universidades e politécnicos, portos e aeroportos, parques industriais e hospitais e centros de saúde (**NOS, págs. 6, 12, 26, 27 e 62**);

g) Que a aplicação de obrigações de cobertura exclusivamente na faixa dos 700 MHz poderá reforçar efeitos de substituição que levem os operadores a adquirir espectro noutras faixas a leilão que poderão conduzir a ineficiências na procura com impacto no resultado do leilão; neste contexto, é sugerido que se equacione a imposição de obrigações de cobertura em função da quantidade de espectro detido em diferentes faixas (**AdC, págs. 9 e 10**);

h) Que, adicionalmente, um operador tenha de assegurar a cobertura de banda larga móvel com débito mínimo de 100 Mbps nos 33 percursos pedestres ("Levadas da Madeira") da Madeira e Porto Santo, bem como seja assegurada a cobertura de sinal na zona das docas/casas de apoio nas ilhas Desertas e Selvagens; esse operador terá de conceder acesso em *roaming* nacional aos restantes operadores existentes (Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares da Região Autónoma da Madeira - **R.A.M.**);

i) Que as obrigações de cobertura previstas no n.º 2 do artigo 42.º devem estender-se ao setor da aviação civil nos mesmos moldes do previsto para o setor ferroviário, autoestradas, itinerários principais e metropolitano (ANA - Aeroportos de Portugal S.A - **ANA-AEROPORTOS, págs. 4 e 5**);

j) Que a proposta da ANACOM, em termos de cobertura, é pouco ambiciosa, merecendo o desacordo desta Associação que justifica que os poderes públicos devem propiciar e garantir uma cobertura geral do território (Associação Nacional de Municípios Portugueses - **ANMP**);

k) Que existem deficiências de cobertura móvel/acesso à internet, as quais devem ser supridas com celeridade; e que deve ser instalada fibra ótica (**Municípios** e **freguesias**); devendo (i) ser aplicadas a todos os municípios obrigações idênticas (**CM Chamusca**); (ii) ser assegurada cobertura em 100% das localidades (**JF Carvoeiro** e **CM V.V. Ródão**); (iii) ser antecipado em 1 ano o prazo para cumprimento das obrigações de cobertura (**JF S. Pedro do Esteval**) ou em 2 anos (**JF Olalhas**); e (iv) o débito mínimo ser incrementado para 200 Mbps (**JF S. Pedro do Esteval**);

l) Que os objetivos de cobertura são pouco exigentes (**JF Alcobertas**, **JF Olalhas**, **JF S. Bento, JF Sátão** e **CM Boticas**), sendo que para as freguesias de baixa densidade em vez de 75% e 90% deveria ser 85% e 95% (JF S. Pedro do Esteval), e ao serem pouco exigentes agravam as desigualdades entre regiões (**CM Boticas**);

m) Que **[IIC]** **[FIC]** (**NOS, pág. 5, 9, 13, 14 e 62**);

n) Que as obrigações previstas no SPD não estão fundamentadas, devendo ser fixadas numa "*abordagem que conjugue os níveis de investimento requeridos aos operadores e os prazos e demais obrigações a impor, com os objetivos estratégicos a alcançar, designadamente os ganhos para a sociedade*, *algo que o Projeto de Regulamento não preconiza, muito menos fundamenta*" e que a determinação de obrigações adicionais de cobertura face às que os MNO já possuem deve ser precedida de um levantamento exaustivo e rigoroso das falhas reais de cobertura que possam existir e obedecer a critérios de proporcionalidade e o fomento do investimento em 5G (**VODAFONE, págs. 52 a 57 e 91**).

o) Que a manter-se a obrigação de débito de 100 Mbps no limite de cobertura, débito considerado demasiado exigente e desproporcional, deve ser alterada para a disponibilização de um serviço de banda larga com um nível de sinal de referência semelhante ao 4G/LTE que permita uma cobertura aceitável ou, a manter-se, deve aplicar-se apenas às obrigações de cobertura da população

total, i.e. somente a 85% e 95% da população total do país, em 2023 e 2025 respetivamente (**MEO, págs. 79 e 80**);

p) Que os níveis de cobertura exigidos, muito embora esteja prevista a possibilidade de utilização de quaisquer outras faixas, não se coadunam com o recurso a tecnologia 4G (**VODAFONE, pág. 54**);

q) Que os prazos para cumprimentos dos níveis de cobertura devem ser estendidos de modo a promover o investimento eficiente no 5G (atendendo ao impacto económico no mercado nacional da pandemia) e um retorno razoável desse investimento (**VODAFONE, págs. 53 a 57**), propondo-se que deslize para 2025 e 2030 as obrigações previstas, respetivamente, para 2023 e 2025 (**MEO, pág. 80**);

r) Que deve ser confirmado o entendimento de que os níveis de qualidade de serviço (débito mínimo de 100 Mbps), correspondem ao débito máximo teórico de *download* possível para um utilizador, incluindo o tráfego de sinalização/codificação (**VODAFONE, pág. 53**);

s) Que o recurso ao *roaming* previsto no n.º 7 para o cumprimento das obrigações de cobertura não constituiu uma verdadeira opção devido à complexidade técnica e impacto ao nível da experiência do utilizador (**MEO, págs. 80 e 81**);

t) Que seja removida a obrigação de *roaming* imposta no n.º 8, i.e., aplicável em locais ou edificações onde só seja permitida a instalação de infraestrutura de um dos titulares de direitos (**MEO, pág. 81**);

u) Que os interesses da R.A.A. estão, em parte, acautelados com a obrigação de cobertura de 75% da população de todas as freguesias desta região, porque essa obrigação pode ser cumprida através de recurso a *roaming* nacional, considera que existe um claro risco de desinvestimento nas redes, ao que esta matéria deve ser alvo de regulação (Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas do Governo Regional dos Açores - **R.A.A., págs.1 e 2**);

v) Que é pertinente avaliar a possibilidade de limitar no tempo o recurso à itinerância enquanto forma de cumprimento das obrigações de cobertura previstas (**AdC, pág. 10**);

w) Que, para utilizadores dos segmentos industriais, seja previsto um enquadramento que garanta critérios que assegurem a priorização e/ou a dedicação de recursos para os serviços dos operadores de serviços essenciais, isto é, distintos da definição geral de "utilizador/assinante" (**EDPD**);

x) Que, por uma questão de transparência, o n.º 6 do artigo 42.º deve remeter para um anexo com o detalhe dos itinerários principais, ferrovias e autoestradas, ao invés do sítio das Infraestruturas de Portugal (**MEO, pág. 80**);

y) Que seja clarificada a redação da obrigação de cobertura aplicável às freguesias do continente e regiões autónomas e das vias rodoviárias, ferroviárias e metropolitana (**NOS, págs. 55 a 56**);

z) Que a ANACOM e o Governo, no contexto das suas atribuições e competências, devem promover os acordos entre os operadores para, num prazo razoável e apoiados por capitais ou fundos públicos e/ou comunitários destinados à promoção da infoinclusão e coesão territorial, sanar as eventuais falhas de cobertura (**VODAFONE, pág. 57**);

aa) Que a fixação de obrigações de cobertura ao nível das freguesias deverá ser precedida da resolução dos condicionalismos que os operadores enfrentam na instalação de equipamentos, sendo garantido, ao nível administrativo, a proibição de criação de entraves burocráticos, financeiros ou administrativos à implementação dos meios necessários para o cumprimento destas obrigações. Neste contexto, a ANACOM deve ter um papel ativo na garantia e na agilização e facilitação do processo de instalação dos meios necessários ao cumprimento das obrigações definidas (**VODAFONE, págs. 57 a 59**);

bb) Que por uma questão de transparência e segurança jurídica, a versão final do Regulamento, à semelhança do que é feito no n.º 3 do artigo 44.º, deve especificar a metodologia de verificação do cumprimento das obrigações de cobertura (**VODAFONE, pág. 57**) (**MEO, pág. 81**).

Entendimento da ANACOM

As obrigações de cobertura previstas no projeto de Regulamento têm subjacente o objetivo de reforço das redes móveis em Portugal, designadamente os objetivos

assumidos no âmbito de UE e aqueles que vêm sendo traçados pelo Governo para o nosso país, designadamente em matéria de coesão social, económica e territorial.

Conforme evidenciado no sentido provável de decisão relativo à designação da faixa dos 700 MHz para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e na decisão subsequente, no âmbito da UE, foram consideradas as metas definidas no roteiro para a introdução do 5G na Europa[97], contido na declaração assinada em 4 de dezembro de 2017 pelos Ministros de Telecomunicações da UE. No plano nacional, o recorte das obrigações de cobertura teve também em conta o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), atualizado pela Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro[98], o qual integra medidas que visam reforçar os serviços de banda larga a nível nacional, em especial nas áreas rurais, e o desenvolvimento de redes de suporte aos serviços de comunicações eletrónicas de banda larga sem fios, tendo em vista a implementação do 5G. Posteriormente, nota-se que o Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal[99], de 5 de março de 2020, corroborando a relevância de aproveitar o desenvolvimento tecnológico para potenciar a transformação digital, prevê um conjunto de medidas que visam a capacitação e inclusão digital das pessoas, a transformação digital das empresas e a digitalização do Estado.

De referir também os diversos programas e iniciativas desenvolvidos entre a Comissão Europeia e a indústria[100], visando uma cobertura alargada, incluindo ao nível dos eixos viários e ferroviários, decorrendo destes as obrigações previstas relativas às coberturas de autoestradas, itinerários principais (IP) e itinerários ferroviários.

Quanto aos débitos que são fixados no projeto de Regulamento releva-se que estes tiveram em consideração os objetivos estabelecidos pela UE (no âmbito da Agenda Digital e da Sociedade Gigabit), onde se prevê que todos os lares deverão ter um acesso à banda larga com um mínimo de 100 Mbps[101], justificando-se por este facto a imposição de uma velocidade de *download* de 100 Mbps, que pode ser cumprida

[97] Disponível em https://www.mkm.ee/sites/default/files/8.a_b_aob_5g_roadmap_final.pdf.
[98] Disponível em https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/124457181/details/maximized.
[99] Disponível em https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=apresentacao-do-plano-de-acao-para-a-transicao-digital.
[100] Mais informações disponíveis em: https://5g-ppp.eu/verticals/ e em https://5g-ppp.eu/wp-content/uploads/2015/02/5G-Vision-Brochure-v1.pdf
[101] Mais informações disponíveis em https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-europe.

utilizando várias faixas de frequências (incluindo a faixa dos 3,6 GHz) e diversas tecnologias, no respeito pelo princípio da neutralidade tecnológica.

Paralelamente, a definição das obrigações teve em conta a situação atual da cobertura disponível no nosso país, para cujo apuramento releva, não só a informação reportada pelos operadores em atividade, que constituiu uma importante fonte, como a informação que este Regulador recebe dos utilizadores e recolhe no âmbito das ações de monitorização e de fiscalização.

Note-se, a este respeito, que os níveis de cobertura da população, para serviços de dados de 30 Mbps são já muito elevados, claramente superiores a 90%, sendo também representativos os níveis de cobertura do território. Já quanto aos débitos mais elevados, entre os 100 Mbps e os 200 Mbps, verifica-se que a **MEO**, a **NOS** ou a **VODAFONE**, já os disponibilizam a um nível relevante da população nacional, embora a sua abrangência territorial seja bastante limitada. Os níveis de cobertura proporcionados nos eixos viários (autoestradas), são, no caso de alguns operadores, muito significativos, para débitos na ordem dos 30 Mbps.

Por este facto, a ANACOM discorda da afirmação da **VODAFONE**, relativamente ao recurso à tecnologia 4G, uma vez que, não só os operadores não estão vinculados ao uso de uma tecnologia específica, nem a ANACOM os poderia vincular, mas também porque as velocidades que já são atingidas pelas redes móveis atuais até ultrapassam em alguns casos o débito fixado. Recorda-se a este propósito o definido no n.º 4 do artigo 42.º em que se define que o débito corresponde ao débito máximo teórico de *download* possível para um utilizador, incluindo o tráfego de sinalização/codificação.

Pelas razões descritas, e não obstante as alterações introduzidas nas obrigações de cobertura associadas a menores quantidades de espectro na faixa dos 700 MHz, também se discorda da proposta da **MEO** sobre a diminuição do débito de 100 Mbps para um nível de cobertura aceitável ou a sua fixação apenas para o indicador de cobertura da população do país.

Sem prejuízo do referido a respeito dos níveis de cobertura já proporcionados pelos operadores móveis, o desenvolvimento tecnológico e as novas metas definidas para uma Sociedade Gigabit vieram trazer novos desafios, designadamente ao nível da

coesão social e territorial, sendo também certo que subsistem zonas no país, geralmente de menor densidade populacional, que continuam sem beneficiar de cobertura móvel. Neste contexto, reitera-se que um dos desígnios deste processo de atribuição consiste em criar condições que permitam mitigar, ou mesmo suprimir, as deficiências identificadas ao nível das coberturas e capacidades disponibilizadas nas redes móveis, atenta a sua relevância para a população em geral e para o sector económico nacional, sendo de primordial importância assegurar níveis de cobertura acrescidos mesmo nas áreas mais remotas, de menor densidade, de forma a contribuir para o reforço da coesão económica, social e territorial. Como tal pretende-se contribuir para uma maior equidade em termos de disponibilização de serviços de banda larga móvel, entre as várias zonas populacionais (interior e litoral).

No que se refere ao desenvolvimento tecnológico, as obrigações de cobertura constantes do projeto de Regulamento têm também em conta a evolução tecnológica e perspetivas de consolidação do ecossistema no curto médio prazo.

Ainda e sem prejuízo do princípio de neutralidade tecnológica e de serviços, pretende-se assegurar que o país beneficiará dos desenvolvimentos tecnológicos mais recentes, designadamente, mas não só, daqueles que irão permitir o surgimento de redes e de sistemas num ambiente 5G. Em simultâneo, pretende-se garantir que tal não irá acentuar a fratura digital, mas, pelo contrário, conseguir que o referido desenvolvimento tecnológico seja refletido e potencie a digitalização da população, o crescimento e a competitividade do país e de todas as suas regiões.

Por último, as obrigações fixadas visam também assegurar um uso mais eficiente do espectro.

Atentos os níveis de cobertura existentes e as carências identificadas em diversas partes do território, entende-se que as obrigações fixadas no projeto de Regulamento são adequadas e proporcionais, relevando-se em particular a importância das obrigações relativas às zonas de menor densidade, na medida em que contribuem para o desenvolvimento harmonizado do território.

Importa também salientar que, sem prejuízo dos défices de cobertura que subsistem nas freguesias de baixa densidade e nas freguesias da R.A.A. e da

R.A.M., uma parte significativa dessas freguesias, na ordem dos 40% (para uma área de cerca de 69%), corresponde a freguesias abrangidas pelas obrigações de cobertura impostas no Regulamento n.º 560-A/2001, no âmbito do leilão multifaixa de 2011, e no âmbito da renovação dos DUF relativos ao 2,1 GHz, pelo que a **MEO**, a **NOS** e a **VODAFONE** já disponibilizam coberturas com débitos elevados que, a partir de janeiro de 2021, variarão entre um mínimo de 21 Mbps e 43,2 Mbps. Acresce que, tendo em conta as metodologias implementadas para a identificação das freguesias que integram as obrigações referidas (as relativas às obrigações de cobertura que decorrem do Regulamento n.º 560-A/2011 e as relativas à renovação dos DUF relativos ao 2,1 GHz), as restantes freguesias (que representam os remanescentes 60%) não foram identificadas por terem instaladas estações de base (que emitiam na faixa dos 2,1 GHz) a menos de 5,2 km das respetivas sedes da junta de freguesia, ou por terem instaladas estações de base na freguesia, cujo raio de cobertura de 5,2 km abrangia toda a freguesia.

Decorre do exposto que a MEO, a NOS e VODAFONE já têm presença em muitas das freguesias que integram a obrigação de cobertura das freguesias de baixa densidade e das freguesias da R.A.A. e da R.A.M. e, em alguns casos, já disponibilizam níveis de cobertura com débitos elevados. Como tal, entende-se que não há qualquer desproporcionalidade na imposição de obrigações que envolvem as freguesias de baixa densidade.

Naturalmente reconhece-se que as áreas em causa não serão as mais atrativas em termos de investimento pois se assim não fosse não seria expectável a necessidade de imposição de obrigações de cobertura (ou de desenvolvimento da rede) com incidência especificamente nessas áreas. Mas é também por isso que se considera que, para garantir os níveis de cobertura fixados, os operadores vinculados a essas obrigações possam recorrer a soluções diversas de partilha de infraestruturas, incluindo acordos de *roaming* nacional, em conformidade com as regras da concorrência, o que permitirá poupanças significativas no investimento necessário à cobertura dessas áreas.

Quanto à possibilidade de recurso a acordos de *roaming* nacional prevista no n.º 7 do artigo 42.º e que a **MEO** sugere que seja retirada, nota-se desde logo que um operador pode optar por não fazer uso desta prorrogativa (cuja principal vantagem reside na poupança de investimento) e cumprir com as obrigações de cobertura

usando unicamente infraestrutura própria. Ainda, e concedendo relativamente à questão da experiência do utilizador no caso de existir uma assimetria entre a qualidade das redes dos diferentes operadores envolvidos no acordo, não se entende a complexidade técnica que possa estar associada na medida em que tal prática já é desde há vários anos amplamente usada no âmbito do *roaming* internacional. Acresce, quanto às experiências eventualmente menos positivas dos utilizadores, que se entende que serão menos positivas as experiências de ausência de cobertura.

Ainda no que se refere ao *roaming* nacional, discorda-se da eliminação do n.º 8 do artigo 42.º (aplicável em locais ou edificações onde só seja permitida a instalação de infraestrutura de um dos titulares de DUF), uma vez que tal poderia inviabilizar a cobertura dos locais ou edificações em causa por mais do que uma empresa.

Já quanto às preocupações manifestadas pela **R.A.A.** quanto ao recurso ao *roaming* nacional, nota-se que sem prejuízo dessa possibilidade, os operadores ficarão vinculados ao cumprimento de uma obrigação de cobertura de 75% da população de todas as freguesias desta região.

Quanto às preocupações da **AdC** sobre a eventual fixação de um prazo para que os acordos de *roaming* possam ser usados, nota-se que estes acordos poderão ser usados em áreas delimitadas do território, sejam de baixa densidade, na R.A.A. e na R.A.M. ou nos locais referidos no anterior n.º 8 do artigo 42.º, pelo que se trata de locais que, em princípio, não reúnem condições para que várias redes possam ser replicadas, a curto ou médio prazo. Nesta conformidade, entende-se que não se justifica a fixação de um prazo limite para o recurso aos acordos de *roaming* nacional.

Retornando à cobertura das zonas mais remotas, efetivamente esta afigura-se como essencial, salientando-se também neste contexto, os múltiplos contributos de autarquias que identificam problemas diversos de cobertura e que apelam a níveis de cobertura acrescidos, e com calendários mais exigentes e velocidades mais elevadas. Nota-se neste contexto, em particular, as situações dos municípios que não são de baixa densidade, mas que têm uma ou mais freguesias de baixa densidade, para além de freguesias que não se qualificam como de baixa densidade. O que acontece em muitos destes municípios é que as freguesias que

os integram e que não são de baixa densidade acabam por ser prejudicadas em termos de cobertura de forma equivalente às das freguesias de baixa densidade, dada a proximidade geográfica e o facto de em diversos casos se encontrarem praticamente rodeados de freguesias ou municípios de baixa densidade. Estão nestas condições 21 municípios e 265 freguesias.

Atenta a relevância dos objetivos de cobertura das zonas mais remotas, entende-se que se justifica adicionar estes municípios e freguesias à obrigação de cobertura, ainda que com um calendário diferenciado. A ANACOM considera que esta alteração não implica um ónus acrescido para os operadores, que seja desproporcionado, não só porque o calendário desta obrigação será desfasado do calendário do cumprimento da restante obrigação de cobertura das freguesias de baixa densidade, o nível de cobertura exigido também será distinto num primeiro momento, a obrigação também poderá ser cumprida com recurso a acordos de *roaming* nacional e, por último, porque conforme referido adiante, as demais obrigações de cobertura serão objeto de uma recalendarização, eliminando o impacto desta alteração.

Acresce que se tratando de freguesias que são adjacentes às de baixa densidade, em muitos casos os investimentos necessários para a cobertura das primeiras já são facilitados pela exigência de cobertura dessas últimas freguesias. Por outro lado, apesar de integradas em municípios que incluem freguesias de baixa densidade, não são propriamente freguesias de baixa densidade, pelo que tenderão a ter uma população menos dispersa e potencialmente geradora de uma rentabilidade superior à das freguesias de baixa densidade.

Assim, quanto ao calendário, entende-se que esta nova obrigação, incidindo sobre 265 freguesias adicionais, deve ser cumprida em dois momentos distintos, em 2024, ano em que deve ser fixado um objetivo de cobertura de 70% da população de cada uma das freguesias em causa e em 2025, um objetivo de cobertura de 90% da população de cada um dessas freguesias.

Relativamente aos pedidos de reforço de cobertura em determinados municípios e/ou freguesias, a ANACOM entende que, tendo-se alargado a abrangência da obrigação de cobertura, é desproporcional a imposição de obrigações que envolvam percentagens de cobertura mais elevadas ou obrigações equivalentes

para todos (e cada um) dos municípios ou freguesias. Note-se que os serviços de banda larga móvel não se encontram abrangidos por uma obrigação de serviço universal, que essa sim teria de garantir a sua disponibilidade em qualquer ponto do território, o que implicaria uma cobertura na ordem dos 100% do território. Por seu lado, a cobertura de uma rede sem fios depende fortemente da orografia do terreno e da densidade de habitações numa dada área, na medida em que tais fatores provocam atenuações ao nível de sinal, incluindo as denominadas "*auto-interferências*", e que na maioria das vezes não são possíveis de simular quando o planeamento da rede é feito pelos operadores.

Adicionalmente, durante a instalação das infraestruturas de suporte às estações de base, nem sempre é possível aos operadores obter autorização para os locais "*ótimos*" que permitiriam melhores níveis de cobertura.

Desta forma, a imposição de obrigações de cobertura de banda larga móvel para 100% do território não seria viável, nem se trata de um objetivo que tenha qualquer paralelo nos procedimentos de atribuição que se conhecem. E essa exigência em locais que – pela sua natureza – tenham uma orografia muito irregular, reveste-se de um investimento que podia ser desproporcional, como é o caso da imposição de obrigações de cobertura nas Levadas na R.A.M., pelo que se entende não dever ser imposta essa obrigação.

Em relação à sugestão da **AdC** de substituir as obrigações de cobertura impostas exclusivamente na faixa dos 700 MHz por obrigações associadas a uma quantidade especificada de espectro adquirida, releva-se que, não obstante os operadores não se encontrarem impedidos de recorrer a qualquer faixa para o cumprimento das obrigações, a faixa de frequências dos 700 MHz é a que mais se adequa para imposição de obrigações de cobertura, sendo que a faixa dos 3,6 GHz é mais adequada para o reforço da capacidade. Acresce que sendo os 700 MHz uma faixa pioneira para o 5G, haverá um interesse estratégico na sua aquisição designadamente por parte dos operadores já presentes no mercado, com redes já instaladas e que permitirão uma disponibilização a muito curto prazo de serviços compatíveis com 5G.

Ainda na perspetiva da substituibilidade entre faixas abaixo dos 3 GHz, a par com o interesse estratégico, considera-se que o facto de a maturidade do ecossistema

5G para as faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz só acontecer em momento posterior (note-se que a harmonização das condições técnicas que irá viabilizar essa operação está perspetivada para junho de 2021), também contribui para que essa substituibilidade seja moderada, podendo ser explorada sobretudo por novos entrantes que necessitam de um calendário mais extenso de desenvolvimento da rede.

Não obstante, reponderou-se a imposição de obrigações na faixa dos 700 MHz, entendendo-se que poderia existir um incentivo na aquisição de uma menor quantidade de espectro de forma a que fossem evitadas as obrigações de cobertura associadas à aquisição de 2 x 10 MHz nessa faixa. Ainda que se considere que esse incentivo não será muito significativo, atenta a relevância da faixa, como já evidenciado, é certo que se se concretizasse essa situação, o impacto seria muito importante, com prejuízo para as regiões e para as populações que assim ficariam privadas dos benefícios que decorrem dessas obrigações.

Neste contexto, entende-se que se justifica também associar obrigações de cobertura à aquisição de 2 x 5 MHz, de forma que se considera proporcional atenta a referida quantidade de espectro. Assim, as empresas que venham a adquirir 2 x 5 MHz na faixa dos 700 MHz ficarão sujeitos às mesmas obrigações a que ficam sujeitas caso adquiram 2 x 10 MHz e com o mesmo calendário, mas com um débito menor, de 50 Mbps. Este débito decorre de ser desproporcional associar a uma quantidade menor de espectro nesta faixa o mesmo débito que é exigido a quem adquire 2 x 10 MHz.

Pese embora os valores de débitos fixados sejam distintos, entende-se que é mais adequado, porque se traduz em maiores benefícios para a população em geral e para a coesão social e do território, manter os objetivos fixados em termos das percentagens de cobertura a alcançar e do respetivo calendário de cumprimento, do que garantir o mesmo débito, mas reduzindo de forma substancial as percentagens de cobertura ou introduzindo uma calendarização diferenciada.Sem prejuízo do exposto, em relação à relevância dos diversos objetivos de cobertura, a ANACOM reconhece que o contexto vivido atualmente decorrente da pandemia associada ao coronavírus obrigou, pela sua excecionalidade e dimensão, à revisão das perspetivas económicas e orçamentais tanto a nível nacional como europeu, e apresenta grandes desafios para o país, conforme explicitado no ponto 2.6.

Embora se considere que o sector das comunicações eletrónicas possa não ser tão afetado com a pandemia e os seus efeitos económico-sociais, é certo que existe uma situação de incerteza que deve ser atendida, entendendo-se que essa situação poderá ter impacto no decurso dos próximos dois a três anos. Neste contexto, também não pode ser ignorada a relevância que o sector assume e deverá continuar a assumir na recuperação económica do país a curto prazo, para o que será fundamental garantir que as redes, que constituem o suporte de uma atividade económica sustentada, asseguram níveis de cobertura adequados em particular nas zonas mais remotas, de menor densidade, que também são as mais afetadas em situações de recessão e onde, para além dos agentes económicos, a população em geral, os trabalhadores e os estudantes precisam de um acesso robusto aos serviços móveis. Na garantia da coesão económica e social e do território é imprescindível que seja dada prioridade às obrigações de cobertura de freguesias de baixa densidade e de freguesias da R.A.A. e da R.A.M..

Aliás, em relação às obrigações de cobertura identificados no projeto de Regulamento, registam-se as diversas propostas apresentadas, e que – dependendo do posicionamento da entidade em questão – se direcionam para um reforço e uma maior antecipação do cumprimento das obrigações, ou pelo contrário, para uma redução do nível exigido, seja em termos de obrigação *per si* ou do calendário relativo ao seu cumprimento.

Em relação ao calendário da fixação das obrigações de cobertura, importa também notar que a suspensão do procedimento de consulta a que esteve sujeito o projeto de Regulamento, também determinou um atraso do leilão na ordem dos 6 meses. Esse atraso será tido em consideração na fixação das obrigações de cobertura, designadamente nas que envolvem a população em geral e os eixos viários. Não obstante, atenta a relevância das obrigações dirigidas a áreas de menor densidade, entende-se que esta obrigação, bem como o seu calendário, não pode sofrer alterações, sob pena de serem sacrificados os objetivos de coesão sócio-económica e territorial que estão subjacentes à sua imposição e que assumem particular relevância na atual conjunta económica e social.

Decorre assim do exposto que a obrigação de cobertura da população manterá apenas o objetivo que se encontrava fixado para 2025 (de 95%), entendendo-se que o período de 5 anos é suficiente para que tal objetivo possa ser alcançado,

sendo dada maior flexibilidade aos operadores, pelo facto de não ser imposto um objetivo intermédio.

Quanto às obrigações relativas aos eixos rodoviários e ferroviários e redes de metropolitano, mantendo o mesmo recorte, entende-se que os seus objetivos devem ser apenas fixados para 2025, com os valores que constavam no projeto de Regulamento para 2023. Esta maior flexibilidade atribuída aos operadores que ficarão vinculados ao cumprimento destas obrigações reduz o ónus que lhes está associado, sem criar um prejuízo para o mercado (as populações e agentes económicos), uma vez que para serem atingidos os níveis de cobertura fixados é expectável que os operadores planeiem os seus investimentos de forma faseada, pelo que antes de 2025 poderão já existir níveis de cobertura significativos nos eixos referidos.

Também não prejudica o cumprimento de metas europeias relativas aos eixos viários e áreas urbanas para 2025.

De forma similar, entende-se que as obrigações fixadas para novos entrantes também devem ser calendarizadas para 2025, contemplando as metas que no projeto de Regulamento estavam fixadas para 2023.

Nota-se ainda que, especificamente em relação aos eixos ferroviários, a redação da alínea a) iv) do n.º 1 (nova alínea c) v) do n.º 1) é alterada de forma a tornar mais transparente o que se encontra abrangido pelas vias de tipologia dupla, especificando que inclui a linha Braga-Lisboa e os comboios urbanos e suburbanos de Lisboa e do Porto.

Ainda sobre os condicionalismos que os operadores enfrentam junto das autarquias quando pretendem proceder à instalação de infraestruturas e equipamentos, em resposta ao comentário da **VODAFONE,** a ANACOM esclarece que, no exercício das competências que lhe estão conferidas, não deixará de dar cumprimento à ação estratégica prevista no Plano Plurianual 2020-2022, no sentido de realizar ações de cooperação com as autarquias, que contribuam para uma adequada aplicação das disposições que regem a construção de infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas e a instalação de equipamentos das referidas redes nas infraestruturas existentes, em termos que contribuam para promover o

desenvolvimento do sector das comunicações em todo o território nacional (cfr. Ação 13).

É de resto também nesse sentido que se dirigem as ações que a ANACOM se encontra a preparar, para ir ao encontro do que lhe foi solicitado pelo Governo ao definir a estratégia e calendarização da distribuição da quinta geração de comunicações móveis, com o intuito de sensibilizar «…*as autarquias e prestadores de serviços para os desenvolvimentos relativos às redes 5G e à harmonização de procedimentos* (…) [e] *incentivar a redução das taxas de instalação de estações de base e a sua harmonização a nível nacional*.» (n.º 12 da RCM n.º 7-A/2020).

Quanto à proposta apresentada pela **NOS** **[IIC]** **[FIC]**.

Em relação à clarificação solicitada pela **NOS** quanto à redação das obrigações de cobertura, e pela **MEO** relativa à identificação das vias rodoviárias e itinerários ferroviários, a ANACOM esclarece que:

(i) as obrigações de cobertura das freguesias consideradas de baixa densidade e das Regiões Autónomas devem ser interpretadas como obrigações de cobertura individuais, i.e., cobertura de 75% da população de cada uma das freguesias consideradas de baixa densidade e de cada uma das freguesias da **R.A.M.** e **R.A.A.**, pelo que se introduz essa clarificação no Regulamento;

(ii) quanto às vias rodoviárias e ferroviárias que integram as obrigações respetivas, salientando que esta não é uma obrigação evolutiva mas centrada nos traçados existentes à data de publicação do Regulamento, de forma a aumentar a transparência do procedimento, é incluído um novo anexo (**Anexo 7**) no Regulamento com listagem detalhada das rodovias abrangidas pela obrigação de cobertura, bem como, no caso das ferrovias, das ligações específicas que integram a obrigação.

Em relação à verificação do cumprimento das obrigações de cobertura, cuja clarificação é solicitada pela **VODAFONE** e **MEO**, a ANACOM tão breve quanto

possível adotará uma decisão sobre o assunto sobre a qual os interessados terão a oportunidade de se pronunciar.

Sobre a solicitação da **EDPD** de definição de critérios que assegurem a priorização e/ou a dedicação de recursos para operadores de serviços essenciais, note-se que o Regulamento não é a sede adequada para se fixarem obrigações cuja eficácia dependeria sempre da vinculação de todas as empresas presentes no mercado e não apenas das que participam neste procedimento.

Sobre a referência feita pela **VODAFONE** ao apoio por parte de capitais ou fundos públicos e/ou da UE destinados à promoção da infoinclusão e coesão territorial para sanar falhas de cobertura, releva-se que a obrigação de cobertura não exclui o recurso a programas de cofinanciamento de âmbito nacional ou europeu.

Quanto ao pedido da **ANA-AEROPORTOS**, nota-se que já existe no Regulamento uma obrigação de desenvolvimento da rede, em que se prevê que diversas entidades, entre as quais os aeroportos, possam solicitar a instalação de estações de base, para efeitos da disponibilização de serviços compatíveis com 5G. Não sendo negada a relevância dos aeroportos e de todo o sector que lhe está associado, é certo que esses espaços são normalmente cobertos por iniciativa comercial dos diversos operadores, dada a elevada concentração de pessoas. Por outro lado, todos os aeroportos localizados em áreas mais remotas, tais como nas Regiões Autónomas, poderão vir a ser abrangidos no âmbito das obrigações de cobertura impostas nessas regiões em cada uma das freguesias.

Decorre, de tudo quando se referiu, que se introduzem alterações ao artigo 42.º nos seguintes termos:

"1 – Para efeitos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 41.º do presente Regulamento, os titulares de direitos de utilização de frequências que, no termo do leilão, passem a deter ~~2 x 10 MHz~~ espectro na faixa dos 700 MHz e que à data de entrada em vigor do presente Regulamento detenham direitos de utilização de frequências em faixas designadas para serviços de comunicações eletrónicas terrestres, ficam sujeitos a obrigações de cobertura nos seguintes termos:

a) Até ao final de 2023:

~~i. Cobertura de 85% da população total do país.~~

~~ii. Cobertura de 95% de cada uma das autoestradas do país.~~

~~iii. Cobertura de 85% de cada um dos itinerários principais rodoviários do país.~~

~~iv. Cobertura de 95% de cada um dos itinerários ferroviários incluídos no Corredor Atlântico, na parte relativa ao território nacional, em todas as vias de tipologia dupla e no itinerário ferroviário de Lisboa-Faro.~~

~~v. Cobertura de 85% de cada um dos restantes itinerários ferroviários.~~

~~vi. Cobertura de 95% das redes de metropolitano de Lisboa, do Porto e do Sul do Tejo.~~

~~vii.~~ **Cobertura de 75% da população de cada uma das freguesias consideradas de baixa densidade e ~~em todas as~~ de cada uma das freguesias das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.**

b) Até ao final de 2024:

Cobertura de 70% da população de cada uma das freguesias que não são consideradas de baixa densidade, mas que integram municípios com freguesias de baixa densidade.

~~b)~~c) Até ao final de 2025:

i. Cobertura de 95% da população total do país.

ii. Cobertura de 95% de cada uma das autoestradas do país.

iii. Cobertura de 85% de cada um dos itinerários principais rodoviários do país.

iv. Cobertura de 85% da Estrada Nacional 1 e da Estrada Nacional 2.

~~i~~v. Cobertura de 95% de cada um dos itinerários ferroviários ~~do país~~ incluídos no Corredor Atlântico, na parte relativa ao território nacional, da

ligação Braga-Lisboa, da ligação Lisboa-Faro e das ligações urbanas e suburbanas de Lisboa e Porto.

vi. Cobertura de 85% de cada um dos restantes itinerários ferroviários.

vii. Cobertura de 95% das redes de metropolitano de Lisboa, do Porto e do Sul do Tejo.

~~iii. Cobertura de 95% de cada um dos itinerários principais rodoviários do país.~~

~~iv.~~viii Cobertura de 90% da população de cada uma das freguesias consideradas de baixa densidade, de cada uma das ~~e em todas as~~ freguesias das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e de cada uma das freguesias que integram municípios com freguesias de baixa densidade.

2 - Os titulares de direitos de utilização de frequências que, no termo do leilão, passem a deter ~~2 x 10 MHz~~ espectro na faixa dos 700 MHz e que à data de entrada em vigor do presente Regulamento (…):

~~a)~~ Até ao final de ~~2023~~ 2025:

i. Cobertura de 25% de cada uma das autoestradas do país.

ii. Cobertura de 25% de cada um dos itinerários principais rodoviários do país.

iii. Cobertura de 25% de cada um dos itinerários ferroviários incluídos no Corredor Atlântico, na parte relativa ao território nacional, ~~em todas as vias de tipologia dupla e no itinerário ferroviário de~~ da ligação Braga-Lisboa, da ligação Lisboa-Faro e das ligações urbanas e suburbanas de Lisboa e Porto.

~~b) Até ao final de 2025, cobertura de 25% de cada um dos itinerários ferroviários do país.~~

3 - As obrigações de cobertura fixadas no presente artigo consideram-se cumpridas com a disponibilização de um serviço de banda larga móvel com um débito mínimo de:

a) **100 Mbps, no caso dos titulares de direitos de utilização que, no termo do leilão, passem a deter 2 x 10 MHz.**

b) **50 Mbps, no caso dos titulares de direitos de utilização referidos no n.º 1 e n.º 2 que, no termo do leilão, passem a deter 2 x 5 MHz.**

4 - Os débitos a que se refere o número anterior correspondem ao débito máximo teórico de *download* possível para um utilizador, incluindo o tráfego de sinalização/codificação.

5 - Para efeitos do cumprimento do disposto na alínea a), na alínea b) e no ponto viii da alínea c), todos ~~a) e do ponto iv. da alínea b) ambos~~ do n.º 1 do presente artigo:

a) **as freguesias de baixa densidade são as identificadas pela Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, designada CIC Portugal 2020, por deliberação de 26 de março de 2015, alterada em 1 de julho de 2015 e em 12 de setembro de 2018, e correspondem a todas as freguesias que integram os municípios de baixa densidade e as freguesias de baixa densidade que integram outros municípios, tal como elencado na listagem constante do Anexo 4 que faz parte integrante do presente Regulamento.**

b) **as freguesias das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores são as identificadas na listagem constante do Anexo 5 que faz parte integrante do presente Regulamento.**

c) **as freguesias que não são consideradas de baixa densidade, mas que integram municípios com freguesias de baixa densidade são as identificadas na listagem constante do Anexo 6 que faz parte integrante do presente Regulamento.**

6 - Para efeitos do cumprimento do disposto nos pontos ii, iii, ~~iv e~~ v e vi da alínea ~~a)~~ c) e ~~nos pontos ii e iii da alínea b)~~ do n.º 1, bem como das alíneas a) a c) do~~no~~ n.º 2, ambos do presente artigo, a identificação das autoestradas, itinerários principais e itinerários ferroviários corresponde à que consta do Anexo 7 que faz parte integrante do presente ~~regulamento~~Regulamento ~~sítio~~

~~da IP – Infraestruturas de Portugal na Internet, em www.infraestruturasdeportugal.pt/~~.

7 - As obrigações de cobertura identificadas ~~no ponto vii da~~ na alínea a), ~~e no ponto iv da~~ na alínea b) e no ponto viii da alínea c) do n.º 1 do presente artigo, podem ser cumpridas com recurso à itinerância (*roaming*) nacional, em conformidade com as regras da concorrência.

8 - Para efeitos do cumprimento das obrigações de cobertura identificadas no presente artigo, nos locais ou edificações em que só seja permitida a instalação de infraestruturas de um dos titulares direitos de utilização ~~de 2 x 10 MHz~~ de frequências na faixa dos 700 MHz e não seja possível o acesso a infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, fica aquele primeiro titular do direito de utilização de frequências obrigado a celebrar acordos de itinerância (*roaming*) nacional, em condições não discriminatórias, para permitir aos demais titulares de direitos de utilização de frequências na faixa dos 700 MHz a disponibilização de serviços nesses locais."

3.7.5. Quanto às obrigações de cobertura para novos entrantes (artigo 42.º, n.º 2):

a) Que os novos entrantes deverão ficar sujeitos a obrigações equivalentes às que já vigoram atualmente para as faixas dos 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz e, no caso da faixa dos 700 MHz, as obrigações devem convergir no futuro com aquelas impostas aos operadores que atualmente já detêm DUF, ou seja, deveriam ser transitórias (**MEO, págs. 74 e 75**);

a) Que a manter-se a fase para novos entrantes, deverão ser associadas a esse espectro obrigações, incluindo de cobertura, alinhadas com as que enfrentaram os atuais operadores quando entraram no mercado, ou seja, nunca inferiores a 75% de cobertura da população nacional ao fim de 3 anos (**NOS, págs. 6 a 9, 23 e 62**);

b) **[IIC]**

[FIC] (**NOWO/ONI, pág. 6**);

c) Que existe um vazio relativamente à extensão da atividade de novos operadores que adquiram 2 x 10 MHz com relação ao cumprimento de obrigações de cobertura na R.A.A. (**R.A.A., pág. 2**).

Entendimento da ANACOM

Tendo presente o que se conclui da dinâmica competitiva do mercado (*vide* entendimento incluído no ponto 2.7) e da necessidade de se preverem medidas para incentivar uma maior contestabilidade do mesmo (ponto 2.8), e atendendo a que estão em causa entidades que partem de situações muito distintas, entende-se que, em coerência, não se justifica impor obrigações de cobertura idênticas a potenciais novos entrantes e aos operadores já instalados com rede móvel própria na generalidade do território e com uma quantidade muito significativa de espectro, sob pena de desincentivar as entradas no mercado que se visam promover.

Contudo, entende-se que a obtenção de espectro nos 700 MHz deve ter associadas obrigações de cobertura, tendo presente que se trata de uma faixa relevante para o 5G. Assim, de forma equivalente a um operador já instalado, os novos entrantes serão sujeitos ao cumprimento de obrigações de cobertura, com as alterações já assinaladas no entendimento *supra*.

Neste contexto, entende-se que seria excessiva a imposição de obrigações direcionadas para a cobertura de zonas mais remotas, como sejam os municípios ou freguesias de baixa densidade, por implicar um esforço desproporcional de investimento. Não obstante, considera-se que atenta a relevância do objetivo de reforço da coesão territorial, importa garantir que também os novos entrantes contribuam para a sua prossecução, pelo que são definidas obrigações de cobertura de eixos viários e ferroviários, embora com uma percentagem limitada, de forma a ser compatibilizada com as características das operações de novos entrantes. A este respeito, remete-se para o entendimento no ponto anterior (3.7.4) relativamente aos ajustes efetuados às obrigações de cobertura.

Em relação às propostas da **NOS** e **MEO** relativas ao alinhamento das obrigações impostas a novos entrantes com as condições que foram vertidas nas Licenças de

Exploração do Serviço Móvel Terrestre, a ANACOM nota que estão em causa situações muito distintas, desde logo envolvendo momentos de entrada no mercado ou de obtenção de espectro distintos, estando em causa estádios muito diferentes de desenvolvimento do mercado móvel, e situações diferenciadas das empresas que acedem ao mercado, conforme também evidenciado nos entendimentos dos pontos 2.7 e 2.8 *supra*, do presente relatório, para os quais se remete.

A este respeito, note-se que nos entendimentos referidos é evidenciada a relevância de o Regulador garantir condições de concorrência nos mercados, em prol do aumento da contestabilidade do mercado móvel para benefício dos consumidores. Não significa, porém, que deve tratar de forma igual o que é diferente. A definição de obrigações distintas para operadores presentes no mercado e novos entrantes, visa refletir a acentuada assimetria do esforço para alcançar coberturas semelhantes por parte de uns e de outros, não só em face do hiato de tempo na entrada no mercado, mas também devido às diferentes quantidades de espectro detidas.

Sem prejuízo, remete-se para a reformulação do artigo 45.º no qual fica previsto que o novo entrante que estabeleça acordos de itinerância nacional (*roaming*) está sujeito a uma obrigação de cobertura de 25% e de 50% da população nacional, respetivamente, num prazo de 3 e de 6 anos contado da celebração desses acordos. Esta obrigação deve traduzir-se na disponibilização de um serviço de banda larga móvel com um débito mínimo de 30 Mbps. Entende-se que é proporcional fixar o débito referido, uma vez que a obrigação não está associada a uma determinada quantidade de espectro, que pode até ser reduzida. Em todo o caso, este débito permite que os novos entrantes também contribuam para os objetivos europeus e nacionais de conectividade que, para alcançar a "*Sociedade Gigabit",* partem das metas identificadas na Agenda Digital, na ordem dos 30 Mbps.

Com relação ao comentário da **NOWO/ONI**, **[IIC]**

[FIC].

Com relação à preocupação manifestada pela **R.A.A.** de, no caso dos novos operadores, não ser aplicada uma exigência de cobertura na R.A.A., reitera-se o entendimento de que uma obrigação de cobertura aplicável a novos entrantes para além do previsto, poderia constituir um desincentivo à sua entrada, podendo comprometer os objetivos, designadamente para o aumento da concorrência, que por essa via se pretendem alcançar. Nota-se, também, que apenas no caso de novos entrantes não é exigida a cobertura da R.A.A, aplicando-se obrigações de cobertura nesse território a qualquer outro operador que aquira espectro na faixa dos 700 MHz.

Por último, conforme identificado no ponto 3.7.4, são efetuadas alterações no n.º 2 deste artigo, no que se refere às obrigações impostas a novos entrantes, em resposta à incerteza causada pela crise pandémica, sem prejuízo das alterações introduzidas na obrigação de cobertura, decorrente da aquisição de uma menor quantidade de espectro nos 700 MHz.

3.7.6. Quanto às obrigações de desenvolvimento de rede (artigo 43.º):

a) Que, à semelhança das obrigações de cobertura (artigo 42.º), também neste caso não existe paralelismo com a RCM n.º 7-A/2020, não sendo apresentados os objetivos e análise custo-benefício da sua imposição, tratando-se de uma obrigação demasiado prescritiva quando devia nortear-se pela dinâmica de mercado e pela satisfação da procura de serviços (**VODAFONE, págs. 58, 59 e 91**), focando-se nos pontos onde existe procura efetiva (**NOS, pág. 12**);

b) Que seja explicado o raciocínio na base da determinação do número de estações de base (**MEO, pág. 82**);

c) Que a imposição de obrigações de desenvolvimento de rede no caso de uma licença de exploração limitada no tempo e o potencial pagamento antecipado do espectro adquirido para o futuro apresenta consequências económicas e degradará o plano de negócio do operador (**DENSE AIR, págs. 1 e 2**);

d) Que, **[IIC]**

[FIC] (**NOWO/ONI, págs. 6 e 7**);

e) Que a instalação de estações de base macro ou *outdoor small cells* nos aeroportos, ao invés de dependente de pedido das entidades (e de negociações e propostas entre os titulares do espectro e a entidade gestora aeroportuária), devia inserir-se numa obrigação de desenvolvimento de rede nos espaços públicos dos aeroportos da rede nacional (**ANA-AEROPORTOS, pág. 5**);

f) Que se devem especificar também obrigações para os titulares que detenham menos do que 50 MHz, por exemplo, 183 estações macro ou 1830 *outdoor small cells* por cada 10 MHz se considerado como referência o constante na alínea b) do n.º 2 (**MEO, pág. 82**);

Entendimento da ANACOM

Nota-se que a faixa de frequências dos 3,6 GHz, permite suportar soluções de muito elevada capacidade, bem como de muito baixa latência, sendo a faixa mais adequada para o efeito, designadamente para o desenvolvimento de serviços compatíveis com 5G, pelo que se considera que o Regulador não podia deixar de associar obrigações à obtenção de DUF. Tanto mais que está em causa uma quantidade de espectro muito significativa, aliás a totalidade do espectro existente na faixa. Neste contexto, considera-se que as obrigações impostas são justificadas e proporcionais, aplicando-se de igual forma para todas as empresas que adquiram a mesma quantidade de espectro, e não oneram as empresas excessivamente, vigorando apenas para as que adquiram um mínimo de 50 MHz de espectro nesta faixa.

Na conceção desta obrigação, a ANACOM visou mais uma vez assegurar a redução da fratura digital, contribuindo de forma efetiva para uma maior coesão social, económica e do território. Neste contexto, para além de impor uma obrigação de instalação de estações de base em todo o território, entendeu relevante acautelar especificamente a instalação de estações em municípios de baixa densidade e nas Regiões Autónomas. Esta especificação não impede a instalação das demais

estações onde o operador entender que seja adequado face às suas estratégias comerciais.

Em relação às obrigações existentes e ao paralelismo com a RCM n.º 7-A/2020 remete-se para o entendimento da ANACOM no ponto 2.4. A respeito ainda das metas fixadas na RCM n.º 7-A/2020 remete-se também para o referido no entendimento relativo ao ponto 3.7.4. uma vez que, como aí se refere, os objetivos de desenvolvimento de rede apresentam um alinhamento relevante com as metas constantes da referida RCM, na parte que se refere a entidades do sector da saúde, educação, empresas, portos e aeroportos.

Todavia, nota-se que é possível que seja obtida uma maior clareza quanto à aproximação às metas definidas na RCM n.º 7-A/2020, efetuando alguns ajustes de forma a que os titulares de DUF vinculados ao cumprimento desta obrigação passem a ter de instalar estações de base nas entidades que o solicitem, de entre uma lista que identifica as entidades em causa, e não apenas a obrigação de apresentar uma proposta que responda a esses pedidos. Em contrapartida, as estações de base próprias que venham a ser instaladas na sequência destes pedidos, e no prazo fixado para o seu cumprimento, serão contabilizadas para efeitos do cumprimento da obrigação de instalação de estações de base na generalidade do território, tornando assim a obrigação menos onerosa e o seu cumprimento mais flexível do que a que constava do projeto de Regulamento. Em conformidade, também se estabelece um prazo máximo de 2 anos após a emissão dos DUF para que os interessados, querendo, possam apresentar pedidos para a instalação de estações de base, de forma a dar tempo suficiente aos titulares dos DUF sujeitos a esta obrigação de planearem a implementação da rede, dando resposta aos pedidos em causa no prazo fixado para o respetivo cumprimento, ou seja 3 anos após a emissão dos respetivos DUF.

Nota-se ainda que um dos objetivos subjacentes à fixação da obrigação de desenvolvimento da rede, e designadamente no que respeita à obrigação de instalação de estações de base a pedido de entidades diversas, é o de permitir ir ao encontro de uma procura efetiva, dada a relevância que o ecossistema do 5G poderá vir a assumir no desenvolvimento do país. Neste contexto, naturalmente que a instalação de estações de base em parques empresariais, industriais e em áreas de localização empresarial não podia deixar de integrar o desígnio referido.

Contudo, de forma a tornar mais claro esse objetivo, o artigo é alterado de forma a que as entidades gestoras ou promotoras desses espaços sejam expressamente abrangidas pelo seu âmbito. Neste contexto, e tendo também presente a alteração da obrigação entende-se que será excessivo manter as empresas (pequenas e médias empresas – PME – e grandes empresas) na lista de entidades que poderão solicitar a instalação de estações de base.

De igual forma, poderão existir situações em que a Instituição Militar também possa solicitar a instalação de estações de base no contexto das suas atividades, com a vista a colmatar as suas necessidades de conectividade.

Considerando ainda as metas constantes da RCM n.º 7-A/2020 relativamente aos municípios, entende-se que, de entre o número de estações de base que tem de ser obrigatoriamente instalado, uma pequena parte deverá sê-lo nos municípios com mais de 50 mil habitantes que não coincidam com os de baixa densidade ou das Regiões Autónomas. Trata-se de uma alteração relevante para os municípios em causa, que permite garantir uma distribuição mais abrangente das estações de base e, consequentemente, dos benefícios que poderão resultar da disponibilização de serviços compatíveis com 5G. Para os titulares de DUF, o ónus adicional não será muito significativo, dado que está em causa um número limitado de municípios (59), integrando sobretudo áreas urbanas, de elevada densidade, onde é expectável que exista uma maior procura.

Adicionalmente, mantendo a obrigação de instalar estações de base nos municípios de baixa densidade, na R.A.A. e na R.A.M., dada a relevância em assegurar a coesão social e do território, entende-se que se justifica um ajustamento no número de estações de base a instalar nessas regiões, com vista a reduzir o ónus associado ao cumprimento desta obrigação. Assim, é apenas exigida a instalação de uma estação de base macro, ou 10 "*outdoor small cells*", por município, mesmo nas situações em que haja lugar à obtenção de 100 MHz de espectro nesta faixa.

Acresce que, visando ainda uma maior flexibilidade no cumprimento da obrigação de desenvolvimento da rede, admitem-se agora situações de partilha de estações de base ou situações em que o titular do DUF utilize estações de base de terceiros com recursos a ofertas grossistas. No entanto, só as estações de base próprias

serão contabilizadas para efeitos do número total de estações de base que têm de ser instaladas no país.

No que se refere especificamente ao raciocínio de base para o cálculo do número de estações a instalar nos 3,6 GHz, a ANACOM teve em conta a área de uma estação de base macro (com um raio típico de 2 km), obtendo um número aproximado de estações a instalar no país com recurso à totalidade do espectro na faixa. Especificamente quanto ao número de estações de base a instalar em municípios de baixa densidade, e nos municípios da R.A.M. e da R.A.A., o valor em causa considera a necessidade de se assegurar a instalação de pelo menos uma estação de base em cada um dos municípios em causa, caso seja adquirida uma quantidade de pelo menos 50 MHz.

Quanto aos comentários que envolvem em particular a adaptação do DUF da **DENSE AIR**, trata-se de matéria que é objeto do procedimento de consulta a que foi submetida a decisão relativa à "*Alteração do direito de utilização de frequências detido pela DENSE AIR Portugal*", para o qual, para os devidos efeitos, se remete.

Quanto ao pagamento de espectro para utilização futura, nota-se que as restrições impostas na faixa dos 3,6 GHz vigoram apenas porque a DENSE AIR se encontra posicionada numa parte da faixa, pelo que na eventualidade de a empresa adquirir esse espectro, a restrição torna-se naturalmente inoperante.

A ANACOM discorda da proposta da **NOWO/ONI** de **[IIC]**

[redacted]

[redacted] **[FIC]**.

Em relação à proposta da **ANA-AEROPORTOS**, a ANACOM entende que a obrigação definida é adequada pois permite que os espaços em causa sejam dotados da infraestrutura necessária, caso seja também esse o interesse da entidade/empresa que os gere ou deles é detentor. Aliás, existe um conjunto de instituições e locais, como é o caso de hospitais, centros de saúde, aeroportos em que poderão existir requisitos técnicos (seja de compatibilidade com eventuais equipamentos em uso nas instalações das referidas entidades, como as relativas à localização das antenas[102]) e de saúde pública, que devem ser atendidos e devidamente coordenados com as entidades gestoras dos referidos espaços, antes da colocação de estações de base. Neste contexto, entende-se adequada a obrigação de instalação de estações de base quando solicitado por estas entidades, devendo esse pedido ser efetuado no prazo máximo de 2 anos após a emissão dos DUF.

Nota-se ainda que os aeroportos são espaços em que normalmente a procura de serviços móveis é muito significativa, pelo que ainda que não fosse criada uma obrigação específica, os operadores teriam incentivos para por sua própria iniciativa procederem à cobertura desses locais.

Por fim, em relação à proposta da **MEO** sobre a imposição de obrigações para os titulares que venham a deter menos do que 50 MHz, a ANACOM considera que a quantidade de espectro em causa não será necessariamente coerente com a disponibilização de serviços compatíveis com 5G nos mesmos moldes e com

[102] Como se demonstra na notícia disponível em: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1564283.

idênticas capacidades face a quantidades superiores de espectro. Neste contexto, entende-se que não se justifica alterar a abrangência da obrigação que deve ser aplicada apenas a empresas que adquiram 50 MHz ou quantidades superiores de espectro nesta faixa. Não obstante, tratando-se de novos entrantes que beneficiem de acordos de *roaming*, ficam sujeitos às obrigações de cobertura introduzidas no artigo 45.º.

g) Que o número de estações a instalar em municípios de baixa densidade deve ser incrementado de forma a efetivamente contribuir para a diminuição das dificuldades de acesso, para a adesão a novos serviços eletrónicos e, desse modo, esbater a assimetria regional (Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes - **CIM-TM**);

h) Que ao invés o número de estações base a instalar na R.A.A. estar definido por município, será preferível um critério que tenha por base um racional entre concelho/população e área do concelho (**R.A.A., pág. 2**);

i) Que a obrigação de apresentar proposta de instalação de estações que responda a pedidos de entidades – PME e grandes empresas, universidades e outros estabelecimentos de ensino superior, entidades do sistema científico e tecnológico nacional, hospitais, portos e aeroportos – deve limitar-se às funcionalidades que já estejam disponíveis na rede comercial e com as velocidades possíveis nessa rede (**MEO, pág. 82**);

j) Que seja esclarecida a não inclusão de equipamentos *small cell indoor* (**MEO, pág. 82**);

k) Que seja explicitado que as estações usadas no cumprimento da obrigação de cobertura e no da obrigação de desenvolvimento de rede podem ser as mesmas (**MEO, pág. 82**);

l) Que as obrigações de desenvolvimento de rede devem poder ser cumpridas com recurso a qualquer faixa (**MEO, pág. 82**);

m) Que seja confirmado que uma estação com capacidade para fornecer cobertura "*outdoor"* e com uma potência de emissão superior a 29 dBm é qualificável

como "*outdoor small cell*" para efeito do cumprimento da obrigação de desenvolvimento de rede (**DENSE AIR, págs. 4 e 5**);

Entendimento da ANACOM

Em relação às propostas de aumentar o número de estações em municípios de baixa densidade (**CIM-TM**) ou utilizar um critério que tenha por base a relação entre concelho/população e área do concelho (**R.A.A.**), a ANACOM não pode deixar de realçar que as obrigações de desenvolvimento da rede têm como base a utilização da faixa de frequências dos 3,6 GHz, que será relevante para a disponibilização de serviços compatíveis com 5G. Como tal, não obstante a relevância de dotar o país de redes com capacidade para o efeito, razão pela qual se fixam objetivos de desenvolvimento da rede, considera-se que seria desproporcional exigir aos operadores a instalação de um maior número de estações de base.

Por outro lado, nota-se que a intenção do Regulador com esta obrigação foi a de permitir que, para além do seu recorte geral, também beneficie cada um dos municípios de baixa densidade, e das Regiões Autónomas, sendo que todos também podem beneficiar dos pedidos de instalação de estações de base por parte das entidades identificadas no n.º 2 (novo n.º 3) do artigo 43.º, com as alterações agora introduzidas.

Acresce que a obrigação de cobertura prevista no artigo 42.º, ao especificar objetivos que incidem sobre cada uma das freguesias de baixa densidade e sobre cada uma das freguesias das Regiões Autónomas, já vai ao encontro da preocupação manifestada pela **CIM-TIM** e pela **R.A.A.**.

Em relação às propostas da **MEO**, a ANACOM esclarece que a obrigação é a de instalar estações que operem na faixa dos 3,6 GHz de modo a permitir a disponibilização de serviços compatíveis com o 5G, não se tratando, por este facto, de apresentar uma oferta restrita à rede existente e aos serviços que, através dela, estejam disponíveis. Se assim fosse, a obrigação fixada não estaria a aproveitar as potencialidades da faixa, designadamente atenta a sua relevância para o ecossistema 5G. Não obstante, no que se refere às obrigações de cobertura, poderão ser utilizadas as estações que operam em qualquer faixa de frequências.

Quanto à consideração das "*indoor small cells"* no número de estações instaladas, é de realçar que, através da obrigação fixada, a ANACOM procura incentivar a implementação de redes 5G, para benefício do desenvolvimento económico do país, sem perder de vista o reforço da coesão territorial, sendo que neste contexto, o que se justifica associar às obrigações são as estações de base instaladas em ambiente exterior.

Em relação à questão da **DENSE AIR**, a ANACOM confirma que são consideradas como "*outdoor small cells"* as estações que emitam uma potência isotrópica radiada equivalente (p.i.r.e.) igual ou superior a 29 dBm, e que, tal como o nome indica, esteja instalada em ambiente exterior.

n) Que o controlo do cumprimento da obrigação referida no n.º 5, deve ser feito, no máximo, com uma periodicidade anual, ao invés do prazo de 10 dias para comunicar cada pedido recebido e da periodicidade quinzenal para informar sobre a sua evolução (**MEO, pág. 83**);

o) Que o prazo para cumprimento desta obrigação seja alargado de 2023 para 2030, ainda que salvaguardando o cumprimento das metas intermédias necessárias ao cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito da UE (**MEO, pág. 84**);

p) Que o prazo para cumprimento desta obrigação seja antecipado um ano e meio, i.e., passando de três para um ano e meio após a emissão dos títulos habilitantes (**JF Olalhas**);

q) Que seja clarificada a redação da obrigação de cobertura aplicável aos municípios, i.e., confirmação se se pretende uma determinada percentagem da população de cada freguesia de baixa densidade e de todas as freguesias da R.A.A. e da R.A.M. (**NOS, pág. 56**).

Entendimento da ANACOM

Em relação ao prazo de cumprimento das obrigações de desenvolvimento de rede, a ANACOM entende que a implementação de redes que permitem dotar o país, particularmente os diversos sectores da economia, de serviços que são compatíveis com 5G, é um objetivo relevante que sustentará o futuro desenvolvimento

económico do país, com benefícios para toda a população, tal como também resulta da RCM n.º 7-A/2020.

Neste contexto, importa notar que as obrigações de cobertura já foram objeto de reformulação, sendo alargados alguns dos seus prazos e flexibilizado o cumprimento de outros.

No caso das obrigações de desenvolvimento da rede, dado que a sua implementação deve ocorrer num prazo de 3 anos contado a partir da emissão dos DUF (ao contrário das outras obrigações cujo cumprimento está fixado por referência a anos concretos), a ANACOM entende que não se justifica dilatar esse prazo, dado que o mesmo já foi impactado pela suspensão deste procedimento. Acresce que está em causa o desenvolvimento de redes aptas a suportar serviços 5G, pelo que a dilação daquele prazo implicaria um atraso na disponibilização desses serviços.

Sem prejuízo, nota-se ainda que os operadores poderão sempre beneficiar das infraestruturas que serão utilizadas/instaladas para o cumprimento das demais obrigações.

Quanto à possibilidade de antecipar o cumprimento destas obrigações, nota-se que tal exigiria um esforço de investimento que seria desproporcional, até no contexto da incerteza associada à pandemia.

Quanto à proposta de alteração do n.º 5 do artigo 43.º, entende-se que a periodicidade de notificação à ANACOM tem de ser compatível com o objetivo de garantir uma monitorização sistemática e atempada dos processos em curso, pelo que uma periodicidade anual não permite assegurar esse propósito. Sem prejuízo do exposto, dado o novo recorte da obrigação, altera-se o prazo de notificação que deverá ocorrer trimestralmente.

Em relação à clarificação solicitada pela **NOS** quanto à redação das obrigações de desenvolvimento de rede, a ANACOM esclarece que estações de base devem ser instaladas em cada um dos municípios considerados de baixa densidade e em cada um dos municípios das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

Decorre do exposto nos vários entendimentos relativos ao artigo 43.º que se introduzem alterações nos seguintes termos:

«1 – (…)

a) Os titulares que passem a deter 50 MHz ficam obrigados a instalar, em todo o país, 917 estações de base macro próprias ou 9170 estações de base "*outdoor small cells*";

b) Os titulares que passem a deter entre 60 a 100 MHz ficam obrigados a instalar, em todo o país, mais 183 estações de base macro próprias ou mais 1830 estações de base "*outdoor small cells*" próprias, por cada 10 MHz acima dos 50 MHz que tenham adquirido.

2 – Para efeitos do disposto no número anterior, os titulares dos direitos de utilização de frequências estão obrigados a instalar~~, das quais~~, pelo menos, uma estação de base macro ou 10 estações de base "*outdoor small cells*", ou uma combinação dos dois tipos de estações que assegure a manutenção da relação entre ambas de 1 ~~por~~para 10:

a) ~~, devem ser instaladas~~ e~~E~~m cada ~~um dos~~ município~~s~~ de baixa densidade e em ~~todos~~ cada município~~s~~ das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores;

b) em cada município com mais de 50 mil habitantes, excetuando os municípios objeto da subalínea anterior.

~~b) Os titulares que passem a deter entre 60 a 90 MHz ficam obrigados a instalar, em todo o país, mais 183 estações de base macro ou mais 1830 estações de base "outdoor small cells", por cada 10 MHz acima dos 50 MHz que tenham adquirido, das quais, pelo menos, uma estação de base macro ou 10 estações de base "outdoor small cells", ou uma combinação dos dois tipos de estações que assegure a manutenção da relação entre ambas de 1 por 10, devem ser instaladas em cada um dos municípios de baixa densidade e em todos os municípios das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.~~

~~c) Os titulares que passem a deter 100 MHz ficam obrigados a instalar, em todo o país, 1832 estações de base macro ou 18320 estações de base~~

~~"outdoor small cells", das quais, pelo menos, duas estações de base macro ou 20 estações de base "outdoor small cells", ou uma combinação dos dois tipos de estações que assegure a manutenção da relação entre ambas de 1 por 10, devem ser instaladas em cada um dos municípios de baixa densidade e em todos os municípios das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.~~

~~2 –~~3 - ~~Em qualquer dos casos do número anterior, quando lhes for solicitada a instalação de~~ Os titulares de direitos de utilização de frequências referidos no n.º 1 ficam ainda obrigados a instalar estações de base macro ou "*outdoor small cells*", ~~por pequenas e médias empresas (PME), grandes empresas,~~ quando tal lhes for solicitado, até 2 anos após a emissão dos direitos de utilização de frequências, pelas seguintes entidades:

a) ~~h~~Hospitais~~,~~ e centros de saúde~~,~~.

b) ~~u~~Universidades, ~~e~~ outros estabelecimentos de ensino superior e outras entidades do sistema científico e tecnológico nacional~~,~~.

c) ~~p~~Portos e aeroportos~~,~~.

d) Instituição Militar.

e) Entidades gestoras ou promotoras de parques empresariais, de parques industriais ou de áreas de localização empresarial.

~~os respetivos titulares dos direitos de utilização de frequências ficam obrigados a apresentar uma proposta que responda a esses pedidos~~.

4 – As obrigações de instalação de estações a que se referem os n.ºs 2 e 3 podem ser cumpridas através de estações próprias, partilhadas ou de terceiros com recurso a ofertas grossistas.

5 – Para efeitos do cumprimento do disposto no n.º 1 do presente artigo, são apenas contabilizadas as estações de base próprias instaladas pelos titulares de direitos de utilização de frequências, incluindo as instaladas ao abrigo do disposto no n.º 3.

6~~3~~ – (…)

c) Municípios de baixa densidade, ~~são~~ os municípios do Continente identificados pela Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, designada CIC Portugal 2020, por deliberação de 26 de março de 2015, alterada em 1 de julho de 2015 e em 12 de setembro de 2018, que constam da listagem do Anexo ~~5~~ 8 que faz parte integrante do presente Regulamento;

d) Municípios com mais de 50 mil habitantes, os que constam da listagem do Anexo 9 que faz parte integrante do presente Regulamento.

7~~4~~ – (…)

8~~5~~ – Os titulares de direitos de utilização de frequências ~~referidos no n.º 1~~ estão obrigados a comunicar à ANACOM, ~~no prazo de 10 dias~~ trimestralmente, informação detalhada sobre todos os pedidos a que se refere o n.º 3, que se encontrem pendentes ou que tenham sido respondidos, e respetivas respostas ~~relativos à instalação de estações de base macro ou "*outdoor small cells*", ao abrigo do regime previsto no presente artigo, bem como a dar conhecimento quinzenal e detalhado à ANACOM da evolução das negociações referentes a esses pedidos~~, sem prejuízo de prestarem adicionalmente todas as informações relativas aos mesmos que a ANACOM solicite relativas aos mesmos.»

Decorrente destas alterações, os restantes números do artigo 43.º são renumerados.

3.7.7. Quanto à obrigação de reforço de sinal do serviço de voz (artigo 44.º):

a) Que a obrigação seja especificada em termos de cobertura de população (ao invés de território), e tendo por referência um nível de sinal que permita uma cobertura considerada "*aceitável*" (**MEO, pág. 85**);

b) Que para a R.A.A. seja contemplada uma obrigação de cobertura de 95% de cada um dos seus concelhos ou, no limite, 95% de cada uma das ilhas do arquipélago (**R.A.A., pág. 3**);

c) Que não se trata de uma obrigação específica da faixa dos 700 MHz, mas sim de uma medida que visa alterar os termos e condições previstos em direitos atribuídos no contexto de anteriores procedimentos, violando os princípios da estabilidade, da certeza e da segurança jurídica, bem como o artigo 20.º da LCE e o disposto no artigo 167.º, n.º 1 e 2 do CPA (**VODAFONE, págs. 60 e 92**) (**MEO, pág. 84 e 85**);

d) Que o prazo de cumprimento da obrigação de reforço de sinal de voz seja dilatado para 2030 (**MEO, pág. 86**);

e) Que o prazo de cumprimento da obrigação de reforço de sinal seja antecipado para 2023 em detrimento de 2025 (**JF Olalhas**);

f) Que, reconhecendo a importância das obrigações propostas no projeto de Regulamento, nomeadamente a de reforço de sinal de voz, deve, porém, existir um maior controlo para assegurar o cumprimento dessas obrigações (**JF do Rosário**).

Entendimento da ANACOM

Em relação aos vários comentários apresentados, a ANACOM entende salientar o seguinte:

A imposição de obrigações de cobertura associada à faixa dos 700 MHz conjugada com a obrigação de reforço do sinal do serviço de voz, tem o mérito de permitir que os utilizadores usufruam de uma oferta do serviço de voz mais alargada no território nacional a partir de 2025. Não obstante, atenta a neutralidade tecnológica, esta obrigação de reforço/complemento da cobertura do serviço de sinal de voz em todo o território nacional poderá ser acomodada na faixa de frequências dos 700 MHz ou em qualquer uma das faixas de frequências atualmente detidas pelos operadores titulares de DUF. Tal possibilidade permite beneficiar das tecnologias já existentes e da evolução tecnológica que ocorra até 2025 e por aí em diante.

Adicionalmente, as características da faixa dos 700 MHz, nomeadamente no que respeita às suas caraterísticas de propagação, é uma faixa vocacionada para cobertura, permitindo cobrir uma mesma área geográfica com um menor número de estações de base quando comparado com faixas de frequências mais elevadas.

Ainda, em observância do princípio da neutralidade tecnológica, importa sublinhar que caberá ao operador a escolha da tecnologia que entender mais adequada para reforço do sinal do serviço de voz com recurso à faixa dos 700 MHz. O projeto de Regulamento concede, porém, flexibilidade ao operador de, querendo, mas não estando a tal obrigado, recorrer a outras faixas para cumprir com a obrigação.

Quanto ao facto de esta obrigação não ser aplicável aos novos entrantes, é de salientar que o conjunto de obrigações que lhes são impostas difere das aplicáveis a outras empresas. É assim nesta obrigação, como também o é na obrigação de cobertura e na obrigação de acesso à rede, de que os novos entrantes são beneficiários, embora também existam obrigações em que a convergência é total, como é o caso da obrigação de desenvolvimento de rede. Não decorre das diferenças existentes, por demais justificadas, que, pelo mero facto de não lhes ser imposta uma obrigação, tal possa conduzir a uma conclusão de que não é adequada a sua imposição às demais empresas.

No que se refere à alegada compatibilidade com a RCM n.º 7-A/2020, remete-se para o entendimento incluído no ponto 2.4 *supra*, do presente relatório.

Por último, nota-se que, contrariamente ao alegado, existem outros leilões onde foram fixadas obrigações de cobertura para serviços de voz associadas à faixa dos 700 MHz. Como já constava do *benchmark* anexo ao sentido provável de decisão relativo à limitação dos DUF, de outubro de 2019, na Suécia, a disponibilização da faixa dos 700 MHz tinha associada uma obrigação de cobertura de serviços de voz e de dados.

Assim, não pode o Regulador concordar com a **MEO** e com a **VODAFONE** quanto à obrigação de reforço de cobertura de voz configurar uma alteração dos termos e condições previstos em DUF anteriormente atribuídos.

Apesar de o país apresentar uma boa cobertura para a prestação de serviços de voz, a mobilidade e a necessidade de realizar chamadas de voz fora das zonas residenciais, em especial nos municípios/freguesias do interior, é uma realidade que não pode ser negada e adiada. Com efeito, não obstante a neutralidade tecnológica e de serviços, a ANACOM continua a receber uma quantidade significativa de queixas por falta de cobertura do serviço de voz – sendo muitas delas endereçadas

aos operadores – pelo que não pode deixar de intervir, com o objetivo de mitigar este problema.

Note-se que os operadores já têm níveis de cobertura de área acima dos 95% para o serviço de voz, pelo se entende que o recorte da obrigação não introduz um ónus excessivo aos operadores. Neste contexto, a obrigação agora imposta envolve o estabelecimento do nível de sinal (permitindo uma cobertura "*Boa*") no limiar da cobertura de cada estação de base, fixando-se, deste modo, um critério uniforme para todos os operadores. Este critério de uniformização, associado à percentagem de área que já se encontra coberta, permitirá melhorar o nível de sinal onde não era "*Bom*" e que áreas geográficas atualmente com níveis deficientes de qualidade da prestação do serviço de voz, possam beneficiar de uma cobertura efetiva.

3.7.8. Quanto às obrigações de acesso à rede (artigo 45.º):

a) Que acolhe favoravelmente as disposições constantes deste artigo (**MVNO EUROPE, págs. 3 e 4**);

b) Que considera que estão em conformidade com os poderes concedidos às autoridades competentes para a aplicação do enquadramento regulamentar da UE existente, em particular, atento o artigo 5.º, n.º 2, alínea a) do Programa da Política do Espetro Radioelétrico[103], e o artigo 52.º do CECE (**MVNO EUROPE, pág. 4**);

c) Que, atento o posicionamento de Portugal, em termos de desenvolvimento de operações móveis na modalidade de MVNO, são muito importantes as obrigações de acesso à rede, devendo estas obrigações ser as que melhor promovem a concorrência no mercado (**AdC**, **págs. 10 e 11**);

d) Que **[IIC]** **[FIC]** (**AR TELECOM, pág. 3**);

e) Que entende ser da máxima importância a entrada em vigor do *roaming* nacional, permitindo assim uma cobertura 100% da rede móvel (**JF Bodiosa**);

[103] Disponível em https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:081:0007:0017:PT:PDF.

f) Que deve haver a obrigação de acesso à rede dos MNO atuais e dos que vierem a ganhar lotes no leilão, em benefício de MVNO e MVNE, em condições ilimitadas, não discriminatórias e a um preço muito acessível a todas as redes 5G (**Cidadão identificado**);

g) Que o Regulamento 560-A/2011 era mais equilibrado ao nível das obrigações de acesso à rede (**MEO, pág. 87**);

h) Que têm um carácter ambíguo (**VODAFONE, pág. 60**);

i) Que não é disponibilizada informação detalhada sobre a forma como a obrigação se produzirá (**AdC, pág. 11**) (**R.A.A., pág. 2**) **[IIC]** **[FIC]** e que **[IIC]** **[FIC]** (**AR TELECOM, pág. 4**);

j) Que **[IIC]** **[FIC]** **(NOWO/ONI, pág. 8)**;

k) Que a redação do n.º 1 do referido artigo não é clara sobre que faixas é que serão objeto de acesso, pelo que terá de se especificar:

(i) quais os operadores abrangidos por tais obrigações (**VODAFONE, págs. 60 e 61**); e

(ii) quais as faixas detidas por essas entidades, que estariam abrangidos por tais obrigações (**MVNO EUROPE, pág. 5**) (**VODAFONE, págs. 60 e 61**);

l) Que devem ser limitadas às faixas de frequências a atribuir no leilão na faixa dos 700 MHz e 3,6 GHz, não podendo ser extensíveis às demais faixas de frequência (**MEO, pág. 86**) (**VODAFONE, págs. 60 a 61**);

m) Que devem abranger todas as faixas de frequências designadas para serviços de comunicações eletrónicas terrestres (**MVNO EUROPE, pág. 5**), **[IIC]**

[redacted] **[FIC]**;

n) Que possa existir a possibilidade de os licitantes assumirem voluntariamente o compromisso de fornecerem acesso à rede de grossistas em todos as faixas de frequências que disponham, em troca, por exemplo, da redução das taxas aplicáveis ao espectro (**MVNO EUROPE, pág. 5**);

o) Que o acesso grossista tem de ser fornecido independentemente do âmbito da infraestrutura dos candidatos, dos seus sistemas (OSS/BSS) e planos de negócio, e reconhecendo o conceito de MVNE (facilitador), de modo a permitir que o beneficiário do acesso à rede grossista forneça não apenas serviços retalhistas, mas também serviços grossistas a terceiros (**MVNO EUROPE, pág. 6**);

p) Que todas as tecnologias abrangidas, ou seja, as tecnologias 2G, 3G, 4G, LTE-M, NB-IoT, 5G, e quaisquer tecnologias existentes, ou que venham a ser desenvolvidas, utilizadas pelo titular do direito de utilização de frequências, deverão ser também disponibilizadas ao abrigo da obrigação de acesso à rede grossista (**MVNO EUROPE, pág. 5**);

q) Que deve ser restrita às tecnologias 2G, 3G e 4G (tecnologias *legacy*) (**NOS, pág. 19**);

r) Que deve ser esclarecido que entidades podem beneficiar da obrigação de negociação de acordos de *roaming* nacional, nomeadamente (**NOS, pág. 57**) (**VODAFONE, págs. 61 e 62**):

(i) se uma entidade que detém previamente ou adquira no leilão 50 MHz (ou mais de 50 MHz) na faixa dos 3,6 GHz, incluindo espectro correspondente as categorias H e I, é ou não beneficiária das obrigações de acesso previstas no artigo 45.°? (**NOS, pág. 57**);

(ii) se a expressão "*até*" significa que uma entidade que adquira, por exemplo, apenas 2 x 5 MHz nos 1800 MHz terá direito a aceder a estas obrigações de acesso? (**VODAFONE, pág. 61**)

(iii) se uma entidade deve adquirir os direitos em todas as faixas referidas na alínea b) do n.º 5 para aceder a acordos de *roaming* nacional (**VODAFONE, págs. 61 e 62**);

s) Que deve de ser confirmado que a DENSE AIR não é beneficiária das obrigações de acesso previstas neste artigo (**NOS, pág. 54**);

t) Que **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, págs. 7 e 8**);

u) Que **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 9**);

v) Que estas obrigações não deveriam existir, também dada a inexistência de obrigações de cobertura para novos entrantes em determinadas faixas de frequências e sem qualquer limitação temporal ou cláusula de salvaguarda (**MEO, pág. 86**);

w) Que o acesso à rede dos operadores deveria estar condicionado a compromissos de investimento próprio (**MEO, pág. 87**) (**NOS, pág. 19**) (**VODAFONE, pág. 62**); e que o direito de os entrantes beneficiarem de acesso às redes de terceiros deve ser condicionado ao cumprimento de objetivos de cobertura e de desenvolvimento de rede própria (**NOS, pág. 19**) e limitado no tempo, nunca mais de 5 anos (**NOS, pág. 19**);

x) Que, sem conceder, no que respeita apenas a entidades que recorram a acordos de *roaming* nacional, estas deveriam comprometer-se a, no prazo de 5 anos, utilizar as frequências nas faixas adquiridas, por forma a alcançarem coberturas correspondentes à disponibilização do serviço a, pelo menos, 90% da população nacional, por meios próprios (**VODAFONE, pág. 63**);

y) Que deve ser revisto o período em que vigoram tais obrigações e não deveria ser possível manter a obrigação de negociar acordos de itinerância nacional durante todo o prazo de vigência dos novos DUF, o que também viola frontalmente o princípio da transitoriedade da regulação (**MEO, págs. 88 e 89; VODAFONE, pág. 63**), e, como tal:

(i) Deve ser definido um prazo máximo de 5 anos para vigorar esta obrigação (**VODAFONE, pág. 63**);

(ii) Deve ser eliminado o processo de revisão, previsto no n.º 8, de avaliação da manutenção de tal obrigação (**VODAFONE, pág. 63**);

z) Que seja limitado no tempo o recurso ao *roaming* para garantir o cumprimento das obrigações de cobertura (**AdC, pág. 10**);

aa) Que pode existir um efeito perverso consubstanciado na ameaça do desinvestimento nas redes dos operadores, por via da possibilidade de acordos de *roaming* nacional (**R.A.A., pág. 2**);

bb) Que não deve haver um desfasamento temporal entre o fornecimento do serviço retalhista por parte das entidades sujeitas a esta obrigação e o fornecimento do serviço grossista de acesso à rede (**MVNO EUROPE; pág. 6**);

cc) Que é fundamental que as obrigações sejam determinadas em consonância com um procedimento de análise de mercado (nos termos exigidos pelo artigo 52.º do CECE) e que, sejam periodicamente revistas, em linha com os períodos de revisão previstos na atual LCE (**MEO, pág. 90**);

dd) Que a obrigação prevista no n.º 5, de aceitar a negociação, tem de ficar sujeita a um princípio de boa-fé igualmente da parte dos operadores que procuram o acesso, devendo ser considerados os impactos nas redes e as suas limitações técnicas, como por exemplo as referidas anteriormente relativamente à implementação de *roaming* nacional (**MEO, pág. 90**);

ee) Que é fundamental uma obrigação de publicação de ofertas grossistas com preços e condições sujeitas à análise da ANACOM **[IIC]** **[FIC]** (**MVNO EUROPE, págs. 6 e 7**);

ff) Que, **[IIC]** **[FIC]** (**NOWO/ONI, pág. 9**);

gg) Que é excessiva a obrigação prevista no n.º 13 deste artigo de dar conhecimento quinzenal e detalhado da evolução das negociações referentes a estes acordos, sendo sugerida uma periodicidade trimestral – sem prejuízo de qualquer das partes envolvidas poder, querendo, informar a ANACOM em qualquer altura sobre o andamento dos processos (**MEO, pág. 92**);

hh) Que o prazo máximo de 45 dias definido no n.º 15 para se alcançar um acordo é insuficiente, devendo ser alargado para, no mínimo, 90 dias. Acresce ainda que, ao se remeter a resolução de litígios para o artigo 10.º da LCE significa, por um lado, que esta matéria pode estar sujeita a uma intervenção casuística, fonte de incerteza, e por outro, que o preço de acesso pode vir a ser determinado pela ANACOM (**MEO, pág. 92**).

Entendimento da ANACOM

A obrigação de acesso à rede, em conjunto com outras medidas incluídas no projeto de Regulamento, é concretizada com o intuito de eliminar ou minimizar algumas das barreiras ainda existentes num mercado já maduro e caracterizado pela existência de três empresas verticalmente integradas, com uma base de clientes relativamente estável e sólida, que apresentam estratégias comerciais muito alinhadas. Dadas as características do mercado (*vide* entendimentos relativos aos pontos 2.7 e 2.8 do presente relatório sobre a caracterização do mercado e as medidas para promoção da concorrência), a ANACOM entende ser necessária a definição de medidas que contribuam para que possam entrar e permanecer no mercado novas operações, com modelos de negócio diversificados, incluindo de empresas que possam já estar no mercado, mas que por não terem uma rede móvel própria, nem acesso ao espectro, podem estar a ser coartadas na sua capacidade de se afirmar comercialmente, em prejuízo da dinâmica concorrencial, da inovação e do utilizador final.

Neste contexto, assinala-se que a importância desta intervenção, e até a necessidade da sua maior densificação, é reconhecida por várias entidades como a **AdC**, a **MVNO EUROPE**, por um cidadão identificado, **[IIC]** **[FIC]**.

Quanto ao comentário da **MEO** de que o Regulamento n.º 560-A/2011 era mais equilibrado ao nível das obrigações de acesso à rede, importa salientar que passou quase uma década desde a aprovação desse Regulamento pelo que a reanálise das condições do mercado não conduz necessariamente às mesmas conclusões, nem à adoção das mesmas medidas. A este respeito recorda-se que as obrigações de acesso à rede impostas no Regulamento n.º 560-A/2011 não contribuíram para o surgimento de quaisquer operações de MVNO no mercado, como já foi abordado nos pontos 2.7 e 2.8 do presente relatório. De todo o modo, a manutenção e o reforço das obrigações de acesso à rede resultam da evolução da dinâmica concorrencial, cujo défice continua a impactar as condições de concorrência existentes no mercado, pelo que são justificadas pela necessidade de promover uma maior contestabilidade do mercado.

Aliás, em particular em relação aos acordos de *roaming* nacional o presente Regulamento difere do anterior por envolver obrigações de investimento cuja implementação é menos onerosa, mantendo-se o benefício do acesso à rede, e porque a empresa que está vinculada ao cumprimento da obrigação deve dar acesso à rede considerando a totalidade do espectro designado para SCET de que é titular.

Relativamente ao comentário da VODAFONE de que as obrigações têm um carácter ambíguo e aos comentários nomeadamente da **AdC**, e da **R.A.A.**, de que é necessária uma maior densificação, **[IIC]** **[FIC]**, remete-se antes de mais para o entendimento no capítulo 2.8 relativo às medidas para a promoção de concorrência.

Neste contexto, importa salientar que se considera que a obrigação está plenamente justificada e que é proporcional e equilibrada, sendo a que melhor dá

resposta às necessidades do mercado, garantindo flexibilidade e diversidade nas soluções grossistas, ao mesmo tempo que garante um retorno adequado da utilização das redes dos operadores móveis atuais por terceiros, que naturalmente é remunerada, promovendo o investimento contínuo nas redes, assegurando-se assim o equilíbrio entre a promoção da concorrência nos serviços a ser prestados no retalho e a promoção da concorrência nas infraestruturas.

Note-se que esta obrigação não visa desincentivar a utilização e o recurso ao espectro pelas entidades que entendem que essa é a via mais adequada ao desenvolvimento do seu negócio, mas pretende constituir-se como um instrumento para que, em complemento à utilização do espectro, possa permitir o desenvolvimento de operações em condições de concorrência efetiva. Admite-se, no entanto, que existam operações que não carecem necessariamente do acesso ao espectro para se desenvolverem, suportando-se apenas no acesso às redes já instaladas, sendo que essas operações (do tipo MVNO), na sua diversidade, também se afiguram relevantes para a dinamização da concorrência.

Uma maior densificação da obrigação de acesso, designadamente no sentido da definição de regras e disposições específicas quanto a preços e outras condições constantes nos acordos de acesso a negociar, poderia colocar em causa esse equilíbrio, potenciando, por um lado, situações de eventual dependência excessiva das redes dos operadores já instalados, ou até de desincentivo à obtenção de espectro, por outro lado também se poderia comprometer a flexibilidade que poderá ser necessária para a negociação dos acordos entre as partes. A pluralidade de modelos de negócio e de diferentes operações que podem ser concretizadas, e que podem envolver vários tipos de operações móveis virtuais, a diferentes tipos de acordos de *roaming* nacional é de tal forma ampla, que dificilmente uma obrigação poderia especificar todas as variáveis, assumindo-se assim como de muito difícil concretização e, no limite, até inconsequente, dada a quase impossibilidade de prever todas as possibilidades.

Neste contexto, não se considera adequada a imposição de uma oferta grossista para acesso à rede, pois para além de retirar a flexibilidade referida, a sua implementação revestir-se-ia de uma enorme complexidade dadas as várias soluções que podem ser desenvolvidas pelo mercado, bem como as várias componentes que as integram, tanto do ponto de vista técnico, como comercial,

incluindo as modalidades de pagamento e requisitos de qualidade de serviço. Assim, a sua adoção poderia redundar numa simplificação excessiva da realidade, em que o modelo de oferta considerado poderia não se adequar às operações que carecem do acesso à rede, e nesse caso seria uma opção muito limitativa. Ou em alternativa, teriam de ser considerados vários tipos de oferta, adaptáveis a múltiplos modelos de negócio, o que seria de difícil execução, já que o mercado pode requerer soluções muito díspares, sendo que o Regulador não tem necessariamente visibilidade sobre muitos desses negócios, nem os consegue antecipar.

Sem prejuízo, a ANACOM reconhece que no passado a concretização de entradas no mercado através da obrigação então definida não se verificou, pelo que entende que é fundamental garantir o acompanhamento do desenrolar das negociações para a concretização do acesso à rede. Neste contexto, e indo ao encontro da preocupação da **AdC**, **[IIC]** **[FIC]**, a ANACOM não deixará de atuar no âmbito das suas competências, sendo que, a sua intervenção em caso de litígio, deverá passar pela avaliação da competitividade das ofertas apresentadas pelos operadores de rede.

Aliás, estando em causa a definição de medidas que facilitem a entrada e a permanência no mercado, considera-se que tal só é realmente efetivo se os beneficiários das obrigações de acesso à rede, querendo, tiverem a possibilidade de oferecer serviços de comunicações móveis equiparáveis aos que são oferecidos pelos operadores de rede em que suportam a sua oferta.

Neste entendimento, considera-se que essas entidades deverão poder beneficiar de qualquer das tecnologias que estejam a ser usadas pelos operadores de rede. Assim, para além das tecnologias *legacy* (2G, 3G e 4G que continuarão relevantes no curto e médio prazo, também as tecnologias e sistemas 5G poderão ser essenciais para a competitividade de algumas operações no futuro próximo. Uma restrição às tecnologias *legacy*, como proposto pela **NOS**, seria uma condicionante com um impacto significativo nas ofertas dos novos entrantes, traduzindo-se numa barreira adicional à expansão das operações e à sua competitividade. Assim, é essencial o acesso a todas as tecnologias que são usadas na disponibilização de serviços suportados nas faixas de frequências para SCET detidas pelos operadores móveis. Acresce que a não inclusão na reserva de espectro das faixas relevantes

para o 5G, decorre não apenas da possibilidade de num futuro próximo as faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz poderem vir a ser usadas para o 5G, mas também da possibilidade de nos acordos de acesso à rede estarem disponíveis as várias tecnologias, incluindo o 5G.

Assim, o acesso à rede, nos termos do n.º 1 deste artigo, deve traduzir-se num acesso a todas as tecnologias que são usadas nas faixas de frequências de que os operadores são titulares, por forma a que as entidades que venham a beneficiar destas obrigações, querendo, possam prestar serviços equivalentes aos que as entidades às quais estas obrigações se aplicam oferecem aos seus clientes.

No que respeita aos operadores a quem se aplicam as obrigações de acesso à rede, bem como as faixas detidas pelos mesmos que integram estas obrigações, considera-se que o n.º 1 do artigo 45.º é explícito. Os operadores que detenham, à data de entrada em vigor do Regulamento, DUF em faixas designadas para SCET e que adquiriram 2 x 10 MHz na faixa dos 700 MHz ou, que após o leilão detenham no mínimo 50 MHz na faixa dos 3,6 GHz estão sujeitos a estas obrigações. Estes operadores terão de permitir o acesso às suas redes em condições não discriminatórias, a todas as faixas que detenham, adquiridas antes deste leilão e no mesmo.

A ANACOM entende que não se justifica limitar a obrigação de acesso à rede ao espectro na faixa dos 700 MHz e dos 3,6 GHz, o que criaria uma limitação excessiva nas operações que carecem de acesso à rede para se desenvolverem.

Tendo em conta que esta obrigação se aplica a todas as faixas de frequência designadas para SCET, a sugestão da **MVNO Europe**, de uma redução de taxas para os licitantes assumirem voluntariamente o compromisso de fornecerem acesso à rede de grossistas em todas as faixas de frequências que disponham, não é acolhida.

No que respeita ao espectro adquirido por novos entrantes que possibilite o benefício associado à obrigação de acesso a acordos de *roaming* nacional, tendo-se reponderado a medida incluída na projeto de Regulamento considera-se que seria muito limitador que tal benefício só se aplicasse a novos entrantes que adquirissem uma quantidade limitada de espectro.

Ao impor tal limite estar-se-ia a discriminar positivamente os novos entrantes que adquirissem pouco espectro. Estes poderiam entrar imediatamente no mercado, beneficiando de acordos de *roaming* nacional, enquanto que um operador com mais espectro, e que como tal estaria a assumir um maior compromisso com o mercado, estaria a ser prejudicado. Aliás, tal poderia desincentivar entradas de maior relevo no mercado, com impacto desfavorável nos benefícios para a população em geral e para o país como um todo, que advêm da presença de mais operações e de operações mais diversificadas no mercado.

Por essa razão, entende-se adequado alterar a alínea b) do n.º 5 do artigo 45.º, nos seguintes termos:

"b) Acordos de itinerância (*roaming*) nacional com terceiros que à data de entrada em vigor do presente Regulamento não detenham direitos de utilização de frequências nas faixas designadas para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e que, no termo do leilão, passem a deter~~, isolada ou conjuntamente, até 2 × 5 MHz na faixa dos 700 MHz, 2 × 5 MHz na faixa dos 900 MHz, 2 × 15 MHz na faixa dos 1800 MHz e 50 MHz na faixa dos 3,6 GHz~~ <u>direitos de utilização de frequências</u>."

Quanto às entidades que podem beneficiar destas obrigações de acesso, remete-se para o n.º 5 [alterado na alínea b)] e para o n.º 7 do artigo 45.º, e as respetivas alíneas. Note-se que uma das condições essenciais para beneficiar da obrigação de negociação de acesso à rede dos operadores mencionados no n.º 1 do artigo 45.º, é a não detenção de DUF nas faixas designadas para SCET, sendo que no caso dos acordos de *roaming* nacional, tal condição só se aplica até à data de entrada em vigor do Regulamento.

Assim, respondendo aos comentários da **NOS**, uma entidade que detenha previamente ao leilão, DUF nas faixas designadas para SCET não é beneficiária destas obrigações, o que exclui a DENSE AIR da categoria dos beneficiários.

Quanto às afirmações da **MEO**, da **NOS** e **da VODAFONE**, de que as obrigações de acesso deveriam estar condicionadas a compromissos de investimento próprio por parte dos novos entrantes e que lhes deverão ser impostas obrigações de cobertura, remete-se para o entendimento do capítulo relativo às medidas para a

promoção da concorrência, bem como para o entendimento constante do ponto 2.8.2.

A este respeito, importa salientar que a obrigação de acesso à rede que é imposta (para efeitos da obtenção de *roaming* nacional) visa contribuir para a promoção da concorrência, criando condições para eliminar ou pelo menos reduzir o impacto das barreiras à entrada e à expansão dos negócios, para que novas operações possam entrar ou afirmar-se no mercado, garantindo uma maior diversidade de ofertas ao utilizador final.

Em qualquer dos casos, o custo do espectro e da sua utilização, e o limite temporal imposto na obrigação de acesso à rede, servirá sempre como claro e material incentivo ao desenvolvimento da rede e à autonomização das operações face à dependência do acesso à rede de terceiros. A este respeito, nota-se ainda que o acordo de *roaming* nacional vigorará nas zonas geográficas em que o beneficiário não tem cobertura móvel mediante a utilização das frequências que lhe foram consignadas, clarificando-se a redação da alínea b) do n.º 7 do artigo 45.º.

Não obstante, em conformidade com o explicitado no ponto 2.8.2., entende-se que se justifica associar uma obrigação de cobertura à celebração do acordo de acesso à rede, de forma a que haja um compromisso mais efetivo de utilização das frequências.

Os níveis fixados tiveram em consideração a necessidade de não onerar excessivamente os novos entrantes com obrigações que poderiam implicar um investimento proporcionalmente muito superior ao das empresas que já se encontram no mercado, plenamente instaladas, que já têm redes com elevada dispersão e uma base de clientes muito significativa.

Assim, é alterada a alínea b) do n.º 7 e são introduzidos três novos números, 8, 9 e 18, no artigo 45.º, nos seguintes termos:

«7 (…)

b) No caso da alínea b), durante 10 anos, nas zonas geográficas em que o beneficiário não tem cobertura móvel mediante a utilização das frequências que lhe foram consignadas.

8 – As entidades beneficiárias da obrigação de acesso prevista na alínea b) do n.º 5 que celebrem um acordo de itinerância (*roaming*), ficam sujeitas a uma obrigação de cobertura móvel de 25% e de 50% da população nacional, mediante a utilização das frequências que lhe foram consignadas, respetivamente, no prazo de 3 e de 6 anos a contar da celebração do referido acordo.9 – A obrigação de cobertura fixada no número anterior considera-se cumprida com a disponibilização de um serviço de banda larga com um débito mínimo de 30 Mbps.

(…)

19 - O procedimento de verificação do cumprimento da obrigação prevista no n.º 8 é fixado em decisão autónoma da ANACOM.»

Decorrente destas alterações, os restantes números do artigo 45.º são renumerados.

Atento o exposto, a ANACOM entende que estas obrigações são as necessárias e adequadas, constituindo um estímulo ao investimento e ao desenvolvimento de rede própria e que poderão contribuir para uma maior contestabilidade do mercado.

Sobre o calendário de vigência das obrigações de acesso à rede, importa notar que este resulta da necessária ponderação dos objetivos de interesse público que estão subjacentes às medidas que integram o projeto de Regulamento, sendo que o prazo das obrigações associadas a MVNO não pode deixar de atender ao facto de envolverem operações que não têm acesso a espectro, como tal justifica-se que vigorem durante todo o período do DUF. E quanto aos acordos de *roaming* nacional, justifica-se que vigorem por um período limitado, mas que não seja tão curto que impeça o desenvolvimento do negócio, devendo permitir que o novo entrante possa ter tempo para efetuar os investimentos que lhe permitirão prosseguir a sua atividade no futuro sem depender desse acesso à rede.

Neste contexto, a ANACOM considera que o calendário estabelecido para as empresas poderem beneficiar de acordos de acesso à rede é o necessário e suficiente para lhes permitir lançar as suas ofertas e ou implementar as suas redes. Em particular quanto à obrigação de *roaming* nacional, não é verdade que a obrigação não seja limitada, uma vez que a alínea b), do n.º 7 do artigo 45.º

estabelece o seu prazo de vigência em 10 anos. Acresce que o *roaming* nacional se destina apenas a abranger as zonas geográficas em que o beneficiário não tenha cobertura móvel com recurso às suas frequências.

Não obstante, está previsto um processo de revisão que se considera de grande importância, dada a necessidade de avaliar o impacto e a necessidade da continuação da obrigação em causa, sendo que esse processo de revisão não deixará de ter em consideração as condições de mercado e o nível de concorrência do mesmo.

Sobre a afirmação da **MEO** de que é excessiva a obrigação prevista no n.º 13 (agora n.º 14) deste artigo de dar conhecimento quinzenal da evolução das negociações, sendo sugerida uma periodicidade trimestral, a ANACOM lembra que a obrigação que vigora ao abrigo do Regulamento n.º 560-A/2011 relativo ao leilão multifaixa estipula um prazo até menor (semanal). A ANACOM considera que tendo em consideração os princípios subjacentes e os objetivos de regulação inerentes à imposição desta obrigação, a periodicidade da comunicação não é excessiva, pois será aquela que permitirá um acompanhamento sistemático do desenrolar das negociações.

Quanto à alegação da **MEO** de que o prazo de 45 dias para alcançar um acordo é insuficiente, sublinha-se que não foi demonstrada a razão para a sua eventual insuficiência. Atendendo à relevância desta obrigação, considera-se que o período de negociação para se alcançar um acordo de acesso à rede é também um fator condicionante desse acesso, impactando no momento de entrada no mercado de novos operadores. A não fixação de um período para se obter este acordo ou a fixação de um período demasiado alargado prejudicaria a concretização do objetivo, podendo traduzir-se no adiamento da entrada no mercado de novos operadores, o que adiaria também os benefícios para o mercado que podem advir de novas ofertas, produtos mais diversificados e do consequente acréscimo da concorrência, pelo que a ANACOM considera que o período de 45 dias se deverá manter.

Quanto à possibilidade de o acesso grossista às redes móveis por via da regulação, sob a forma de MVNO ou de *roaming*, ter consequências na fragilidade das redes em termos de integridade e segurança, nota-se que não é explicado de que forma é que esta obrigação o poderia fazer. Aliás na maioria dos países da Europa existem

operações de MVNO, em alguns casos em número muito elevado, pelo que estas questões não parecem ter representado um obstáculo para o surgimento de novas operações.

Sem prejuízo, importa salientar que os termos do acordo relativo ao acesso serão discutidos e acordados entre o operador detentor da rede e o operador que a irá utilizar, e que os mesmos terão de respeitar todas as disposições legais e regulamentares, incluindo as relativas a segurança e integridade da rede, nomeadamente no contexto das disposições constantes do n.º 3 do artigo 41.º.

Como tal, entende-se que os procedimentos e parâmetros destinados a prevenir eventuais questões de segurança ou integridade das redes serão devidamente acautelados pelos próprios nesse âmbito e pelo cumprimento da lei.

3.7.9. Quanto à obrigação de utilização efetiva e eficiente das frequências (artigo 46.º):

a) Que deve ser detalhado o significado de "*iniciar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas*" (**MEO, pág. 93**);

b) Que a oferta de serviços deverá ser efetuada no prazo máximo de um ano e meio após a emissão dos títulos habilitantes (**JF de Olalhas**);

c) Que deve ser densificado o conceito de "*utilização efetiva e eficiente das frequências*" (**VODAFONE, pág. 92**);

d) Que deve ser prevista uma cláusula efetiva de "*use it or lose it*" que especifique, de forma objetiva, as condições de revogação dos direitos de utilização em caso de incumprimento da obrigação de utilização efetiva e eficiente do espectro (**MEO, pág. 93**);

e) Que devem ser definidos parâmetros específicos para aferir a utilização efetiva, designadamente assentes nas receitas e tráfego de clientes devidas ao uso dos direitos adquiridos, no cumprimento das obrigações, no estabelecimento de acordos de *roaming* e trabalhadores contratados relacionados com o uso dos direitos adquiridos (**VODAFONE, pág. 64**);

f) Que a ANACOM deve agir de forma célere e eficaz e num prazo máximo de 6 meses quando detetadas evidências de que o detentor do título não esteja a

prestar serviços através do recurso aos direitos adquiridos (**VODAFONE, pág. 64**).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM entende ser desnecessário detalhar o significado de "*iniciar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas*" como defende a **MEO,** pois o mesmo decorre do n.º 1 do artigo 21.º e da definição de serviços de comunicações eletrónicas que, para o que aqui releva, é mantida no CECE.

Como os interessados bem sabem, a LCE contém o regime legal aplicável às condições associadas aos DUF bem como, em caso de incumprimento das mesmas, as adequadas consequências contraordenacionais ou administrativas, sendo que estas últimas **podem** envolver, em casos extremos, a sanção mais gravosa de revogação parcial ou total, tal como se prevê no artigo 110.º da LCE. A lei prevê assim o regime que deve ser seguido, não estando expressamente prevista qualquer condição de recuperação imediata de um direito que sempre dependerá de um juízo próprio da Entidade Reguladora, no contexto das atribuições que lhe cabe prosseguir.

Sobre a possibilidade proposta pela **JF de Olalhas**, de se antecipar o prazo para o início da oferta de serviços, a ANACOM salienta que na fixação do prazo estabelecido se sopesou a necessidade de ter os serviços disponíveis ao público com a necessidade de assegurar um período de tempo suficiente para as empresas planearem e efetuarem o desenvolvimento da sua rede em condições que assegurem a qualidade necessária. Neste contexto, considera-se que a proposta poderá não ser passível de ser cumprida. Não obstante, nota-se que nada impede que um operador inicie a prestação de serviços em prazo anterior ao fixado.

A propósito das cláusulas de "*use it or lose it"* é relevante notar que o RSPG evidenciou no seu "*Report on Efficient Awards and Efficient Use of Spectrum"*, de 24 de fevereiro de 2016[104], que quaisquer cláusulas desta natureza devem ser aplicadas pelo Regulador de forma proporcional para evitar riscos que devem ser cuidadosamente ponderados. E acrescentou que mais do que corrigir ineficiências,

[104] Disponível em língua inglesa em https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/ddb735a3-a7e8-4c55-a4a5-679577c8d2bd/RSPG16-004final-Efficient_Awards_report.pdf.

estas cláusulas podem agravá-las, na medida em que incitem os titulares de direitos de utilização a utilizar o espectro de qualquer forma, podendo ainda desincentivar os interessados nos processos de atribuição, na medida em que impeçam o uso a longo termo ou retirem o valor futuro previsto pelo titular dos direitos de utilização.

Ademais se a ANACOM se focasse, isolada e simplesmente, numa ocupação do espectro, sem qualquer margem de manobra e com uma política imediatista de *use it or lose it,* prejudicaria outras atribuições conflituantes que sobre ela impendem e cuja harmonização com aquela se requer.

Quanto à densificação da condição de utilização efectiva e eficente do espectro, remete-se mais uma vez para o que é sublinhado pelo relatório do RSPG, *supra* citado, quando nele se refere que a capacidade ou os interesses económicos do titular de uma licença podem ser limitados por factores externos, de difícil previsão, pelo mesmo ou pela Entidade Reguladora, no momento da atribuição do direito de utilização do espectro, sendo dados como exemplo as situações em que o desenvolvimento da utilização de uma determinada frequência, a um nível regional/global, se revela mais lento do que era expectável (de que é exemplo a tecnologia WiMAX) ou é mesmo inexistente (como é o caso das soluções em matéria de televisão móvel).

O acima referido relatório evidencia ainda que podem existir razões perfeitamente legítimas para se ser detentor de um direito de utilização de uma determinada frequência, mas não a explorar num determinado momento: se um potencial utilizador sabe (ou está convicto) de que pode ter uma utilização para dar a uma determinada faixa, ainda que não imediata, pode decidir tentar adquirir esse espectro num leilão (que não se sucedem com frequência), deixando-o sem qualquer utilização até que haja procura ou tecnologia para a utilização desejada. Segundo o RSPG esta será uma decisão económica legítima de assegurar recursos para um desenvolvimento futuro de uma actividade económica.

Tudo isto milita no sentido de não ser possível ou adequado concretizar de forma estática, no momento da atribuição de um DUF, o que deve ser entendido como a utilização efectiva e eficiente do espectro.

A este propósito releva também uma outra posição do RSPG, de 29 de fevereiro de 2012, relativa à "*Review of Spectrum Use*"[105], na qual se salienta que "(…) *any assessment of spectrum efficiency should, at least, take all of these elements into account with the aim of determining the overall benefit to users, the economy and to society*", cujos elementos são extraídos do respetivo Anexo 2, nomeadamente:

1. Eficiência técnica: incide sobre o mérito das diferentes tecnologias possíveis para uma determinada faixa, na reutilização de frequências e quaisquer técnicas que, assentes numa determinada tecnologia, permitam a otimização da rede e o consequente aumento da capacidade.

Na prática, uma maior eficiência técnica dependerá da maior eficiência da tecnologia escolhida, havendo neste contexto que ter também em atenção o princípio da neutralidade tecnológica.

2. Eficiência funcional: incide sobre a facilidade de uso e de acesso ao serviço devido à utilização desse espectro. Nesta análise, a par com a avaliação da possibilidade de uso de uma solução alternativa ao recurso e este espectro para acesso ao serviço, deverá também avaliar-se se existem outras aplicações que possam necessitar desse espectro e que não possam ser suportados por meios alternativos como, por exemplo, a exploração da Terra por satélite. Assim, a aferição deste critério que pressupõe a comparação entre a solução atual e a(s) alternativa(s) ou, no segundo caso, a comparação entre o valor para a sociedade da aplicação alternativa e o excedente do consumidor (*consumer surplus*) do serviço em causa.

3. Eficiência económica: na escolha entre as tecnologias e aplicações possíveis para uma determinada faixa, deve ser feita uma análise dos custos e benefícios das várias opções para apurar aquela a que corresponde um maior benefício líquido socioeconómico.

4. Valor social: incide sobre o valor de uma determinada aplicação ou tecnologia para a sociedade como um todo e deve ser avaliado em termos do incentivo ao

[105] Disponível em https://rspg-spectrum.eu/rspg-opinions-main-deliverables/.

desenvolvimento, o contributo para a cultura, defesa e segurança, entre outros. Reconhecidamente este será o parâmetro mais difícil de quantificar.

Em suma, a utilização eficiente do espectro não se resume somente a aspectos técnicos e económicos quantificáveis, mas envolve ainda fatores indeterminados, como a implementação de determinados serviços (que estão dependentes da maturidade das tecnologias), e subjetivos, como o seu impacto social, isto é., do ponto de vista do utilizador.

Cabe, assim, à ANACOM, no exercício da sua discricionariedade técnica, avaliar, a todo o momento, a utilização que é feita do espectro, considerando as diferentes variantes de eficiência (designadamente funcional, técnica e económica) face ao benefício/prejuízo que daí pode advir para os detentores de direitos de utilização, para os utilizadores, para a sociedade e naturalmente para a economia, sectorial e, em geral, do País.

Acresce que o quadro legal aplicável (incluindo aquele que decorre do CECE) admite que, dentro da sua margem de livre apreciação, o Regulador percorra a panóplia de medidas ao seu dispor (das recomendações às medidas corretivas e até às suspensões ou as mais gravosas revogações) para, com base em juízos de proporcionalidade, atuar sobre os casos concretos de uma qualquer entidade a quem tenha sido atribuído um direito de utilizar espectro. Por todo o exposto, a ANACOM não vê razões para alterar o teor do artigo 46.º do projeto de Regulamento.

3.7.10. Quanto à transmissão e locação de direitos (artigo 47.º):

a) Que o prazo mínimo para inibição de transmissão ou locação dos direitos atribuídos a qualquer dos vencedores, contado a partir do início da oferta de serviços mediante a utilização das frequências consignadas, seja ampliado de 2 para 5 anos (**VODAFONE, pág. 65**);

b) Que os novos entrantes devem, durante um período de 5 anos, ficar impedidos de proceder à locação e transmissão de direitos, incluindo a venda da empresa (**NOS, pág. 53**).

Entendimento da ANACOM

Sem prejuízo de se remeter para entendimento constante do ponto 3.1.1 c), a ANACOM não antevê razões nem foram apresentados argumentos sustentados para aumentar o período de restrição da transmissão e locação de direitos, nem mesmo quando estão em causa DUF atribuídos a novos entrantes, não se antevendo fundamentos para que estes sejam colocados em situação distinta das demais empresas, no que se refere a esta condição. A ANACOM (e seguramente os interessados e os operadores presentes no mercado) não encontra motivação para limitar o potencial do comércio secundário de espectro.

Não obstante, nota-se que a eventual transmissão ou locação do DUF ou mesmo a eventual cessão de uma posição social não gera necessariamente e por si só uma distorção no mercado, dependendo do posicionamento no mercado da empresa transmissária/locatária/adquirente e da quantidade de espectro que detenha. E, num tal cenário, a ANACOM não deixará de exercer as suas competências nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 34.º e 35.º da LCE ou de emitir parecer no âmbito de operações de concentração notificadas à Autoridade da Concorrência e que envolvem DUF.

3.7.11. Quanto ao prazo do direito de utilização de frequências (artigo 48.º):

a) Que se clarifique que o termo dos direitos no caso das categorias H e I, direitos na faixa dos 3,6 GHz sujeitos a restrições, coincide com o dos restantes DUF que sejam atribuídos no âmbito deste leilão (**VODAFONE, pág. 65**);

b) Que não se sabe a partir de que data o DUF na faixa dos 3,6 GHz (sujeito a restrições) começa a contar e que se clarifique que o prazo de 20 anos começa a contar a partir do momento em que o direito é adquirido, por oposição à data em que cessem as restrições (**MEO, págs. 46 e 94**).

Entendimento da ANACOM

Em conformidade com o disposto neste artigo, os DUF objeto do leilão, incluindo os relativos às categorias H e I, serão atribuídos pelo prazo de 20 anos, que se conta da data de emissão dos respetivos títulos, a qual obedece ao disposto no artigo 40.º.

3.8 Quanto às disposições finais: artigo 49.º e artigo 50.º

3.8.1. Quanto à entrada em vigor (artigo 50.º):

a) Que, não obstante a prévia clarificação da ANACOM de que o início do leilão não corresponde ao início da fase de licitação, mantém-se o entendimento de que um mês entre o conhecimento das regras finais e o início do leilão é insuficiente e reflete-se na compressão dos prazos de ações inerentes à preparação da fase de licitação (**NOS, pág. 50)**;

b) Que o período que medeia entre a publicação das regras finais e o início da fase de licitação deverá aproximar-se da média do *benchmarking* europeu, de 4,5 meses, não devendo ser inferior a 3 meses (**NOS, págs. 50 e 51**).

Entendimento da ANACOM

Tal como já se referiu *supra*, a ANACOM, sopesando alguns dos comentários apresentados pelos interessados sobre prazos, entendeu estender, designadamente, o prazo de apresentação de candidaturas de 12 para 15 dias. Todavia e dado que os interessados já conhecem desde o início do ano o sentido geral do projeto de Regulamento, tendo assim tido tempo para preparar a sua estratégia, esta Autoridade entende que deve manter inalterada a norma de entrada em vigor, pelo que o Regulamento do Leilão entrará em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

3.9 Quanto às condições técnicas associadas às frequências: Anexo 1

3.9.1. Quanto às condições técnicas gerais (ponto 1 do **Anexo 1**):

a) Que é importante garantir que não existe interferência nociva no serviço de televisão digital terrestre que opere em faixas adjacentes à dos 700 MHz (Entidade Reguladora para a Comunicação Social - **ERC**);

b) Que a preocupação indicada em a) se reveste de especial acuidade na hipótese de a MEO, atual titular do direito relativo à TDT, vir a adquirir direitos na faixa dos 700 MHz e passar aí a desenvolver operações de natureza diversa (**ERC**).

Entendimento da ANACOM

Conforme a ANACOM já manifestou noutras sedes, a alteração da frequência operada no serviço de TDT para a faixa dos sub-700 MHz não influenciará a qualidade ou a quantidade dos serviços já existentes e dos que possam vir a ser disponibilizados nessa rede. Em todo o caso, não obstante as condições impostas na utilização da faixa dos 700 MHz visarem a minimização do risco de interferências na receção da TDT, esta Autoridade não deixará, naturalmente, de monitorizar eventuais situações potencialmente geradoras de interferências e de garantir que as mesmas são resolvidas.

Por outro lado, aos operadores que vierem a deter DUF correspondentes ao espectro que foi libertado na faixa dos 700 MHz e designado para SCET, é imposto o cumprimento de condições técnicas e operacionais identificadas na Decisão 2016/687/UE, que se suporta nos relatórios da CEPT 53 e 60. Adicionalmente, de acordo com o regime legal aplicável ao licenciamento radioelétrico (Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, na sua redação em vigor), os operadores – enquanto utilizadores de redes e estações de radiocomunicações – devem abster-se de provocar interferências noutras redes e estações de radiocomunicações (artigo 10.º, n.º 1, al. b) *in fine*), não podendo, a instalação de estações de radiocomunicações e respetivos acessórios, causar interferências em estações que tenham direito a proteção ou na receção de emissões de radiodifusão (artigo 21.º, n.º 1, alínea b).

Neste contexto, quanto à possibilidade de a MEO vir a adquirir espectro na faixa dos 700 MHz, releva-se que as condições associadas à utilização da faixa, designadamente para proteção da TDT, têm de ser cumpridas por qualquer dos operadores a quem venham a ser atribuídos direitos nessa faixa para a prestação de SCET.

3.9.2. Quanto às condições técnicas específicas associadas à faixa dos 700 MHz (ponto 2.1 do **Anexo 1**):

a) Que as utilizações em causa para a faixa dos 700 MHz não afetam as frequências relevantes para as atividades meteorológicas, nomeadamente os

1400-1427 MHz e 1675-1710 MHz, da Organização Meteorológica Mundial (OMM) (Instituto Português do Mar e da Atmosfera - **IPMA**).

Entendimento da ANACOM

Regista-se o contributo do **IPMA** que, referindo-se aos serviços relevantes para a atividade meteorológica, corrobora as condições técnicas patentes no projeto de Regulamento. Não são, em conformidade, necessárias alterações às condições técnicas relativas à faixa em questão.

3.9.3. Quanto às condições técnicas específicas associadas à faixa dos 900 e 1800 MHz (ponto 2.2 do **Anexo 1**):

a) Que as utilizações em causa para a faixa dos 900 e 1800 MHz não afetam as frequências relevantes para a OMM (**IPMA**).

Entendimento da ANACOM

Em relação à pronúncia do **IPMA**, salienta-se que, no que respeita aos serviços relevantes para a atividade meteorológica, não são necessárias alterações às condições técnicas relativas às faixas em questão.

3.9.4. Quanto às condições técnicas específicas associadas à faixa dos 2,1 GHz (ponto 2.3 do **Anexo 1**):

a) Que, tendo em conta a proximidade entre a faixa dos 2,1 GHz e o espectro essencial para o sistema de operações de investigação no espaço (faixa entre 2025-2110 MHz e 2200-2290 MHz), bem como a existência de estudos demonstrativos que os serviços referidos não são compatíveis com uma elevada densidade de aplicações móveis, esta nova utilização da faixa dos 2,1 GHz é preocupante (**IPMA**);

b) Que deve ser refletida nas condições técnicas relativas a esta faixa a nova Decisão de Execução da UE entretanto aprovada, designadamente a Decisão de Execução (UE) 2020/667, de 6 de maio de 2020, que altera a Decisão 2012/688/UE no que respeita à atualização de determinadas condições

técnicas aplicáveis às faixas dos 1920-1980 e de 2110-2170 MHz (**NOS, págs. 60 e 61**).

Entendimento da ANACOM

Em relação ao comentário do **IPMA**, a ANACOM realça que a utilização de elevada densidade de aplicações móveis impossibilitou a identificação das faixas dos 2025-2110 MHz e dos 2200-2290 MHz para IMT (nos termos da recomendação UIT-R SA.1154), tal como concluem os estudos realizados e vertidos no relatório da CEPT ERC 65, aprovado em novembro de 1999, sobre a utilização da tecnologia 3G. Quanto à proteção do serviço de exploração da terra por satélite, a operar nos 2025-2110 MHz, os estudos concluíram que sendo aplicadas condições específicas ao IMT na utilização da faixa dos 2110-2170 MHz (banda de guarda de 300 kHz) as eventuais interferências seriam mitigadas.

No entanto, a Decisão de Execução (UE) 2020/667, de 6 de maio de 2020, que altera a Decisão 2012/688/UE, prevê que as bandas de guarda, de 300 kHz como acima referidas, possam ser eliminadas, sem prejuízo de se manterem salvaguardadas a proteção aos serviços espaciais.

Deste modo, a referida Decisão de Execução carece de uma medida de implementação nacional, relativa, designadamente à quantidade de espectro utilizável e às condições de proteção de serviços adjacentes, pelo que em devido tempo a mesma será submetida à auscultação pública.

3.9.5. Quanto às condições técnicas específicas associadas à faixa dos 2,6 GHz (ponto 2.4 do **Anexo 1**):

a) Que, não obstante, atualmente não existirem radares meteorológicos a operar na banda S, para prevenir que no futuro tal possa ser necessário, o nível das emissões espúrias admitido para os lotes no extremo superior da faixa dos 2,6 GHz deve ser limitado a um máximo de -30 dBm/MHz (**IPMA**);

b) Que, para prevenir um uso ineficiente do espectro por ausência de acordo entre operadores e caso os direitos nesta faixa venham a ser adquiridos por diferentes entidades, deve o Regulamento prever a intervenção da ANACOM

em caso de desacordo entre os operadores sobre a solução de sincronismo a adotar para a faixa dos 2,6 GHz (TDD) (**NOS, págs. 59 e 60**);

c) Que, na concretização da intervenção da ANACOM a que se refere a alínea anterior, deve o Regulamento estabelecer um prazo após o qual, na falta de acordo, a ANACOM deve decidir sobre a solução que garanta o sincronismo após a consulta aos titulares de direitos na faixa em questão (**NOS, págs. 59 e 60**);

d) Que deve ser refletida nas condições técnicas relativas a esta faixa a nova Decisão de Execução da UE entretanto aprovada, designadamente, a Decisão de Execução (UE) 2020/636, de 8 de maio de 2020, que altera a Decisão 2008/477/CE para atualizar determinadas condições técnicas aplicáveis à faixa dos 2500-2690 MHz (**NOS, págs. 60 e 61**).

Entendimento da ANACOM

Em relação à eventual futura utilização de radares meteorológicos na banda S, a ANACOM realça que, nos termos da Decisão 2008/477/CE e da Decisão de Execução (UE) da Comissão 2020/636 (Decisão 2020/636/UE)[106], de 8 de maio 2020, o nível de p.i.r.e. definido, para a operação na faixa dos 2620-2695 MHz, é de 4 dBm/MHz. De acordo com as normas harmonizadas vigentes as emissões fora de banda não podem ultrapassar o nível de -13 dBm/MHz, e as emissões espúrias (a partir dos 2730 MHz) não podem ultrapassar o nível de -30 dBm/MHz, confirmando por isso o nível indicado pelo **IPMA**. Sem prejuízo do exposto, no âmbito do licenciamento de radares meteorológicos adicionais, serão equacionadas as questões de compatibilidade aplicáveis ao pedido em causa.

De referir ainda que tendo, entretanto, sido implementada a Decisão 2020/636/UE, a utilização da faixa por sistemas terrestres capazes de fornecer serviços de comunicações eletrónicas, em regime de não exclusividade, deverá respeitar os parâmetros estabelecidos no correspondente anexo.

[106] Decisão que altera a Decisão 2008/477/CE no respeitante à atualização de determinadas condições técnicas aplicáveis à faixa de frequências de 2500-2690 MHz, a qual visa adequar a faixa de frequências de 2500-2690 MHz à implantação da tecnologia 5G (Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0636&from=PT).

Assim, são alteradas as condições técnicas do novo ponto 2.4. do **Anexo 1**, nos seguintes termos:

«**2.4. Condições para a faixa de frequências dos 2,6 GHz**

As condições técnicas de utilização desta faixa encontram-se identificadas na Decisão de Execução (EU) 2020/636/UE da Comissão, de 8 de maio de 2020, que altera a Decisão 2008/477/CE no respeitante à atualização de determinadas condições técnicas aplicáveis à faixa de frequências de 2500-2690 MHz, a qual visa adequar a faixa de frequências de 2500-2690 MHz à implantação da tecnologia 5G ~~2008/477/CE , de 13 de junho de 2008~~.

~~**O lote de 25 MHz (TDD) está sujeito a um nível máximo de potência radiada (p.i.r.e.) de +25dBm/5MHz, no primeiro bloco de 5 MHz (caso não seja detido pelo mesmo titular que o direito de utilização do espectro na faixa dos 2570-2595 MHz, ou na ausência de sincronização entre as duas redes TDD) e no último bloco de 5 MHz.**~~

~~**As estações de base TDD e FDD estão sujeitas a um nível máximo de potência radiada (p.i.r.e.) de +61dBm/5MHz.**~~**»**

Em relação à proposta da **NOS** de uma maior concretização da intervenção da ANACOM em caso de desacordo sobre a solução de sincronismo a adotar nesta faixa, considerou-se que estando apenas envolvidos um máximo de dois operadores, a obtenção de um acordo de sincronismo não se revestiria de elevada complexidade. Consequentemente, optou-se por não detalhar no projeto de Regulamento uma eventual intervenção da ANACOM. Sem prejuízo, salienta-se que a ANACOM está incumbida de promover o uso eficiente do espectro e, tendo esse objetivo por base, sendo necessário, estará disponível para, no âmbito de uma negociação entre operadores, auxiliar na identificação da solução de sincronismo mais adequada.

3.9.6. Quanto às condições técnicas específicas associadas à faixa dos 3,6 GHz (ponto 5 do **Anexo 1**):

a) Que, atenta a relevância das operações de meteorologia na faixa de frequências entre os 3400 MHz e os 4200 MHz a nível internacional e a

utilização em Portugal da portadora nos 3848,2525 MHz do serviço fixo por satélite (SFS) para a distribuição de dados meteorológicos, é importante preservar a referida faixa livre de interferências nocivas (**IPMA**);

b) Que se clarifique porque a proteção ao SFS apenas incide sobre o intervalo de 1 MHz (3759,5-3760,5 MHz) (**MEO, pág. 94**);

c) Que a aplicação do Quadro 7 do Anexo técnico da Decisão 2019/235/UE seja clarificada (**MEO, pág. 94**);

d) Que os valores do Quadro 7 não garantem que o sinal emitido junto às estações de receção de satélite seja inferior a -188 dBm/560 kHz, devendo em alternativa esse valor ser fixado 30 dB abaixo de -155 dBm/MHz[107], portanto, em -185 dBm/MHz (**MEO, págs. 94 e 95**);

e) Que se esclareça a priorização em caso de interferência no intervalo 3400-3759,5 e 3760,5-4200 MHz, nomeadamente se a licença do SFS irá prevalecer sobre os direitos para SCET interferentes (**MEO, pág. 94**);

f) Que se clarifique o enquadramento da servidão radioelétrica da estação terra de Sintra (Decreto Regulamentar n.º 38/79 de 5 de julho) no futuro contexto do 5G (**MEO, pág. 94**);

g) Que, para prevenir o uso ineficiente do espectro por ausência de acordo entre operadores, deve o Regulamento prever a intervenção da ANACOM em caso de desacordo entre os operadores envolvidos acerca da solução de sincronismo a adotar para a faixa dos 3,6 GHz (TDD) (**NOS, págs. 59 e 60**);

h) Que na concretização da intervenção da ANACOM deve o Regulamento estabelecer um prazo após o qual, na falta de acordo, a ANACOM tome uma decisão que, após consulta aos titulares de direitos na faixa em questão, garanta o sincronismo (**NOS, págs. 59 e 60**);

i) Que deve ser criado um grupo de trabalho, a funcionar paralelamente ao leilão e envolvendo o regulador e os diversos operadores, que vise alcançar um

[107] Nível de sinal mais reduzido que o SFS da MEO possui junto à antena recetora.

entendimento amplo sobre o padrão a aplicar à faixa dos 3,6 GHz (TDD) e respetivos requisitos de sincronismo (**VODAFONE, pág. 67**).

Entendimento da ANACOM

Em relação à proteção das estações de receção do serviço fixo por satélite (SFS) importa esclarecer o seguinte:

A. À data da publicação do projeto de Regulamento, existia uma estação do SFS licenciada, com a frequência de receção nos 3760 MHz e, de acordo com os dados disponíveis, com largura de banda de 560 kHz (i.e., <1 MHz). Desta forma, a ANACOM calculou o nível máximo de sinal para as emissões em co-canal, tendo definido – de acordo com os critérios de proteção – o nível de -188 dBm/560 kHz, e uma zona de coordenação de 5 km. A **MEO**, durante a auscultação ao mercado que decorreu em 2018, indicou que o nível seria de -185 dBm/MHz, confirmando o valor definido pela ANACOM. Quanto aos níveis máximos em canal adjacente, a ANACOM remeteu para o Quadro 7 do Anexo da Decisão 2019/235/UE, com as devidas adaptações quanto às faixas de guarda existentes (diferença entre os extremos das portadoras das estações dos operadores SCET e do SFS).

B. Por despacho DE 9372020 DGE2, de 26 de junho de 2020, a licença radioelétrica da estação de SFS que operava nos 3700-3800 MHz foi revogada. Desta forma, mantêm-se apenas os requisitos relativos à proteção das estações de receção do SFS que operam nos 3800-4200 MHz, aplicando-lhes os limites do acima referido Quadro 7. Remetendo para esse quadro e atendendo às clarificações solicitadas, importa salientar:

B.1) considerando **P_{MAX} [dBm]**, o valor máximo da potência média da portadora para a estação de base (medida como potência isotrópica radiada equivalente (p.i.r.e.) por antena ou, no caso de implementação de sistemas de antenas ativas – AAS –, a potência total radiada por portadora por célula), de 68 dBm/5 MHz,

B.1.1.) até aos 3805 MHz, o nível máximo de p.i.r.e. das estações de base que não implementem AAS (não-AAS), é de Min (P_{MAX} – 40; 21) = 21 dBm/5 MHz, porquanto as estações que implementem AAS encontram-se limitadas a 16 dBm/5 MHz;

B.1.2.) na subfaixa 3805-3810 MHz, os níveis estabelecidos são de, respetivamente,15 dBm/5 MHz (não-AAS) e de 12 dBm/5 MHz (AAS);

B.1.3.) na subfaixa 3810-3840 MHz, os níveis estabelecidos são de, respetivamente, 13 dBm/5 MHz (não-AAS) e de 1 dBm/5 MHz (AAS);

B.1.4.) acima dos 3840 MHz, os níveis estabelecidos são de, respetivamente, -2 dBm/5 MHz (não-AAS) e de -14 dBm/5 MHz (AAS).

C. Tratando-se de estações de receção, nos termos do QNAF, na secção de "*Isenção de licença de estação*"[108], as estações SFS deverão operar numa base de não proteção relativamente a estações ou redes de radiocomunicações licenciadas. Em relação à estação de SFS, referida pela **MEO**, nota-se que a servidão radioelétrica sobre as respetivas zonas confinantes, constituída pelo Decreto Regulamentar n.º 38/79, de 5 de julho, assegura a devida proteção daquele centro radioelétrico, proibindo, designadamente a instalação de estruturas metálicas, a construção de edifícios que ultrapassem a cota de 181 metros ou a instalação de linhas aéreas na zona de libertação primária e em parte da zona secundária.

D. Em relação às questões de sincronismo, nota-se que o projeto de Regulamento já prevê que a ANACOM, em articulação com a autoridade espanhola, deverá agendar reuniões entre os titulares de direitos de utilização de frequências em Portugal e em Espanha com vista a incentivar um acordo de coordenação nas zonas fronteiriças (*vide* ponto 1 do **Anexo 1** do Regulamento).

A nível nacional, o projeto de Regulamento evidencia a necessidade de serem imposto limites mais restritivos no caso de uma operação não-síncrona, pelo que se entende que existe um incentivo para que os operadores que venham a deter DUF cheguem a acordo sobre o sincronismo das suas redes, prevendo, desde logo, que a ANACOM possa promover reunião nesse sentido (*vide* ponto 5 do mesmo anexo, relativo às condições específicas para a faixa dos 3,6 GHz).

Em face das pronúncias recebidas, no sentido de conceder maiores garantias para a celebração de um acordo entre os detentores de DUF, considerando, designadamente, que a falta de acordo relativamente ao sincronismo redundaria

[108] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=348130.

num uso menos eficiente do espectro, e a par da promoção de reuniões entre os titulares de direitos em Portugal e em Espanha, a ANACOM entende adequado promover a criação, a nível nacional, de um grupo de trabalho com os detentores de DUF, com o intuito exclusivo de facilitar a celebração do acordo relativo ao sincronismo, incluindo, em caso de impasse, mediar essa negociação com o objetivo de incentivar uma solução técnica que maximize o uso eficiente do espectro.

Por último, ainda que se reconheça a relevância da celebração atempada dos referidos acordos, nota-se que, só após a realização do leilão será possível conhecer os titulares de direitos nesta faixa, pelo que não será exequível que tal ocorra em simultâneo com a realização do leilão.

Face ao exposto, as condições técnicas associadas à faixa dos 3,6 GHz serão alteradas, no sentido de remover as restrições impostas para proteger a estação do SFS que operava nos 3760 MHz (eliminando-se a alínea a) do ponto 2.5 do **Anexo 1** do projeto de Regulamento), de adicionar uma disposição relativa à Servidão Radioelétrica da estação do Serviço Fixo por Satélite e de prever que a ANACOM irá promover a criação de um grupo de trabalho com os detentores de DUF, de modo a viabilizar uma operação síncrona.

Assim, o projeto de Regulamento, no ponto 2.5 do **Anexo 1** será alterado, de forma a numerar os vários subpontos, alterando os primeiros subpontos (agora 2.5.1. e 2.5.2.) e acrescentando-se um subponto (2.5.4.), nos seguintes termos:

«2.5.1. (…)

O sincronismo entre as redes dos vários titulares de direitos de utilização nesta faixa deve ser assegurado por acordo entre os mesmos, atendendo às especificidades das tecnologias e implementação das suas redes. De notar, porém, que, nos termos do Anexo à Decisão 2019/235/UE, a operação não-sincronizada obrigará à implementação de limites de emissão mais restritivos, incentivando-se os titulares de direitos de utilização deste espectro a acordarem esse sincronismo~~, podendo a ANACOM promover uma reunião para esse efeito~~. A ANACOM irá promover reuniões visando a celebração de acordo(s) entre operadores para esse efeito.»

«2.5.2. (…)

O relatório ECC 254 "*Operational guidelines for spectrum sharing to support the implementation of the current ECC framework in the 3600-3800 MHz range*" identifica um conjunto de medidas visando a proteção do SFS, devendo os titulares de direitos de utilização de frequências na faixa dos 3,4-3,8 GHz assegurar que~~3,6 GHz cumprir, em conformidade, as seguintes condições:~~

~~**a) Para proteger a estação SFS que opera na faixa dos 3759,5-3760,5 MHz:**~~

~~**a potência recebida junto à antena do recetor SFS deverá ser limitada a -188 dBm/560 kHz;**~~

~~**a implementação de estações de Serviços de Comunicações Eletrónicas Terrestres a uma distância mínima de 5 km, da estação do SFS, deverá ser coordenada com o operador da estação terrena(14).**~~

~~**b) Nas faixas dos 3,400-3,7595 MHz e dos 3,7605-3,800 MHz,** ~~**as emissões das MEB ~~deverão ser~~ são limitadas aos níveis apresentados no quadro 7 do Anexo técnico da Decisão 2019/235/UE, com as devidas adaptações quanto às faixas de guarda existentes (diferença entre os extremos das portadoras das estações dos operadores SCET e do SFS) de modo a proteger as estações do SFS que operam na subfaixa ~~3,7-3,8 GHz ou na subfaixa~~ 3,8-4,2 GHz.»**

«2.5.4. A implementação de estações de base obedece aos termos da servidão radioelétrica constituída pelo Decreto Regulamentar n.º 38/79, de 5 de julho.

3.10 Quanto às listas de municípios

3.10.1. Sobre as listas de freguesias/municípios referidas no projeto de Regulamento, foi solicitado:

a) Que sejam também listadas no Anexo 4 as freguesias da R.A.M. e da R.A.A. (**MEO, pág. 95**);

b) Que seja indicada a carta administrativa oficial de Portugal (CAOP) usada como referência (**MEO, pág. 95**).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM relembra que a Deliberação da Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) de 2020, que identifica as freguesias/municípios de baixa densidade, utiliza como referência a CAOP2013, pelo que naturalmente também é esta que se aplica no Regulamento do leilão.

Em relação à listagem das freguesias da R.A.A. e R.A.M., a ANACOM irá incluí-las no novo **Anexo 5**.

4 CONCLUSÕES

Em conformidade com os fundamentos que constam dos entendimentos respetivos, a ANACOM entende introduzir alterações nos artigos seguintes:

- Artigo 2.º, alínea k);
- Artigo 4.º, n.º 2, alínea d);
- Artigo 7.º, n.os 1 e 2;
- Artigo 11.º, n.os 1, 2 e 3;
- Artigo 12.º, n.º 4;
- Artigo 13.º, n.º 1, alínea f);
- Artigo 14.º, n.os 1 e 2;
- Artigo 15.º, n.º 5, alíneas a) e b) e n.º 7;
- Artigo 20.º, n.º 3;
- Artigo 21.º, n.º 1;
- Artigo 23.º, n.º 3;
- Artigo 24.º, n.º 1, alínea c);
- Artigo 25.º, n.º 5;
- Artigo 28.º, n.º 2;
- Artigo 29.º, n.º 5;
- Artigo 30.º, n.os 5, 6 e 7;
- Artigo 31.º
- Artigo 33.º n.º 3
- Artigo 35.º, n.º 7
- Artigo 38.º, n.os 1, 3, 4, 8, 10 e 11;
- Artigo 40.º, n.º 1;
- Artigo 42.º, n.os 1 a 8;
- Artigo 43.º, n.os 1 a 6 (novos) e 8;
- Artigo 45.º, n.º 5, alínea b), n.º 7 alínea b), n.os 8 e 9 (novo) e n.º 19 (novo);
- Anexos 1, 2, 3, 5 (novo), 6 (novo), 7 (novo).

Adicionalmente, foram introduzidos alguns ajustes editoriais que, pela sua natureza, não são evidenciados nos entendimentos e na listagem *supra*.

Anexo 1: Lista de entidades que responderam à consulta pública

Entidades Reguladoras, organismos de Estado e instituições diversas (14):

1. ANA - Aeroportos de Portugal S.A (ANA-AEROPORTOS)
2. Associação de Recursos Ambientais e Alternativos - Portugal (ARAA-PT)
3. Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)
4. Autoridade da Concorrência (AdC)
5. Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS)
6. Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM-TM)
7. Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)
8. Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)
9. Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA) veiculada pelo Ministério do Mar
10. MVNO Europe
11. Secretaria de Estado do Cinema, Audiovisual e Media (SECAM)
12. Secretário Geral do Ministério da Administração Interna (SG-MAI);
13. Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas do Governo Regional dos Açores (R.A.A.)
14. Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares da Região Autónoma da Madeira (R.A.M.)

Empresas, incluindo operadores (9 empresas, 8 contributos):

1. AR Telecom - Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A. (AR TELECOM)
2. Dense Air Portugal, Unipessoal, Lda. (DENSE AIR)
3. EDP Distribuição - Energia, S.A. (EDPD)
4. Ericsson Telecomunicações, Lda. (ERICSSON)
5. MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO)
6. NOS Comunicações, S.A. (NOS)
7. NOWO Communications, S.A. (NOWO) e ONITELECOM – INFOCOMUNICAÇÕES S.A. (ONI) (contributo conjunto) (NOWO/ONI)
8. VODAFONE PORTUGAL - Comunicações Pessoais, S.A. (VODAFONE).

Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia (78):

1. Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha
2. Câmara Municipal de Boticas
3. Câmara Municipal de Campo Maior
4. Câmara Municipal da Chamusca
5. Câmara Municipal de Loures

6. Câmara Municipal de Mafra
7. Câmara Municipal de Miranda do Corvo
8. Câmara Municipal de Mirandela
9. Câmara Municipal de Mondim de Basto
10. Câmara Municipal de Ourém
11. Câmara Municipal de Portalegre
12. Câmara Municipal de Porto de Mós
13. Câmara Municipal de Salvaterra de Magos
14. Câmara Municipal de São João da Pesqueira
15. Câmara Municipal de Serpa
16. Câmara Municipal de Setúbal
17. Câmara Municipal de Tondela
18. Câmara Municipal de Torres Vedras
19. Câmara Municipal de Vila Velha de Ródão
20. Câmara Municipal de Vila Viçosa
21. Junta de Freguesia de Abrã
22. Junta de Freguesia de Alcobertas
23. Junta de Freguesia de Almancil
24. Junta de Freguesia de Alpalhão
25. Junta de Freguesia de Azinhoso
26. Junta de Freguesia de Barão de S. Miguel
27. Junta de Freguesia de Bodiosa
28. Junta de Freguesia de Campeã
29. Junta de Freguesia de Carvoeiro (Mação)
30. Junta de Freguesia de Castelo de Penalva
31. Junta de Freguesia de Caxarias
32. Junta de Freguesia de Côta
33. Junta de Freguesia de Edrosa
34. Junta de Freguesia de Fanhões
35. Junta de Freguesia de Galveias
36. Junta de Freguesia da Junqueira (Vila do Conde)
37. Junta de Freguesia de Landeira
38. Junta de Freguesia de Luz (Mourão)
39. Junta de Freguesia de Mira de Aire
40. Junta de Freguesia de Nagoselo do Douro
41. Junta de Freguesia de Olalhas
42. Junta de Freguesia de Pampilhosa da Serra
43. Junta de Freguesia de Paus

44. Junta de Freguesia de Picote
45. Junta de Freguesia de Pinheiros (Monção)
46. Junta de Freguesia de Pinho (São Pedro do Sul)
47. Junta de Freguesia de Pombeiro da Beira
48. Junta de Freguesia de Portimão
49. Junta de Freguesia de Queimadela (Armamar)
50. Junta de Freguesia da Ribeirinha (Ilha do Pico)
51. Junta de Freguesia do Rosário
52. Junta de Freguesia de São Bento – Porto de Mós
53. Junta de Freguesia de São Bento do Mato – Azaruja
54. Junta de Freguesia de São Félix
55. Junta de Freguesia de São Martinho do Peso
56. Junta de Freguesia de São Pedro de Agostém
57. Junta de Freguesia de São Pedro do Esteval
58. Junta de Freguesia de São Vicente da Raia
59. Junta de Freguesia de Santo André das Tojeiras
60. Junta de Freguesia de Sarzedas
61. Junta de Freguesia de Sátão
62. Junta de Freguesia de Serra de Água
63. Junta de Freguesia de Soalhães
64. Junta de Freguesia de Travanca (Amarante)
65. Junta de Freguesia de Urqueira
66. Junta de Freguesia de Valoura
67. Junta de Freguesia de Vilar (Cadaval)
68. União de Freguesias de Alcácer do Sal e de Santa Susana
69. União de Freguesias de Cernache do Bonjardim, Nesperal e Palhais
70. União de Freguesias de Ferreirim e Macieira
71. União de Freguesias de Mouçós e Lamares
72. União de Freguesias de Reguengo e São Julião
73. União de Freguesias de Rio de Couros e Casal dos Bernardos
74. União de Freguesias de Santiago do Cacém, Santa Cruz e S. Bartolomeu da Serra
75. União de Freguesias de São Miguel, Santa Eufémia e Rabaçal
76. União de Freguesias de Teixeira e Teixeiró
77. União de Freguesias de Travanca e Santa Cruz
78. União de Freguesias de Vila Garcia, Aboim e Chapa

Cidadãos e grupos de cidadãos (405):

Nesta lista são apenas identificados os interessados que expressamente mantiveram públicos os seus dados pessoais. Quanto aos demais, não tendo sido feita expressa menção da autorização para a sua divulgação, a ANACOM manteve a sua confidencialidade.

1. Ana Soares
2. Armando Leal
3. Diana Carvalho
4. Movimento Stop5G Algarve
5. Pedro Martins
6. Rita Moreira

Alguns dos cidadãos, bem como o Movimento Stop 5G Algarve, remeteram mais do que uma pronúncia, sendo que, para efeitos da contabilização do número de pronúncias, apenas foram contados uma única vez.