

RELATÓRIO

Pedido de renovação do Direito de Utilização de Frequências atribuído à REPART - Sistemas de Comunicação de Recursos Partilhados, S.A. para a prestação do serviço móvel com recursos partilhados

Fevereiro de 2024

Índice

| | |
|---|----|
| 1. Introdução | 2 |
| 2. Comentários gerais | 3 |
| 3. Comentários específicos | 6 |
| 3.1. Regime de utilização do espectro para a oferta de SMRP – Exigibilidade de DUER | 6 |
| 3.2. A substituíbilidade entre SMRP e SCET | 11 |
| 3.3. O conceito de SMRP e a natureza acessória das comunicações fora do grupo fechado | 13 |
| 3.4. Utilização de frequências na faixa dos 410-430 MHz ao abrigo do regime de autorização geral | 18 |
| 3.5. A inclusão no procedimento de consulta pública da decisão de permitir à REPART continuar a prestar o SMRP ao abrigo do regime de autorização geral sem necessidade de atribuição de DUER | 21 |
| 4. Conclusão | 22 |

1. Introdução

Por deliberação de 31 de outubro de 2023, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o sentido provável de decisão (SPD) relativo ao pedido, apresentado pela REPART – Sistemas de Comunicação de Recursos Partilhados, SA. (REPART), de renovação do Direito de Utilização de Espectro de Radiofrequências (DUER) na faixa dos 410-430 MHz, que lhe está atribuído para a prestação do Serviço Móvel com Recursos Partilhados (SMRP), bem como relativo à avaliação das condições de utilização da referida faixa e à alteração do Quadro Nacional de Atribuição de Frequências (QNAF) em conformidade.

O SPD foi submetido à audiência prévia da **REPART**, nos termos do artigo 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), tendo sido igualmente submetido ao procedimento de consulta pública, na parte deliberativa respeitante à avaliação das condições de utilização da faixa dos 410-430 MHz e alteração do QNAF em conformidade, atento o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, aprovada em anexo à Lei n.º 16/2022 de 16 de agosto¹ (LCE).

O prazo de pronúncia dos interessados foi, em ambos os casos, fixado em 30 dias úteis, tendo o respetivo termo ocorrido em 15 de dezembro de 2023, no que à audiência prévia da **REPART** diz respeito, e em 21 de dezembro de 2023, no que concerne ao procedimento de consulta pública.

A pronúncia da **REPART** foi enviada, já tendo sido ultrapassado o prazo para audiência prévia, mas ainda no decurso do prazo de consulta pública, no âmbito da qual foram, também, tempestivamente, recebidos os contributos das seguintes entidades:

- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A (VODAFONE);
- Pronúncia conjunta de NOS Comunicações S.A., NOS Açores Comunicações S.A.; NOS Madeira Comunicações S.A. e NOS Wholesale S.A. (NOS) e
- Ericsson Telecomunicações, Lda (ERICSSON).

Não obstante a pronúncia da **REPART** em sede de audiência prévia ser extemporânea, não se identificam motivos para que a mesma não seja considerada no âmbito do

¹ Acessível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1727429>.

procedimento de consulta pública, para mais atentos os objetivos de abertura, participação e transparência visados por este procedimento.

O presente relatório contém uma referência a todos os contributos recebidos e uma apreciação global que reflete o entendimento da ANACOM sobre os mesmos e fundamenta e constitui parte integrante da decisão. Atendendo ao seu carácter sintético, a leitura deste relatório não dispensa a consulta dos contributos recebidos.

A ANACOM disponibiliza no seu sítio da Internet todos os contributos recebidos, salvaguardando informação de natureza confidencial devidamente identificada pelos respondentes e reconhecida por esta Autoridade como tal.

2. Comentários gerais

A **VODAFONE** centra a sua pronúncia sobre o ponto deliberativo do SPD, relativo à utilização de frequências na faixa dos 410-430 MHz para a oferta do SMRP, que passa a estar apenas sujeita às condições de utilização do espectro de radiofrequências, incluindo as condições relativas às redes e estações de radiocomunicações a definir pela ANACOM nos termos do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho (DL 151-A/2000)², na redação em vigor.

A **NOS** refere compreender a opção da ANACOM de avaliar, no contexto da análise do pedido de renovação do Direito de Utilização de Frequências (DUF) apresentado pela REPART, «a dinâmica da procura de espectro da faixa em causa para aferir da necessidade de manter a limitação de direitos», mas entende que, nesse exercício, a ANACOM não considerou devidamente «[o] histórico de disputas no mercado sobre o âmbito/definição do SMRP, os direitos e obrigações dos respetivos prestadores», «[o] grau de substituíbilidade (ainda que não perfeita) entre o SMRP e os SCET», e «[o] facto de a faixa dos 410-430 MHz poder vir a ser disputada para outras utilizações que não o SMRP» e que também estão sujeitas a um procedimento de atribuição concorrencial, como é o caso dos prestadores de Serviços de Comunicações Eletrónicas Terrestres (SCET), manifestando preocupação pela opção de não manutenção da obrigação de limitação das comunicações originadas em cada grupo fechado de utilizadores destinadas a outras redes, como elemento caracterizador do SMRP.

² Acessível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=940079>.

A NOS considera ainda que o SPD é «omisso sobre aspetos relevantes de utilização do espectro na faixa dos 410-430 MHz num cenário em que se passa a aplicar o regime de acessibilidade plena» e que deveriam ser clarificados.

A **REPART** indica não existir, atualmente, uma substituibilidade do SMRP que satisfaça as necessidades de segurança e resiliência requerida pelos consumidores que exigem uma tecnologia segura e resiliente para a prestação dos seus serviços, acrescentando que «a condição de autorização geral implica um prazo garantido de 5 anos, o que é manifestamente insuficiente para dar garantias ao investimento requerido por estas redes e afeta as condições de comercialização do SMRP» e que, «a confirmar-se um regime de autorização geral (...) entende que deve ser sempre dada preferência na atribuição de espectro a operadores que, servindo um conjunto de clientes, garantem uma eficiência na utilização do espectro disponível».

A **ERICSSON** indica que se abstém «de comentar os termos e aspetos concretos relacionados com o Direito de Utilização de Frequências (posições, decisões ou fundamentos), entendendo que a matéria em discussão é do âmbito mais estrito das entidades e empresas diretamente envolvidas» (destaques da ERICSSON), esclarecendo que a sua pronúncia tem como propósito transmitir a sua visão geral sobre a faixa dos 410-430 MHz.

Assim, a ERICSSON (i) recomenda «a utilização da faixa de frequências 410-430 MHz para aplicações de redes de Segurança Pública (PPDR), Serviços Públicos ou outros setores críticos de comunicação usando tecnologias de banda larga móvel baseadas em 3GPP»³ e (ii) «adicionalmente refere que (...) não promove a migração gradual do espectro de 1,4 para 3 e mais tarde para 5 MHz, mas sim recomenda o *refarming* do espectro desde o início para realizar a totalidade dos 5 MHz completos (ou 2x3 MHz se a totalidade 5 MHz não estiver disponível)».

A empresa aproveita também para enfatizar a importância que, no seu entendimento, têm o 4G e o 5G.

³ No texto PPDR refere-se a *Public Protection and Disaster Relief* e 3GPP refere-se a *3rd Generation Partnership Project*.

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista e toma em devida conta o contributo da **ERICSSON** relativamente ao que a empresa considera ser adequado para o futuro da faixa dos 410-430 MHz.

No que respeita à recomendação da empresa para que a referida faixa venha a ser utilizada para PPDR, assinala-se que essa utilização será uma das possíveis para este espectro.

Com efeito, conforme explicitado no Plano Estratégico do Espectro⁴, mediante reavaliação prévia da faixa dos 410-430 MHz, designadamente atenta a sua utilização do serviço fixo, parte da faixa poderá vir a ser disponibilizada futuramente para sistemas móveis terrestres, de acordo com a Decisão ECC/DEC/(19)02, ou para sistemas BB-PPDR, de acordo com a Decisão ECC/DEC/(16)02. No entanto, no contexto desta consulta pública, não é esse tipo de utilização que está em causa.

No que concerne à outra recomendação da ERICSSON para o futuro da faixa, será, a par de outras que a ANACOM venha a considerar adequadas e necessárias, tida em consideração em futuras auscultações ao mercado com vista à atribuição de espectro nesta faixa.

Diga-se a este respeito, e conforme referido no SPD, que poderá proceder-se no futuro a uma replanificação da faixa, sem que tal coloque em causa a continuidade da prestação do SMRP.

Essa replanificação pode vir a tornar-se mais premente num possível cenário de disponibilização futura de parte(s) dessa faixa para outro tipo de serviços de radiocomunicações.

Relativamente aos demais comentários, tratando-se de matéria enunciada pelos interessados a propósito de aspetos concretos do SPD, serão, nessa sede, endereçados no presente relatório.

⁴ Acessível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1735611>.

3. Comentários específicos

3.1. Regime de utilização do espectro para a oferta de SMRP – Exigibilidade de DUER

No que concerne à exigibilidade de DUER para a oferta de SMRP na faixa dos 410-430 MHz, a **VODAFONE** considera que a análise relativa ao nível de escassez do espectro que a ANACOM verteu no SPD – e que levou a concluir pela inexistência de escassez e, conseqüentemente, pela desnecessidade de sujeitar a utilização daquela frequências à atribuição de direitos de utilização – está incompleta por não ter sido acompanhada por uma «análise contrafactual da manutenção do regime de delimitação dos direitos de utilização e dos seus benefícios intrínsecos», considerando este operador que tal regime «tem permitido (...) enormes vantagens para diversos serviços, tendo contribuído para assegurar níveis de qualidade de serviço elevados, a adoção de abordagens harmonizadas, o fomento da interoperabilidade e itinerância entre Estados Membros de forma simples e direta e na eficiência da utilização do espectro, o que tem contribuído estruturalmente para o desenvolvimento dos serviços de comunicações, para a promoção de Mercado Único Europeu e para a conectividade global».

Acrescenta que, no seu entender, a «adoção de regimes menos restritivos no que se refere a autorizações, em que não é evidente nem direto como serão salvaguardados [tais] valores, deve ser comparada com os resultados permitidos pelo regime de delimitação de direitos».

Esta empresa considera ainda fundamental que, qualquer que seja o regime de autorização vigente, este «habilite, de forma não discriminatória, o acesso ao espectro de serviços de recursos partilhados a todas as entidades que possam fazer uso do mesmo de forma eficiente», não podendo tal acesso estar vedado a entidades que prestem serviços distintos do SMRP, designadamente por parte de operadores de comunicações eletrónicas que pretendam expandir a sua atividade, prestando também o referido serviço.

A **NOS** questiona, no cenário proposto pela ANACOM, em que deixa de ser exigível a atribuição de DUER, como e onde será definido o conceito e natureza do SMRP, de forma a não se desvirtuar o que a empresa designa como «vocação do serviço para comunicações em grupos fechados de utilizadores, com limitações específicas e concretas das comunicações para fora desse grupo».

A exemplo do referido pela VODAFONE, a NOS também considera que «o acesso à faixa dos 410-430 MHz não poderá ser vedado aos atuais prestadores de SCET que suportam as suas ofertas em espectro atribuído através de procedimentos concorrenciais».

Por sua vez, a **REPART** entende que a possibilidade de vir a oferecer os seus serviços ao abrigo do regime de autorização geral, «a qual tem uma duração específica de 5 anos», não garante a previsibilidade necessária às «decisões de investimento a realizar e [à] prossecução da normal atividade comercial», acrescentando que «as redes móveis, SMRP ou outras, cada vez mais baseadas em equipamentos de IT, requerem, para garantia da sua não obsolescência, de investimentos periódicos que, de acordo com os contratos de manutenção da maioria dos fabricantes, ronda os 5 anos», que a REPART indica ter «garantido com base em contratos de Management Services de longa duração que incluem as renovações tecnológicas necessárias».

A empresa sublinha ainda que tem desenvolvido a sua atividade comercial com base em contratos de longa duração celebrados com os seus clientes, considerando que a garantia da continuidade da prestação dos seus serviços ao abrigo de tais contratos está, também, posta em causa.

Entendimento da ANACOM:

Com referência à pronúncia da **VODAFONE** importa esclarecer que, no que à fundamentação das suas decisões diz respeito, compete à ANACOM analisar os elementos essenciais, de facto e de direito, que a sustentam.

As exigências de fundamentação visam responder às necessidades de esclarecimento dos interessados, informando-os do itinerário cognoscitivo e valorativo que conduziu à decisão, e das razões de facto e de direito que determinaram a sua prática.

Um ato estará, assim, devidamente fundamentado sempre que um destinatário normal possa ficar ciente do sentido dessa mesma decisão e das razões que a sustentam, de modo a permitir àquele a defesa adequada e consciente dos seus direitos e interesses legítimos.

Ora, tal exercício consta do SPD visado pela consulta pública aqui em causa, uma vez que ali estão concretizados os motivos pelos quais, quer em termos de facto, quer em termos de direito, a ANACOM entende que a oferta do SMRP passará a ser assegurada apenas

ao abrigo do regime de autorização geral, deixando a utilização de frequências na faixa dos 410-430 MHz para a oferta de tal serviço de estar sujeita à atribuição de DUER.

Não obstante, sempre se diga que na análise levada a cabo pela ANACOM no SPD⁵ não deixou de se ter em conta diferentes cenários a respeito do regime de acesso ao espectro em causa, pois naquele se considerou a evolução dos vários serviços, independentemente da exigibilidade de DUER.

Importa, ainda, esclarecer – e neste ponto também quanto ao referido pela **NOS** – que, nos termos da alínea f) do n.º 3 do artigo 32.º da LCE, no âmbito da gestão eficiente do espectro de radiofrequências que compete à ANACOM assegurar, esta Autoridade deve «aplicar o regime mais adequado e menos oneroso possível à utilização do espectro de radiofrequências, nos termos do artigo 36.º [da mesma lei], de forma a maximizar a sua eficiência, flexibilidade e partilha».

Assim, e no contexto da análise do pedido de renovação do DUER da REPART, a ANACOM não poderia deixar de, tal como fez no SPD, avaliar qual o regime mais adequado para a utilização do espectro em causa – exercício que, aliás, a NOS refere compreender.

Ora, atenta a análise ali encetada, esta Autoridade concluiu pela não adequação da exigibilidade de um DUER para a utilização deste espectro, por não ter dado por verificada nenhuma das condições de que depende tal exigência (o que, na verdade, nem a **NOS**, nem a **VODAFONE** põem em causa), designadamente, quanto à escassez de espectro na faixa em questão e à necessidade de impor obrigações para salvaguarda da qualidade técnica das comunicações ou do serviço.

Efetivamente, esta Autoridade também ali considerou que face ao regime aplicável ao licenciamento de redes e estações de radiocomunicações, à fiscalização da instalação das referidas estações e à utilização do espectro radioelétrico, previsto no DL 151-A/2000, a necessidade de proteção contra interferências prejudiciais já está salvaguardada.

Ademais, como também dali decorre, não se tendo, igualmente, identificado objetivos de interesse geral a prosseguir, condições de partilha de espectro a garantir, nem características específicas do mesmo que a isso obrigasse, a conclusão que melhor se adequa ao enquadramento legal relevante e à missão da ANACOM será a de determinar

⁵ Vide ponto 2.1 do SPD, páginas 13 e ss.

que à utilização do espectro em causa para a oferta do SMRP se passem a aplicar apenas as condições da autorização geral previstas no artigo 27.º da LCE, porque são aqueles os critérios que a lei lhe impõe para definir o regime mais adequado para a utilização do espectro de radiofrequências (cfr. n.º 2 do artigo 36.º da LCE).

Acresce que não é através da atribuição de um DUER que se define o conceito e natureza do SMRP (ou qualquer outro serviço), uma vez que, naquele título, *apenas* podem ser consagradas as condições específicas previstas no artigo 39.º da LCE, para a utilização de espectro, por referência a um determinado serviço.

Desde logo, não pode deixar de notar-se que o conceito de SMRP estará sempre dependente das características técnicas que lhe são inerentes, designadamente as definidas na Decisão da CEPT relevante implementada pela administração portuguesa e devidamente referenciada no QNAF.

Ora, conforme indicado no SPD, o SMRP é um serviço de comunicações eletrónicas móveis via rádio, acessível ao público, destinado à utilização de pessoas, singulares ou coletivas, constituídas em “grupos fechados de utilizadores”, que se caracteriza pelo estabelecimento de comunicações de voz e dados no seio de determinados conjuntos privados de utilizadores.

O SMRP destina-se primordialmente a clientes profissionais que possuem necessidades específicas, designadamente, (i) com operações de apreciável criticidade, (ii) exigências ao nível da resiliência e (iii) uma elevada fiabilidade e eficiência.

Acresce ainda que, conforme aliás refletido no SPD, as redes SMRP possuem potencialidades específicas, designadamente permitindo implementar:

- Chamadas *Push-To-Talk* (PTT) incluindo para grupos;
- Serviços de mensagens curtas;
- Envio de dados;
- Uso de numeração abreviada;
- Priorização de chamadas;
- Operação de modo direto (DMO – *Direct Mode Operation*);
- Utilização de funcionalidades associadas às chamadas (*late entrance*, comunicação unívoca para múltiplos recetores, escuta discreta, entre outras);
- Utilização de funcionalidades que incrementam a segurança e resiliência das redes.

Neste enquadramento, conforme já referido, a prestação do SMRP, na proposta que a ANACOM submeteu a consulta pública, ficaria sujeita apenas ao regime de autorização geral e, naturalmente, ao cumprimento das condições aplicáveis elencadas no artigo 27.º da LCE, incluindo também as condições relativas às redes e estações de radiocomunicações, nos termos do DL 151-A/2000, nomeadamente a necessidade de licenciamento radioelétrico.

Importa ainda salientar que, para efeitos deste diploma, consubstanciam contraordenações nos termos do n.º 1 do artigo 25.º, entre outras, a utilização das redes e estações para fins distintos daqueles a que se destinam, bem como a utilização das estações de radiocomunicações em desacordo com os parâmetros técnicos específicos de cada estação, no âmbito da rede ou serviço em que está inserida, e em incumprimento de todas as restantes condições constantes das respetivas licenças.

Neste contexto, a ANACOM não deixará de utilizar os seus poderes de fiscalização e sancionatório para prevenir e/ou retificar situações de uso abusivo do espectro.

Quanto ao tema das «limitações específicas e concretas das comunicações para fora desse grupo» invocado pela **NOS**, o mesmo será abordado por esta Autoridade no ponto 3.2 do presente relatório.

Sobre os comentários quer da **NOS**, quer da **VODAFONE**, quanto ao acesso em condições não discriminatórias à faixa dos 410-430 MHz pelos operadores que atualmente prestem outros serviços, nesta ou noutra faixa, a ANACOM reitera que a utilização de frequências sem exigibilidade de atribuição de DUER será estendida a toda a faixa dos 410-430 MHz. Neste contexto, eventuais pedidos de utilização das radiofrequências em causa serão endereçados pela ANACOM nos termos da legislação aplicável, em particular do DL 151-A/2000 e do QNAF.

Quanto à posição manifestada pela **REPART**, importa desde logo esclarecer que o prazo não seria necessariamente um elemento distintivo entre a utilização de espectro ao abrigo de um DUER ou de uma licença radioelétrica. Com efeito, nos termos da LCE, apenas os DUER harmonizados para serviços de comunicações eletrónicas de banda larga sem fios são atribuídos por um prazo mínimo de 15 anos. Quanto aos demais DUER para a oferta de redes e serviços, a lei determina que são atribuídos por um período limitado, não definindo qualquer prazo de vigência (*cf.* artigo 40.º LCE).

As licenças para a utilização do espectro radioelétrico (no caso concreto, a licença da REPART que lhe permitirá utilizar a sua rede de radiocomunicações), atribuídas ao abrigo do DL 151-A/2000, são válidas por um período de 5 anos, renovável automaticamente por iguais períodos, salvo comunicação escrita devidamente fundamentada da ANACOM, que deverá ser efetuada até 60 dias antes do termo da respetiva validade, ou comunicação do titular, com o mesmo prazo de antecedência, de que não pretende a renovação.

Assim sendo, a ANACOM considera que a REPART poderá continuar a assegurar a prestação do SMRP em condições semelhantes às que atualmente dispõe, com recurso exclusivo à sua licença radioelétrica que será renovada nos termos do DL 151-A/2000. Nessa mesma situação encontram-se todas as demais redes – do serviço fixo e do SMT – que operam na faixa em questão.

3.2. A substituíbilidade entre SMRP e SCET

A **VODAFONE** não concorda totalmente com as conclusões da análise desenvolvida no SPD, nomeadamente, quanto à capacidade limitada de um prestador de SMRP para oferecer SCET, lembrando o caso do operador RADIOMÓVEL que, no seu entender, terá oferecido serviços desta natureza.

Por seu lado, a **NOS**, partindo da análise constante do SPD, acrescenta que, na sua ótica, «o atual nível de substituíbilidade entre o SMRP e os SCET poderá aumentar caso deixem de existir delimitações/restrições específicas associadas ao conceito de SMRP», levantando a hipótese de surgimento de empresas que tirem partido das condições de atribuição de espectro na faixa dos 410-430 MHz agora preconizadas para concorrer «de forma desleal/discriminatória, pelo menos, em nichos de mercado».

Partindo desta hipótese, a NOS frisa que os atuais prestadores de SCET não devem ser penalizados em detrimento de outros operadores «com base na sua dimensão ou recursos», que resultam de investimentos na aquisição de DUER «numa proporção incomparavelmente mais elevada do que as entidades habilitadas a prestar SMRP».

A empresa salienta que o risco por si identificado poderá ser agravado, em função de futuras alterações das condições técnicas de utilização da faixa de frequências, em particular da canalização prevista.

Perspetiva distinta tem a **REPART** que, na sua pronúncia, faz questão de «enfatizar a impossibilidade de substituição do SMRP pelos SCET, em particular em situações em que a resiliência e segurança das comunicações é considerada relevante pelos consumidores».

Neste sentido, refere que «que a emulação pelos SCET de algumas funcionalidades do SMRP (...) se realiza por meio de aplicações informáticas e não decorrem do desenho dos equipamentos de rede, como acontece com os equipamentos de tecnologia TETRA», afirmando-se o SMRP, no entendimento da empresa, como um serviço mais completo e fiável.

A REPART acrescenta que algumas funcionalidades como o *Local Trunking*, *DMO* são muito dificilmente emuláveis e advém de opções tecnológicas específicas que explicam que os SMRP recolham as preferências dos seus clientes, determinando uma apreciável «dificuldade em substituir o SMRP pelos SCET».

A empresa elenca ainda, como fatores diferenciadores, a resiliência e segurança das suas redes, em virtude, nomeadamente, da «sua estanquicidade em relação à interligação à internet ou outros serviços móveis».

Entendimento da ANACOM:

Sobre a questão relativa ao grau de substituíbilidade entre o SMRP e os SCET, quer do lado da oferta quer do lado da procura, nota-se que a análise feita pela ANACOM não conclui pela inclusão de ambos os serviços – SCET e SMRP – num mesmo mercado.

Aliás, como decorre da análise constante no SPD, à luz dos modelos de negócios, das características e funcionalidades dos serviços, do tipo de clientes (quanto à sua dispersão geográfica e preferências), e do padrão de utilização do espectro de ambos os serviços, verifica-se que a sua natureza é suficientemente distinta para se considerar que fazem parte de mercados diferentes. Este entendimento é, de resto, é reforçado pela pronúncia da própria **REPART**, em particular quanto à dificuldade dos SCET em substituir o SMRP, quanto, por exemplo, à resiliência e à segurança, que, nas palavras da REPART, «são fatores primordiais na escolha do serviço a utilizar».

Contudo, conforme também referido no SPD, parece mais viável que um prestador de SCET passe a prestar um serviço de SMRP do que o inverso, o que implica a existência

de um grau de substituíbilidade assimétrica, mas no sentido de os SCET poderem substituir o SMRP e não o contrário.

Sem prejuízo da análise da ANACOM em sede do SPD, que mantém, esta Autoridade não deixará de acompanhar a evolução dos mercados em causa e da utilização do espectro nesta faixa de frequências, e, em consequência, não deixará de atuar caso as circunstâncias materiais se alterem.

Nota-se que, em todo o caso, a decisão que a ANACOM se propõe adotar não determina a alteração da atual canalização da faixa.

3.3. O conceito de SMRP e a natureza acessória das comunicações fora do grupo fechado

Aludindo à conclusão do SPD, quanto à existência de substituíbilidade imperfeita entre o SMRP e os SCET, a **VODAFONE** considera essencial que o enquadramento aplicável ao SMRP assegure que a sua natureza diferenciadora (consubstanciada no facto de servir principalmente grupos fechados de utilizadores) não seja adulterada de forma a possibilitar a prestação de SCET sem que, para tal, o prestador em causa tenha sido sujeito aos procedimentos de atribuição de DUER a que se sujeitaram os atuais prestadores deste serviço.

A este propósito, a VODAFONE recorda que, para além do valor despendido na atribuição dos respetivos direitos de utilização, estes operadores estão sujeitos a um conjunto de obrigações sem paralelo às aplicáveis à prestação de SMRP na faixa em questão.

A VODAFONE considera que «a possibilidade de um SMRP realizar comunicações para outras redes, nomeadamente para redes que não sejam SMRP, como é o caso de redes de comunicações eletrónicas, [põe] em causa a própria definição de serviços de recursos partilhados» e que, bem assim, na sua perspetiva, a supressão da obrigação imposta à REPART no âmbito do seu DUER de não poder exceder em 15% o número total de comunicações efetuadas fora do mesmo grupo, em cada trimestre, se afigura como inaceitável.

Este prestador considera que esta supressão não pode ser sustentada nos factos referidos no SPD (sumarizadas por esta empresa como sendo «(i) a REPART nunca ter reportado a existência de tráfego com destino a outras redes e (ii) a REPART não ter atribuídos números E.164 do Plano Nacional de Numeração»), dado que «não é o modelo de exploração e inerente estratégia comercial que a REPART promoveu no passado que define como o serviço de recursos partilhados em Portugal será desenvolvido no futuro, nem que as opções tidas por esta empresa serão seguidas por outros potenciais operadores de SMRP», e também porque, julga este operador, «a remoção da obrigação de acessoriedade das comunicações fora do grupo fechado em nada contribui – aliás, apenas prejudicará - para assegurar a natureza do SMRP.».

A VODAFONE entende que «o enquadramento que a ANACOM deve promover deverá (...) reforçar as características de grupo fechado do SMRP», impedindo-se o estabelecimento de comunicações entre as redes destes prestadores e outras redes que não do SMRP e que, no mínimo, esta Autoridade deve promover a manutenção da obrigação imposta à REPART ora em análise.

A empresa esclarece que, no seu ponto de vista, «a supressão de obrigações como sejam obrigações de cobertura, de qualidade de serviço e de natureza de grupo fechado de utilizadores inerente ao SMRP em nada contribuirá para o fomento da exploração eficiente deste espectro, nem para o desenvolvimento eficaz e sustentado deste tipo de serviços em Portugal» e, portanto, insta a ANACOM a «assegurar que o serviço de recursos partilhados mantenha as suas características, independentemente do enquadramento que venha a ser definido para o acesso a este mercado».

Para a VODAFONE, a eliminação do limite de comunicações originadas em cada grupo fechado de utilizadores de SMRP para outras redes «alterar[á] irremediavelmente a substituíbilidade imperfeita que [a ANACOM] considera existir na sua análise de mercado, contribuindo para que a relação entre os serviços de recursos partilhados, face aos serviços de comunicações eletrónicas, se altere dramaticamente, passando a ser em tudo serviços idênticos, não obstante enquadramentos regulatórios totalmente díspares», afirmando por fim que «[a] Vodafone não se conformará com a materialização de tal situação, reservando-se o direito de utilizar todos os meios judiciais ao seu dispor para salvaguardar os seus direitos legítimos.»

A **NOS** questiona a ANACOM sobre se «não havendo uma definição clara de SMRP, bem como de outras condições de utilização do espectro da faixa dos 410-430 MHz, qual é a garantia de que esse espectro não passará a ser utilizado para outros fins, nomeadamente para a prestação de serviços que concorrem com os prestados por "operadores móveis", como é o caso da NOS, e que tiveram de se sujeitar a procedimentos concorrenciais para aceder a esse espectro, pagando um valor up-front e assumindo obrigações exigentes?».

A empresa manifesta a sua discordância com «a posição expressa pela ANACOM no SPD segundo a qual «a manutenção da imposição desta obrigação [limitação a 15% das comunicações para outras redes] não se reveste atualmente de relevância atendível".».

A NOS acrescenta que a ideia de que «a informação prestada pela Repart de que não tem existido tráfego com destino a outras redes é a necessária e suficiente para justificar a desnecessidade de que esteja inequivocamente prevista e definida a natureza do SMRP – vocação para comunicações dentro de grupos fechados, objetivamente concretizada através da limitação a 15% das comunicações para outras redes – é muito precipitada e pouca avisada ou, no mínimo *naive*, ou, no outro extremo, leviana», salientando que tal pretensão (de possibilitar a interoperabilidade com redes de SCET) «já existiu no passado e poderá ressurgir no futuro», eventualmente alavancada pelas alterações preconizadas no SPD, concretamente no que concerne à não imposição de limites à possibilidade de comunicações com outras redes.

A NOS entende que, «independentemente do regime de acesso ao espectro para prestação de SMRP, o conceito e natureza do serviço devem estar definidos de forma clara e vinculativa» e que «é imprescindível incluir a limitação, a não mais de 15%, das comunicações para outras redes, do SMRP. Caso contrário, existe o seríssimo risco de concorrência desleal com a prestação de serviços SCET suportados em frequências atribuídas através de processos concorrenciais».

A NOS, a exemplo da VODAFONE, relembra «disputas históricas sobre o conceito de SMRP e os direitos e obrigações dos respetivos prestadores que motivaram vários processos de resolução de litígios no regulador e processos judiciais», os quais, acrescenta, «existiram mesmo num contexto em que existia uma definição clara do conceito de SMRP e de um conjunto de direitos e obrigações elencados nos regulamentos dos concursos de atribuição de frequências e que foram vertidos nas respetivas licenças, incluindo após a sua renovação», concluindo, assim, pela indispensabilidade da

manutenção de uma limitação objetiva das comunicações para outras redes enquanto «elemento caracterizador do SMRP», a qual está atualmente exclusivamente prevista no DUER da REPART.

Entendimento da ANACOM:

Reiterando o que já acima se indicou, esclarece-se também a este respeito que, não se verificando nenhuma das condições que justificariam, nos termos da LCE, a sujeição da utilização de espectro de radiofrequências na faixa dos 410-430 MHz para a prestação do SMRP à necessidade de atribuição de um DUER, a oferta deste serviço apenas poderá ficar sujeita ao regime de autorização geral, bem como à utilização do espectro no âmbito do regime do licenciamento radioelétrico.

Releva-se, a este título, que as empresas que prestem este serviço estarão sujeitas ao cumprimento das condições aplicáveis elencadas no artigo 27.º da LCE, bem como às condições relativas às redes e estações de radiocomunicações, nos termos do DL 151-A/2000, e onde não se prevê o estabelecimento de limites com a natureza do que aqui se analisa.

Por outro lado, não é pela existência isolada desta limitação que decorre a distinção entre o SMRP e outros serviços de comunicações, designadamente dos SCET.

Conforme se demonstrou no SPD e ao longo do presente relatório, o SMRP destina-se primordialmente a clientes profissionais que possuem necessidades específicas, designadamente, (i) com operações de apreciável criticidade, (ii) exigências ao nível da resiliência e (iii) uma elevada fiabilidade e eficiência.

O SMRP é um serviço móvel via rádio que se caracteriza pelo estabelecimento de comunicações bidirecionais de voz e dados entre um determinado conjunto fechado de utilizadores. Neste serviço, as frequências são partilhadas de uma forma dinâmica por vários clientes de forma a rentabilizar o espectro radioelétrico, sendo geridas pelo operador de modo a garantir o acesso a todos os clientes. Cada cliente tem acesso a uma rede privativa, de natureza virtual, sendo a entidade que presta o SMRP responsável pelas licenças de utilização do espectro radioelétrico, infraestruturas e manutenção de equipamentos.

Adicionalmente, as redes SMRP possuem potencialidades específicas, designadamente:

- Chamadas *Push-To-Talk* (PTT) incluindo para grupos;
- Serviços de mensagens curtas;
- Envio de dados;
- Uso de numeração abreviada;
- Priorização de chamadas;
- Operação de modo direto (DMO – *Direct Mode Operation*);
- Utilização de funcionalidades associadas às chamadas (*late entrance*, comunicação unívoca para múltiplos recetores, escuta discreta, entre outras) e
- Utilização de funcionalidades que incrementam a segurança e resiliência das redes.

Por seu turno, o SCET consiste (total ou principalmente) no envio de sinais através de redes de comunicações eletrónicas, incluindo os serviços de telecomunicações (serviços de telefone fixo, telefone móvel, internet fixa, internet móvel e televisão por subscrição) e os serviços de transmissão em redes utilizadas para a radiodifusão.

Acresce ainda que, para a prestação dos SCET, existe uma diversidade de frequências e uma quantidade de espectro que suporta a prestação do serviço a milhões de pessoas, enquanto para a prestação do SMRP, o QNAF apenas prevê a faixa dos 410-430 MHz, sendo o serviço prestado a grupos fechados de utilizadores, nada comparável em termos de serviço e de tráfego ao SCET.

Para além desta distinção, releva o facto do espectro disponível para SMRP, outrora incluindo as faixas dos 410-430 MHz e dos 450 MHz, ter sido reduzido apenas à faixa dos 410-430 MHz e, mesmo neste caso, a um máximo de 2 x 5,25 MHz, largamente em regime de utilização partilhada com outras aplicações que ali operam (como sejam o serviço fixo ou outras redes do SMT que não o SMRP).

Enquanto o espectro constante dos DUER detidos pelos operadores SCET permite a operação de tecnologia com portadoras máximas de 20 MHz (no caso do LTE) e mesmo de 100 MHz (no caso de NR), a canalização da faixa dos 410-430 MHz é tal, que estão disponíveis 210 pares de canais de banda estreita com até 25 kHz, sem garantia de contiguidade na atribuição.

De facto, a realização de comunicações para o exterior do grupo fechado não é contrária à natureza do SMRP, razão pela qual sempre foram admissíveis, ainda que, por serem acessórias estivessem limitadas a um máximo de 15% do número total de comunicações efetuadas no mesmo grupo, em cada trimestre.

Com efeito, tal assim é que, nos últimos anos, conforme se refere no SPD, não foi sequer reportado qualquer tráfego entre os utilizadores do SMRP e outros serviços de comunicações, o que, por outro lado, também não pode deixar de ser tido em conta para aferir da efetiva relevância de tal limitação. Por outras palavras, a restrição existente não é ativa.

Acresce ainda que, conforme também referido no SPD, a **REPART** atualmente não é titular do direito de utilização de recursos de numeração do plano E.164 do Plano Nacional de Numeração (PNN), os quais possibilitam, por um lado, a comunicação com utilizadores finais de outras redes, identificando a linha chamadora quando é efetuada uma comunicação e, por outro lado, a receção de comunicações.

Sem prejuízo do vindo de referir, sempre se diga que, estando em causa matéria respeitante a requisitos associados à prestação do SMRP, a consagração de uma limitação com a natureza daquela que aqui se discute apenas poderia ser equacionada no âmbito da designação de uma gama de numeração para o efeito.

A designação da gama teria de ser realizada, tal como se verificou na designação da gama '49' do PNN, através da elaboração de um Regulamento, o qual além de designar a gama de numeração, iria definir o serviço, os requisitos associados à prestação do serviço, bem como as condições a associar aos direitos de utilização de recursos de numeração.

3.4. Utilização de frequências na faixa dos 410-430 MHz ao abrigo do regime de autorização geral

A **NOS** manifesta reservas quanto à alteração preconizada no SPD, a respeito do regime de acesso às frequências na faixa dos 410-430 MHz para a prestação de SMRP, endereçando à ANACOM o seguinte conjunto de questões a que, no seu entender, o SPD não dá resposta e para as quais pede clarificação:

«i) Delimitação dos serviços a prestar naquela faixa: apenas SMRP?

ii) Em que instrumentos será salvaguardada de forma inequívoca a definição e natureza do SMRP, incluindo a limitação de comunicações para fora do grupo de utilizadores?

iii) A utilização de espectro terá âmbito nacional? Regional?

- iv) Quais e de que modo ficarão definidas as condições de transmissão e locação do espectro em causa?
- v) Quais as condições, incluindo técnicas, de utilização da faixa para SMRP?
- vi) Em que circunstâncias e em que condições poderão ser autorizados serviços adicionais e em que condições?
- vii) Será atribuída uma licença com 15 canais ou será feita uma atribuição de licença estação a estação?
- viii) Qual o prazo da licença radioelétrica a atribuir?
- ix) A taxa de utilização de espectro aplicável será a taxa com o código 141101 prevista na Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, na sua redação atual?»

A **REPART** sugere que, «a confirmar-se um regime de autorização geral (...) deve ser sempre dada preferência na atribuição de espectro a operadores que, servindo um conjunto de clientes, garantem uma eficiência na utilização do espectro disponível».

Entendimento da ANACOM:

Com referência à pronúncia da **NOS**, reitera-se desde já o acima indicado a respeito do invocado pela **VODAFONE** quanto à alegada incompletude da análise vertida no SPD, notando-se que esta traduz, de forma completa, o sentido da decisão projetada e das razões que a sustentam, permitindo a todos os interessados a defesa adequada e consciente dos seus direitos e interesses legítimos, competindo à ANACOM analisar os elementos essenciais, de facto e de direito, que a sustentam, como fez.

Assim, não obstante o facto de alguma das questões suscitadas pela NOS não relevarem para o âmbito de tal análise, esclarece-se:

- a) **No que respeita ao referido no ponto i) do seu elenco:** que os serviços previstos no Regulamento de Radiocomunicações da UIT e que podem ser prestados na faixa de frequências em questão em Portugal correspondem aos indicados no QNAF (serviço fixo e SMT), sendo que, no caso do SMT, as aplicações englobam tanto o SMRP como as redes privadas, reiterando-se que estão atualmente disponíveis para estas aplicações do

SMT um total de 210 canais de 25 kHz, estando, de momento, identificados especificamente para SMRP, apenas 60 destes canais;

b) **Quanto à questão relativa à definição e natureza do SMRP, bem como às comunicações para fora do grupo fechado de utilizadores:** que esta foi objeto dos entendimentos vertidos por esta Autoridade nos pontos 3.1. e 3.3 do presente relatório, para onde se remete;

c) **No que concerne ao indicado nos pontos iii), iv), v) e viii) do referido elenco de questões:** que a utilização do espectro para SMRP pode ter âmbito nacional, regional ou híbrido (diferindo por canal atribuído), dependendo do pedido do requerente de licença de radiocomunicações e que está sujeita ao regime geral do licenciamento radioelétrico estabelecido no DL 151-A/2000, bem como ao disposto no QNAF;

d) **A respeito do questionado em vi):** que, caso uma empresa pretenda iniciar a prestação de serviços diferentes daqueles que inicialmente comunicou, deverá proceder a uma comunicação de início de atividade junto da ANACOM, nos termos do regime de autorização geral previsto na LCE e, sendo caso disso, sujeitar-se ao regime de utilização do espectro necessário para essa prestação. No que ao regime aplicável ao licenciamento de redes e estações de radiocomunicações diz respeito, a atribuição de uma licença radioelétrica apenas poderá contemplar condições para a operação de serviços que estejam previstos no QNAF;

e) **Quanto ao referido no ponto vii) do mencionado elenco de questões:** que o licenciamento radioelétrico aplicável corresponde a licenças de rede, abrangendo um número indeterminado de canais numa dada área geográfica (ou num conjunto destas);

f) **No que respeita à última questão colocada pela NOS:** que se confirma que a taxa devida pela utilização do espectro, corresponde à taxa com o código 141101 prevista na Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, na sua redação atual.

No que concerne à preocupação da **REPART**, reitera-se aqui o entendimento vertido *supra* no ponto 3.1 e também no SPD, salientando-se que a alteração do regime de utilização do espectro de radiofrequências não terá impacto direto na prestação de SMRP pela empresa, que poderá continuar a ser assegurada com recurso à sua licença radioelétrica atual.

Como já referido, as condições elencadas no artigo 27.º da LCE, incluindo também as condições relativas às redes e estações de radiocomunicações, nos termos do DL 151-A/2000, permitem assegurar a utilização eficiente do espectro consignado a esta empresa (numa base de não interferência com os restantes serviços presentes na faixa), permitindo-

Ihe continuar a prestar o SMRP na faixa dos 410-430 MHz recorrendo ao sistema TETRA, de acordo com a canalização planificada para o efeito na licença radioelétrica de que é titular.

3.5. A inclusão no procedimento de consulta pública da decisão de permitir à REPART continuar a prestar o SMRP ao abrigo do regime de autorização geral sem necessidade de atribuição de DUER

A **REPART** refere que «discorda veementemente da inclusão na Consulta Pública da “decisão de permitir à Repart continuar a prestar o SMRP com base em uma Autorização Geral”» por entender que este ponto decisório «não é suscetível de aprovação/desaprovação pelos outros intervenientes no mercado móvel», qualificando os intervenientes neste mercado, nomeadamente os prestadores de SCET, como exibindo «comportamento de características monopolista ou corporativo», «exemplificado pelo seu posicionamento agressivo no caso da ONIWAY ou da ZAPP, que levou ao enceramento destas empresas após vultuosos investimentos e consequente saída do mercado»⁶.

Entendimento da ANACOM:

O SPD visa alterar o regime de utilização do espectro na faixa dos 410-430 MHz para a prestação do serviço de SMRP e, tratando-se de uma medida suscetível de afetar os interesses dos utilizadores do espectro, designadamente empresas que oferecem redes ou serviços de comunicações eletrónicas, bem como os utilizadores finais e os fabricantes, a ANACOM considerou que, nessa medida, o mesmo teria um impacto significativo no mercado, razão pela qual o submeteu ao procedimento de consulta pública previsto no artigo 10.º da LCE.

Sobre as restantes considerações da **REPART**, esta Autoridade esclarece que a sujeição de um SPD ao procedimento de consulta pública não visa a «aprovação (...) dos intervenientes do mercado móvel» desse mesmo SPD, mas sim, a recolha do máximo de contributos possível, com vista à prolação da melhor decisão final.

⁶⁶ No texto citado a REPART refere por lapso “enceramento” e não “encerramento”.

4. Conclusão

Na sequência da análise dos contributos recebidos no âmbito do procedimento de consulta pública dos interessados a que foi submetido o SPD, entende-se ser de manter na íntegra o seu sentido na decisão final.

Assim, querendo, a REPART poderá continuar a prestar o SMRP, nos termos do regime de autorização geral e ao abrigo da sua licença radioelétrica, sendo de ressaltar, contudo, que, naturalmente, nos termos do n.º 4 do artigo 19.º da LCE, a eventual cessação da atividade deverá ser comunicada a esta Autoridade.

Sem prejuízo do exposto, afigura-se necessário explicitar que a decisão de alteração do regime de utilização do espectro na faixa dos 410-430 MHz para a oferta do SMRP – ao qual passarão a aplicar-se as condições da autorização geral previstas no artigo 27.º da LCE, bem como as condições relativas às redes e estações de radiocomunicações, nos termos do DL151-A/2000 –, bem como a relativa à alteração do QNAF no que concerne à exigibilidade de DUER neste faixa e respetiva atualização e publicitação, produzirá efeitos a partir da data de caducidade do atual DUF da REPART (i.e., 21.03.2024), única empresa titular de direitos de utilização na referida faixa.

Lisboa, 26 de fevereiro de 2024



Lisboa (Sede)

R. Ramalho Ortigão, 51
1099 - 099 Lisboa
Portugal
Tel: (+351) 217211000
Fax: (+351) 217211001

Porto

Rua Direita do Viso, 59
4250 - 198 Porto
Portugal
Tel: (+351) 226198000

Açores

Rua dos Valadros, 18 - Relva
9500 - 652 Ponta Delgada
Portugal
Tel: (+351) 296302040

Madeira

Rua Vale das Neves, 19
9060 - 325 S. Gonçalo - Funchal
Portugal
Tel: (+351) 291790200



Atendimento ao público
800206665
info@anacom.pt

www.anacom.pt

Fevereiro de 2024

ANACOM

AUTORIDADE
NACIONAL
DE COMUNICAÇÕES