



Vodafone

17 de abril de 2017

Resposta ao Sentido Provável de Decisão (audiência prévia)

sobre

a metodologia e questionário ad-hoc para verificação das obrigações de cobertura impostas na faixa de frequências dos 2100 MHz e alteração do questionário anual em vigor sobre cobertura, qualidade de serviço e partilha de sites

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. COMENTÁRIOS GERAIS	3
2.1. Inclusão de questionário sobre obrigações das 196 freguesias 2100 MHz no questionário anual	4
2.2. Quantidade de mapas de cobertura	6
2.3. Níveis de cobertura por referência à “velocidade máxima de download”	7
2.4. Promoção de workshop para análise da informação a reportar	8
3. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS	8
3.1. Questionário Ad-hoc	8
3.2. Questionário anual de cobertura das redes móveis	10
3.2.1. Informação sobre a qualidade de Serviço	11
3.2.2. Localização das estações base que disponibilizam o serviço	12

1. INTRODUÇÃO

Os comentários ora enviados constituem a posição da Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S.A. (doravante Vodafone) sobre a consulta em apreço, podendo sofrer alterações em virtude de uma evolução das condições do mercado ou de novas decisões ou projetos de decisão que a ANACOM venha futuramente a aprovar, neste contexto ou noutro, com ele direta ou indiretamente relacionado.

2. COMENTÁRIOS GERAIS

No âmbito da consulta pública sobre a renovação dos Direitos de Utilização de Frequências atribuídos na faixa 2100 MHz para serviços de comunicações eletrónicas terrestres ("Renovação DUFs 2100 MHz"), a Vodafone frisou a relevância de se definir antecipadamente a metodologia de aferição das obrigações de cobertura dos 2100 MHz de modo a dotar os operadores de toda a informação necessária para o processo de escolha de freguesias previsto pela ANACOM na referida decisão.

Conforme indicado no referido Relatório da consulta pública da Renovação DUFs 2100 MHz, a ANACOM indicou que tal seria impossível de concretizar no calendário proposto pela Vodafone, indicando que tal definição de metodologia seria alvo de um processo autónomo, a desencadear com a maior brevidade possível.

Não obstante a oportunidade que o presente SPD representaria na concretização do acordo alcançado pelos operadores para a distribuição das 588 freguesias² entre si, a Vodafone saúda a presente iniciativa de revisão, com vista a uma clarificação dos conceitos e definições inerentes à metodologia de aferição das obrigações de cobertura, à definição do questionário *ad-hoc* previsto na decisão Renovação DUFs 2100 MHz e à revisão do questionário anual sobre a informação sobre cobertura, qualidade de serviço e modo de implementação da política de partilha de *sites* no

¹ Decisão final de 18.02.2016, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=385088>

² Acordo alcançado pela MEO, NOS e VODAFONE, cuja homologação do acordo foi comunicada à Anacom a 6 de fevereiro de 2017 e cujo sentido provável de decisão de 2 de março de 2017 de homologação pela Anacom encontra-se pendente de decisão final

âmbito dos direitos de utilização de frequências para serviços de comunicações eletrónicas terrestres ("questionário anual de cobertura das redes móveis").

No entanto, a Vodafone considera que os questionários submetidos a consulta padecem de várias clarificações e não atendem de forma eficaz aos objetivos que o Regulador visa endereçar com a informação que propõe que os operadores de redes móveis submetam.

Do mesmo modo, a Vodafone entende que as alterações introduzidas não respeitam os Princípios da Finalidade e Proporcionalidade que deverão pautear as decisões do Regulador, dado o carácter predominantemente excessivo da informação solicitada para os fins indicados e o inerente acréscimo de dispêndio de recursos que tal acarretará.

2.1. Inclusão de questionário sobre obrigações das 196 freguesias 2100 MHz no questionário anual

Em primeiro lugar, a Vodafone considera que a inclusão da aferição do cumprimento das obrigações de cobertura das 196 freguesias determinadas a cada operador na decisão da Renovação DUFs 2100 MHz não deveria fazer parte do questionário anual de cobertura das redes móveis, uma vez que tal inclusão gera incerteza sobre quais os pressupostos e metodologias a considerar e inconsistências para as múltiplas informações solicitadas.

Com efeito, embora na proposta de revisão do questionário anual o conceito intrínseco de "cobertura" signifique, genericamente, a disponibilização da velocidade indicada como sendo o débito máximo teórico que um utilizador usufrui, em ambiente exterior, incluindo o tráfego de sinalização/codificação, o relatório da consulta pública da Renovação DUFs 2100 MHz refere, especificamente para as obrigações de cobertura das 196 freguesias, que a especificação dos 30 Mbps será *"independente da distância do utilizador à estação de base, ou seja, pretende-se que qualquer utilizador usufrua desta facilidade na zona em causa"*.³

³ Página 25 do Relatório de Consulta pública da Renovação DUFs 2100 Mhz, disponível em https://www.anacom.pt/streaming/RelatorioRenovacaoDUFsUMTS2100consulta.pdf?contentId=1379274&field=ATTACHED_FILE

Esta especificação não se encontra refletida em nenhum dos quadros relativos às 196 freguesias (nem no questionário "ad-hoc", nem na proposta de revisão do questionário anual) gerando à Vodafone incerteza sobre qual ou quais dos conceitos serão tidos em consideração na aferição do cumprimento das obrigações de cobertura das 196 freguesias atribuídas a cada operador na decisão Renovação DUFs 2100 MHz.

Do mesmo modo, a extensão de tal conceito para os restantes indicadores solicitados no questionário anual não se figura adequado nem proporcional, uma vez que este conceito é de difícil/impraticável execução para realidades tão divergentes, como sejam a cobertura nacional, a cobertura por NUTSII, a cobertura por concelho e/ou a cobertura dos principais eixos viários, todas requeridas no questionário anual.

Assim e para efeitos de cabal esclarecimento de todos os envolvidos e a garantia de coerência da informação remetida pelos diversos operadores, a Vodafone considera que deverá ser autonomizado num questionário próprio toda a informação relativa à averiguação do cumprimento das obrigações de cobertura decorrentes da decisão Renovação DUFs 2100 MHz, não só por se destinar a um fim específico distinto dos objetivos do questionário anual (a aferição do cumprimento de uma obrigação de cobertura), mas também por respeitar a um período de referência diferente (1 ano da data de renovação dos direitos de utilização de frequências dos 2100 MHz – 5 de maio de 2019, para o caso específico da Vodafone).

Esta autonomização também deverá clarificar qual o critério subjacente à cobertura, (nomeadamente, a sua consonância ou não com o entendimento vertido no relatório da consulta pública da Renovação DUFs 2100 MHz), bem como concretizar a necessidade do envio pontual desta informação, não se considerando necessário, relevante ou proporcional o envio sistemático desta informação por freguesia numa base anual, tal como proposto na presente consulta.

Alternativamente, esta informação poderia fazer parte do questionário "ad-hoc", numa secção própria que deveria ser remetida 1 ano após a data de renovação, assim se promovendo a coerência de conceitos e a consistência da informação reportada, quer no contexto do questionário "ad-hoc", quer no contexto do questionário anual de cobertura das redes móveis.

2.2. Quantidade de mapas de cobertura

Em segundo lugar, a Vodafone entende que os princípios de Finalidade e de Proporcionalidade não são verificados no caso específico do número de mapas de cobertura solicitados na proposta de revisão do questionário anual. Da simples leitura da informação constante desta versão do questionário anual, resulta que cada operador terá de enviar mais de 500 mapas de cobertura, atendendo às múltiplas velocidades requeridas e às múltiplas dimensões geográficas consideradas, com a agravante de tal submissão ocorrer no prazo exíguo de 20 dias após a data a que dizem respeito níveis de cobertura aferidos.

Os mais de 500 mapas mencionados decorrem da informação solicitada na Parte B do questionário anual, onde é requerido o envio de:

- mapas de cobertura nacionais à escala de 1:1.500.000 (face à escala mínima, 3 por cada tema –Continente, Açores e Madeira,);
- mapas de cobertura por concelho à escala de 1:300.000 (308 concelhos);
- mapas de cobertura para as 196 freguesias das obrigações de cobertura da decisão Renovação DUFs 2100 MHz à escala de 1:200.000;

Acresce, igualmente, a necessidade de envio de, pelo menos, 3 velocidades de transmissão distintas para os mapas de cobertura nacionais e, no caso das 196 freguesias e dos 308 concelhos, a cobertura respetivamente para serviços de dados a 30 Mbps e à velocidade máxima de download em Mbps.

Esta solicitação não se traduz como adequada à finalidade nem proporcional atendendo, não só à quantidade de informação necessária ser apurada, como também ao prazo ínfimo concedido pelo Regulador para a sua efetiva execução. Assim, o número de mapas de cobertura a enviar deverá

⁴ Conforme solicitado na Parte A do respetivo questionário as velocidades que deverão ser reportadas são as velocidades para (i) serviços de voz e de dados até 9600 bps, (ii) serviços de dados a 30 Mbps e (iii) serviços de dados à "velocidade máxima de download" em Mbps

ser significativamente reduzido (por exemplo, cingindo-se aos mapas de cobertura a nível nacional) e em consonância com a revisão do conceito de "velocidade máxima de download".

2.3. Níveis de cobertura por referência à "velocidade máxima de download"

Conforme adiante se detalhará, a definição de níveis de cobertura à "velocidade máxima de download" introduzirá elevada subjetividade nos valores a remeter pelos operadores e de difícil comparabilidade, uma vez que gerará um elevado grau de mutabilidade e volatilidade nos indicadores a submeter anualmente, revelando-se inconclusiva qualquer análise com vista a aferir a real evolução dos níveis de cobertura das redes móveis em Portugal.

Estando os operadores de redes móveis sistematicamente a investir em novas tecnologias para proporcionar maiores velocidades de transmissão e maiores níveis de cobertura, tais parâmetros não evoluem em simultâneo.

Esta dinâmica significa que, em determinado ano, o operador poderá ter uma "velocidade máxima de download" menor mas com um nível de cobertura mais amplo e, no ano seguinte, fruto de implementação gradual de uma evolução tecnológica na rede móvel, o mesmo operador passe a prestar serviços com uma "velocidade máxima de transmissão" superior mas apenas numa área de cobertura significativamente menor.

Tal situação não permitirá qualquer tipo de conclusão sobre a evolução dos níveis de cobertura das redes móveis, dado que a informação reportada estará sempre indexada ao conceito - variável - de "velocidade máxima de download", assim se confinando sempre os níveis de cobertura a reportar às poucas zonas onde a tecnologia mais evoluída é disponibilizada.

A Vodafone considera, assim, que o conceito de "velocidade máxima de transmissão" deverá ser alterado para um nível de velocidade de transmissão concreto, que permita (i) a análise sobre o nível de cobertura que cada operador proporciona aos seus utilizadores e também (ii) o cumprimento das eventuais necessidades de informação que a ANACOM terá de apurar face às obrigações de cobertura e aos objetivos definidos na Agenda Digital 2020.

As considerações sobre a definição de indicadores relativos à "velocidade máxima de transmissão" aplicam-se tanto ao questionário "ad-hoc" como à proposta de revisão do questionário anual de cobertura das redes móveis. Sem prejuízo, estas considerações são mais prementes face ao questionário anual, dada a acima referida inviabilização de uma análise comparativa que, doutro modo, poderá ser permitida, caso esta definição de velocidade seja revista.

2.4. Promoção de workshop para análise da informação a reportar

Por fim, a Vodafone considera proveitoso que estas e outras considerações vertidas na presente Resposta possam ser debatidas e analisadas numa workshop ou num grupo de trabalho a promover para o efeito pela ANACOM, à semelhança do que o Regulador tem feito sobre outros temas transversais ao sector. Desta forma, será possível encontrar as melhores soluções que possam permitir à ANACOM a adequada supervisão do desenvolvimento das redes móveis em Portugal e, simultaneamente, proporcionar aos operadores requisitos de informação eficazes, equilibrados e relevantes para os objetivos a que se destinam.

3. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

3.1. Questionário Ad-hoc

Tal como acima indicado, a Vodafone considera que a informação solicitada no questionário "ad-hoc" referente à "velocidade máxima de download em Mbps" deverá ser eliminada ou, caso assim não se entenda, substituída por um débito de transmissão de dados concreto.

A Vodafone entende que o débito de transmissão mais relevante e adequado nesta sede deverá ser o de 30 Mbps, uma vez que é esta a velocidade de referência consideradas nas obrigações de cobertura da decisão Renovação DUFs 2100 MHz, bem como uma das velocidades que compõem os objetivos da Agenda Digital de 2020.

Com a definição concreta de uma velocidade, será mais efetivo e claro o nível de cobertura que os operadores terão de remeter, uma vez que a definição de uma das variáveis para a aferição dos

níveis de cobertura (neste caso, a variável da velocidade) permitirá um apuramento mais exato e verificável dos níveis de cobertura da rede.

Caso se mantenham como variáveis a velocidade permitida e o nível de cobertura, tal não só afetará a exatidão e rigor da informação apurada, como também afetará a sua relevância intrínseca.

Com efeito, existirão casos em que os operadores testam algumas das suas antenas para a propagação de velocidades de download muito superiores às oferecidas genericamente por todo o País, sem que tal se traduza na possibilidade ou probabilidade ou sequer viabilidade de aumento da cobertura com tal débito.

Por outro lado, ao dimensionarem as suas redes e respetivas capacidades à procura dos seus serviços, os operadores de rede móveis reforçam as suas redes em determinadas áreas geográficas de maior densidade populacional ou de forma gradual, quer através da implementação de tecnologias mais evoluídas, quer através de processos como *dual carrier* para disponibilizarem maiores velocidades máximas de transmissão.

A manter-se o entendimento da ANACOM de que deverá ser reportada a cobertura da velocidade máxima de download disponibilizada a nível nacional e por concelho, os níveis de cobertura serão significativamente reduzidos, uma vez que os operadores apenas remeterão as coberturas populacionais proporcionadas pelas estações com as mais recentes tecnologias ou onde esteja implementado, por exemplo, *dual carrier*.

A Vodafone acredita que não é este o resultado pretendido pela ANACOM com o desenvolvimento deste tipo de análise, nomeadamente, para fins da elaboração de comparativos evolutivos e de *benchmark* internacional, devendo este ponto ser revisto na decisão final, com vista a promover um equilíbrio entre a velocidade permitida e o nível de cobertura proporcionado pelas redes móveis em Portugal.

Assim, a apresentação de percentagens de cobertura da população a nível nacional e ao nível de cada concelho à velocidade máxima de download (i) poderá resultar na apresentação de níveis de cobertura muito baixos, com raios de cobertura quase insignificantes e (ii) significativamente menores que os usufruídos de forma generalizada pelos utilizadores de serviços de banda larga

móvel, nomeadamente, com velocidades mais reduzidas. Sobretudo, tal indicador não será, pela sua natureza e pelos motivos acima referidos, propício a dar à ANACOM ou a qualquer outro destinatário de tal informação uma imagem fidedigna dos níveis de cobertura mais avançados do País em cada momento.

De igual modo, cumpre realçar que o questionário "ad-hoc" reportar-se-á apenas às tecnologias disponibilizadas nas faixas da banda dos 2100 MHz (1920-1980 MHz / 2110-2170 MHz).

Isto difere da informação solicitada na proposta de revisão do questionário anual, onde a ANACOM solicita que a informação de cobertura populacional se refira à cobertura proporcionada por qualquer faixa de espectro atribuída ao operador em questão. Tal diferenciação não permitirá efetuar qualquer comparação sobre a efetiva evolução da cobertura das redes móveis em Portugal face à data a que se refere o questionário "ad-hoc", limitando, no entender da Vodafone, significativamente, a utilidade e relevância da informação solicitada no questionário anual.

Relativamente aos mapas de cobertura solicitados na Parte B do questionário "ad-hoc" e conforme acima referido, deverá haver uma revisão profunda do detalhe solicitado ou um esclarecimento claro sobre quais os mapas que a ANACOM pretende que os operadores efetivamente remetam, uma vez que na Parte A do referido questionário, é requerida informação de cobertura a nível nacional e a nível de cada concelho, o que se traduz em mais de 300 mapas de cobertura, representando num ónus significativo e desproporcional para os operadores.

Ora, atendendo que a Parte A do referido questionário os operadores já estarão a indicar os níveis de cobertura populacional nacional e por concelho das tecnologias disponibilizadas nas faixas de frequências dos 2100 MHz, a Vodafone considera que fará sentido, neste caso, apenas disponibilizar os mapas de cobertura a nível nacional, à semelhança do que é efetuado atualmente para o questionário anual.

3.2. Questionário anual de cobertura das redes móveis

A Vodafone já referiu na presente Resposta os principais focos de preocupação que advêm do atual sentido provável de decisão e que afetam a informação solicitada especificamente na proposta de

revisão do questionário anual, nomeadamente, a indexação da informação sobre os níveis de cobertura a um conceito tão volátil como a "velocidade máxima de download" para uma dada unidade geográfica, que condicionará significativamente a qualidade da informação apurada, bem como a sua utilização para efeitos de comparativos plurianuais ou internacionais.

Neste contexto, a Vodafone advoga que os indicadores, constantes na proposta de revisão do questionário anual, e referentes à "velocidade máxima de download" deverão ser eliminados ou deverão passar a ser calculados por referência a um nível de velocidade de download concreto e específico.

Para o efeito do questionário anual de cobertura das redes móveis, a Vodafone defende que, a ser considerada uma velocidade concreta, esta deverá ser de 75 Mbps, i.e., a velocidade máxima passível de ser atingida com recurso à tecnologia LTE na faixa de frequências dos 800 MHz, a qual é propícia à implementação de níveis de cobertura mais alargados.

Por sua vez, e conforme acima salientado, a conciliação das múltiplas escalas requeridas e para unidades geográficas distintas com 3 níveis de velocidade de download, poderão dar origem a mais de 500 mapas de cobertura, o que se revela completamente inexequível e excessivo, principalmente quando reforçado pela necessidade de envio de tão vasto conjunto de informação em apenas 20 dias a contar da data a que respeita.

Por fim, é do entendimento da Vodafone que a informação necessária para validação do cumprimento das obrigações de cobertura definida na decisão deverá ser autonomizada num questionário próprio ou incluída no questionário "ad-hoc" agora sob consulta.

3.2.1. Informação sobre a qualidade de Serviço

Conforme a Vodafone tem já reiterado inúmeras vezes - quer em todas as submissões anuais de informação relativa à cobertura de redes móveis, quer em respostas a consultas públicas sobre

s Sucintamente, indicadores de cobertura a nível nacional, por NUTS II, por concelho e por eixo viário

esta matéria -, a ANACOM continua sem atuar na identificação dos indicadores que melhor traduzem a avaliação da qualidade de serviço das redes GSM e UMTS.

Essa definição é especialmente necessária para parâmetros tais como o tempo de atraso, e a taxa de erros que não são normalmente medidos no dia-a-dia da operação das redes e sobre os quais deverá ser efetuada uma avaliação mais completa sobre se serão de facto os parâmetros mais indicados para a aferição da qualidade de serviço.

Por esta razão, a Vodafone vem alertar a ANACOM para a impossibilidade de cumprimento cabal dos seus deveres de informação relativos a tais indicadores, até que se desenvolvam os esclarecimentos necessários, por ausência de detalhe e, conseqüentemente, exequibilidade de tal obrigação e reitera, uma vez mais, a sua sugestão de criação de um grupo de trabalho para definir cabalmente os indicadores de qualidade de serviço e esclarecer eventuais dúvidas (ou qualquer outro mecanismo que a ANACOM possa considerar mais adequado), assim contribuindo inequivocamente para uma melhoria no acompanhamento que o Regulador faz deste mercado.

3.2.2. Localização das estações base que disponibilizam o serviço

Outra alteração que o presente sentido provável de decisão visa introduzir no questionário anual de cobertura das redes móveis será a indicação da localização das estações base que disponibilizam os serviços indicados na Parte A do questionário. Tal solicitação revela-se despropositada, uma vez que, dada a multiplicidade de indicadores solicitados na Parte A, tal obriga ao envio da localização de todas as estações base presentes na rede de cada um dos operadores (quer sejam com tecnologia GSM, UMTS ou LTE).

Ora, tal informação é algo que a ANACOM já detém nos registos de licenciamento que todos os operadores móveis submetem quando colocam uma estação ao serviço e onde são indicados diversos parâmetros, como sejam, a cota local, o tipo e o comprimento dos cabos, a orientação, o ganho, a altura, o tipo, a abertura e o modelo das antenas, a potência emitida, etc.

Assim, caso a ANACOM necessite regularmente desta informação deverá procurar recolhê-la junto dos seus serviços de Gestão de Espectro, informando os operadores previamente da finalidade de tal recolha, assegurando assim um processo de gestão da informação autónomo, atualizado e consonante com as necessidades do Regulador.