

fax

Resposta sobre as Orientações Estratégicas para o Plano Plurianual de Atividades 2016 – 2018 da ANACOM

I. Introdução

A Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S.A. (adiante apenas "Vodafone") vem, pelo presente, pronunciar-se sobre as Orientações Estratégicas para o Plano Plurianual de Atividades 2016 – 2018 da ANACOM.

Os comentários ora enviados constituem a posição da 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 decisões que a ANACOM venha futuramente a aprovar neste contexto ou noutro com ele direta ou indiretamente relacionado.

II. Comentários

A Vodafone reconhece que a iniciativa da ANACOM em submeter a consulta pública, tal como no ano passado, o respetivo Plano Plurianual de Atividades para o triénio 2016-2018 constitui um contributo relevante quer para a transparência, quer para a objetividade da atividade regulatória, bem como uma forma de promover o envolvimento acrescido e uma participação efetiva dos interessados. Considera, por isso, a Vodafone que é igualmente importante dar sequência à iniciativa em causa, participando de forma construtiva, enquanto interessado, na consulta pública em apreço, na expectativa de que os respetivos comentários e respostas constituam também um contributo pertinente e, nessa medida, sejam devidamente considerados pela ANACOM na planificação e desenvolvimento das respetivas atividades para o triénio 2016-2018.

De acordo com o plano que é objeto da presente consulta pública, constata-se ser pretensão específica da ANACOM recolher sugestões dos potenciais interessados e sobretudo apurar se os mesmos identificam (i) eventuais alterações às suas prioridades estratégicas, tal como são

fax

propostas no plano em apreço, bem como (ii) eventuais alterações aos eixos de atuação previstos em cada uma das prioridades identificadas para os anos 2016 e seguintes (2017 e 2018). Não obstante a referida pretensão expressa da ANACOM, a Vodafone considera que mais importante que os eixos de atuação identificados neste plano são as medidas e ações concretas que a ANACOM tem planeadas e que pretende realizar durante o triénio em questão. Assim, consideramos fundamental que as ações concretas identificadas sejam calendarizadas e especificadas com o maior detalhe possível por forma a possibilitar uma avaliação mais rigorosa da pertinência e da adequação das iniciativas planeadas pela ANACOM face às necessidades evidenciadas pelo setor das comunicações eletrónicas. Neste sentido, a Vodafone sugere a inclusão, no documento final resultante da presente consulta pública, de um calendário específico e vinculativo para a realização dos principais ações e procedimentos que a ANACOM se propõe desenvolver durante o triénio em análise.

Neste contexto e tendo presente esse objetivo de maior concretização, importa responder às questões formuladas, designadamente:

- 1. Concorda com as prioridades estratégicas definidas pela ANACOM para o triénio 2016-2018? Tem alguma sugestão alternativa ou adicional?**

Tendo em consideração o planeamento proposto e a forma como as prioridades estratégicas foram estruturadas e desagregadas, a Vodafone considera que as mesmas se enquadram quer nos objetivos de regulação definidos no art. 5.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, quer nas atribuições da ANACOM estatutariamente conferidas e que atendem de forma geral às principais questões que se perspetivam presentemente ao nível do setor das comunicações para o triénio que é objeto do Plano de Atividades.

fax

2. **Concorda com os eixos de atuação propostos dentro de cada prioridade estratégica? Tem alguma sugestão alternativa ou adicional para 2016 e também para os anos seguintes (2017-2018)?**

Prioridade estratégica: "Garantir e proteger os direitos dos utilizadores e dos cidadãos"

Eixos de atuação:

- a) *Supervisionar e considerar a revisão em tempo oportuno da aplicação das condições de prestação do Serviço Universal (comunicações eletrónicas e serviços postais) nas suas diversas componentes;"*
- b) *Participar no processo de discussão a nível europeu sobre o futuro do Serviço Universal das comunicações eletrónicas e postal, nomeadamente sobre o seu âmbito, sustentabilidade e financiamento;"*

A Vodafone reconhece que a proteção e defesa dos consumidores constituem um desiderato importante da atividade regulatória. Reconhece, igualmente e com naturalidade, que, perante as necessidades específicas que o legislador visa atender com a consagração legal do Serviço Universal, os seus utilizadores sejam objeto de especial consideração por parte da Autoridade Reguladora Nacional.

No entanto, a Vodafone considera que a salvaguarda dos consumidores, em particular dos utilizadores do Serviço Universal, constitui apenas uma das vertentes inerentes à prestação do Serviço Universal e que a supervisão da ANACOM deve ser alargada a todas as condições subjacentes e necessárias à prestação do Serviço Universal, no sentido de promover o regular funcionamento de um mercado concorrencial e assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência no setor das comunicações eletrónicas, pois estes são objetivos expressos de regulação consagrados no art. 5.º, n.º 1 e 2 da Lei das Comunicações Eletrónicas e fatores decisivos para que o Serviço Universal seja prestado de forma adequada a satisfazer as necessidades dos respetivos utilizadores.

fax

Neste contexto, a Vodafone considera que este eixo de atuação deve ser concretizado mediante uma abordagem global e integrada que vá para além da mera garantia de defesa dos consumidores, preconizando mecanismos e iniciativas que promovam o fornecimento adequado e eficiente do Serviço Universal de comunicações. Por outro lado, considerando o reconhecido carácter potencialmente penalizador para a concorrência que a prestação do Serviço Universal pode ter, a Vodafone considera que a ANACOM nunca poderá deixar de ter como função a avaliação regular da pertinência e adequação dos atuais termos de prestação do Serviço Universal, quer no que se refere à aferição das reais necessidades existentes, quer no plano da tecnologia utilizada, bem como ainda sob o ponto de vista da racionalidade económica e da eficiência financeira.

Com efeito, estando os custos de prestação do Serviço Universal destinados a serem compensados pelo setor das comunicações, nos termos da Lei n.º 32/2012 de 23 de Agosto, e sendo este um setor que se caracteriza pela inovação e dinamismo, impõe-se que exista um escrutínio regular dos termos da prestação daquele serviço.

Assim, a Vodafone considera que os eixos de atuação em análise, isto é, "*supervisionar a aplicação das condições de prestação do Serviço Universal nas suas diversas componentes*" e "*participar no processo de discussão a nível europeu sobre o futuro do Serviço Universal das comunicações eletrónicas e postal, nomeadamente sobre o seu âmbito, sustentabilidade e financiamento*", devem ser incluídos na prioridade estratégica relativa à promoção de mercados abertos e concorrenciais, pois tal permitirá assegurar de forma mais cabal os objetivos da regulação consagrados no art. 5.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, reforçando ainda mais a proteção e defesa dos utilizadores do Serviço Universal, na medida em que o escrutínio rigoroso de todas as condições de fornecimento do Serviço Universal contribuirá para o bom funcionamento do mercado e que tal se traduzirá inexoravelmente numa prestação adequada e de qualidade do Serviço Universal.

Eixo de atuação:

"e) Assegurar a conformidade legal e a transparência no âmbito das práticas comerciais (incluindo as condições dos contratos) em vigor no mercado e promover a revisão de procedimentos associados;"

fax

A Vodafone considera que no âmbito deste eixo de atuação existem várias ações concretas que se afiguram relevantes, devendo, por isso, ser consideradas no sentido de prosseguir efetivamente esta prioridade estratégica, e que consubstanciam o desenvolvimento de outras que já foram iniciadas no passado pela ANACOM.

Referimo-nos, em concreto, às consultas públicas relativas ao projeto de regulamento sobre informação pré-contratual e contratual e à terminologia comum no âmbito da informação pré-contratual e contratual, as quais encerram um conjunto de medidas com o objetivo de promover o esclarecimento dos utilizadores, nas diversas fases da contratação de serviços de comunicações eletrónicas e que podem, por isso, contribuir para melhorar significativamente a transparência e a informação fornecida no âmbito da contratação deste tipo de serviços.

Para que tal aconteça, conforme teve oportunidade de referir na sua resposta e estes processos de consulta pública, a Vodafone considera essencial que a ANACOM promova a simplificação do processo contratual e a desmaterialização da relação contratual, acompanhando a evolução recente do mercado e a realidade do setor, bem como as reais necessidades dos utilizadores. Por outro lado, é também fundamental que neste processo de reforço da transparência da informação no âmbito das práticas comerciais, os operadores não sejam onerados com custos operacionais desnecessários decorrentes da imposição de novas obrigações, sobretudo caso as mesmas não comportem vantagens relevantes para os utilizadores.

Eixo de atuação:

"D Consolidar mecanismos eficazes de gestão de reclamações:"

A Vodafone compreende que este ponto constitua um eixo de atuação relevante para a ANACOM, na medida em, enquanto Autoridade Reguladora Nacional, é fundamental que o procedimento de resposta às reclamações apresentadas pelos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas seja gerido e formalizado de forma célere, simples e segura. Por esta razão, a Vodafone congratula-se com o alargamento da *extranet* da ANACOM para a gestão das reclamações entre a Autoridade Reguladora

fax

Nacional e os operadores, pois vem contribuir para a celeridade e simplificação do processo de interface entre ambos.

No entanto, uma das preocupações da Vodafone, nesta matéria, prende-se com o eventual custo que possam ter futuras alterações nesta plataforma, designadamente, a nível técnico, e a forma como esse custo se irá repercutir nos operadores. Neste contexto, a Vodafone sublinha que é fundamental assegurar que eventuais ajustamentos ou melhorias nesta plataforma não consubstanciem igualmente um custo acrescido para os operadores e que se privilegie, sempre que tal for possível, a desmaterialização de todo o processo de interface com os operadores.

Finalmente, apesar do número de reclamações, é sobejamente reconhecido o elevado grau de satisfação dos clientes dos serviços de comunicações eletrónicas, nomeadamente com os serviços de apoio a clientes, afigurando-se, por isso, importante salientar que a consagração deste eixo de atuação no plano de atividades não deve significar, antes pelo contrário, uma tendência para criar medidas que possam propiciar uma ingerência desnecessária na dinâmica operacional dos operadores.

Prioridade estratégica:

"Promover mercados abertos e concorrenciais"

Eixo de atuação:

a) Analisar/rever os mercados relevantes de comunicações eletrónicas, tendo em conta as regras fixadas a nível comunitário e sua evolução, designadamente ao nível da promoção da concorrência e do incentivo ao investimento eficiente;"

A Vodafone considera que as intervenções concretas ao nível deste eixo de atuação devem atender às reais necessidades do mercado, sendo imperioso, por isso, tomar em consideração a evolução e as tendências verificadas ao nível do mercado nacional e europeu, assim como também privilegiar uma

fax

análise prospetiva e atualista que permita conferir verdadeira sequência prática à prioridade estratégica em análise, ou seja, promover efetivamente mercados abertos e concorrenciais.

Eixo de atuação:

b) "Rever as ofertas grossistas que decorrem de obrigações impostas a empresas com poder de mercado significativo nos diversos mercados relevantes"

Na perspetiva da Vodafone urge proceder à revisão das atuais ofertas grossistas de referência, visto que aquelas carecem de ser atualizadas no sentido da sua imperiosa adequação à evolução recente do setor das comunicações e às reais necessidades dos operadores de comunicações eletrónicas que delas beneficiam e sobretudo às necessidades dos utilizadores dos serviços cujo fornecimento depende dos serviços regulados por cada uma das ofertas de referência em causa.

Ora, caracterizando-se o setor das comunicações pelo desenvolvimento e inovação tecnológica constantes, a Vodafone tem vindo a constatar um desfasamento crescente entre as regras consagradas nas ofertas de referência e a realidade vivida pelos operadores de comunicações eletrónicas no seu quotidiano operacional, designadamente ao nível de prazos e de procedimentos. Tal resulta, não raras vezes, em situações de manifesta inadequação das regras face às necessidades em causa, bem como em atrasos incompatíveis com as legítimas expectativas dos utilizadores. É, pois, imperioso que exista não só um acompanhamento permanente e próximo da execução das ofertas de referência vigentes, mas também uma avaliação regular e periódica da respetiva adequação à realidade do mercado e às necessidades dos beneficiários dos serviços que as referidas ofertas de referência visam regular. Assim, importa proceder brevemente à revisão e atualização das várias ofertas de referência tendo em consideração a realidade do mercado, os serviços regulados, as reais necessidades dos operadores beneficiários dos serviços prestados ao abrigo das ofertas de referência em causa e sobretudo as reais necessidades dos utilizadores que deverão usufruir dos serviços fornecidos com base nas referidas ofertas de referência. Na perspetiva da Vodafone, é essencial atender a tais circunstâncias para rever e

fax

equacionar de forma realista novas regras e condições de acesso, bem como os preços aplicáveis e os prazos.

Acresce, ainda, na opinião da Vodafone, a necessidade desta ação de revisão das ofertas de referência dever estar interligada com o reforço da cooperação institucional e técnica, designadamente no que se refere ao eixo de atuação de *"Promover a coordenação das entidades envolvidas no planeamento, construção e manutenção de infraestruturas, incluindo a gestão do sistema de informação centralizado (SIC)"*. Com efeito, a evolução do mercado das comunicações eletrónicas tem vindo a evidenciar a necessidade e a importância crescente não só de uma clara identificação das infraestruturas existentes, mas também a disponibilização da informação relevante aos interessados, nomeadamente no que se refere à adoção de procedimentos e condições de acesso eficientes e orientadas para os custos.

Eixo de atuação:

d) "Concretizar ações associadas à prestação do Serviço Universal com impacto no mercado, nomeadamente associadas à determinação dos custos líquidos e ao financiamento"

Tal como referido no âmbito da prioridade estratégica relativa à proteção e defesa dos utilizadores e cidadãos, a Vodafone considera que as ações associadas à prestação do Serviço Universal devem ser enquadradas numa prioridade estratégica mais global e transversal, nomeadamente aquela que visa *"promover mercados abertos e concorrenciais"*, devendo considerar-se por integralmente reproduzidos neste particular os comentários aduzidos anteriormente no ponto 2., alínea a) da presente resposta.

Importa, no entanto, salientar que as ações concretas a desencadear pela ANACOM no quadro deste eixo de atuação atendam de forma rigorosa aos parâmetros e aos procedimentos prescritos quer pela legislação comunitária, quer pela legislação nacional por forma a permitir a determinação dos custos de prestação do Serviço Universal com objetividade e assegurando a plena participação dos interessados nos termos legalmente estabelecidos.

fax

Eixo de atuação:

e) Desenvolver/densificar a aplicação das regras de acesso a infraestruturas no âmbito do Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, alterado e republicado pela Lei n.º 47/2013, de 10 de julho, e implementar o sistema de informação centralizado (SIC);

O Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de Maio visa garantir o acesso, pelas empresas de comunicações eletrónicas, às infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, permitindo, a final, que os utilizadores possam beneficiar de serviços de comunicações eletrónicas inovadores e com qualidade. Neste contexto, a fim de concretizar efetivamente o desiderato legal e do eixo de atuação em apreço, a Vodafone considera essencial que a ANACOM assegure, no âmbito da sua atividade de regulação, supervisão e fiscalização, que os preços de acesso a infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas praticados pelas entidades providas de tais infraestruturas são efetivamente orientados para os custos, contribuindo, assim, para a concretização do objetivo legal e que está igualmente subjacente ao presente eixo de atuação.

Por outro lado, face às tendências verificadas no setor das comunicações eletrónicas e à evolução do mercado, a Vodafone considera essencial e premente que se proceda, por um lado, à atualização da informação relativa às infraestruturas existentes e, por outro, a uma efetiva coordenação entre as várias entidades proprietárias de infraestruturas ou incumbida da respetiva gestão.

Neste contexto, a Vodafone considera que é de especial relevância considerar nesse escrutínio de informação e esforço de coordenação outras entidades para além dos operadores de comunicações eletrónicas, como é o caso de entidades concessionárias. Com efeito, o crescente potencial de utilização de infraestruturas tende a alargar o elenco de entidades envolvidas, tornando-se essencial que todas elas se pautem com regras comuns para que a coordenação seja efetivamente uma realidade.

Assim, considerando que os operadores de comunicações eletrónicas são já bastante escrutinados no âmbito da atividade que desenvolvem, importa que tal escrutínio rigoroso neste domínio específico seja extensível a todas as entidades.

fax

Acresce que a prossecução bem sucedida do esforço de coordenação entre os vários proprietários e/ou gestores das infraestruturas em questão comportará seguramente benefícios numa fase subsequente, nomeadamente no que se refere num aperfeiçoamento da capacidade de fiscalização das várias áreas inerentes ao planeamento, construção e manutenção de infraestruturas, em especial no que concerne à fiscalização do cumprimento das regras do ITED e do ITUR.

Por último, mas não menos importante, refira-se que a promoção de investimento e o desenvolvimento de redes de nova geração, pressupõem certeza e segurança no enquadramento jurídico, sendo, pois, fundamental clarificar e efetivar as atribuições da ANACOM, bem como as respetivas competências para intervir em matéria de infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas não obstante pertencerem a entidades que operam noutros setores de atividade (e.g. municípios, Estradas de Portugal, EDP, etc.), salvaguardando o acesso dos operadores de comunicações em condições objetivas e não discriminatórias.

Eixo de atuação:

- i) *"Monitorizar e supervisionar a atividade desenvolvida pelos diversos agentes envolvidos e o cumprimento das regras em vigor"*

A Vodafone considera essencial que as regras relativas ao ITED (Infraestruturas de Telecomunicações em Edifícios) e ao ITUR (Infraestruturas de Telecomunicações em Urbanizações) sejam fiscalizadas de forma efetiva e adequada. Considera igualmente que o efeito útil desta ação concreta será reforçado na exata medida em que a alínea g) da prioridade estratégica relativa à cooperação institucional e técnica (*"Promover a coordenação das entidades envolvidas no planeamento, construção e manutenção de infraestruturas, incluindo a gestão do sistema de informação centralizado (SIC)"*) for efetivamente implementada, pois quanto maior for a coordenação das entidades envolvidas no planeamento, construção e manutenção de infraestruturas, melhor será a capacidade de monitorizar e supervisionar.

Consequentemente, tal traduz-se também numa melhoria da ação fiscalizadora da ANACOM.

fax

Prioridade estratégica:

Promover a cooperação institucional e técnica

Eixo de atuação:

p) Promover a cooperação com entidades nacionais e internacionais e garantir a coordenação de atuação com as que atuam em áreas relevantes (gestão do espectro, defesa do consumidor, segurança nas comunicações);

Na opinião da Vodafone, mais importante que as áreas prioritárias de atuação e os respetivos eixos identificados neste plano, é a forma concreta como os mesmos vão ser implementados, visto que a adoção de medidas que se revelem desajustadas à realidade do setor poderão frustrar as expectativas e os objetivos que a ANACOM se propõe alcançar.

Com efeito, só ouvindo os operadores, e tendo a exata noção do impacto das medidas propostas na respetiva atividade, é que a ANACOM poderá promover medidas ajustadas às reais necessidades do setor, razão pela qual a Vodafone considera que é fundamental que seja dada primazia ao diálogo aberto entre os operadores, quer individualmente, quer através da sua Associação representativa – APRITEL, sugerindo, por isso, que esta entidade seja acrescentada ao elenco de entidades que são referenciadas no documento da consulta pública, na parte relativa à cooperação institucional e técnica e que constitui outro dos eixos identificados pela ANACOM nesta consulta.

A Vodafone considera, ainda, que da prioridade estratégica relativa à promoção da cooperação institucional e técnica decorre também um aspeto que deve ser acrescentado ao eixo de atuação aqui identificado pela ANACOM, o qual se prende com a promoção de medidas de autorregulação em matérias transversais ao setor, ao invés do recurso sistemático a medidas regulatórias. Recorde-se, que já nos anteriores comentários da Vodafone ao plano de atividades da ANACOM para os anos de 2015-2017, salientámos a necessidade deste tipo de medidas, porque acreditamos que no setor das comunicações eletrónicas existe uma margem significativa para a autorregulação.

fax

Exemplificativo do que atrás foi exposto, é o caso recente da decisão da ANACOM relativa à designação como 'limitadas' das ofertas de serviços de comunicações eletrónicas que, ao invés de ter tido este desfecho, poderia ter sido alvo de um processo de autorregulação promovido pela ANACOM. A promoção de códigos ou medidas de autorregulação não só será apta a promover a transparência da informação e consequentemente, proteger os direitos dos utilizadores e dos cidadãos, como também é um importante eixo de promoção da cooperação institucional e técnica.

Eixo de atuação:

h) Promover o regime do ITED/ITUR como elemento integrante do processo de reabilitação urbana;

Sem prejuízo das demais preocupações inerentes aos processos de reabilitação urbana, a Vodafone salienta que é fundamental atender também ao desenvolvimento e expansão das redes de comunicações eletrónicas, as quais são, reconhecidamente, fator essencial de modernização das cidades. Neste contexto, a Vodafone considera que no elenco das ações concretas a desencadear no âmbito do presente eixo de atuação devem ser contemplados mecanismos que permitam que todos os operadores possam expandir e desenvolver a respetiva rede de comunicações eletrónicas em regime de igualdade e equidade, em especial no que se refere a redes fixas de nova geração, sem excluir ou privilegiar operadores de comunicações pelo momento em que façam a instalação nos edifícios e/ou urbanizações.

Mais, a Vodafone considera de fundamental importância o apoio da ANACOM na sensibilização da importância da expansão das redes de comunicações eletrónicas num ambiente competitivo e equilibrado. Cumpre, nomeadamente, garantir que o papel dos operadores nesta matéria não é confundido com a função, de cariz público, de reabilitação urbana e que a ANACOM seja o principal garante que sobre os operadores não são impostos esforços desproporcionados e ilegítimos através da ameaça de impedimento de prestação dos serviços de comunicações eletrónicas, sob pena de elevado prejuízo para as populações que ficam, de forma idêntica, afetados pela infoexclusão e pelo retrocesso da Sociedade da Informação, por comparação com o resto dos cidadãos europeus.

fax

É, pois, importante, que se fixem condições e procedimentos objetivos ao nível do acesso às infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónica, que contribuam efetivamente para o desenvolvimento e promoção do investimento em redes de nova geração.

Eixo de atuação:

i) Promover a coordenação das entidades envolvidas no planeamento, construção e manutenção de infraestruturas, incluindo a gestão do sistema de informação centralizado (SIC).

A Vodafone reitera as considerações expostas no âmbito da resposta à alínea e) supra.

III. Conclusão:

Em suma, estes são, na ótica da Vodafone, aspetos essenciais que deverão ser considerados para a prossecução eficaz dos objetivos de regulação legalmente consagrados e que, por isso, devem merecer a reflexão adequada da ANACOM no sentido de integrarem as Orientações Estratégicas para o Plano Plurianual de Atividades 2016-2018.