Vodafone

20 de novembro 2019

Resposta à Consulta Pública

sobre a

Atribuição de frequências nas faixas dos 900 MHz e 2100 MHz à NOS

<u>Versão Não Confidencial</u>

Índice

1. Introdução 3

2. Comentários Gerais 4

3. Comentários específicos 8

   a. Prazo de vigência de atribuição 8

   b. Contrapartida financeira 9

   c. Oneração das licenças temporárias 9

4. Considerações finais / Proposta de alteração ao SPD 11

1. Introdução

A Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S.A. (adiante apenas Vodafone) vem, pela presente, pronunciar-se sobre a consulta pública promovida pela ANACOM sobre a atribuição de frequências nas faixas dos 900 MHz e 2100 MHz à NOS lançada pela Autoridade Nacional de Comunicações (adiante apenas ANACOM), no dia 22 de outubro de 2019 (doravante "SPD NOS").

Na referida data, a ANACOM submeteu ainda a consulta pública dois outros projetos de decisão, a saber: (i) decisão sobre a alteração do DUF detido pela Dense Air Portugal e futura utilização da faixa 3,4-3,8 GHz; e (ii) decisão sobre a designação da faixa dos 700 MHz para serviços de comunicações eletrónicas terrestres, limitação do número de direitos de utilização de frequências a atribuir nas faixas dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz e definição do respetivo procedimento de atribuição (adiante apenas "SPD 5G"), versando este último projeto de decisão diretamente sobre aspetos que também são abordados no SPD NOS, pelo que serão feitas, ao longo do documento, referências ao referido SPD.

Os comentários ora enviados constituem a posição da Vodafone sobre a consulta em apreço, podendo sofrer alterações em virtude de uma evolução das condições de 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.

No que se refere à sistematização da presente pronúncia, a Vodafone optou por apresentar os seus comentários de acordo com a seguinte metodologia:

- **Comentários gerais:** ponto no qual se identificam aspetos que são importantes para o enquadramento do que se refere nos pontos seguintes, como (i) a importância da gestão adequada do espectro radioelétrico, enquanto recursos escasso, para a prossecução do interesse público, (ii) a importância da seleção de um procedimento adequado para a atribuição de direitos de utilização de frequências (adiante apenas DUFs) no contexto do espectro em causa, (iii) o impacto que o presente procedimento tem no contexto geral da gestão do espectro ora sob consulta, no contexto da consulta, também em curso, relativa ao SPD 5G e (iv) o impacto que a possível alocação de DUFs à NOS terá no contexto do mercado;

- **Comentários específicos:** neste ponto, a Vodafone endereça temas específicos do SPD NOS, nomeadamente o prazo de vigência de qualquer eventual direito a atribuir à NOS neste contexto, a respetiva contrapartida financeira e o enquadramento regulamentar e de mercado das licenças temporárias de utilização de espectro;
- **Considerações finais:** neste ponto a Vodafone indica de forma sumária e compilada, as implicações da pronúncia da Vodafone na proposta de Deliberação a emitir pela ANACOM no seguimento da presente consulta.

2. Comentários Gerais

É inequívoco que o espectro constitui um recurso escasso e que a sua utilização permite contribuir para atingir os objetivos de interesse público, sendo estrutural que sejam criadas as condições para a promoção da sua utilização eficiente.

Tal decorre das atribuições previstas nos estatutos da ANACOM e nos objetivos da Regulação previstos na própria Lei das Comunicações Eletrónicas, na medida em que esta entidade deve assegurar a gestão eficiente do espectro radioelétrico.

Neste sentido, a Vodafone tem defendido que os processos de atribuição associados a este recurso devem ser estruturados de forma aberta, respeitando os princípios da transparência e da não discriminação. Só desta forma será possível assegurar a inexistência de distorções à concorrência e a promoção da valorização adequada do espectro a atribuir, de forma a que todos os interessados que apresentem garantias de uma utilização efetiva e eficiente das frequências, possam concorrer em igualdade de condições, nos termos da legislação aplicável, contribuindo assim para assegurar a maximização do benefício dos consumidores e empresas. Estarão assim criadas as condições necessárias para fomentar investimentos eficientes e encorajar a inovação.

Os processos de atribuição devem permitir também a flexibilidade necessária para a execução de estratégias específicas que os diferentes interessados queiram vir a prosseguir na aquisição de direitos de utilização de frequências, sendo que tal flexibilidade será apenas assegurada mediante a atribuição de espectro suficiente e adequado às respetivas necessidades.

Neste contexto, a Vodafone considera que o leilão pode ser um mecanismo de atribuição adequado, salvaguardados que estejam os princípios acima enunciados nas regras que o regerão.

Pelo acima exposto, a Vodafone considera que as faixas de frequências adicionais de 2x200kHz na faixa dos 900MHz e de 2x5MHz na faixa dos 2100MHz pedidas pela NOS deverão ser consideradas no âmbito do futuro processo de atribuição de frequências a desenvolver em resultado da consulta pública do SPD 5G.

Com efeito, a incorporação das faixas subjacentes ao pedido de atribuição da NOS no futuro de processo de atribuição parece configurar, no entender da Vodafone, a solução mais adequada para a promoção de uma valorização eficaz dos recursos a atribuir, bem como para assegurar um processo participado, em condições de igualdade, por todos os eventuais interessados nestas faixas específicas, não confinando tal exercício a apenas um único interessado.

Só assim a ANACOM estará a promover as condições necessárias que permitam ao mercado pronunciar-se e, nessa sede, valorizar os recursos das faixas 900MHz e 2100 MHz (FDD) em questão, prevenindo também eventual litigância que um processo de atribuição em regime de acessibilidade plena mas circunscrito a uma única entidade, pode desencadear por parte de outros legítimos interessados.

Assim, a Vodafone concorda com a linha de atuação proposta pela ANACOM no presente SPD, no sentido de indeferir a "atribuição direta e imediata" de 2x5 MHz na faixa dos 2100 MHz (FDD), correspondentes ao bloco de frequências 1955-1960/2145-2150 MHz, desde logo tendo em conta (i) a prévia devolução (voluntária e livre) deste espectro por parte da NOS, (ii) a ausência de qualquer direito de "recuperação" do espectro e (iii) a ausência de qualquer auscultação prévia do mercado nesta matéria.

No entanto, a Vodafone não pode concordar com o deferimento do pedido de atribuição à NOS de 2x200 kHz na banda dos 900 MHz, por acessibilidade plena. Tal atribuição tem que ser levada a cabo através de um processo de seleção concorrencial ou por comparação, a fim de permitir auscultar o mercado e os diferentes interessados.

A Vodafone tem em consideração, naturalmente, a quantidade diminuta de espectro que está subjacente ao pedido da NOS no que diz respeito à faixa dos 900MHz. Contudo, tal não justifica a aplicação de um regime de atribuição em acessibilidade plena apenas à NOS, em detrimento de outros possíveis interessados e a respetiva valorização que estes lhe poderão atribuir.

Para a análise desta questão, importa também ressalvar as conclusões do estudo de 2014 constantes da decisão da ANACOM relativa à avaliação do mercado das comunicações eletrónicas móveis ao abrigo do artigo 39.º do Regulamento do Leilão Multifaixa[1]. Nessa sede, o Regulador salientou que a detenção de direitos de utilização de frequências adicionais por um operador – no caso, de 2x2MHz[2] adicionais na faixa dos 900MHz e de 25MHz TDD na faixa de 2,6GHz por parte da Vodafone, os quais foram adquiridos no Leilão Multifaixa de 2011 por 33 milhões de euros – não condiciona a competitividade dos restantes operadores:

> *"Ainda que a Vodafone tenha vindo a adquirir espectro adicional na faixa dos 900 MHz, não tendo sido essa a opção dos outros operadores móveis, que não licitaram esse espectro, os benefícios que essa faixa possa representar em termos de eficiência produtiva, serão praticamente eliminados ou mesmo inexistentes quando se verifica que todos os operadores têm um pacote de frequências muito semelhante, nomeadamente a nível das restantes faixas de frequências. Acresce que há naturalmente uma racionalidade económica na decisão de não licitação do espectro relativo aos 900 MHz por parte dos outros operadores, que terão ponderado custos e benefícios dessa decisão, e terão concluído que não seria por não adquirirem esse espectro que seriam colocados em situação de desvantagem competitiva. Aliás, o facto de ter sobrado espectro nesta faixa de frequências constitui uma prova de que houve margem para outras decisões, que no entanto não foram adotadas. Adicionalmente, também é relevante neste contexto, o facto de a Vodafone ter de transmitir a outra entidade ou devolver ao ICP-ANACOM 2 x 3 MHz(nos 800/900 MHz) a partir de 30 de junho de 2015 e no prazo de 6 meses após essa data, pelo que*

[1] Disponível em https://www.anacom.pt/streaming/DecisaoFinal_AvaliacaoMercadoCEMoveis2014.pdf?contentId=1321612&field=ATTACHED_FILE

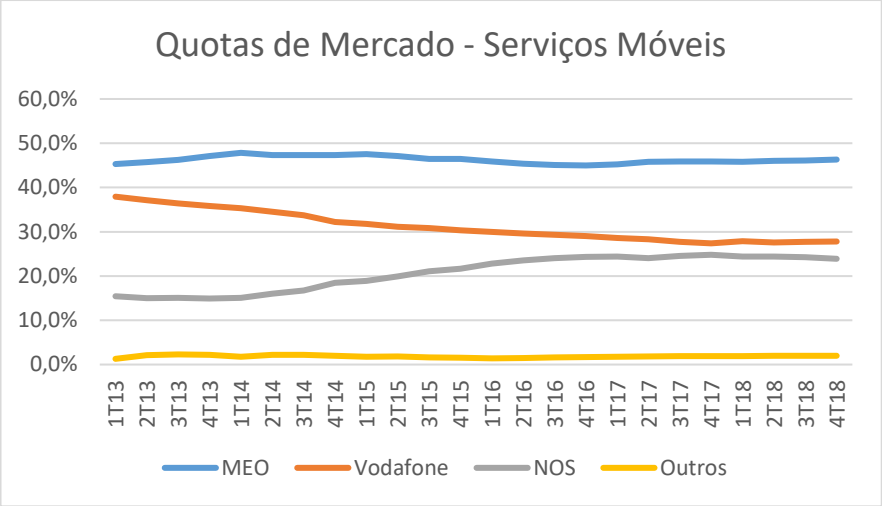
[2] Este direito englobou 2x5MHz entre o período de 9 de março de 2012 e 24 de dezembro de 2015, tendo nesta última data, a Vodafone procedido à devolução de 2x3MHz, conforme detalhado na decisão da ANACOM de 11 de fevereiro de 2016, disponível em: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1378983.

qualquer vantagem que se pudesse alegar que a aquisição de espectro adicional nos 900 MHz lhe tivesse trazido seria eliminada a curto/médio prazo.

A Vodafone também adquiriu 25 MHz TDD na faixa dos 2,6 GHz, espectro que mais nenhum operador licitou, eventualmente porque não foi considerado essencial para o desenvolvimento do negócio dos outros operadores, salientando-se ainda que ficaram por atribuir outros 25 MHz TDD na mesma faixa de frequências.

Pode concluir-se assim que não existem quaisquer evidências de que o tipo e quantidade de espectro alocado aos três operadores de rede móvel em Portugal possam criar alguma distorção concorrencial no mercado móvel." (sublinhado nosso)

As próprias estatísticas de evolução do sector das comunicações eletrónicas corroboram tal conclusão, dado que se tem assistido a um aumento consistente e regular da quota de mercado da NOS no mercado das comunicações móveis.



Fonte: Anacom

De resto, a própria NOS parece assumir publicamente a ausência de entraves materiais ao aumento da sua posição no mercado, tendo este operador vindo afirmar publicamente[3] que:

(i) 2018 foi "*o quarto consecutivo a crescer em número de clientes, a aumentar receitas, a melhorar nos resultados e, talvez, o mais significativo, o quarto ano a conquistar quota de mercado*";

[3] Remetemos para notícia publicada a 8 de março de 2019 a este respeito: https://www.publico.pt/2019/03/08/economia/noticia/miguel-almeida-rede-provavelmente-unica-preparada-5g-1864617

(ii) a NOS estará "na linha da frente" em matéria de solidez financeira.

Desta forma, a Vodafone não considera que exista a alegada desvantagem referida pela NOS face aos seus concorrentes que justifique a atribuição em regime de acessibilidade plena, em detrimento do processo concorrencial que será utilizado para as restantes faixas previstas no SPD 5G.

Adicionalmente, a Vodafone não pode deixar de salientar os efeitos nefastos e adversos que o proposto no presente SPD poderia criar.

Com efeito, no âmbito dos 2x200 kHz da faixa dos 900 MHz, estamos perante o risco de criação de um precedente que resultaria numa vantagem competitiva e operacional para a NOS, em virtude de esta não ter de se sujeitar à participação no leilão 5G para a aquisição deste recurso.

Na sequência do exposto, a Vodafone considera que a ANACOM deverá, em sede de decisão final, indeferir o pedido da NOS, de acessibilidade plena a 2x200 kHz na banda dos 900 MHz, prevendo, outrossim, que a atribuição de tais direitos seja incluída no futuro procedimento de atribuição da faixa dos 700 MHz e outras faixas, à semelhança do que propõe efetuar para os 2x5MHz do 2100MHz (FDD).

3. Comentários específicos

a. Prazo de vigência de atribuição

Caso a ANACOM mantenha o seu sentido de decisão - o que a Vodafone liminarmente rejeita, tal como explanado supra - importa que seja especificado o prazo/duração subjacente à atribuição, à NOS, dos 2x200kHz na faixa dos 900MHz, prazo este não especificado no SPD. Tratando-se de um elemento essencial para pronúncia dos interessados, importa que a ANACOM consulte os interessados quanto ao mesmo.

Em qualquer caso, tendo em conta o princípio de igualdade material entre as várias entidades interessadas no espectro em causa, não poderá nunca ser determinado uma solução que se consubstancie na atribuição de um DUF de duração mais longa do que outros DUFs já atribuídos pela ANACOM nesta faixa.

b. Contrapartida financeira

No que respeita à contrapartida financeira associada à atribuição de um DUF à NOS concernente aos 2x200kHz na faixa dos 900MHz, a Vodafone assume que a referida atribuição, a ocorrer, estará sujeita ao pagamento de uma compensação financeira e taxas adequadas, assim se assegurando, a este respeito também, um tratamento não discriminatório entre a NOS e os restantes operadores detentores de espectro nesta faixa ou interessados em obtê-lo no processo de atribuição de espectro 5G.

c. Oneração das licenças temporárias

No capítulo 3.2 do presente SPD a ANACOM explana o *modus operandi* adotado pelo operador NOS, no que a espectro na faixa 2100 MHz respeita, após a devolução, em janeiro de 2012, de 2x5MHz na referida faixa - espectro este que agora pretende que lhe seja reatribuído.

Sucintamente, este operador recorria, anualmente, à solicitação de múltiplas licenças temporárias para aumento da capacidade da sua rede em variados locais, conseguindo, através desta estratégia, reduzir o valor das taxas de utilização de espectro a pagar face aos valores que suportava para os restantes 2x15MHz que tinha atribuídos na faixa dos 2100MHz.

Tal prática terá cessado com a revisão ocorrida, em 2017, da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro (Portaria das Taxas)[4], no âmbito da qual foi eliminada a disposição que previa a proporcionalidade da taxação de espectro utilizado para os serviços de comunicações eletrónicas terrestres, por área geográfica, caso a sua utilização se efetuasse apenas em parte do território nacional.

A Vodafone tende a concordar que a utilização constante e sistemática de licenças temporárias, para colmatar necessidades de capacidade não temporárias, extravasa o objetivo de tais licenças, as quais visam dotar os operadores de recursos adicionais numa base casuística, pontual e flexível, a fim de proporcionarem uma qualidade de serviço elevada a todos os sues clientes em eventos de grande aglomeração de pessoas em espaços

[4] Através da Portaria n.º 157/2017, de 10 de maio

limitados, como sejam eventos desportivos, festivais de música, congressos internacionais, etc.

Não obstante, a Vodafone não pode concordar com a forma como a revisão da Portaria das Taxas de 2017 foi levada a cabo, já que a mesma determinou o condicionamento e oneração da utilização de licenças temporárias. Na verdade, foi suprimida a disposição de base em que se previa a proporcionalidade da taxação de espectro utilizado para os serviços de comunicações eletrónicas terrestres em consonância com área geográfica que o solicitante a pretendia utilizar. Consequentemente, todos os pedidos de licenças deste tipo – independentemente das especificidades de cada caso concreto – passaram a ser tratados, em termos de taxação, como se tratando de uma atribuição de espectro para utilização a nível nacional, mesmo que a sua efetiva utilização se confine a um determinado espaço geográfico ou região do País.

[Início de informação confidencial]

[Fim de informação confidencial]

A Vodafone considera que o Regulador deveria ter adotado uma abordagem distinta, designadamente limitando o número de pedidos de licenças temporárias que uma entidade pode realizar anualmente.

Alternativamente, a ANACOM poderia ter estabelecido uma diferenciação tarifária mais ampla no que diz respeito à área geográfica e à duração subjacente aos pedidos de atribuição requeridos, com vista a fomentar o recurso a licenças temporárias para a finalidade a que se destinam, i.e. utilização pontual e flexível. Por exemplo, o Regulador poderia ter procurado definir um tarifário que fomentasse a realização de pedidos para atribuições de licenças temporárias em localizações específicas ou confinados a um período temporal curto (por exemplo, por períodos até 15 dias).

Entendemos que a ANACOM estará a preparar uma posição quanto à revisão, absolutamente necessária, da Portaria das Taxas para efeitos da adequação das mesmas às atribuições que venham a correr no futuro processo de atribuição de frequências nos 700MHz, 3,6 GHz e restantes faixas. A Vodafone considera ser oportuna a previsão, no âmbito da revisão da

referida Portaria, de um modelo de taxação que promova a utilização correta e adequada de licenças temporárias, e que assim assegure uma utilização eficiente do espectro disponível.

A Vodafone reitera a sua disponibilidade para participação em grupos de trabalho dedicados à análise e discussão da revisão da Portaria em causa, a fim de assegurar a prossecução do interesse dos operadores, dos utilizadores e da sociedade em geral.

4. Considerações finais / Proposta de alteração ao SPD

Atento o referido supra, a Vodafone propõe a alteração do SPD nos seguintes moldes:

a) Indeferir os pedidos da NOS para atribuição de frequências adicionais de 2x200kHz na faixa dos 900MHz e de 2x5MHz na faixa dos 2100MHz;
b) Sujeitar o espectro objeto dos pedidos da NOS ao procedimento concorrencial previsto no SPD 5G;
c) Prever nos trabalhos levado a cabo pela ANACOM para a revisão da Portaria das Taxas, a adequação do regime de atribuição de licenças temporárias que fomente o recurso às mesmas para os efeitos a que se destinam, i.e., uma utilização pontual e casuística.