



Exmo. Senhor
Presidente do Conselho de Administração
do ICP-ANACOM
Professor Doutor José Amado da Silva
Av. José Malhoa, 12
1099-017 Lisboa

Enviado por email e fax

Lisboa, 2 de Maio de 2011

ASSUNTO: PROJECTO DE REGULAMENTO DO LEILÃO PARA A ATRIBUIÇÃO DE DIREITOS DE UTILIZAÇÃO DE FREQUÊNCIAS NAS FAIXAS DOS 450 MHZ, 800 MHZ, 900 MHZ, 1800 MHZ, 2,1 GHZ E 2,6 GHZ

Ex.mo Sr. Professor Doutor,

A Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S.A. (adiante apenas "Vodafone") vem, pelo presente, pronunciar-se sobre o projecto de Regulamento identificado em epígrafe.

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 projectos de decisões que o ICP-ANACOM venha futuramente a aprovar neste contexto ou noutro com ele directa ou indirectamente relacionado.

Nesta medida, a Vodafone reserva-se o direito de alterar ou rectificar a posição reflectida no presente documento no que respeita às matérias aqui tratadas ou quaisquer outras com elas relacionadas, mais salientando que as anteriores posições ou sugestões apresentadas anteriormente no âmbito do mesmo

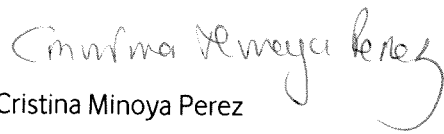
Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.

DALR – Direcção de Assuntos Legais e de Regulação
Avenida D. João II, Lote 1.04.01, Parque das Nações, 1998-017 Lisboa
Telefone: +351 21 091 4870, Fax: +351 21 091 4174

procedimento de Leilão, que no presente documento tenham sofrido uma evolução ou modificação, se deverão considerar tacitamente revogadas pela presente Resposta.

Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos,

Com os melhores cumprimentos,



Cristina Minoya Perez

Directora de Assuntos Legais e de Regulação

RESPOSTA DA VODAFONE PORTUGAL AO DE REGULAMENTO DO LEILÃO PARA A ATRIBUIÇÃO
DE DIREITOS DE UTILIZAÇÃO DE FREQUÊNCIAS NAS FAIXAS DOS 450 MHZ, 800 MHZ, 900 MHZ,
1800 MHZ, 2,1 GHZ E 2,6 GHZ

ÍNDICE

I.	Comentários gerais	4
1.	Questões relativas ao presente procedimento administrativo.....	4
2.	Objectivos de interesse público que devem reger o leilão	5
3.	Faixa de frequências 900 MHz e o <i>refarming</i>	12
4.	Comparativo internacional.....	13
II.	Licitantes	22
1.	Admissão de participantes.....	22
2.	Formalidades.....	23
III.	Regras específicas do leilão	24
1.	Qualificação	24
2.	Distribuição	25
3.	Consignação.....	32
4.	Atribuição	32
IV.	Questões resultantes do processo de leilão.....	34
1.	Obrigações de cobertura.....	34
2.	Taxas de utilização do espectro	37
3.	Garantia do Princípio da Igualdade.....	39

I. Comentários gerais

1. Questões relativas ao presente procedimento administrativo

A Vodafone aproveita a oportunidade, na presente sede, para voltar a sublinhar o facto de continuar a considerar não deter os elementos suficientes no âmbito das duas consultas públicas atinentes à presente matéria que lhe permitam considerar suficientemente concretizado o seu direito de participação na formação da decisão administrativa, o que naturalmente a preocupa.

A este propósito, aproveitamos para juntar de novo, em anexo (Anexo I), o Pedido de esclarecimentos que se consideram fundamentais, dando-se por integralmente reproduzidas, no âmbito do presente procedimento de consulta, as questões submetidas ao ICP-ANACOM no dia 7.4.2011 que permanecem por esclarecer e cuja resposta é fundamental para permitir à Vodafone obter maior clarividência sobre os projectos a que agora responde em fase de procedimento administrativo e para considerar suficientemente concretizado o seu direito de participação na formação da decisão administrativa.

A Vodafone salienta, neste particular, a unanimidade jurisprudencial e doutrinária quanto à natureza jurídica dos actos de consulta pública e de audiência dos interessados, enquanto figuras que concretizam legislativamente o direito de participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas que lhes disserem respeito, tal como consagrado no artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa e aplicável à generalidade dos procedimentos. Tais actos são, *in casu*, manifestamente essenciais para a concretização plena daquele preceito constitucional e do calendário proposto pelo ICP-ANACOM para o processo de leilão.

Finalmente, a Vodafone vem, uma vez mais solicitar, ao ICP-ANACOM que diligencie no sentido de realizar uma sessão prática de esclarecimentos ("workshop") que permita aos eventuais interessados no processo de leilão obterem um conhecimento prévio e cabal da plataforma electrónica, a ser disponibilizada pelo ICP-ANACOM, através da qual se executará o leilão – bem como dos meios alternativos equacionados para substituir a referida plataforma electrónica e a assunção da responsabilidade integral do ICP-ANACOM no desenvolvimento e disponibilização dos mesmos –, de modo a permitir aos licitantes familiarizarem-se com o funcionamento da mesma.

A Vodafone recorda, neste âmbito, que os processos de leilão são procedimentos complexos que requerem um especial cuidado por parte dos seus participantes, dada a importância de obtenção de sucesso por parte dos licitantes na concretização dos seus objectivos e planos de negócio, bem como quando considerados os significativos valores de investimento em causa (tanto na aquisição de espectro, como na sua futura utilização).

Recorda-se que a presente solicitação se encontra em linha com a actuação administrativa da maior parte das ARN europeias que, não apenas estabeleceram um calendário menos ambicioso para a preparação dos interessados - calendário este que, aliás, apresentava, e bem, datas concretas para a realização do leilão -, como realizaram múltiplas sessões de esclarecimentos, faseadas no tempo, e compatíveis com o total esclarecimento e possibilidade de absorção dos elementos essenciais a ter em consideração na participação de um procedimento desta natureza.

Considerando a Vodafone que a celeridade na realização do leilão ora sob consulta é importante e desejável, não poderá, no entanto, a Vodafone deixar de expressar a sua intenção de equacionar o recurso a todos os meios legais ao seu alcance para ver garantidos os seus direitos, caso da ausência de informação ora referida resulte beliscada a sua possibilidade de adquirir espectro suficiente e adequado para a prossecução da sua actividade, resultado este que se afigura como extremamente prejudicial, não apenas para si, como para o interesse público.

2. Objectivos de interesse público que devem reger o leilão

Tendo a Vodafone já salientado a importância que o actual processo representa na prossecução dos objectivos de interesse público inscritos, nomeadamente na proposta do Programa de Política de Espectro Radioelétrico¹ e na Agenda Digital da União Europeia², vem na presente sede reforçar a importância de o presente processo resultar na atribuição aos operadores do espectro necessário para o desenvolvimento rápido e eficiente das suas redes e para a disponibilização de serviços inovadores acessíveis pelas novas tecnologias.

Assim, apenas numa perspectiva subsidiária e complementar poderá tomar-se em consideração o objectivo de encaixe financeiro que resultará do processo de leilão, tendo absoluta primazia a garantia

¹ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0471:FIN:PT:PDF>

² Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PT:PDF>

de existência de benefícios para a população portuguesa no avanço tecnológico do País e, consequentemente, de desenvolvimento da Sociedade da Informação.

Por outro lado, e no que à perspectiva financeira concerne, não pode o presente processo descurar o investimento que será necessário para que os operadores implementem e desenvolvam rapidamente os meios adequados a utilizar o espectro em leilão (questão esta ainda mais relevante para um potencial novo operador e, portanto, ainda mais relevante no que se refere ao desenvolvimento da concorrência).

Consequentemente, a possibilidade de maior certeza e segurança jurídica no investimento a efectuar (no âmbito do leilão) permitirá uma maior racionalização dos meios ao recurso dos interessados para atingir estes desideratos, com claros benefícios a longo prazo ao nível do desenvolvimento das redes e da oferta de serviços.

a) Transparência

Neste âmbito, um dos aspectos mais relevantes a ter em consideração na promoção do leilão como mecanismo de atribuição, e que acreditamos ser partilhado pelo ICP-ANACOM, é a garantia de uma participação activa e disputada no processo, o que só se consegue se forem eliminados quaisquer riscos que determinem a adopção de estratégias mais defensivas, por parte dos licitantes, ao nível do investimento a realizar (que condicionará a forma como cada licitante valorizará estrategicamente o espectro e, consequentemente, o seu grau de participação e actividade no leilão).

Neste sentido, estando, eventualmente por lapso, tal garantia omissa no projecto de Regulamento sob consulta, a Vodafone solicita a sua clarificação pelo ICP-ANACOM, garantindo esta Autoridade que o processo não omitirá as mais elementares informações sobre o ambiente competitivo que poderá resultar do Leilão (nomeadamente, no que respeita às entidades que concorrem no âmbito do processo de licitação e aos valores licitados), pois considera que apenas desta forma, se garante a adequada valorização do espectro, desiderato fundamental neste processo.

Assim, ainda que se concedendo que terá sido esta, desde o início, a intenção final do ICP-ANACOM a Vodafone respeitosamente requer que este tema, dada a sua importância, resulte inequivocamente do Projecto de Regulamento, o qual deverá estipular expressamente qual a informação veiculada, quer na

Fase da Qualificação, quer na Fase da Distribuição, atendo à necessária transparência que o processo de leilão deverá revestir e assim se reflectindo indubitavelmente na decisão final os princípios que o ICP-ANACOM afirma querer prosseguir com o projectado modelo de leilão.

A Vodafone confia que o ICP-ANACOM irá a final clarificar que o presente projecto de Regulamento garantirá que os licitantes podem ter conhecimento das entidades com as quais concorrem no âmbito do processo de licitação e estabelecerá os termos mediante os quais os participantes têm conhecimento do(s) licitante(s) que o acompanha(m) especificamente nas diversas séries de licitação e os valores licitados, elementos disponibilizados nos modelos de leilão europeus.

Reforça-se, uma vez mais, que a presente solicitação não é inovadora, pelo contrário, é semelhante ao que sucede na generalidade dos processos de leilão desenvolvidos ou em fase de concretização na Europa:

Quadro 1 – Características de transparência nos modelos de leilão europeus

País	Data	Faixas	Questões Transparência
Alemanha	Mai-10	800 MHz, 1800 MHz, 2 GHz e 2,6 GHz	- Licitantes sabiam identidade de quem havia sido admitido ao leilão - Durante o processo de licitação, licitantes sabiam valor máximo licitado e respectiva identidade do licitante para cada ronda e para cada lote
Dinamarca	Mai-10	2,1 GHz e 2,6 GHz	- Licitantes sabiam identidade de quem havia sido admitido ao leilão
Holanda	Abr-10	2,6 GHz	- Licitantes sabiam número de candidatos aceites na fase de qualificação
Itália	Previsto Outono 2011	800 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz	- Licitantes saberão identidade de quem será admitido ao leilão - Durante o processo de licitação, licitantes saberão valor máximo licitado e respectiva identidade do licitante para cada ronda e para cada lote
Holanda	Previsto para 2012	800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz	- Licitantes saberão número de candidatos aceites na fase de qualificação
Reino Unido	Previsto para 1º semestre de 2012	800 MHz e 2,6 GHz	- Licitantes saberão número e identidade de candidatos aceites na fase de qualificação

O motivo pelo qual as ARN dos países supracitados têm adoptado estas características de transparência decorre do facto de as mesmas assegurarem que todos os participantes estarão em igualdade de circunstâncias, mitigando quaisquer incentivos de contestar o mecanismo de atribuição e os vencedores que dele resultarem (possibilidade esta que se considera altamente prejudicial para os desígnios pretendidos com o presente procedimento, nomeadamente, ao nível da desejável celeridade no aproveitamento do espectro, pela qual também a Vodafone pugna).

Não sendo a transparência, conforme já demonstrado, um factor que contribua para a implementação de estratégias que visem dificultar a entrada de novos agentes com capacidade e conhecimento para operar no mercado das comunicações electrónicas português (dado que várias medidas podem ser aplicadas caso se pretenda evitar tal resultado) ou que prejudique a participação activa e disputada neste processo e a máxima valorização do espectro, sempre se dirá que poderá, pelo contrário, ser um factor que reduza a incerteza por parte de novos entrantes relativamente ao ambiente concorrencial em que irão operar e, conseqüentemente, também esta característica se revela essencial para reforçar a competitividade do mercado.

Nestes termos, considera-se fundamental no âmbito do processo de leilão ora sob consulta, a introdução de garantias de transparência no âmbito do Regulamento final, aos seguintes níveis:

- Conhecimento das entidades qualificadas para a licitação;
- Conhecimento das entidades vencedoras em cada licitação; e,
- Conhecimento dos montantes licitados por cada licitante em cada licitação.

A Vodafone recorda, por fim, que, conforme disposto no n.º 3 do artigo 30.º da Lei das Comunicações Electrónicas, o princípio da transparência - a par com o princípio da não discriminação e da garantia de um procedimento aberto - é um dos principais vectores que deve nortear o procedimento de atribuição de direitos de utilização de frequências.

Assim, e face aos inequívocos prejuízos que a eventual ausência de maior transparência no processo poderá causar, neste capítulo amplamente detalhados, a manter-se a eventual ausência de transparência no leilão em sede de decisão final, a Vodafone não poderá deixar de equacionar recorrer a todos os meios legais ao seu dispor para garantir um processo de atribuição de espectro consonante com o referido dispositivo legal e, conseqüentemente, justo.

b) Garantia da possibilidade de execução dos planos de negócio dos operadores

A Vodafone considera que o actual desenho de leilão deverá ser modificado de forma a evitar resultados imprevisíveis e possivelmente ineficientes nomeadamente, conforme adiante melhor se explicitará, revendo-se a questão da organização do leilão em licitações por lote, com uma dimensão definida, e em séries sequenciais. Conforme já sobejamente expresso, o presente desenho não é prudente pois poderá resultar em alocações globais de espectro que podem não corresponder à avaliação feita pelos licitantes ou até mesmo em desfechos em que um licitador fica com uma quantidade de espectro inadequada para permitir a execução dos seus planos de negócio, o que compromete também o objectivo último da utilização eficiente do espectro.

Refira-se, igualmente, que o desenho actualmente proposto potencia a materialização de situações injustas para os próprios licitantes. De facto, resultante do nível de incerteza e inexperiência sentido por cada participante, esta forma de licitação poderá resultar na aquisição de lotes na mesma faixa de frequências a preços significativamente distintos.

A título de exemplo, no decorrer das diversas séries de licitação poderá ocorrer que um licitante adquira um primeiro lote a 10x, ao passo que o segundo da mesma faixa poderá vir a ser arrecadado por 15x ou 5x.

Atendendo a que o desenho do leilão deverá procurar incentivar um comportamento racional por parte dos licitantes, de modo a concretizar uma afectação eficiente do espectro, situações como as ilustradas no exemplo não se materializam na eficiência que o Regulador pretende atingir com a escolha do leilão como mecanismo de atribuição.

De facto, é razoável que o licitante valorize, de modo idêntico, os dois ou mais lotes que pretenda adquirir na mesma faixa, pelo que um resultado como o acima indicado fica, naturalmente, aquém de uma afectação óptima.

Assim, o desenho proposto não só demonstra a sua ineficácia em minimizar este risco como inclusivamente o potencia, ao não permitir aos participantes formularem as suas licitações em pacotes de lotes, transferindo assim na íntegra para estas entidades o risco de não poderem assegurar a

execução plena das suas estratégias, caso as mesmas envolvam a aquisição de diversos lotes na mesma faixa de frequências ou em múltiplas faixas.

Desta forma e atendendo à justiça material que tal ocorrência se poderá revestir e o impacto significativo nos planos de investimento dos licitantes, caso a mesma ocorra – e que, na opinião da Vodafone, não é todo mitigada pelo Regulamento ora proposto pelo ICP-ANACOM –, poderá proporcionar a contestação das diversas entidades envolvidas, com os encargos excedentários que tal contestação jurídica resultará no desenvolvimento e modernização da sociedade Portuguesa.

Por outro lado, a granularidade impressa no presente leilão impede a criação de estratégias subsidiárias de substituição, já que o licitante terá de licitar num ou mais blocos sem saber qual o preço que outros lotes substitutos – que permitem ser uma alternativa estratégica no desenvolvimento das futuras redes - irão assumir.

Ora, a existência de quaisquer riscos – que possam ser evitáveis – na possibilidade de execução dos planos de desenvolvimento das redes e demais investimentos por parte dos futuros operadores torna o leilão menos interessante para qualquer eventual interessado e, mesmo perante uma decisão de participação, reduz o valor que cada interessado está disposto a investir.

A Vodafone considera que deverá ser adoptado um modelo de leilão que garanta a minimização dos referidos riscos, não apenas por via da utilização de um modelo com um sucesso comprovado (conforme adiante melhor se detalhará), como por via da maior segurança e conforto que os interessados terão na preparação das suas estratégias de licitação (dada a maior previsibilidade do resultado) e do menor dispêndio de tempo na construção de cenários que seriam improváveis ou mesmo impossíveis caso o modelo de leilão adoptado fosse mais robusto face à necessária racionalidade dos resultados finais.

Considera-se, finalmente, que a falta de justificação para a adopção de um modelo que não garante a execução dos planos de negócios por parte dos Particulares, em preterição de outros modelos mais testados acessíveis e que conferem maior segurança jurídica, poderá ferir os princípios de proporcionalidade, adequabilidade e não discriminação que devem ser ínsitos à formação da decisão administrativa e que acreditamos configurarem uma preocupação constante do ICP-ANACOM no âmbito do seu processo decisório.

c) Princípio da utilização eficiente do espectro

Finalmente, o principal vector que deve reger o procedimento ora sob consulta é o princípio da utilização eficiente do espectro que determina a necessidade de adequação do leilão à utilização mais eficiente de um bem fundamental e escasso para a oferta de serviços de comunicações electrónicas úteis e valiosos para a Sociedade da Informação.

Uma vez mais se reforça nesta sede que este princípio nunca poderá ser limitado ou mesmo diminuído face a um objectivo complementar de aumento do encaixe financeiro do Estado (que parece ser o principal objectivo prosseguido na escolha do actual modelo proposto), dada a indiscutível ilegalidade que tal ponderação de objectivos acarretaria face às regras constantes da LCE que orientam, precisamente, a forma de atribuição dos direitos de utilização de frequências para serviços de comunicações electrónicas.

Uma das formas de evitar que o espectro adquirido venha a ser utilizado para fins contrários à sua previsão legal, como por exemplo, para fins meramente especulativos é a introdução de mecanismos que garantam a seriedade das intenções dos candidatos a participar no leilão e, principalmente, assegurem que a aquisição de direitos de utilização de frequências é efectuada com o intuito exclusivo de utilização efectiva e eficiente deste bem público e não com intuítos que sirvam apenas o interesse privado e isolado.

Assim sendo, a Vodafone considera que os requisitos de admissão de candidaturas deverão procurar mitigar comportamentos ou estratégias por parte de licitantes cujo fim último não seja coincidente com os desígnios que o ICP-ANACOM visa alcançar com esta iniciativa.

Uma atribuição de um recurso de interesse público como o espectro a entidades que possam satisfazer as necessidades cada vez mais exigentes dos consumidores relativamente aos serviços de comunicações electrónicas e assim contribuir para o alcance das metas inscritas na Agenda Digital para a Europa, resultará num contributo muito mais significativo para a melhoria do bem estar social.

Dado o exposto, e sabendo que esta é uma preocupação partilhada pelo ICP-ANACOM e que presidirá a todo este processo, a Vodafone apela que o ICP-ANACOM reforce os mecanismos adicionais de apresentação de candidaturas acima propostos (conforme propostos no Ponto II.1 da presente Resposta), de modo a assegurar um resultado eficiente para este processo, vital para o futuro das comunicações electrónicas em Portugal, evitando que o espectro seja adquirido por entidades com fins

meramente especulativos, sem intenção de utilização do mesmo para prestar serviços de comunicações móveis aos clientes e, conseqüentemente, contrário aos princípios e regras da LCE.

3. Faixa de frequências 900 MHz e o *refarming*

A Vodafone não se opõe à proposta de decisão referente às frequências disponíveis e a disponibilizar pelo ICP-ANACOM no âmbito do processo de leilão e concorda, em termos genéricos, com a imposição de limites à atribuição de espectro.

Contudo, vem, uma vez mais, manifestar a sua discordância com a decisão de disponibilização da faixa de extensão de frequências dos 900 MHz (adiante apenas "E-GSM") para quaisquer entidades sem experiência no mercado.

Considera-se que a referida decisão ignora todo o circunstancialismo referente ao E-GSM – cujo histórico a Vodafone já teve oportunidade de detalhar no âmbito do Requerimento com o pedido de esclarecimentos sobre o presente tema e da resposta à Consulta Pública sobre a limitação do número de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 450 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz e definição do respectivo procedimento de atribuição e cujo conteúdo dá por integralmente reproduzido – e é contrária aos interesses dos actuais prestadores de SMT e, principalmente, contrária ao interesse público.

Com efeito, no que respeita a esta faixa de frequências, é evidente que são os actuais operadores de SMT que maiores sinergias poderão retirar da atribuição do E-GSM – dado o conhecimento e experiência adquiridos na exploração desta faixa de frequências e das duas tecnologias actualmente permitidas - e, conseqüentemente, aqueles que estão em posição de satisfazer, melhor e de uma forma mais célere, o interesse público já sobejamente reconhecido daquela faixa de frequências, qual seja, o cumprimento das metas da Agenda Digital.

Adicionalmente, a delimitação do acesso de licitantes aos lotes da categoria C aos actuais prestadores de serviço móvel terrestre não prejudica os objectivos preconizados pelo ICP-ANACOM no SPD de promoção e aumento de competitividade do mercado, dada a multiplicidade de frequências para além do E-GSM que se encontram a leilão.

Finalmente, também a promoção da concorrência entre os licitantes não é afectada dada a existência de três potenciais licitantes interessados em apenas dois lotes disponíveis naquela faixa de frequências, salvaguardando-se assim a correcta valorização de espectro.

O ICP-ANACOM é omissivo, no projecto de decisão ora sob análise, relativamente à fundamentação que subjaz à decisão de abertura da possibilidade de aquisição do E-GSM a todos os potenciais interessados, bem como às consequências (i) em termos de garantia de igualdade material dos Particulares, caso do processo de leilão resulte uma impossibilidade final e objectiva de os actuais operadores de SMT procederem ao *refarming* em toda a sua extensão e (ii) em termos de desperdício de oportunidade de evolução e crescimento para os operadores, em benefício dos consumidores e, em última instância, para a actividade económica do país.

Não pode assim deixar de se considerar um motivo de preocupação acrescida a possibilidade de os actuais operadores de SMT verem precludida de forma definitiva a faculdade de executarem os seus planos de *refarming* e dotarem os seus clientes de uma boa qualidade de serviço, bem como a manifesta desvantagem competitiva de Portugal, no contexto europeu, pelo facto de não terem sido criadas as condições técnicas necessárias para concretizar, em pleno, a oportunidade que se manifesta no processo de *refarming*.

A Vodafone não pode deixar de salientar novamente que, caso não seja equacionada a delimitação da faixa de frequências 900 MHz aos actuais operadores de SMT e o resultado do leilão seja tal que nenhum dos actuais prestadores de SMT que detém direitos de utilização da faixa 900 MHz seja vencedor dos lotes de E-GSM a leilão – e sem prejuízo da eventual contestabilidade que tal decisão poderá vir a merecer – não poderá deixar de ser objecto de revisão a totalidade dos títulos habilitantes para a prestação do mesmo tipo de serviços, por força do princípio da igualdade.

4. Comparativo internacional

a) Modelo de leilão

O modelo proposto pelo ICP-ANACOM é caracterizado, no regulamento agora sob consulta, como sendo ascendente, sequencial e aberto.

Tal como a Vodafone já reiterou, a adopção do leilão como mecanismo de atribuição poderá endereçar os objectivos propostos pelo regulador com a escolha deste procedimento de selecção, a recordar:

- Assegurar a possibilidade de implementação de diferentes serviços;
- Assegurar a possibilidade de utilização de diferentes tecnologias;
- Criar condições para uma atribuição flexível, de acordo com as necessidades de cada operador;
- Promover uma utilização eficiente do espectro, através de uma correcta valorização do mesmo por parte do mercado e desincentivar atribuições inconsequentes de espectro;

No entanto, a prossecução destes objectivos não é assegurada pelas especificidades reflectidas no desenho do leilão, o qual é um dos factores determinantes para o resultado final obtido.

Com efeito, a Vodafone, salvaguardado o devido respeito pelo processo decisório, considera que o modelo de leilão proposto pelo ICP-ANACOM é totalmente inadequado e poderá muito provavelmente redundar em resultados ineficientes – o que terá por consequência que a indústria de comunicações electrónicas portuguesa tenha menores possibilidades de sucesso comparativamente às empresas que operam no mesmo sector noutros países.

Numa perspectiva a longo prazo, a manutenção do presente modelo poderá resultar num decréscimo significativo da qualidade dos serviços de comunicações electrónicas em Portugal, bem como na menor contribuição deste sector para a economia.

Desta forma, considerando-se injustificada a adopção do presente modelo, até ao momento, por confronto com a adopção de modelos já várias vezes testados e de sucesso comprovado, a Vodafone solicita a sua revisão e reformulação, adoptando-se, no mínimo, várias das características que são comuns na maior parte dos leilões de espectro que têm vindo a ser desenvolvidos ao nível internacional.

Conforme referido no Ponto 1.2. *supra*, o objectivo último de um leilão de espectro é a valorização adequada e a utilização eficiente do referido bem. Mais precisamente, a correcta alocação do espectro significa a possibilidade de os operadores adquirirem os direitos de utilização dos vários tipos e das quantidades de espectro necessários para que possam oferecer serviços globais de valor inequivocamente reconhecido.

b) Natureza Sequencial do Leilão

O facto de o modelo de leilão ora proposto ser sequencial dificulta de forma injustificada a possibilidade de os operadores adquirirem o espectro necessário e aumenta de forma desproporcionada (face à importância já explanada do processo) a insegurança dos operadores no investimento a realizar. Aliás, o presente modelo de leilão ora sob consulta contém regras propícias a provocar o erro humano – sem que, uma vez mais, qualquer outra justificação para a sua existência seja perceptível –, resultando tal erro num detrimento do valor e interesse existentes na correcta alocação do espectro.

Tipicamente, a utilização de um modelo sequencial de atribuição é recomendado quando a valorização que os licitantes atribuem a cada bem é independente das restantes. Desta forma não existe substituíbilidade nem complementaridade entre os bens a leilão.

Ora, tal não é o caso das actuais faixas de frequências de espectro que serão alvo de licitação, tal como o ICP-ANACOM concluiu, e bem, no relatório da análise da consulta pública sobre direitos de utilização da faixa de frequências 2500-2690 MHz.

De facto, os diversos interessados (a Vodafone inclusive) manifestaram-se a favor da possibilidade de conjugação do espectro da faixa dos 2.6 GHz com as restantes faixas então disponíveis (1800 MHz e 2.1 GHz), reconhecendo um valor intrínseco às possibilidades que tal conjugação potencia para o sucesso dos seus planos de negócio.

Considerando a diversidade de faixas de frequências a atribuir no presente mecanismo de selecção, é inequívoco que existem relações de complementaridade (exp: entre as faixas abaixo do 1 GHz, que asseguram predominantemente cobertura, as faixas acima do 1 GHz, que garantem capacidade) e de substituíbilidade (exp: entre as bandas de faixas mais elevadas, onde é possível assegurar a capacidade necessária para o desenvolvimento pleno das potencialidade técnicas do LTE em diferentes faixas de frequência).

Estas relações de complementaridade e substituíbilidade não podem deixar de servir de base à flexibilidade e criatividade que o ICP-ANACOM deve, e acreditamos pretender, estimular no âmbito do modelo do leilão a escolher, por oposição ao modelo ora proposto.

Assim, conclui-se que uma atribuição sequencial dos lotes das múltiplas faixas de frequências compromete a prossecução do aproveitamento destas sinergias dado que tal modelo:

- Não permite a redução da incerteza comum associada a processo de leilão (potenciada pela ausência de experiência dos prováveis licitantes);
- Fomenta a complexidade no processo de licitação, obrigando os licitantes a prever não só o valor do lote sobre o qual estão a licitar no momento, como o dos restantes lotes substitutos ou complementares implícitos às estratégias que definiram para o desenvolvimento das redes de suporte à nova geração móvel;
- Potencia uma discriminação dos valores de aquisição da mesma quantidade e tipologia de espectro;
- Potencia erros de valorização dos diferentes lotes e resultados imprevisíveis, nomeadamente não assegurando a correcta valorização do espectro e impossibilitando a correcção dos referidos valores durante o processo de licitação; e,
- Possibilita a atribuição de espectro indesejado aos licitantes (dado não ser possível assegurar a execução plena de estratégias assentes em faixas substitutas ou complementares).

A conjugação destes factores contribui significativamente para a imprevisibilidade dos resultados que poderão advir do processo de leilão, com as consequências que tal afectação incorrecta acarretará para o futuro do país e no desenvolvimento socioeconómico, bem como para a aplicação de estratégias mais conservadoras, por parte dos candidatos envolvidos no processo, de modo a acautelar o risco e incerteza que os mesmos enfrentarão, o que prejudica, a final, a valorização do espectro.

Mais se refira o receio do potencial aumento de contestabilidade judicial na opção, por parte do ICP-ANACOM, por um modelo (i) sem que exista fundamentação sólida que suporte tal opção ou que se possa basear no sucesso e em resultados comprovados, (ii) considerando os objectivos de interesse público que devem presidir à referida escolha, e (iii) dados os potenciais prejuízos irrecuperáveis que tal escolha de modelo poderão causar, tanto na esfera jurídica dos Particulares, como no desenvolvimento socioeconómico do País.

A Vodafone acredita que terão sido estes inconvenientes associados à adopção de um modelo sequencial (inconvenientes estes largamente debatidos e consensuais no meio académico) que terão

norteado as decisões dos reguladores de diversos países na escolha de desenhos alternativos para os processos de leilão que promoveram (irão promover) mitigando, ou inclusivamente eliminando, estes riscos, conforme se pode verificar na seguinte tabela:

Quadro 2 – Modelos de leilão de espectro adotados em diversos países

País	Data	Faixas	Modelo Leilão
Noruega	Nov-2007	2,6 GHz	SMRA Switching
Suécia	Mai-2008	2,6 GHz	SMRA Switching
	Mar-2011	800 MHz	SMRA Switching
Finlândia	Nov-2009	2,6 GHz	SMRA Switching
Índia	Mai-2010	1,9 GHz	SMRA
Austria	Out-2010	2,6 GHz	CCA em 2 fases (atribuição e consignação)
Hong Kong	Mar-2011	850 MHz e 900 MHz	SMRA
Alemanha	Mai-2010	800 MHz, 1800 MHz, 2 GHz e 2,6 GHz	SMRA
Dinamarca	Mai-2010	2,1 GHz e 2,6 GHz	CCA com regra de segundo preço
Holanda	Abr-2010	2,6 GHz	2 fases: - 1ª fase: CCA com regra de segundo preço - 2ª fase: licitação em envelope fechado (localização específica dos lotes a atribuir)
	Previsto para 2012	800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz	
Itália	Previsto Outono 2011	800 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz	SMRA
Espanha	Previsto para Julho 2011	800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz	- Concurso público para 1 lote de 2 X5 MHz na faixa 900 MHz - SMRA para as restantes
Reino Unido	Previsto para 1º semestre de 2012	800 MHz e 2,6 GHz	CCA com regra de segundo preço

Da análise do quadro *supra* resulta que nenhum dos 12 países onde já ocorreram (ou irão ocorrer) leilões de bandas de frequências de espectro se optou por um modelo sequencial, tendo-se decidido, de um modo geral, por um dos dois modelos que a Vodafone já teve oportunidade de referir na sua resposta à consulta pública sobre a limitação da atribuição de direitos de utilização de frequências e definição do processo de atribuição dos mesmos nas faixas dos 450, 800, 900, 1800 MHz e 2,1 e 2,6 GHz:

- O "Simultaneous Multiple Round Auction" (adiante apenas "SMRA"); ou,
- O "Combinatorial Clock Auction" (adiante apenas "CCA").

De facto, as propriedades inerentes ao desenho proposto no SMRA ou CCA possibilitam aos participantes do leilão reduzirem o seu nível de incerteza quanto à valorização do espectro, visto ser possível aprenderem com as diversas licitações, bem como o aproveitamento das sinergias resultantes das características de substituíbilidade e complementaridades inerentes aos diversos lotes e faixas de frequências, o que resulta num incremento de valorização por parte dos licitantes.

Neste contexto, a possibilidade de licitar em "*bundles*" de lotes, em diversos lotes na mesma frequência ou em diversas faixas ao mesmo tempo, traduz-se numa oportunidade concreta de os licitantes executarem as suas diversas estratégias de licitação, criando as condições adequadas para a manifestação da real valorização que cada agente faz do recurso a leilão, bem como o incentivo à criatividade na definição dessas mesmas estratégias, concretizando a eficiência da atribuição e utilização.

Ora, o facto de os modelos acima referidos já terem e continuarem a ser utilizados em diversos países, - com resultados comprovados e consonantes tanto com o interesse público (vital para um processo desta envergadura), como com o interesse dos licitantes participantes (entidades estas que, no final, serão responsáveis pelo desenvolvimento das redes e serviços que contribuirão para o bem estar social) -, torna ainda mais surpreendente e injustificada a actual opção do ICP-ANACOM, ora sob consulta, de criar um modelo difícil, de resultados desconhecidos e imprevisíveis e absolutamente desadequado aos princípios pelos quais o presente processo se deve reger.

Efectivamente, considerando as características que o ICP-ANACOM afirma querer garantir no âmbito do presente processo de leilão, bem como a possível análise sobre os vários modelos possíveis, a Vodafone crê que a preferência do ICP-ANACOM sempre seria por um CCA, considerando-se omissa qualquer intenção ou fundamentação que possa suportar a opção por um modelo sequencial e, aparentemente e até ao momento, sem a garantia de um grau razoável de transparência.

Desta forma, a Vodafone defende que a alteração do actual modelo sequencial para um dos modelos acima proposto é fundamental para o alcance das metas definidas pelo ICP-ANACOM, donde se destaca o modelo de SMRA como o modelo mais utilizado em leilões de espectro e, em particular, o que tem

maiores similaridades com o proposto pelo Regulador Português (ou seja, um leilão que irá atribuir lotes nas faixas de 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz e 2.6 GHz, como é o caso da Alemanha, da Espanha e de Itália). Ainda que assim não se entenda, sempre se dirá, que mesmo o modelo (igualmente mais sólido e testado) CCA será preferível à manutenção do modelo sequencial.

A Vodafone junta, sobre este assunto (enquanto Anexo II), o Parecer independente, solicitado a um dos maiores peritos mundiais em matéria de leilões, sobre a análise do modelo proposto no âmbito do presente projecto de Regulamento que confirma, fundamentadamente, a totalidade das preocupações da Vodafone sobre esta matéria e recomenda fortemente a alteração do modelo ora proposto, para um modelo de SMRA ou CCA. Em caso de necessidade, a Vodafone desde já se disponibiliza para juntar uma tradução certificada para a língua portuguesa do referido texto.

Naturalmente que a alteração ora solicitada terá de ter em consideração igualmente as respectivas implicações noutras características associadas ao regulamento do leilão (cuja alteração, de qualquer forma, já se considerava desejável pelos motivos que indicaremos no Ponto III do presente documento), nomeadamente no tempo necessário para cada licitação e o nível de transparência inerente a todo o processo.

A título de exemplo, a possibilidade de licitar por combinação de lotes ou em lotes de diversas faixas ao mesmo tempo implicará sempre o prolongamento do tempo disponível a cada licitante para formular a sua licitação. Destaca-se que tal aumento de duração das séries nem sequer se traduziria numa protelação do final do leilão, dado que quaisquer dos modelos acima propostos permitem, pelo menos, a licitação de vários lotes ao mesmo tempo (mesmo que todos pertencentes à mesma faixa), assim evitando a necessidade de promoção de séries de licitação por cada um dos lotes disponíveis (ao todo, 33 lotes).

c) Natureza Ascendente do Leilão

A promoção de incrementos mínimos entre as diversas séries de licitação é uma prática comum nos diversos países onde já se promoveu a atribuição de direitos de utilização de frequências de espectro através de leilão.

Os referidos incrementos traduzem-se numa forma de assegurar um ritmo adequado para as diversas licitações, assegurando igualmente um mínimo de previsibilidade dos valores que podem vir a ser licitados com a realização de sucessivas séries de licitação.

No entanto, a Vodafone considera que as percentagens propostas para estes incrementos são incompreensivelmente mais elevadas que as utilizadas noutros países. A título de exemplo, o leilão proposto em Espanha prevê taxas de incremento mínimo que variam entre os 1%, 3%, 5%, 10% e 15%, ao passo que o proposto no regulamento proposto pode ascender, em algumas faixas, a 20% e 30% do valor de reserva, agravado por uma tendência crescente, ou seja, quanto mais séries tiverem decorrido (naturalmente, tendo implícito, valores de licitação mais elevados), maior é a percentagem de incremento mínimo que os licitantes estão sujeitos.

Desta forma, e de modo a fomentar condições adequadas à participação de todos os licitantes, objectivo preconizado pelo ICP-ANACOM, e bem, a Vodafone encara como fundamental a revisão, por parte do ICP-ANACOM, das percentagens de incrementos mínimo em baixa. A Vodafone considera que o valor dos incrementos deverá ser revisto numa perspectiva mais gradual e nunca ultrapassando os 10% de forma a garantir maior razoabilidade e possibilidade de maior racionalidade nos investimentos a efectuar.

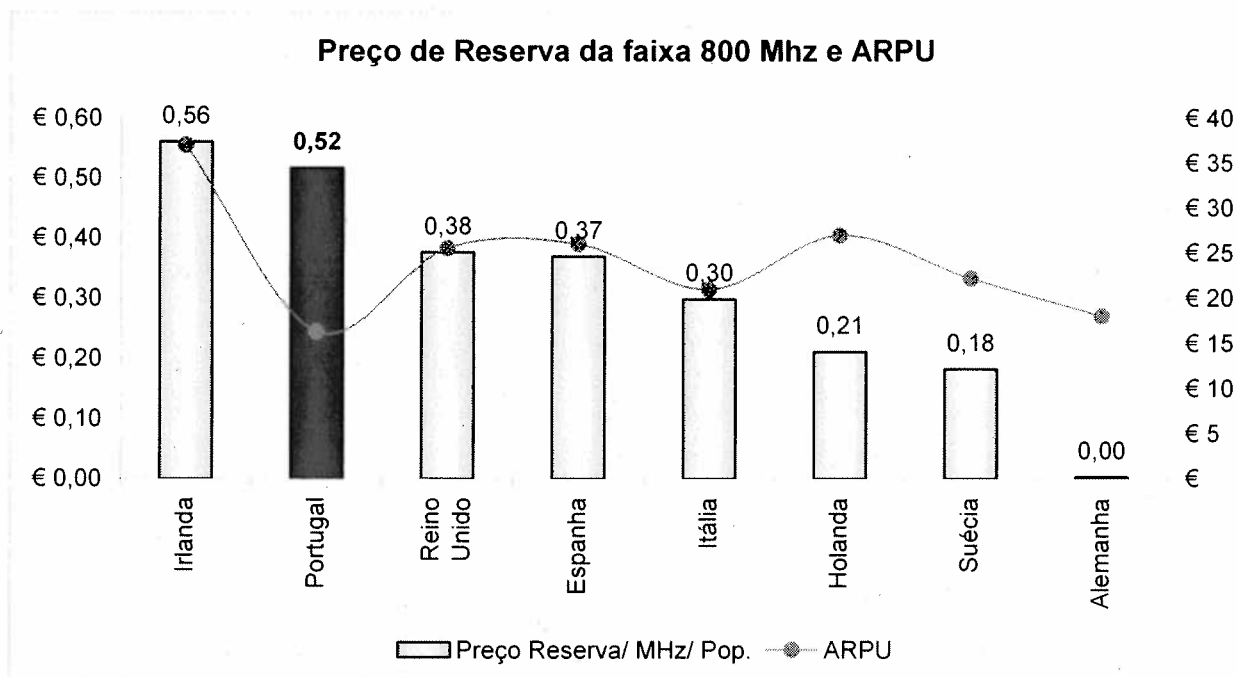
d) Preços de reserva do leilão

Outro dos factores determinantes para a afectação de recursos resultante do processo de leilão é o nível dos preços de reserva definidos para as diversas faixas a leilão.

Efectivamente, a proporcionalidade destes preços poderá acarretar a atribuição de todos os lotes de espectro a leilão, assegurando uma alocação eficiente e total dos recursos agora a leilão.

Neste sentido, a Vodafone considera que os preços de reserva actualmente propostos são elevados, nomeadamente se for tomado em consideração os valores de reserva definidos noutros países e a receita média mensal por utilizador (ou *ARPU*) dos mesmos

Quadro 3 – Preços de reserva considerados para a faixa dos 800 MHz e ARPU mensal



Da análise do quadro acima indicado, é nítido que os preços de reserva actualmente propostos para Portugal para a faixa dos 800 MHz (faixa esta que tem sido a mais relevante nos processos de leilão promovidos recentemente a nível internacional) se destaca dos demais países europeus (quer ao nível do preço efectivamente definido, quer por comparação com o ARPU mensal) não sendo apresentado pelo ICP-ANACOM qualquer fundamento para tal nível de preços. Esta situação será ainda mais demarcada se for tomada em consideração as paridades de poder de compra dos diversos países considerados.

Assim, deverá o ICP-ANACOM procurar rever os valores definidos para os preços de reserva das diversas faixas a leilão e, em especial, os previstos para a faixa dos 800 MHz, tendo em consideração que os mesmos deverão representar o ponto de partida de qualquer processo de licitação, o qual deverá ser saudavelmente disputado nas diversas séries de licitação pelos agentes com a melhor capacidade de desenvolver ofertas de serviços de nova geração sobre o espectro a atribuir, e consequentemente, na valorização e aproveitamento adequado dos recursos licitados.

Desta forma, a definição dos preços de reserva em linha com os restantes países europeus não comprometerá o encaixe financeiro que esta iniciativa (o leilão) proporcionará, desde que sejam salvaguardadas as condições que permitam aos licitantes uma correcta valorização de todas as

combinações que as diferentes faixas de frequência providenciam. Estas condições resultam primordialmente da definição de um modelo adequado de leilão, e em particular, no que se refere à possibilidade de licitação em lotes pretendentes às diversas categorias definidas no regulamento de leilão (quer de forma simultânea, quer de forma combinatória).

II. Licitantes

1. Admissão de participantes

Conforme acima exposto, a Vodafone considera que os requisitos de admissão de candidaturas deverão procurar mitigar comportamentos ou estratégias por parte de licitantes, cujo fim último não seja coincidente com os desígnios que o ICP-ANACOM visa alcançar com esta iniciativa.

Por outro lado, alerta-se ainda que a presente iniciativa não poderá olvidar os exigentes requisitos que foram impostos aos actuais operadores de SMT – ao nível dos seus projectos de desenvolvimento das redes, de cobertura, de garantia de qualidade dos serviços, etc. – e, por absurdo, não assegurar que a utilização eficiente do espectro no âmbito deste novo procedimento de atribuição não seja garantida a nenhum dos referidos níveis, assim se permitindo que sociedades absolutamente inexperientes detenham direitos exclusivos de utilização de um recurso público e escasso durante um prazo bastante longo sem que com ele satisfaçam qualquer tipo de necessidade de interesse público.

Desta forma, a Vodafone considera que a admissão de participantes ao leilão – não apenas numa perspectiva de cumprimento do princípio da igualdade, como também por inerência da utilização eficiente do espectro – deve ser limitada a entidades já devidamente constituídas e registadas como prestadores de serviços de comunicações electrónicas, com idoneidade comprovada, evitando assim práticas meramente especulativas.

A referida restrição é necessária por uma questão de segurança adicional para evitar a existência de licitantes que não procuram utilizar, de forma eficaz, eventuais lotes de espectro que vençam no decorrer do leilão, mas tão-somente prosseguir o lucro próprio através da comercialização do referido bem público, com claro prejuízo para os candidatos cujas pretensões de participação neste processo são sérias e que se traduzem, efectivamente, na promoção da competitividade do mercados das comunicações electrónicas.

Por outro lado, o ICP-ANACOM não poderá deixar de tomar em consideração que o valor que os vencedores pagarão pela atribuição dos direitos de utilização de frequências (adiante apenas "DUF") terá, naturalmente, reflexo, na rapidez e qualidade da disponibilização dos serviços de nova geração e no alargamento da cobertura dos serviços de banda larga – objectivo este que é tão ou mais valioso ao nível do interesse público que o eventual encaixe financeiro que resulte da aqui referida potencial especulação sobre o valor do bem público.

Dado o exposto, a Vodafone apela que o ICP-ANACOM considere, como mecanismo adicional de apresentação de candidaturas - acompanhado da respectiva redução dos preços de reserva já atrás referida -, a imposição de uma taxa de admissão não reembolsável que deverá ter um valor de, no mínimo, 1 milhão de euros, constituindo este valor um detractor de participantes com objectivos puramente oportunistas, mas que não inviabiliza o plano de negócios de participantes que possam credivelmente contribuir para a competitividade do mercado de comunicações electrónicas.

2. Formalidades

O regulamento do leilão, através do artigo 13.º, n.º 1 f), especifica que os candidatos terão de emitir uma declaração que designe o máximo de duas pessoas para apresentar licitações em seu nome e representação.

Esta designação acarretará, nos membros a designar, uma grande responsabilidade num processo estruturante do sector das comunicações electrónicas e cuja ordem de conhecimentos e valores que poderá ser atingida no decurso do mesmo se reveste de um carácter excepcional. Complementarmente a par desta situação, a duração máxima de 3 minutos (manifestamente curto, na opinião da Vodafone, como abaixo referido), poderá resultar num processo demasiado rápido e, conseqüentemente, precipitado, com conseqüências desnecessariamente imprevisíveis para licitantes e vencedores.

Pelo acima exposto, a Vodafone solicita que o ICP-ANACOM considere a hipótese de as duas pessoas acima referidas poderem ser acompanhadas por um máximo de mais 4 membros de equipa que, não tendo poder para licitar em nome do candidato, servirão de apoio e suporte à tomada de decisões que resultarão nas diversas séries de licitação.

Também neste aspecto, salientam-se outros exemplos, no âmbito dos quais a presença de equipas de maior número não prejudicou, em nenhum aspecto, o bom resultado do leilão, como é o caso do leilão alemão, onde era permitida a presença de uma equipa de 4 pessoas, ou o caso do leilão indiano, em que não havia simplesmente restrição ao número de participantes da equipa.

Adicionalmente e como plano de contingência, a Vodafone solicita que o ICP-ANACOM permita a designação, logo no processo de apresentação de candidatura, de uma equipa adicional de 2 pessoas (que poderão estar incluídas na equipa de suporte acima referida) que, em caso de inesperada indisponibilidade dos representantes do candidato com poder de apresentação de licitações, possam assumir essa mesma responsabilidade, acautelando desta forma a plena e segura concretização da participação do candidato na fase de distribuição do leilão.

III. Regras específicas do leilão

Conforme referido no Ponto I.4.b) *supra* e sustentado no Parecer independente anexo à presente Resposta, a Vodafone considera que o presente modelo de leilão deve ser alterado para um modelo mais consonante com os objectivos de interesse público que se visa garantir e mais seguro no que respeita à possibilidade de execução dos planos de negócios dos operadores e à utilização eficiente do espectro, sugerindo a adopção do modelo habitualmente utilizado pelas ARN internacionais, o SMRA, ou, subsidiariamente, o CCA.

Sem prejuízo de tal entendimento, que se mantém, a Vodafone vem detalhar no presente capítulo, por ordem de fases do leilão, algumas das regras cuja modificação é imprescindível (e enquadrável em qualquer modelo de leilão), por se revelarem desadequadas, desconformes aos princípios acima identificados e prejudiciais aos interesses públicos e privados em questão.

1. Qualificação

A Vodafone não entende os motivos pelos quais o processo de qualificação dos licitantes foi desenhado com um tal grau de exigência ao nível de prazos de elementos a apresentar na fase de qualificação, que resulta num risco substancial de exclusão por eventual erro num dos requisitos de qualificação.

Refira-se, uma vez mais, que tal exigência é ainda menos entendível quando comparado com a possibilidade de uma sociedade comercial ainda não habilitada poder apresentar igualmente a sua candidatura.

Nestes termos, a Vodafone vem solicitar ao ICP-ANACOM as seguintes alterações ao nível do processo de qualificação:

- Introdução de formulários ou minutas para cada um dos documentos solicitados que não detenham já um formato legalmente estabelecido - como é o caso do pedido de formalização de candidatura, da nomeação de pessoas para representar, da entidade para vincular candidato, etc. -, como foi efectuado no caso espanhol; ou, em alternativa,
- Estabelecimento de um prazo de validação prévia dos documentos a apresentar pelos candidatos a licitantes cuja aprovação, vinculativa, determinará a impossibilidade de exclusão daqueles candidatos por vícios relacionados com os tais documentos de qualificação;
- Alargamento do prazo para correcção dos pedidos de candidatura (sendo que 24 horas é um prazo manifestamente insuficiente para tais efeitos);

- Clarificação na redacção do Projecto de Regulamento sobre a possibilidade de os candidatos efectuarem correcções às suas candidaturas dada a ausência de dispositivo claro sobre a referida possibilidade à excepção do disposto no artigo 4.º n.º 2 a) e eventual incompatibilidade entre esse preceito e as regras constantes do artigo 15.º; e, finalmente,

- Alargamento dos prazos inseridos no processo de candidaturas para o seguinte calendário:
 - Pedidos de esclarecimentos até 10 dias úteis após a entrada em vigor do Regulamento;
 - Entrega de candidaturas até 10 dias úteis após a publicação dos esclarecimentos acima referidos por parte do ICP-ANACOM.

2. Distribuição

a) Início da fase de distribuição

A Vodafone não compreende, dos artigos 16.º e 17.º do projecto de Regulamento em análise, qual o sentido de "possibilitar" que o início de fase de distribuição tenha lugar 24 horas depois de uma notificação, nem tão pouco o sentido de tal notificação "poder" ser operada por meios "alternativos" (ou correio electrónico ou protocolo), devendo-se, na perspectiva da Vodafone, e dada a evidente importância do acto, as referidas regras ser alteradas de forma rigorosa e clara.

Em primeiro lugar, considera que o início da fase de distribuição deverá ser mediado por 5 dias úteis, para possibilitar ao candidato a sua elementar preparação. Por outro lado, a Vodafone discorda frontalmente, por motivos de segurança jurídica, a que tal notificação seja efectuada por correio electrónico dada a ausência de garantia que a mesma se considere efectuada dentro da sua hora de expediente e que qualquer prazo se considere a contar desde a data da sua efectiva recepção.

Em segundo lugar, tendo presente os vários comentários já em várias sedes oferecidos pela Vodafone, a mesma considera extremamente preocupante o sentido da regra prevista no n.º 3 do Artigo 16.º do Projecto de Regulamento que parece indicar que apenas naquele (inexistente) prazo de preparação para a fase de distribuição, é que os licitantes terão acesso às condições de acesso à plataforma electrónica a disponibilizar pelo ICP-ANACOM. Efectivamente, não se afigura razoável ou adequado que os licitantes não possam estar absolutamente familiarizados com as condições de acesso, regras e características da plataforma num tempo muito anterior à própria fase de qualificação. Solicita-se desta forma que o ICP-ANACOM reveja as referidas regras e as adeque à seriedade do processo em questão e dos valores envolvidos no mesmo.

Da mesma forma, os números 4 e 5 do artigo 16.º do processo de licitação não revestem o rigor que o processo naturalmente exige, devendo o ICP-ANACOM esclarecer - com a máxima antecedência e em momento prévio ao início da fase de qualificação - (i) todas as informações relevantes sobre o "meio alternativo" que o ICP-ANACOM adoptará no caso de ocorrer um problema técnico que inviabilize a continuidade do processo de licitação, bem como, (ii) que assumirá a responsabilidade pela disponibilização e funcionamento de todos os equipamentos e sistemas que garantem o acesso, quer à plataforma electrónica, quer ao designado "meio alternativo".

A Vodafone recorda que, no momento da fase de distribuição e mesmo no momento da notificação sobre a admissão ao leilão, os licitantes já terão incorrido em despesas significativas para a preparação para o leilão e mesmo para a sua qualificação (por ex: pagamento da caução), pelo que se revela totalmente imprescindível, em abono da necessária justiça e adequação do modelo, a disponibilidade

de toda a informação determinante para a decisão de participação no leilão em momento muito anterior.

b) Spectrum caps

A Vodafone concorda com a imposição de limites à atribuição de espectro pelos objectivos de interesse público pelo ICP-ANACOM referidos, desde que, conforme acima referido, o modelo de leilão, através do seu desenho, garanta a aquisição de espectro suficiente para a concretização dos planos de negócios de um operador com objectivos sérios no âmbito do desenvolvimento da Sociedade da Informação (e compromissos ambiciosos no âmbito das suas licenças de SMT) e com capacidades sólidas para fomentar a contestabilidade e evolução do mercado.

Efectivamente, uma imposição de limites à aquisição de espectro garante, por um lado, uma maior racionalidade na gestão de espectro, garantindo que os operadores utilizem de forma eficiente as quantias disponibilizadas e, por outro lado, evita a criação de distorções desproporcionais que possa criar uma desigualdade de circunstâncias entre os operadores e, tendencialmente, levar à menor competitividade do mercado.

Sendo de saudar e concordar com o princípio, não se entende, conseqüentemente, as várias excepções propostas pelo ICP-ANACOM.

Com efeito, em primeiro lugar – sem prejuízo da oposição à abertura do E-GSM ao público em geral, conforme expresso no Ponto I.3 do presente documento, que se mantém -, a limitação proposta para a faixa de frequências dos 900 MHz pode, em última análise, determinar que um potencial novo operador possa vir a adquirir mais frequências do que aquelas que os actuais operadores de SMT detêm – o que se considera inaceitável.

Efectivamente, não se antevê qualquer justificação para tal discriminação, principalmente quando nem sequer se verifica qualquer tipo de equiparação às condições impostas aos actuais prestadores de SMT aquando da atribuição das faixas de frequências dos 900 MHz, quer a nível das obrigações de cobertura, quer ao nível da contribuição do desenvolvimento para a Sociedade da informação, quer ao nível da seriedade dos planos de negócios dos eventuais adquirentes deste espectro.

Quanto a esta decisão, o projecto de decisão que antecedeu o presente projecto de Regulamento avança como única (e escassa) fundamentação o seguinte:

"A diferenciação entre os limites à atribuição de espectro, definidos para a faixa de frequências dos 900 MHz visa incentivar a aquisição de espectro por parte de operadores que ainda não detenham direitos de utilização de frequências nesta faixa, e deste modo criar condições para um maior grau de concorrência no mercado a jusante."

A Vodafone não antevê de que forma é que a discriminação proposta - que possibilita a um novo entrante deter, afinal, mais espectro abaixo de 1 GHz que os actuais prestadores de SMT – se pode considerar propícia a um aumento de concorrência no mercado. Pelo contrário, sendo certo que os actuais operadores estão obrigados a promover a cobertura do território português, a lógica sempre ditaria que seriam estes os operadores com maior necessidade de espectro, pelo que, no mínimo, deve ser garantida a igualdade de condições neste âmbito.

Desta forma, a Vodafone considera não se encontrar devidamente fundamentada e com o rigor que tal proposta exige, a possibilidade de um novo entrante vir a deter mais espectro na faixa dos 900 MHz e no conjunto das faixas 800 MHz e 900 MHz – que, pelas suas características específicas, potenciam uma cobertura adequada com um menor nível de investimento – que os actuais operadores SMT, tanto mais que estes últimos estão sujeitos a compromissos de cobertura significativamente mais exigentes que os ora considerados no processo de leilão.

No limite, a manterem-se as actuais regras sobre a limitação, a Vodafone defende que, caso um operador vença dois lotes na faixa dos 800 MHz, seja imposto um limite de atribuição de 1 lote na faixa dos 900 MHz, independentemente de o mesmo ser um operador que já presta serviços de comunicações móveis ou se tratar de um novo operador.

Por outro lado, a Vodafone não entende por que motivo não são estabelecidos limites igualmente nas categorias D e E, considerando-se que o princípio que subjaz à imposição de limites para as restantes categorias é, naturalmente, aplicável também a esta categoria.

Neste sentido, solicita-se que o ICP-ANACOM reformule e introduza os Spectrum caps acima identificados por uma questão de garantia do princípio da igualdade ou, por uma questão de transparência, fundamente por que motivo algumas das categorias não são alvo das mesmas limitações.

c) Séries

A Vodafone vem, desde já manifestar a sua preocupação quanto ao facto de o período de duração máxima de cada série – 3 minutos - ser manifestamente curto.

A gravidade da presente questão está naturalmente incrementada pelo número máximo definido de representantes, cuja possibilidade de substituição – principalmente em tempo útil - é reduzida, assim prejudicando injustificadamente um candidato cujos representantes possam sofrer qualquer contingência (da mais variada natureza) que os impeça de participar numa determinada série.

Mais se acrescenta que a conjugação de tal regra com a constante do n.º 6 do Artigo 17.º do projecto de regulamento - segundo o qual apenas os licitantes que tenham formulado licitações na primeira série podem participar na segunda série - torna esta limitação de tempo ainda mais penalizadora.

Ora, considerando a importância do presente leilão para os seus candidatos e o elevado valor (quer ao nível do preço de reserva quer do potencial preço final) de aquisição dos DUF em leilão - factores que determinam a necessidade de rigor, cautela e reflexão na decisão sobre o valor a licitar em cada série -, a duração de tempo indicada no projecto de regulamento de leilão para cada série pode irremediavelmente comprometer a participação dos licitantes e, a final, os objectivos de interesse público preconizados pelo processo.

De facto, esta limitação do tempo de tomada de decisão, em conjugação com a regra constante no n.º 2 do Artigo 20.º - em que, no caso de haver mais de uma licitação em montante idêntico à melhor oferta e não se verifique mais nenhuma licitação na série subsequente, o lote é atribuído ao licitante que submeteu a sua licitação em primeiro lugar – apenas servem para aumentar a probabilidade de ocorrência de erro humano, sem qualquer vantagem ou justificação associada.

A Vodafone realça aqui, uma vez mais, que não encontra motivos para que não sejam utilizados, no caso português, modelos de leilão já testados e de sucesso comprovado – ou, pelo menos, determinadas características dos referidos leilões -, em detrimento de modelos experimentais ou, no mínimo, pouco usuais, dados os potenciais resultados negativos que do mesmo poderão advir, não apenas para as entidades que necessitam do espectro para desenvolver a sua actividade, como também para as entidades públicas que desenharam o processo de aquisição e/ou disponibilizaram o bem.

Ora, salientam-se, a título de exemplo, o caso dos leilões indiano e alemão, no âmbito do qual era concedida entre uma hora e uma hora e meia para cada decisão de licitação. O tempo referido era suficiente para permitir, nomeadamente, que os representantes dos licitantes consultassem os seus órgãos de gestão - através de um processo controlado pelo Regulador, por exemplo, por fax – caso fosse necessária uma tomada de decisão sobre a proposta de oferta de um valor mais alto do que aquele para o qual tivessem sido autorizados inicialmente ou, de forma genérica, permitindo que cada candidato pudesse ponderar, com a cautela adequada e que se impõe aos valores agora em questão, as diferentes estratégias de licitação para cada categoria de faixas de espectro e os montantes correspondente a licitar, assim se garantindo a atribuição do espectro às entidades que mais o valorizam.

Nestes termos, considerando a supra-descrita manifesta desproporcionalidade da regra aqui em questão e sabendo que o ICP-ANACOM pretende assegurar a maior ponderação e segurança possíveis nesta fase, a Vodafone vem respeitosamente requerer que o ICP-ANACOM considere a hipótese de aumentar a duração máxima de cada série (no mínimo, para 30 minutos), para que os licitantes possam reavaliar as opções ao seu dispor e licitem de forma mais eficiente possível.

Igualmente no âmbito de cada série – e no sentido da já desejável introdução de maior transparência no processo, deve ser fornecida informação sobre os licitantes que participaram na série anterior e valores licitados.

Por outro lado, considera-se que, conforme descrito no n.º 2 do artigo 20.º, a determinação de vencedor, em caso de empate, em função da rapidez a submeter o valor da sua licitação deverá ser evitada, sugerindo-se a criação de mais uma série, na qual se dará conhecimento sobre quem são os licitantes em situação de empate, qual dos licitantes foi o mais rápido e permitindo-se nova licitação sobre o mesmo lote mas sem incremento ou com um incremento idêntico ao estabelecido na série em que se verificou o empate. Apenas posteriormente, mantendo-se o empate, se deverá recorrer ao mecanismo proposto (de escolha através do licitante mais rápido) que, na realidade, a manterem-se as regras sobre a duração de cada série, é baseado exclusivamente em sorte.

Finalmente, à semelhança de outros modelos de leilão já adoptados com sucesso, tendo presente a inadequação do presente modelo de leilão para garantir a adopção de estratégias de complementaridade e de substituição para aquisição, por parte dos licitantes, dos vários tipos de espectro necessários, a Vodafone vem respeitosamente requerer que o ICP-ANACOM introduza um

mecanismo que possibilite a devolução do espectro ainda durante o decorrer do processo de leilão, possibilitando que o lote a devolver seja colocado a atribuição na segunda ronda já prevista no regulamento.

d) Ineficácia das condições impostas aos vencedores de faixa dos 800 MHz de licitarem pelo mesmo numero de blocos na faixa 2.6 GHz

No artigo 17.^a, numero 8 do Projecto do Regulamento, é determinado que os vencedores de lotes na categoria B terão de formular licitações na categoria F, pelo mesmo número de lotes que os licitantes asseguraram na faixa dos 800 MHz.

A Vodafone acredita que a intenção do ICP-ANACOM, com a introdução desta condição visa, em primeiro lugar, incentivar os licitantes vencedores de lotes na faixa dos 800 MHz (cujas propriedades, tal como acima salientado, a tornam mais propícia para efeitos de cobertura) a criarem redes de comunicações abrangentes no contexto do balanceamento necessário entre cobertura e capacidade, e em segundo plano, a assegurar a atribuição de, pelo menos, seis lotes da categoria F.

No entanto, a mera obrigação de licitação pelo mesmo número de lotes não permite assegurar o objectivo de criação de redes flexíveis às exigências heterogéneas sentidas pelos cidadãos.

De facto, e caso haja uma procura razoável pelos lotes das categorias F, um licitante vencedor na categoria B poderá não ganhar qualquer lote na faixa dos 2.6 GHz, visto que apenas é obrigado a licitar uma vez num ou dois lotes (consoante tenha vencido um ou dois lotes nos 800 MHz, respectivamente) da faixa dos 2.6 GHz, o que se considera manifestamente aquém dos objectivos pretendidos pelo ICP-ANACOM na estipulação desta regra.

Assim, e de modo a não empreender uma obrigação desproporcional e desadequada aos diversos tipos de licitantes que possam vir a participar deste processo, a Vodafone sufraga que a obrigatoriedade inscrita no número acima referido deverá ser revista no sentido de obrigar os vencedores de lotes na categoria B a terem de licitar nos 14 lotes disponíveis na categoria F, terminando tal obrigação (i) caso tais licitantes consigam comprar o mesmo número de lotes que os que asseguram na faixa dos 800 MHz ou (ii) caso não existam mais lotes à disposição.

Desta forma é assegurado que qualquer dos licitantes vencedores procurou assegurar a obtenção do binómio cobertura/capacidade de uma forma coerente com a valorização individual que cada licitante deve atribuir a este mesmo binómio.

3. Consignação

A Vodafone considera que a forma de definição de prioridade de licitantes na escolha da localização exacta dos lotes que venceram (que, conforme o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 22.º do Projecto do Regulamento, se determinará através da média de preços de lotes) é, com o devido respeito que o processo decisório nos merece, injusta e desprovida de sentido.

Com efeito, essa regra possibilitará que um licitante que tenha (i) adquirido mais lotes e (ii) pago um maior valor absoluto pelos mesmos (iii) no conjunto das categorias ou mesmo apenas na categoria em questão, seja preterido na escolha da localização dos lotes.

A Vodafone considera, assim, que o critério determinante para a definição de prioridade em questão deverá ser o valor total pago nessa categoria, ou em caso de empate, o maior número de lotes comprados em todas as categorias, apelando ao ICP-ANACOM para que adequue a versão final do Projecto de Regulamento em conformidade.

4. Atribuição

a) Depósito do valor final

A Vodafone requer a alteração do prazo para depósito de valor final, referido no artigo 24.º do Projecto de Regulamento, dado os montantes elevados em jogo e a eventual necessidade de o licitante proceder a formalidades para o referido acto que não poderão ser exequíveis no prazo 2 dias. Assim, a Vodafone solicita que tal prazo seja alterado para, no mínimo, 5 dias úteis.

Adicionalmente, a Vodafone não descortina os motivos pelos quais o prazo para libertação das cauções é mais alargado do que o prazo para a concertização do depósito (sendo certo que este último será eventualmente bastante mais complexo), assim se reforçando a necessidade e justeza do alargamento do prazo para o depósito.

b) Contiguidade do espectro

O artigo 22.º n.º 5 estabelece que o Conselho de Administração do ICP-ANACOM validará as escolhas dos lotes dos vencedores de cada categoria, atendendo que essas escolhas garantam a compatibilidade com a atribuição de espectro contíguo a todos os licitantes vencedores.

A Vodafone concorda que esta preocupação - a da garantia da contiguidade do espectro - é determinante para a aprovação da escolha que os diversos vencedores façam sobre a localização exacta dos lotes que asseguraram na fase da distribuição, na respectiva faixa de espectro.

A Vodafone entende que esta validação não poderá deixar de ter em consideração, quer a contiguidade de espectro entre os lotes atribuídos no actual processo de atribuição de direitos de utilização, quer em relação aos direitos de utilização de faixas anteriormente atribuídos. Só assim se assegurará não apenas o respeito pelo Princípio da Igualdade, como também que a atribuição efectiva dos lotes criará todas as condições para potenciar a utilização eficiente do espectro, em benefício dos operadores e, especialmente, dos utilizadores destes serviços.

No entanto, alerta-se que a determinação da localização exacta dos lotes atribuídos, orientada pela preocupação acima expressa, não se poderá traduzir na concretização de um eventual processo de "rearranjo" dos direitos de utilização atribuídos em momento anterior a este processo, consoante os resultados do leilão, sem a prévia aceitação dos titulares dos DUF em questão. Tal processo de "rearranjo" - que entendemos não ser o que resulta do projecto de regulamento de leilão sob consulta, mas cuja confirmação deste entendimento voltamos a requerer - não poderá ser desenvolvido no âmbito do processo agora a consulta, dada a evidente ilegalidade de tal opção.

Desta forma, solicita-se que o ICP-ANACOM confirme, o mais brevemente possível, que a regra contida no artigo 22.º n.º 5 do projecto de regulamento de leilão não envolve qualquer tipo de processo de rearranjo de direitos de utilização, processo este que apenas poderá ser desenvolvido, em sede própria (eventualmente sujeito a uma consulta pública mas indubitavelmente sujeito ao acordo expresso dos respectivos titulares dos DUF) e em momento posterior à conclusão do processo de leilão.

Esta clarificação é de extrema relevância dado que, para além de contribuir para a transparência de todo o procedimento de atribuição dos direitos de utilização, apresenta-se como uma variável significativa na

avaliação que os candidatos farão sobre as suas propostas de licitação a submeter na fase de distribuição e na concretização dos seus planos de construção das suas redes e aproveitamento de sinergias subjacentes.

IV. Questões resultantes do processo de leilão

1. Obrigações de cobertura

A Vodafone vem manifestar a sua profunda preocupação com a adequação, proporcionalidade e adequabilidade das regras referentes às obrigações de cobertura associadas à aquisição de DUF da categoria B.

a) Revisão do limite de velocidade de acesso das obrigações de cobertura

O serviço de banda larga móvel tem sido um dos grandes alicerces do crescimento do número de cidadãos que têm acesso à Internet em Portugal. Resultado da massificação do acesso de tal instrumento de partilha de conhecimento, têm ocorrido alterações significativas no modo de vida dos cidadãos portugueses nos últimos anos, quer seja no modo como interagem com serviços essenciais (e-governo, e-banking, teletrabalho, vídeo conferencing, etc...), quer na sua capacidade produtiva e competitiva, fundamentais para a modernização e desenvolvimento do país, quer na forma como se relacionam, contribuindo activamente para a redução do fosso digital e exclusão social.

A relevância deste serviço tem sido cada vez mais preponderante, se se atender a que os principais desenvolvimentos tecnológicos/políticos que se vislumbram nos próximos anos (a proliferação dos tablets e equipamentos de entretenimento com acesso permanente à Internet, o crescimento do cloud computing e dos conteúdos de alta definição e o enquadramento estratégico europeu, com a promoção do acesso a serviços de banda larga a todos os cidadãos europeus) assentarem nas características de mobilidade e de acesso permanente.

Consciente deste enquadramento, a Vodafone depreende a necessidade de assegurar que as obrigações de cobertura inerentes à atribuição de lotes na categoria B (faixa 800 MHz) devam acompanhar o desenvolvimento do serviço de banda larga móvel potenciado pelas evoluções

tecnológicas que se perspectivam com o UMTS (na forma dos seus sucessivos upgrades) e LTE. No entender da Vodafone, estas condições serão instrumentais para garantir a prestação de serviços de qualidade a todos os cidadãos e adaptados às necessidades sentidas por estes, bem como acompanhando o próprio progresso inerente ao sector das comunicações móveis.

No entanto, a Vodafone advoga que a obrigação de assegurar uma velocidade idêntica ao débito máximo mais elevado das ofertas comerciais subscritas pelos clientes situados no quartil inferior das velocidades máximas de débito em qualquer momento, irá onerar fortemente os operadores vencedores dos lotes da categoria B, condicionando as suas políticas de expansão e melhoramento das novas redes. Não obstante, a Vodafone considera que os objectivos a que se propõe o ICP-ANACOM atingir com tal medida poderão ser igualmente alcançados sem sobrecarregar os existentes planos de investimento que terão de ser levados pelos licitantes premiados com lotes na faixa dos 800 MHz.

Desta forma, a Vodafone apresenta como alternativa permitir velocidades de débito máximo inerentes às ofertas comerciais subscritas, em qualquer momento, pelos 5% de clientes que optam pelas opções tarifárias de menor velocidade. Deverão ser igualmente definidos períodos de revisão destes mesmos padrões de velocidade e da sua respectiva representatividade na base de clientes do operador (exp: de 2 em 2 anos), o qual deverá ser seguido de um prazo de 6 meses para implementação das novas velocidades de débito máximo que venham a ser definidas no processo de revisão.

Desta forma, será garantido que os operadores procurarão garantir um serviço adequado à evolução tecnológica que se vier a verificar sem comprometer os planos de cobertura, expansão e melhoramento que os operadores procurem desenvolver noutras áreas geográficas.

b) Lista das freguesias

Assumindo que a Vodafone venha a adquirir DUF tanto na categoria B quanto na categoria C, e que naturalmente, por força do princípio da neutralidade, desenvolveria de forma imediata todos os esforços para garantir a cobertura territorial que sempre almejou, assim que tenha condições para tal, é perfeitamente possível que no momento da disponibilização da lista das freguesias a cobrir por inerência de aquisição de DUF na categoria B – a ocorrer, segundo o actual n.º 2 do artigo 26.º do Projecto de Regulamento de Leilão ora sob consulta, um ano após a emissão dos respectivos títulos –

as freguesias que, no momento de emissão dos respectivo título se encontravam sem cobertura de banda larga móvel, já estejam entretanto cobertas.

A referida possibilidade resultaria assim numa dupla penalização - para a Vodafone em concreto, e para todos os operadores de SMT de forma genérica - em total incompatibilidade com o respeito pelo Princípio da Igualdade no tratamento dos particulares -, já que as referidas freguesias, entretanto cobertas, seriam excluídas da referida lista, ignorando-se por completo o efectivo (e meritório) esforço feito no sentido da garantia de cobertura territorial. Aliás, afigura-se desde já questionável a garantia de tratamento igual de todos os particulares perante a eventual existência de novos prestadores de SMT sem obrigações idênticas aos já existentes.

A Vodafone apenas antevê como possível a criação de uma regra semelhante à constante do n.º 2 do artigo 26.º do projecto de regulamento de leilão, caso o ICP-ANACOM disponibilize, num prazo significativamente mais curto – e nunca superior a um mês a contar da data da emissão dos respectivos títulos – a lista de freguesias a cobrir por parte dos titulares de DUF na categoria B.

c) Prazo para o cumprimento das obrigações dos adquirentes de DUF

Acresce a este facto, a total incompreensão pela manifesta exiguidade do prazo posteriormente concedido aos adquirentes dos DUF nesta categoria para indicarem quais as freguesias que se propõem cobrir, conforme se encontra previsto no n.º 3 do mesmo artigo.

Efectivamente, detendo desde já o ICP-ANACOM uma indicação (que se estima que tenha sido entregue tanto pela Vodafone, como pelos restantes operadores de SMT) das freguesias actualmente sem cobertura de banda larga móvel, afigura-se muito mais complexa a tarefa dos titulares de DUFs – para a qual é concedida um prazo de 15 dias - para escolher quais as freguesias que servirão para cumprir a presente obrigação, dada a necessária análise de inúmeros temas, tais como, o valor do investimento, as condições técnicas, a viabilidade comercial de cada área, etc.

Por outro lado, considera-se igualmente exíguo o prazo concedido aos futuros titulares de DUF na categoria em questão para cumprir as obrigações de cobertura das referidas freguesias, bem como desnecessariamente restritivo que as obrigações de cobertura constantes do presente Projecto de Regulamento apenas se possam cumprir através da utilização da faixa dos 800MHz e dos 900MHz.

Assim, e cientes que estamos que o ICP-ANACOM compreende a razão de ser desta preocupação, requiremos ao ICP-ANACOM o alargamento do prazo de cumprimento das obrigações de cobertura para, no mínimo, três anos, devendo igualmente a forma de cumprimento da obrigação ser tecnologicamente neutra, sob pena de a obrigação ser à partida objectivamente impossível de cumprir ou, no mínimo, se tornar de cumprimento excessivamente oneroso.

d) Condições de cumprimento

Finalmente, a Vodafone vem alertar para o perigo – nada despiciendo – de as próprias freguesias virem a criar dificuldades acrescidas para o cumprimento da obrigação aqui em questão, sabendo da necessidade de os titulares de DUF nesta categoria as cumprirem, nomeadamente, através da imposição de procedimentos e/ou taxas administrativas que impossibilitem ou tornem excessivamente onerosa a instalação dos necessários equipamentos de transmissão para garantir a cobertura.

A Vodafone considera, assim, que não poderá deixar de estar garantida, ao nível administrativo, a proibição de criação de entraves burocráticos, financeiros ou administrativos, à implementação, por parte dos titulares de DUF obrigados, dos meios necessários para o cumprimento da obrigação em questão – como é o caso da instalação de antenas ou instalação de rede de transmissão-, sob pena de a referida obrigação se tornar igualmente desproporcional e, eventualmente, de cumprimento impossível, podendo inclusivamente equacionar-se um regime de isenção para a prestação destes serviços de comunicações, tendo em conta os desígnios públicos que lhes são inerentes.

2. Taxas de utilização do espectro

De acordo com o previsto no Artigo 25.º n.º 1 alínea e) subalínea iii) do Projecto de Regulamento ora sob consulta, os titulares de DUF deverão pagar as taxas devidas pela utilização do espectro radioelétrico, nos termos do artigo 105.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro e do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de Julho, republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 264/2009, de 28 de Setembro e nos montantes fixados na Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de Dezembro.

Pese embora a pertinência, relevância e razoabilidade da regra seja evidente, considera-se que deverá ser acautelada e expressamente salvaguardada a excepção subjacente à disponibilização de DUF na categoria B, dado o significativo atraso na sua disponibilização e/ou possibilidade de utilização na sua plenitude face ao momento de atribuição dos respectivos DUF.

Com efeito, assentando uma taxa, em termos legais, na prestação concreta de um serviço, na utilização de um bem de domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, a sua obrigação de pagamento tem como pressuposto que o particular esteja a retirar um qualquer benefício, enquanto contrapartida da referida taxa.

Ora, dada a impossibilidade de tal contrapartida existir no momento de atribuição de DUF na categoria B, devido às restrições associadas ao processo de switch-off e à necessária coordenação com Espanha e Marrocos, apenas após o momento em que se verifique o levantamento das mesmas e, conseqüentemente, a possibilidade da efectiva utilização destes DUFs, poderá ser legalmente exigível a taxa acima referida.

A Vodafone vem, nestes termos, requerer a confirmação deste entendimento por parte do ICP-ANACOM, sugerindo inclusivamente que o mesmo seja expressamente referido no Projecto de Regulamento de Leilão agora sob consulta ou, em caso contrário, a fundamentação que determine o motivo pelo qual as referidas taxas serão devidas em momento anterior.

Ainda neste contexto, cumpre salientar o peso significativo que as taxas devidas pela utilização do espectro radioelétrico têm na actividade dos operadores de comunicações electrónicas, que continua a ser significativo, o que condiciona inevitavelmente a capacidade de investimento dos operadores e, simultaneamente, as condições de disponibilização dos respectivos serviços, concorrendo necessariamente para pôr em risco o cumprimento das metas anunciadas na Agenda Digital 2015.

Ora, embora a Vodafone compreenda a necessidade que existe, no contexto sócio-económico actual, de assegurar e ou aumentar as receitas do Estado, preocupa-nos as condições económicas aplicáveis à actividade dos operadores de comunicações electrónicas pelas eventuais repercussões negativas que tais condições gravosas – particularmente ampliadas pelos projectados valores dos preços de reserva do actual projecto de Regulamento - poderão ter num sector chave para o desenvolvimento e competitividade da economia nacional.

A Vodafone está, assim, inteiramente disponível para, em conjunto com o ICP-ANACOM e o Governo, trabalhar no sentido de proceder à revisão em baixa das taxas devidas pela utilização de espectro, atendendo ao actual contexto económico e dos mercados, ou, caso tal não se revele possível, proceder à introdução de medidas adicionais de mitigação do impacto negativo para as operadoras de comunicações electrónicas dos referidos aumentos, nomeadamente, através da introdução de medidas compensatórias adicionais.

3. Garantia do Princípio da Igualdade

Por fim, a Vodafone considera que o ICP-ANACOM deverá desde já garantir que os actuais direitos e obrigações de todas as entidades legalmente habilitadas para a prestação dos mesmos serviços são idênticos e não discriminatórios, reforçando-se por este motivo a necessidade de atenção por parte do Regulador aos DUF actualmente existentes e eventual necessidade de revisão imediatamente após o leilão, de forma a evitar a existência de situações penalizadoras para qualquer um dos operadores e dissonantes com o contexto do mercado e os princípios preconizados neste processo sob consulta.

Assim, tanto as obrigações que já existem no âmbito dos DUF em vigor, quanto as obrigações que não estarão ainda previstas na data de atribuição dos títulos por via do processo de leilão, deverão ser proporcionais, justas e razoáveis no contexto do mercado, assegurando-se o princípio da igualdade de todos os seus intervenientes, devendo, nomeadamente, considerar-se que, no momento imediatamente seguinte ao leilão, os actuais DUF devem permitir a utilização de todas as tecnologias em todas as frequências, à semelhança do que resulta do Projecto de Leilão, para os futuros DUF.



**RESPOSTA DA VODAFONE PORTUGAL AO DE REGULAMENTO DO LEILÃO PARA A ATRIBUIÇÃO
DE DIREITOS DE UTILIZAÇÃO DE FREQUÊNCIAS NAS FAIXAS DOS 450 MHZ, 800 MHZ, 900 MHZ,
1800 MHZ, 2,1 GHZ E 2,6 GHZ**

Anexo I

Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.

DALR – Direcção de Assuntos Legais e de Regulação
Avenida D. João II, Lote 1.04.01, Parque das Nações, 1998-017 Lisboa
Telefone: +351 21 091 4870, Fax: +351 21 091 4174



Exmo. Senhor
Presidente do Conselho de Administração
do ICP-ANACOM
Professor Doutor José Amado da Silva
Avenida José Malhoa, 12
1099-17 Lisboa

Carta entregue por protocolo

Lisboa, 8 de Abril de 2011

N.º Ref.º: 20110408_VF_Espectro_LeilãoPedEscl

ASSUNTO: Projecto de Decisão sobre a limitação da atribuição de direitos de utilização de frequências e definição do processo de atribuição dos mesmos nas faixas dos 450, 800, 900, 1800 MHz e 2,1 e 2,6 GHz e Projecto de Regulamento do Leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 450, 800, 900, 1800 MHz e 2,1 e 2,6 GHz

Ex.mo Sr. Professor,

Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (adiante apenas "Vodafone"), tendo tomado conhecimento da submissão a Consulta Pública das Deliberações referidas em epígrafe, aprovadas pelo Conselho de Administração do ICP-ANACOM, em 17 de Março de 2011, vem expor e, a final, requerer o seguinte:

1. A Vodafone saúda a iniciativa de disponibilização de direitos de utilização das frequências identificadas nas Deliberações de 17 de Março 2011 (referidas em epígrafe), enquanto passo fundamental para a promoção do desenvolvimento do mercado das comunicações electrónicas, em todas as suas vertentes.
2. Considera-se igualmente que a presente iniciativa representa uma resposta adequada às manifestações de interesse sobre o espectro disponível e às necessidades – dos operadores em

Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.

DALR – Direcção de Assuntos Legais e de Regulação
Avenida D. João II, Lote 1.04.01, Parque das Nações, 1998-017 Lisboa
Telefone: +351 21 091 4870, Fax: +351 21 091 4174

geral e da Vodafone em concreto – já oportunamente comunicadas a esta Autoridade, assim se garantindo o aproveitamento eficaz de um recurso público nacional, com evidentes benefícios para o País e para a sociedade da informação.

3. Tendo a Vodafone já tido a oportunidade de salientar, junto do ICP-ANACOM, a importância da realização do procedimento ora sob consulta para a sua actividade, vem, não obstante, manifestar a sua apreensão quanto à actual indisponibilidade de informação suficiente que lhe permita exercer, de forma activa e fundamentada, o seu direito de participação na formação das decisões administrativas, ora sob consulta.
4. A presente preocupação é reforçada pela especial complexidade do processo de leilão, cujo conteúdo, inovatório e excepcional face aos demais processos de leilão que têm vindo a ser desenvolvidos por diferentes Autoridades Reguladoras Nacionais europeias, dificulta a percepção de algumas das opções escolhidas, por vezes ao arrepio da prática regulatória internacional actual.
5. A informação em falta afecta particularmente a necessária fundamentação de determinadas opções no contexto do desenho do leilão e da limitação das faixas de frequências, opções essas que, na opinião da Vodafone, poderão não ser adequadas à prossecução do interesse público inerente ao presente processo e cujo esclarecimento é determinante para o exercício consciencioso e prudente do direito de audiência da Vodafone.
6. Os pedidos de esclarecimento ora formulados pela Vodafone encontram suporte no disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo, onde se prevê a possibilidade de solicitação de esclarecimentos complementares para o adequado cumprimento do princípio do contraditório, bem como a possibilidade de requerer diligências complementares que se afigurem necessárias.
7. De forma a evitar a necessidade de realização de nova consulta pública – procedimento necessário caso o esclarecimento às questões agora colocadas apenas ocorra em momento posterior à data limite para a resposta à Consulta Pública (conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial

constante) – e, com isso, comprometer os prazos já propostos no âmbito das deliberações ora sob consulta, cujo cumprimento é importante para acautelar os desideratos deste processo, a Vodafone considera o presente momento oportuno para solicitar a criação de mais um passo no âmbito da fase instrutória do presente procedimento, que se concretizará através da prestação de esclarecimentos imediatos às questões ora colocadas, por parte do ICP-ANACOM (no prazo máximo de cinco dias úteis) para permitir aos interessados apresentarem uma resposta à Consulta Pública final e completa.

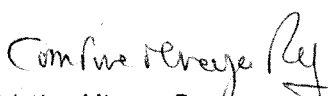
8. A Vodafone considera, assim, que a presente medida será apropriada para garantir que o processo de atribuição de direitos de utilização de frequências seja aberto, transparente e não discriminatório.
9. Pese embora se solicite a salvaguarda da confidencialidade sobre o documento – em anexo – que inclui o pedido específico de informações (especialmente no que concerne à necessidade de garantir que o mesmo não sinaliza ou antecipa a forma como a Vodafone participará no procedimento de leilão em questão), a Vodafone não se opõe a que os esclarecimentos ora solicitados sejam transmitidos de forma transparente a todos os eventuais interessados no procedimento ou, inclusivamente, publicados no sítio do ICP-ANACOM, na medida em que os mesmos venham a contribuir para o cabal esclarecimento dos sentidos prováveis de decisão emitidos.
10. Finalmente, a Vodafone vem respeitosamente requerer – a título de diligências complementares:
 - a. A realização de uma audiência com a Vodafone para a clarificação dos pontos constantes do presente Requerimento e apresentação das evidências que sustentam a necessidade de alteração de alguns dos aspectos dos presentes projectos de decisão; e,
 - b. A realização, ainda durante o prazo de consulta pública concedido pelo ICP-ANACOM, de um “workshop” sobre o tema ora em debate, que permita e garanta aos vários Interessados obter uma perspectiva mais adequada e completa relativamente aos projectos de decisão e de procedimento do ICP-ANACOM nesta matéria.

11. A Vodafone está certa que o presente Requerimento merecerá a melhor atenção do ICP-ANACOM, tendo em conta, aliás, que esta Autoridade tem recentemente impulsionado (na perspectiva da Vodafone, bem) uma interacção mais regular e completa com os interessados na formação das decisões administrativas no âmbito de vários procedimentos com uma importância equivalente ao presente, (como é o caso dos procedimentos de formação de decisão no âmbito da análise aos mercados 4 e 5 e/ou no âmbito das tarifas de terminação móvel).

E.D.

Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos,

Com os melhores cumprimentos,


Cristina Minoya Pérez

Directora de Assuntos Legais e de Regulação

PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS DA VODAFONE PORTUGAL

SOBRE O

**PROJECTO DE DECISÃO RELATIVO À LIMITAÇÃO DA ATRIBUIÇÃO DE DIREITOS DE UTILIZAÇÃO
DE FREQUÊNCIAS E DEFINIÇÃO DO PROCESSO DE ATRIBUIÇÃO DOS MESMOS NAS FAIXAS DOS
450, 800, 900, 1800 MHZ E 2,1 E 2,6 GHZ**

E

SOBRE O

**PROJECTO DE REGULAMENTO DO LEILÃO PARA A ATRIBUIÇÃO DE DIREITOS DE UTILIZAÇÃO
DE FREQUÊNCIAS NAS FAIXAS DOS 450, 800, 900, 1800 MHZ E 2,1 E 2,6 GHZ**

1. Sobre o risco relativo à impossibilidade de *refarming*

Considerando que:

- nos termos da Directiva n.º 2009/114/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 16 de Setembro de 2009, que altera a Directiva n.º 87/372/CEE, do Conselho, sobre as bandas de frequências a atribuir para a introdução coordenada de comunicações móveis terrestres digitais celulares públicas pan-europeias na Comunidade, os Estados Membros têm a obrigação de pôr em vigor as disposições legais, regulamentares e administrativas necessárias para que as bandas de frequências 800-915 e 925-960 MHz sejam disponibilizadas para os sistemas GSM e UMTS, bem como outros sistemas terrestres capazes de prestar serviços de comunicações electrónicas e que possam coexistir com os sistemas GSM;
- tais condições apenas estarão plenamente reunidas caso a faixa de extensão do GSM (sub-faixa contida nas frequências supra citadas) seja atribuída aos operadores que, por força da experiência e grau de maturidade do mercado, maiores sinergias poderão retirar da sua atribuição, ou seja, os actuais prestadores de serviços móveis terrestres (adiante apenas "SMT");
- os actuais detentores de espectro na faixa de 900 MHz detêm actualmente conhecimento e experiência adquiridos na exploração desta faixa de frequências e da tecnologia à qual estas faixas estiveram restritas até à emissão da Directiva n.º 2009/114/CE (o GSM), beneficiando igualmente de *know-how* relativamente à exploração do sistema alternativo contemplado na referida Directiva (o UMTS), factores que devem, sem dúvida, presidir ao processo de atribuição das faixas em questão;
- é inequívoco que serão estas as entidades melhor habilitadas para o aproveitamento rápido e eficiente dos lotes agora a leilão na faixa dos 900 MHz, contribuindo para uma aceleração na adopção da banda larga móvel, com todas as vantagens inerentes à disponibilização deste serviço (quer sociais, económicas, etc.) e, conseqüentemente, o cumprimento dos objectivos preconizados pelas instituições europeias na implementação da Directiva 2009/114/CE;
- a delimitação do acesso de licitantes aos lotes da categoria C aos actuais prestadores de serviço móvel terrestre não prejudica os objectivos preconizados pelo ICP-ANACOM nos sentidos prováveis de decisão de limitação da atribuição de direitos de utilização de frequências e

definição do processo de atribuição dos mesmos nas faixas dos 450, 800, 900, 1800 MHz e 2,1 e 2,6 GHz;

- a promoção da concorrência entre os licitantes é assegurada, dado que os licitantes que mais valor poderão extrair de tais recursos de espectro são em número maior do que os lotes agora colocados à licitação, o que assegurará a correcta valorização do espectro e, conseqüentemente, a utilização eficiente do espectro com inequívocos benefícios para os consumidores;
- constitui motivo de preocupação acrescida a possibilidade de o presente processo não salvaguardar o interesse legalmente protegido, nos termos da Directiva supra-citada, de dotar os actuais prestadores de SMT com os meios necessários para a evolução na sua prestação de serviços, principalmente considerando os exigentes compromissos que resultaram do seu processo de habilitação legal e que já há muito têm a possibilidade de *refarming* como pressuposto de exequibilidade no referido cumprimento;
- caso não seja equacionada a delimitação acima proposta e o resultado do leilão seja tal que nenhum dos actuais prestadores de SMT que detém direitos de utilização da faixa 900 MHz seja vencedor dos lotes a leilão, Portugal surgirá como um caso particular, senão único, no contexto europeu pelo facto de não terem sido criadas as condições técnicas necessárias para concretizar em pleno a oportunidade que se manifesta no processo de *refarming*, ou seja, o reaproveitamento mais eficiente de recursos de espectro já atribuídos para responder às necessidades do mercado;

A Vodafone solicita que o ICP-ANACOM esclareça:

- **por que razão não foi esta opção tida em consideração no desenvolvimento do regulamento do leilão e, por conseguinte, por que razão tal limitação do acesso aos lotes da faixa dos 900 MHz aos actuais prestadores de serviço móvel terrestre não foi concretizada na redacção final do regulamento;**
- **quais as medidas correctivas que pretende adoptar, caso o resultado do presente leilão comprometa definitivamente o processo de *refarming* para os actuais operadores de SMT.**

2. Sobre as características do leilão

Considerando que:

- no âmbito da preparação do exercício do seu direito de resposta à presente consulta pública, a Vodafone tem estado em contacto com entidades com profunda experiência em matéria de leilões que, unanimemente, têm demonstrado a sua surpresa e preocupação relativamente (i) ao desenho de leilão adoptado (substancialmente diferente e muito mais complexo do que os modelos de leilão de espectro habitualmente utilizados a nível internacional), (ii) ao exigente calendário proposto para responder aos presentes sentidos prováveis de decisão, tendo em consideração a relevância do tema a discussão e (iii) à ausência, tanto nesta fase como na fase de leilão, de informação vital para os interessados na boa condução do presente processo;
- o leilão se apresenta como o mecanismo que melhor promove (i) a acessibilidade para todos os interessados, (ii) a flexibilidade necessária para a execução das diversas estratégias que os mesmos têm à sua disposição e (iii) a garantia de uma valorização eficiente do recurso escasso em que se traduz o espectro;
- no entanto, algumas das especificidades concretizadas no regulamento não contribuem de igual forma para os objectivos que o ICP-ANACOM se propõe, com a escolha do leilão, enquanto mecanismo de atribuição dos direitos de utilização das frequências do conjunto de faixas agora considerado;
- a informação veiculada, quer na Fase da Qualificação, quer na Fase da Distribuição, será manifestamente insuficiente se se atender à transparência que tal processo de leilão deverá revestir;
- se justifica que os licitantes possam ter conhecimento das entidades com as quais concorrem no âmbito do processo de licitação, bem como do(s) licitante(s) que o acompanha(m) especificamente nas diversas séries de licitação;

- tal foi o modelo já adoptado por várias ARN (caso, por exemplo, do leilão alemão, no âmbito do qual, todos os candidatos sabiam de antemão quem iria participar no mesmo, como também, a cada momento, que candidatos iam apresentando que licitações, como se pode verificar através do "screenshot" da plataforma utilizada), sem que tal acesso tenha comprometido o resultado final ou o significativo encaixe financeiro resultante do leilão.

Aktuelles Rundenergebnis

Frequenzauktion (0,8 GHz: 1,8 GHz: 2,0 GHz: 2,6 GHz)					Höchstbieter und Höchstgebote in der Runde: 223				
Frequenzbereich	Block	Ausstattung	Höchstbieter	Höchstgebot (K in Tsd)	Frequenzbereich	Block	Ausstattung	Höchstbieter	Höchstgebot (K in Tsd)
0,8 GHz (gepaart)	0,8 GHz A 2x5 MHz konkret		To2 GER	618.595	2,6 GHz (gepaart)	2,6 GHz A 2x5 MHz abstrakt		Telekom D	19.098
	0,8 GHz B 2x5 MHz abstrakt		To2 GER	595.790		2,6 GHz B 2x5 MHz abstrakt		Telekom D	19.025
	0,8 GHz C 2x5 MHz abstrakt		Telekom D	573.849		2,6 GHz C 2x5 MHz abstrakt		To2 GER	17.364
	0,8 GHz D 2x5 MHz abstrakt		Telekom D	562.549		2,6 GHz D 2x5 MHz abstrakt		To2 GER	17.264
	0,8 GHz E 2x5 MHz abstrakt		Vodafone	563.006		2,6 GHz E 2x5 MHz abstrakt		Vodafone	18.948
	0,8 GHz F 2x5 MHz abstrakt		Vodafone	627.317		2,6 GHz F 2x5 MHz abstrakt		Vodafone	18.025
1,8 GHz (gepaart)	1,8 GHz A 2x5 MHz abstrakt		Telekom D	20.700		2,6 GHz G 2x5 MHz abstrakt		Telekom D	19.060
	1,8 GHz B 2x5 MHz abstrakt		Telekom D	20.700		2,6 GHz H 2x5 MHz abstrakt		Telekom D	18.038
	1,8 GHz C 2x5 MHz abstrakt		Telekom D	19.869		2,6 GHz I 2x5 MHz abstrakt		To2 GER	18.948
	1,8 GHz D 2x5 MHz abstrakt		E-Plus Grp	21.560		2,6 GHz J 2x5 MHz abstrakt		E-Plus Grp	18.931
	1,8 GHz E 2x5 MHz konkret		E-Plus Grp	21.538		2,6 GHz K 2x5 MHz abstrakt		E-Plus Grp	17.730
2,0 GHz (gepaart)	2,0 GHz A 2x4,95 MHz konkret		Vodafone	53.787		2,6 GHz L 2x5 MHz abstrakt		To2 GER	17.730
	2,0 GHz B 2x4,95 MHz konkret		E-Plus Grp	603.323		2,6 GHz M 2x5 MHz abstrakt		Vodafone	17.730
	2,0 GHz C 2x4,95 MHz konkret		E-Plus Grp	64.064		2,6 GHz N 2x5 MHz abstrakt		Vodafone	17.752
	2,0 GHz D 2x4,95 MHz konkret		To2 GER	68.931	2,6 GHz O 1x5 MHz abstrakt		Vodafone	9.130	
2,0 GHz (ungepaart)	2,0 GHz E 1x5 MHz konkret		To2 GER	5.731	2,6 GHz P 1x5 MHz abstrakt		Vodafone	9.130	
	2,0 GHz F 1x14,2 MHz konkret		To2 GER	5.715	2,6 GHz Q 1x5 MHz abstrakt		Telekom D	8.098	
Ausgeschiedene Bieter:					2,6 GHz (ungepaart)	2,6 GHz R 1x5 MHz abstrakt		Telekom D	8.098
						2,6 GHz S 1x5 MHz abstrakt		Vodafone	9.051
						2,6 GHz T 1x5 MHz abstrakt		Vodafone	9.051
						2,6 GHz U 1x5 MHz abstrakt		E-Plus Grp	8.273
						2,6 GHz V 1x5 MHz abstrakt		To2 GER	8.229
					2,6 GHz W 1x5 MHz abstrakt		To2 GER	8.229	
					2,6 GHz X 1x5 MHz abstrakt		E-Plus Grp	8.229	
					Summe aller gehaltenen Höchstgebote (K in Tsd)		4.384.546		
					Zahlungsverpflichtung aufgrund zurückgenommener Höchstgebote (K in Tsd)		0		
					Summe		4.384.546		

- apenas desta forma se assegura que todos os participantes estarão em igualdade de circunstâncias, mitigando quaisquer incentivos de contestar o mecanismo de atribuição e os vencedores que dele resultarem (possibilidade esta que se considera altamente prejudicial para

os desígnios pretendidos com o presente procedimento, nomeadamente, ao nível da desejável celeridade no aproveitamento do espectro);

- aliás, a ausência da necessária transparência do processo de licitação na Fase de Distribuição, resultará num clima de incerteza e inevitável suspeição o que potenciará, inevitavelmente, a sua contestação junto das instâncias competentes por parte das entidades licitantes, comprometendo o resultado final pretendido no âmbito das deliberações ora sob consulta;
- não é despicienda a redução do risco na licitação de valores mais elevados por parte dos candidatos, quando cientes da realidade total do processo de licitação, dado poderem formular propostas de aquisição com maior segurança;
- a disponibilização de informação detalhada sobre (i) o local em que cada candidato deverá estar localizado e respectivas condições de acesso ao mesmo, (ii) a plataforma que servirá de suporte à Fase de Distribuição do leilão ou até mesmo (iii) o acesso antecipado à mesma é essencial, pois permitirá a todos os interessados familiarizarem-se com as particularidades do procedimento, contribuindo para uma melhor preparação e para uma disputa saudável e concorrencial dos recursos de espectro mais valorizados.

A Vodafone solicita que o ICP-ANACOM esclareça:

- **quais os fundamentos que justificam a escolha de um modelo de leilão substancialmente diferente e muito mais complexo do que os modelos de leilão de espectro habitualmente utilizados a nível internacional;**
- **quais os fundamentos que justificam a ausência de conhecimento por parte das entidades licitantes, na Fase de Distribuição, da identidade dos candidatos admitidos, da identidade dos licitantes em cada série, bem como os valores associados às respectivas licitações;**
- **qual a plataforma que servirá de suporte à fase de distribuição do leilão;**
- **qual o meio alternativo por si contemplado para suporte à fase de distribuição do leilão, caso ocorra algum imprevisto técnico com a referida plataforma de suporte,**

fornecendo informação detalhada sobre como prosseguirá o processo de licitação se tal plano de contingência for activado.

3. Sobre a duração das séries

Considerando que:

- o período de duração máxima de cada série – 3 minutos - é manifestamente curto;
- o impacto negativo da duração máxima adoptada é significativamente agravado pela limitação excessiva do número de representantes (como mais adiante se referirá), impossibilitando a sua substituição em tempo útil e prejudicando injustificadamente qualquer candidato cujos representantes possam sofrer qualquer contingência (da mais variada natureza) que os impeça de participar numa determinada série;
- o efeito conjugado da duração máxima de cada série é agravado pela regra constante do n.º 6 do Artigo 17.º do projecto de regulamento, nos termos da qual apenas os licitantes que tenham formulado licitações na primeira série podem participar na segunda série, tornando esta limitação de tempo ainda mais penalizadora;
- a importância do presente leilão para os candidatos e o elevado valor (quer ao nível do preço de reserva quer do potencial preço final) de aquisição dos DUF em leilão, obrigam a particular rigor, cautela e reflexão na decisão sobre o valor a licitar em cada série;
- a manifestamente exígua duração de tempo indicada no projecto de regulamento de leilão para cada série pode comprometer irremediavelmente a participação dos licitantes e, a final, os objectivos de interesse público preconizados pelo processo;
- a limitação do tempo de tomada de decisão, em conjugação com a regra constante no n.º 2 do Artigo 20.º (nos termos da qual, no caso de haver mais de uma licitação em montante idêntico à melhor oferta e não se verifique mais nenhuma licitação na série subsequente, o lote é atribuído ao licitante que submeteu a sua licitação em primeiro lugar) – apenas contribui para aumentar a probabilidade de ocorrência de erro humano, sem qualquer vantagem ou justificação associada;

- não se vislumbram quaisquer motivos para que não sejam utilizados, no caso português, modelos de leilão já testados e de sucesso comprovado – ou, pelo menos, determinadas características dos referidos leilões –, em detrimento de modelos experimentais ou, no mínimo, pouco usuais, dados os potenciais resultados negativos que dos mesmos poderão advir, não apenas para as entidades que necessitam do espectro para desenvolver a sua actividade, como também para as entidades públicas que desenharam o processo de aquisição e/ou disponibilizaram o bem;
- noutros leilões (por exemplo, o indiano ou o alemão), o período concedido atingiu os 60 ou mesmo os 90 minutos para cada decisão de licitação, tempo suficiente para permitir, nomeadamente, que os representantes dos licitantes consultassem os seus órgãos de gestão – através de um processo controlado pelo Regulador, por exemplo, por fax – caso fosse necessária uma tomada de decisão sobre a proposta de oferta de um valor mais alto do que aquele para o qual tivessem sido autorizados inicialmente ou, de forma genérica, permitindo que cada candidato pudesse ponderar, com a cautela adequada aos valores agora em questão, as diferentes estratégias de licitação para cada categoria de faixas de espectro e os montantes correspondente a licitar, assim se garantindo a atribuição do espectro às entidades que mais o valorizam;
- não se vislumbram quaisquer razões objectivas ou outras que justifiquem uma duração máxima de cada série inferior a 30 minutos;

A Vodafone solicita que o ICP-ANACOM esclareça:

- **quais os fundamentos que determinam, na óptica do ICP-ANACOM, a adequabilidade deste curto prazo de tempo, bem como os objectivos que se pretende atingir com tal opção.**

4. Sobre os representantes dos candidatos na fase de distribuição

Considerando que:

- o regulamento do leilão, no seu artigo 13.º, n.º 1, alínea f), especifica que os candidatos terão de emitir uma declaração que designe o máximo de duas pessoas que possam apresentar licitações em seu nome e representação;
- esta designação acarretará, nos membros a designar, uma grande responsabilidade num processo estruturante do sector das comunicações electrónicas e cuja ordem de conhecimentos e valores que poderá ser atingida no decurso do mesmo se reveste de um carácter excepcional;
- a já referida duração máxima de 3 minutos para cada licitação configura um processo excessivamente rápido e de consequências desnecessariamente imprevisíveis para licitantes e vencedores;
- os dois representantes deverão poder ser acompanhados por outros membros de equipa que, não tendo poder para licitar em nome do candidato, servirão de apoio e suporte à tomada de decisões que resultarão nas diversas séries de licitação;
- noutros leilões já realizados, a presença de equipas de maior número não prejudicou, em nenhum aspecto, o bom resultado do leilão, como é o caso do leilão alemão, onde foi permitida a presença de equipas de 4 pessoas, ou o caso do leilão indiano, em que não existiu qualquer restrição ao número de membros da equipa;
- se justifica permitir, logo no processo de apresentação de candidatura, a designação de pelo menos mais 2 pessoas (que poderão estar incluídas na equipa de suporte acima referida) que, em caso de inesperada indisponibilidade dos representantes do candidato com poder de apresentação de licitações, possam assumir essa mesma responsabilidade, acautelando desta forma a plena e segura concretização da participação do candidato na Fase de Distribuição do leilão.

A Vodafone solicita que o ICP-ANACOM esclareça:

- **quais os fundamentos que determinam a limitação excessiva do número de representantes dos candidatos na fase de distribuição;**
- **os objectivos que se pretende atingir com tal opção restritiva.**

5. Sobre os critérios de admissão das candidaturas na Fase de Qualificação

Considerando que;

- a Fase da Qualificação desempenha um papel de grande relevo no processo e resultado do leilão;
- um processo de selecção claro, rigoroso e transparente contribui para que os candidatos à participação do leilão procedam a uma análise cuidada dos seus objectivos estratégicos de utilização e consequente rentabilização das faixas de espectro que serão sujeitas ao processo de licitação;
- os requisitos de admissão de candidaturas deverão procurar mitigar comportamentos ou estratégias por parte de licitantes cujo fim último não seja coincidente com os desígnios que o ICP-ANACOM visa alcançar com esta iniciativa;
- uma atribuição de um recurso de interesse público como o espectro a entidades que possam satisfazer as necessidades cada vez mais exigentes dos consumidores relativamente aos serviços de comunicações electrónicas e assim contribuir para o alcance das metas inscritas na Agenda Digital para a Europa, resultará num contributo muito mais significativo para a melhoria do bem estar social;
- se justifica a instauração de cauções de modo a assegurar o vínculo dos candidatos a licitantes;
- no entanto, tais cauções deveriam ser reforçadas ou inclusivamente complementadas por taxas de admissão não reembolsáveis (em valores a estabelecer entre 1 a 5 milhões de euros);
- o presente leilão deveria ser limitado a entidades já devidamente constituídas e registadas como prestadores de serviços de comunicações electrónicas, com idoneidade comprovada;
- desta forma, seriam criados mecanismos de segurança adicionais com o objectivo de evitar a existência de licitantes que não procuram utilizar, de forma eficaz, eventuais lotes de espectro que vençam no decorrer do leilão, mas tão-somente prosseguir o lucro próprio através da comercialização do referido bem público, com claro prejuízo para os candidatos cujas pretensões de participação neste processo são sérias e que se traduzem, efectivamente, na promoção da competitividade do mercados das comunicações electrónicas;

- o processo de admissão ao leilão, tal como está previsto no regulamento sujeito a consulta, não inibe a apresentação de candidaturas por entidades que apenas queiram testar os mecanismos de licitação ou apenas incrementar os valores apresentados em cada série, iniciativas estas que não só contribuem para o encarecimento do valor do espectro como condicionam, naturalmente, as estratégias e capacidade financeira dos vencedores no que diz respeito à implementação e construção das redes de suporte aos serviços que serão disponibilizados sobre as diversas categorias a leilão;
- não poderá deixar de tomar-se em consideração o facto de o valor que os vencedores pagarão pela atribuição dos DUF se reflectir, necessariamente, na rapidez e qualidade da disponibilização dos serviços de nova geração e no alargamento da cobertura dos serviços de banda larga – objectivo mais valioso ao nível do interesse público do que o eventual encaixe financeiro que resulte da aqui referida potencial especulação sobre o valor do bem público.

A Vodafone solicita que o ICP-ANACOM esclareça:

- **quais as medidas que tenciona adoptar com vista a garantir a seriedade das intenções dos referidos candidatos ao leilão e a assegurar um resultado eficiente para este processo, vital para o futuro das comunicações electrónicas em Portugal.**

6. Sobre a forma de licitação na Fase de Distribuição

Considerando que:

- é fundamental garantir a seriedade das intenções dos candidatos a participar no leilão e, principalmente, assegurar que a aquisição de direitos de utilização de frequências é efectuada com o intuito exclusivo de utilização efectiva e eficiente deste bem público, na promoção e ofertas de serviços de comunicações electrónicas e não, pelo contrário, com intuítos meramente especulativos ou de prossecução de lucro através do comumente designado comércio secundário do espectro;

- terá sido essa a intenção subjacente à regra constante do n.º 8 do Artigo 17.º do Projecto de Regulamento de Leilão, no âmbito da qual se estipula que os licitantes que ganhem lotes na categoria B numa dada ronda, estão obrigados a formular licitações, em número igual de lotes, nessa mesma ronda, na categoria F;
- todavia, a forma como a referida regra se encontra redigida não acautela que o acto de licitação, por parte dos adquirentes de DUF na categoria B, garanta que os mesmos virão a adquirir efectivamente DUF na categoria F e, consequentemente, não garante o que com esta licitação se pretende, ou seja, que as referidas frequências venham a ser utilizadas para o lançamento (ou reforço) de operações comerciais baseadas nas mais avançadas tecnologias, com inegáveis vantagens para a concorrência no mercado e para o País;
- efectivamente, o actual desenho de leilão presta-se a resultados imprevisíveis e possivelmente ineficientes, nomeadamente no que se refere à organização do leilão em licitações por lote, com a dimensão definida, e em séries sequenciais, resultando em alocações globais de espectro que podem não corresponder à avaliação feita pelos licitantes ou até mesmo em desfechos em que um licitador fica com uma quantidade de espectro não operacionalizável (e.g. um licitador que consegue comprar apenas um lote na faixa de 2,6 GHz quando a sua preferência seria comprar dois ou em alternativa nenhum).
- estes efeitos podem ser mitigados de diversas formas, nomeadamente através da redefinição da dimensão dos lotes ou do estabelecimento de “*bundles*” de lotes que permitam a utilização eficiente do espectro, do ponto de vista tecnológico, e à acomodação das diversas estratégias de licitação;

A Vodafone solicita que o ICP-ANACOM esclareça:

- **quais os fundamentos a que obedece o formato e modo de licitação estabelecido no regulamento.**

7. Sobre a Contiguidade do espectro na Fase de Consignação

Considerando que:

- o artigo 22.º, n.º 5, do projecto de Regulamento estabelece que o Conselho de Administração do ICP-ANACOM validará as escolhas dos lotes dos vencedores de cada categoria, "*atenta a garantia da sua compatibilidade com a atribuição de espectro contíguo, em cada categoria, a todos os licitantes vencedores*";
- a preocupação de assegurar a contiguidade do espectro é, assim, determinante para a aprovação da escolha que os diversos vencedores façam sobre a localização exacta dos lotes que asseguraram na fase da distribuição, na respectiva faixa de espectro;
- esta validação não poderá deixar de ter em consideração não apenas a contiguidade de espectro entre os lotes atribuídos no actual processo de atribuição de direitos de utilização, mas também os direitos de utilização de faixas anteriormente atribuídos;
- só assim se assegurará que a atribuição efectiva dos lotes criará todas as condições para potenciar a utilização eficiente do espectro, em benefício dos operadores e, especialmente, dos utilizadores destes serviços;
- a determinação da localização exacta dos lotes atribuídos, orientada pela preocupação acima expressa, não se poderá traduzir na concretização de um eventual processo de "rearranjo" dos direitos de utilização previamente atribuídos, consoante os resultados do leilão, sem a prévia aceitação dos titulares dos DUF em questão;
- em todo o caso, um eventual processo de "rearranjo" não poderá ser desenvolvido no âmbito do processo sob consulta, dada a evidente ilegalidade de tal opção;
- a clarificação desta questão é de extrema relevância dado que, para além de contribuir para a transparência de todo o procedimento de atribuição dos direitos de utilização, apresenta-se como uma variável significativa na avaliação que os candidatos farão sobre as suas propostas de licitação a submeter na fase de distribuição e na concretização dos seus planos de construção das suas redes e aproveitamento de sinergias subjacentes.

A Vodafone solicita que o ICP-ANACOM esclareça:

- se, e em que medida, a regra contida no artigo 22.º n.º 5 do projecto de Regulamento de leilão envolve qualquer processo de "rearranjo" de direitos de utilização;
- se tal processo, a existir, estará sujeito ao acordo expresso dos respectivos titulares dos DUF em momento posterior à conclusão do leilão e pressupõe a realização prévia de consulta pública.

8. Sobre o momento do pagamento de taxas pela utilização do espectro na categoria B na Fase de Atribuição de DUF

Considerando que:

- de acordo com o previsto no Artigo 25.º n.º 1 alínea e) subalínea iii) do Projecto de Regulamento ora sob consulta, os titulares de DUF deverão pagar as taxas devidas pela utilização do espectro radioelétrico, nos termos do artigo 105.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro e do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de Julho, republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 264/2009, de 28 de Setembro e nos montantes fixados na Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de Dezembro;
- pese embora a pertinência, relevância e razoabilidade da regra seja evidente, deverá ser acautelada e expressamente salvaguardada a excepção subjacente à disponibilização de DUF na categoria B, dado o significativo atraso na sua disponibilização e/ou possibilidade de utilização face ao momento de atribuição dos respectivos DUF;
- devendo qualquer taxa assentar, nos termos legais, na prestação concreta de um serviço, na utilização de um bem de domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, a obrigação do seu pagamento pressupõe necessariamente que o particular retire um qualquer benefício como contrapartida da referida taxa;
- dada a impossibilidade de tal contrapartida existir no momento de atribuição de DUF na categoria B, devido às restrições associadas ao processo de *switch-off* e à necessária coordenação com Espanha e Marrocos, apenas após o momento em que se verifique o levantamento das mesmas e,

consequentemente, a possibilidade da efectiva utilização destes DUF, poderá ser legalmente exigível a taxa acima referida.

A Vodafone solicita que o ICP-ANACOM esclareça:

- **por que razão tal entendimento não consta expressamente do Projecto de Regulamento de Leilão ou, não sendo esse o seu entendimento, quais os fundamentos que justificam que as referidas taxas sejam devidas em momento anterior ao do levantamento das restrições associadas ao processo de *switch-off* e à necessária coordenação com Espanha e Marrocos.**

9. Sobre a utilização efectiva e eficiente das frequências na Fase de Atribuição de DUF

Considerando que:

- não se encontra devidamente garantido o princípio da utilização efectiva e eficiente das frequências, perante a possibilidade de o espectro adquirido poder vir a ser utilizado para fins meramente especulativos, nomeadamente, no âmbito do comércio secundário do espectro, em detrimento da sua utilização para a oferta de serviços de comunicações electrónicas úteis e valiosos para a Sociedade da Informação;
- uma das formas de evitar que esta situação ocorra é a limitação à venda dos DUF adquiridos por meio do presente leilão, por um período razoável, que garanta a ausência de interesse no investimento por parte de entidades que não pretendam, com seriedade, prestar serviços de comunicações electrónicas com a aquisição deste espectro;
- esta opção não é excepcional no contexto dos vários leilões realizados no âmbito da União Europeia, não se antevendo qualquer tipo de inconveniente na adopção da referida proibição;
- o período estabelecido para a proibição de comercialização dos DUF adquiridos através do leilão ora sob consulta não deveria, em caso algum, ser inferior a cinco anos.

A Vodafone solicita que o ICP-ANACOM esclareça:

- qual o fundamento, neste particular, para que não se encontre devidamente acautelado no projecto de Regulamento o princípio da utilização efectiva e eficiente das frequências;
- quais as medidas que entende adoptar com vista a garantir a ausência de interesse no investimento por parte de entidades que não pretendam prestar serviços de comunicações electrónicas com a aquisição deste espectro.

10. Sobre as obrigações de cobertura na Categoria B na Fase de Atribuição de DUF

Considerando que:

- a adequação, proporcionalidade e adequabilidade das regras referentes às obrigações de cobertura associadas à aquisição de DUF da categoria B suscitam elevadas preocupações;
- os actuais operadores de SMT já têm, nesta fase, obrigações de cobertura ao nível de percentagem do território, sendo que, no caso da Vodafone, o cumprimento das referidas obrigações está comprometido, entre outros motivos, pelo significativo atraso – comparativamente à maioria dos países europeus – na viabilização das condições adequadas à plena realização do *refarming*, nomeadamente, no que se refere à disponibilização do espectro agora inserido na categoria C;
- é perfeitamente possível que no momento da disponibilização da lista das freguesias a cobrir – a ocorrer, segundo o n.º 2 do artigo 26.º do Projecto de Regulamento de Leilão ora sob consulta, um ano após a emissão dos respectivos títulos – as freguesias que, no momento de emissão dos títulos respectivos se encontravam sem cobertura de banda larga móvel, já estejam entretanto cobertas;
- a verificação da referida possibilidade resultaria numa dupla penalização para a Vodafone em concreto ou para qualquer outro operador do SMT, violando grosseiramente o Princípio da Igualdade, já que as referidas freguesias, entretanto cobertas, seriam excluídas da referida lista,

permitindo-se, dessa forma, que novos prestadores do SMT tivessem menores obrigações que os demais e ignorando ostensivamente o esforço e investimento realizados para garantir uma maior cobertura territorial;

- nenhuma razão parece justificar a impossibilidade de fixação de um prazo significativamente mais curto – nunca superior a um mês a contar da data da emissão dos respectivos títulos – para a definição da lista de freguesias a cobrir por parte dos titulares de DUF na categoria B₂;
- o n.º 3 do mesmo artigo prevê, aliás, um prazo manifestamente exíguo para os adquirentes dos DUFs nesta categoria para indicarem quais as freguesias que se propõem cobrir;
- detendo já o ICP-ANACOM uma indicação (que se estima que tenha sido entregue tanto pela Vodafone, como pelos restantes operadores de SMT) das freguesias actualmente sem cobertura de banda larga móvel, afigura-se muito mais complexa a tarefa dos titulares de DUF – para a qual é concedido apenas um prazo de 15 dias – para escolher quais as freguesias que servirão para cumprir a presente obrigação, dada a necessária análise de inúmeros temas, tais como, o valor do investimento, as condições técnicas, a viabilidade comercial de cada área, etc.;
- é igualmente exíguo o prazo de seis meses concedido aos futuros titulares de DUF na categoria em questão para cumprir as obrigações de cobertura das referidas freguesias;
- tal prazo deverá ser alargado para, no mínimo, dois anos, sob pena de a obrigação ser à partida objectivamente impossível de cumprir;
- existe um risco sério de as próprias freguesias virem a criar dificuldades acrescidas para o cumprimento da obrigação aqui em questão, sabendo da necessidade de os titulares de DUF nesta categoria as cumprirem, nomeadamente, através da imposição de procedimentos e/ou taxas administrativas que impossibilitem ou tornem excessivamente onerosa a instalação dos necessários equipamentos de transmissão para garantir a cobertura;
- podendo inclusivamente equacionar-se um regime de isenção para a prestação destes serviços de comunicações, tendo em conta os desígnios públicos que lhes são inerentes

A Vodafone solicita que o ICP-ANACOM esclareça:

- quais os fundamentos que sustentam o estabelecimento dos prazos de 1 ano, 15 dias e 6 meses, estabelecidos respectivamente nos n.ºs 2, 3 e 7 do artigo 26.º do Projecto de Regulamento de Leilão;
- quais as medidas que entende adoptar, no contexto da definição das obrigações de cobertura na categoria B, com vista a garantir o respeito absoluto do princípio da igualdade entre os diferentes operadores do SMT;
- quais as medidas que entende adoptar com vista a garantir a proibição de criação de entraves burocráticos, financeiros ou de natureza administrativa, à concretização, pelos titulares de DUF, das obrigações de instalação dos meios necessários para o cumprimento das obrigações de cobertura na categoria B (por exemplo, relativamente à instalação de antenas), sob pena de as referidas obrigações serem objectivamente desproporcionadas e, eventualmente, de cumprimento impossível.



**RESPOSTA DA VODAFONE PORTUGAL AO DE REGULAMENTO DO LEILÃO PARA A ATRIBUIÇÃO
DE DIREITOS DE UTILIZAÇÃO DE FREQUÊNCIAS NAS FAIXAS DOS 450 MHZ, 800 MHZ, 900 MHZ,
1800 MHZ, 2,1 GHZ E 2,6 GHZ**

Anexo II

Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.

DALR – Direcção de Assuntos Legais e de Regulação
Avenida D. João II, Lote 1.04.01, Parque das Nações, 1998-017 Lisboa
Telefone: +351 21 091 4870, Fax: +351 21 091 4174

Good and bad spectrum auction designs for Portugal

Paul Milgrom

April 29, 2011

ICP-ANACOM has issued a draft regulation for the auction of spectrum in the 450 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz and 2.6 GHz bands. The proposed auction design raises substantial concerns; it creates an unnecessary risk of a badly inefficient outcome – leading the Portuguese mobile telecommunications industry to be less successful than its counterparts in other countries. In that case, there would poorer services for Portuguese customers, and reduced benefits to the Portuguese economy.

In addition, introducing a novel spectrum auction design for such a large sale, presents an added and unnecessary risk. I strongly urge ICP-ANACOM to adopt one of the two tested alternative designs – the SMR and CCA designs, which have been used successfully by other European countries.

What are the problems with the proposed design?

The ultimate goal of any spectrum auction should be an efficient allocation of spectrum – allocating the spectrum to those who will make best use of it. More precisely, this means putting the spectrum into packages, and allocating those packages to operators, so as to allow the overall set of operators to create the most valuable possible overall set of services.

The auction design proposed for Portugal risks falling far short of an efficient allocation. The main problem is the sequential nature of the auction – with the different frequency bands being auctioned one by one, and each lot within each band being auctioned one by one. Sequential auctions require bidders on any license to guess about how the bidding will go on the remaining licenses, and any errors that result will impair the value of the spectrum allocation.

Within each band, the problem is mainly about operators ending up with packages of spectrum too small to be fully useful. For example, an operator may hope to offer a high speed LTE service using 2 x 10MHz of spectrum, for example at 2600 MHz or at 800 MHz. So that operator will first buy one lot at this frequency only to find that subsequent lots are too expensive for him to afford.

As a particular example, suppose that the auction has three incumbents and at least one other entrant. Suppose that when the last 2600MHz lot comes up for sale, there are two operators who each wants 2 x 10MHz, and has so far bought 2 x 5 MHz. With only one lot left, competition will be fierce, the price will go high ... and only one operator can win it. In that scenario, one operator is left with 2 x 5 MHz that he didn't want and cannot use efficiently. If he had known that he wouldn't be able to afford a second lot, he wouldn't have bought the first one. And the first one could instead have gone to someone who really wanted it and could use it to provide valuable services to consumers.

The uncertainty created by the auction may also deter bidders – especially new entrants – worried that they may buy but be unable to assemble the full package of spectrum that they need to compete.

Between bands, the main problem is about the relative prices of different bands. Operators have to bid on one band with no indication of how its price will compare to the price of a higher frequency band. For example, LTE may be offered at any of 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz or 2.6 GHz. An operator wanting to deploy LTE will not need or want spectrum in all of these bands. Bidding for 800MHz, he has to guess how expensive the other bands will be. Perhaps he thinks 2.6GHz will be the best value, so he waits for the 2.6GHz part of the auction ... only to find that 2.6GHz is more expensive than he had expected. He could have afforded a better package of spectrum, allowing a more valuable service, at 1800 MHz ... but it's too late to change his mind. And because what bidders buy at given prices reflect their ability to create value, Portuguese consumers and businesses will be among the losers from any allocation mistakes.

In both cases, an operator must make decisions about bidding on one lot with very little information about the likely prices of other lots. There is lots of guesswork involved for operators, and it is very likely that some will end up with packages they didn't really want, or didn't value so highly at the price, when other much better allocations would have been possible.

Novelty Poses an Added Risk

Recent spectrum auction results <see http://kbspectrum.com/blog/?page_id=348> shows that sequential auctions of spectrum are not at all common. Apart from the guessing risks that sequential auctions impose on bidders, the very novelty of Anacom's proposed design creates additional uncertainty and risks. There is a long history of radio spectrum auctions featuring new designs, some of which have failed quite badly.¹ And the two most common current designs were both introduced in lower-value sales.

When the now-common SMRA was introduced by the FCC in the US in 1994, it was first applied to a relatively low stakes auction for spectrum used by pagers. Some small changes were made before its application to mobile telephone licenses. Similarly, the UK introduced the CCA design by applying it first to smaller spectrum auctions with less value at risk. The UK found some flaws with their initial CCA design that required rule modifications. These are good illustrations of how design flaws are common in the first version of any new auction design.

The upcoming Portuguese auction involves a great deal of highly valuable spectrum. Its outcome will have a lasting impact on Portugal's telecommunications industry. Using a novel design for that sale would be, at a minimum, imprudent.

¹ Several are recounted in the following references:

- McMillan, John (1994). "Selling Spectrum Rights." *Journal of Economics Perspectives* 8(3): 145-162.
Klemperer, Paul (2002). "How (Not) to Run Auctions: The European 3G Telecom Auctions." *European Economic Review* 46(4-5): 829-845.
Milgrom, Paul (2004). *Putting Auction Theory to Work*. Cambridge University Press.

What alternative designs would be better?

There are two types of auction that are being used successfully by other countries in Europe and around the world, either of which would be superior to the auction design being proposed in Portugal.

The first type is the Simultaneous Multiple Round Auction (SMRA). In an SMRA, all lots are auctioned at once over multiple rounds, with competitors bidding for multiple lots; the price on each lot rises as long as there is competition for that lot; all lots remain open for further bidding until no competitor wants to submit further bids on any lot, when the auction ends. Spectrum auctions of this type have been used in many countries since 1994, and continue to be popular; an SMRA was used successfully in Germany for a multi-band mobile spectrum auction, and is soon to be used in Spain. SMRAs are successful because:

- they allow bidders to observe the relative prices of different lots as the auction progresses, and make value-based choices accordingly;
- they allow bidders to assemble useful and efficient packages of lots, making well-informed judgements about what they can reasonably hope to win;
- they help bidders to avoid winning unsatisfactory partial packages (this is ensured partly by allowing each bidder a limited number of bid withdrawals).

The second type is the Combinatorial Clock Auction (CCA). This is a more recent invention. It allows bidders to bid for packages of spectrum, with no risk at all of winning unsatisfactory partial packages. It has been used for smaller auctions in Austria, Denmark, the Netherlands and the United Kingdom, and is now proposed for use in multi-band mobile spectrum auctions in the Netherlands and the United Kingdom.

Information about SMRA and CCA designs is widely available. This <http://dotecon.com/publications/dp1001.pdf> survey is one good overview of the two approaches and the points that need to be considered to run them successfully. It also confirms that these two designs are overwhelmingly favored by regulators in other countries, and explains why.

The SMRA's advantages over the CCA are its greater simplicity and transparency. The CCA's advantages over the SMRA are that it completely avoids the "exposure problem" (the risk of a bidder winning unsatisfactory partial packages) and encourages bidders to express their true valuations for multiple different packages. Either CCA or SMRA would be a far better choice than the sequential design currently proposed.