

Consulta pública sobre o Dividendo Digital

Contributo da APRITEL

13 de Maio de 2009

1. Introdução

Na sequência da consulta pública realizada pelo ICP-Anacom – Autoridade Nacional de Comunicações (“ICP-Anacom”) relativamente ao Dividendo Digital, publicada no dia 31 de Março de 2009, vem a APRITEL apresentar os seus comentários ao referido documento.

2. Considerações Prévias

A importância do dividendo digital para o desenvolvimento de serviços de comunicações electrónicas tem sido realçada, não só pelos agentes do mercado, mas também pelos Governos, pelas Autoridades Reguladoras e pelas Instituições da União Europeia.

Pelo impacto que terá no mercado de comunicações electrónicas e pelo valor que lhe tem sido atribuído pela Comissão Europeia e pelos operadores, o dividendo digital será determinante na evolução dos serviços nos próximos anos, em particular a partir do *switch-off* da televisão analógica, que, conforme decisão da Comissão Europeia terá de ocorrer até 2012.

A tecnologia digital proporciona uma utilização de espectro mais eficiente do que a tecnologia analógica.

A grande maioria do espectro que constitui o dividendo digital (fundamentalmente o das faixas IV e V, 470 a 862 MHz) é considerada de elevado potencial, por combinar características de cobertura (propagação) e capacidade (largura de banda) que o tornam adequado a um vasto leque de aplicações e serviços.

Nestas circunstâncias, são compreensíveis as manifestações de interesse por todos os utilizadores, nomeadamente dos operadores de comunicações e de outros agentes ligados à radiodifusão sonora e televisiva, quanto à utilização do dividendo digital.

É, pois, uma evidência o interesse geral em torno do dividendo digital, quer pelo impulso que vem trazer ao desenvolvimento de novos serviços, quer pelo impacto económico, mas também sócio-cultural.

A questão do dividendo digital ultrapassa de facto os legítimos interesses dos operadores, ganhando contornos de natureza estratégica que devem motivar uma acção concertada e a definição de uma estratégia nacional, o que não está patente na auscultação promovida pelo ICP-ANACOM.

Embora estando a questão do dividendo digital directamente associada à transição para a televisão digital terrestre, bem como ao potencial de desenvolvimento dos sistemas de comunicações móveis, não pode ser dissociada da política geral de gestão do espectro radioelétrico, nem de outros aspectos relacionados como sejam as questões da transmissão de direitos, do comércio secundário do espectro, a utilização não submetida a licenciamento e das condições que envolverão a neutralidade tecnológica.

Por outro lado, a gestão do espectro radioelétrico está subordinada à concertação mundial ao nível da UIT e na Europa exige uma actuação comum, bem como acordos bilaterais.

De facto, a estratégia relativa ao dividendo digital envolve aspectos que vão para além desta auscultação, a qual representa um primeiro passo, e que exigem o envolvimento das entidades relevantes.

A APRITEL considera que, neste primeiro momento, é importante definir as grandes linhas de actuação e preparar as condições para uma utilização aberta, flexível e sem restrições no acesso ao dividendo digital, que garanta uma utilização eficiente do espectro, que fomente condições de concorrência efectiva nos mercados relevantes e evite que a transição crie distorções no mercado, designadamente nos mercados que assentam na disponibilidade de espectro.

Seria um erro que desde logo fossem criadas barreiras e levantados obstáculos a uma eficiente utilização do dividendo digital que conduzisse a uma minimização do seu valor e das suas potencialidades. A actuação a desenvolver deve ir precisamente no sentido contrário, ou seja, importa retirar o máximo valor do dividendo digital, de modo a que sejam criadas as condições para a sua utilização, criando condições sustentadas de concorrência saudável entre operadores, com claro benefício para os consumidores e para a economia nacional.

Trata-se de um desafio importante que se coloca a todos e para o qual a APRITEL quer contribuir e acompanhar de uma forma activa e construtiva.

3. Análise do enquadramento

Conforme referimos, esta auscultação do ICP-ANACOM é uma primeira etapa de um processo longo e exigente, que envolve um conjunto de aspectos – uns de natureza nacional, outros de natureza europeia.

Desde logo, na definição da estratégia nacional para o dividendo, não pode deixar de ser tida em consideração a importância do processo de transição para a televisão digital terrestre os compromissos assumidos e a assumir pelo Estado a nível europeu e nacional.

Neste contexto, importa assegurar uma transição da difusão de televisão para a tecnologia digital bem sucedida, garantindo a disponibilização de espectro suficiente e em condições tais que permitam aos operadores de serviços de comunicações electrónicas continuarem a proporcionar ao mercado serviços inovadores e de qualidade, que respondam às necessidades dos consumidores.

Neste particular, o contributo dos serviços de comunicações via rádio para a competitividade nacional, bem assim para o combate à info-exclusão será tão mais relevante e crescente porquanto se perspectiva que o Dividendo Digital será importante para a evolução dos serviços de banda larga com mobilidade. Efectivamente, da leitura do documento divulgado pelo ICP-ANACOM resulta claro que o processo de transição para a televisão digital terrestre envolve aspectos que deverão ser tratados de uma forma cuidadosa, defendendo o interesse nacional.

Partilhando a APRITEL da opinião do ICP – ANACOM, importa considerar que no processo de transição da difusão de televisão para a tecnologia digital, não podem

ser prejudicados os legítimos interesses dos operadores a quem foram atribuídos os direitos de utilização das frequências destinadas à operação dos MUXs, nem poderão ser onerados de forma desproporcionada aos possíveis futuros utilizadores.

No documento de consulta o ICP-ANACOM também não esconde que existem questões relativamente à ocupação da sub-faixa 790-862 MHz, ainda em discussão a nível europeu. É um facto que o consenso ainda não foi alcançado. Todavia deve-se salientar que é conhecido o interesse de alguns países em libertarem a banda superior do UHF para utilizações distintas do *broadcast*, de forma harmonizada.

Na realidade a harmonização do espectro constitui um factor essencial para o sucesso da implementação dos serviços e consequente transferência de valor para os consumidores e empresas, designadamente, pelos efeitos de escala ao nível de disponibilidade de equipamentos terminais e de rede. Como ficou de resto demonstrado nas opções tomadas nos sistemas GSM e UMTS na Europa.

Assim sendo, deverá o ICP – ANACOM pugnar pela harmonização da sub-faixa dos 790-862MHz a nível europeu com relevância para os sistemas IMT, em conformidade com as decisões tomadas na WRC07 para a região 1.

Adicionalmente, não escamoteando o impacto das opções já tomadas a nível nacional quanto ao espectro atribuído ao serviço de televisão digital terrestre e a relevância da transição, o ICP – ANACOM terá que definir e avançar com as acções necessárias que permitam aos operadores nacionais virem a dispor de espectro harmonizado para promoverem a evolução dos serviços de comunicações electrónicas sem fios.

Apesar, da planificação apresentada pelo ICP-ANACOM, como resultado de compromissos assumidos a nível europeu, percebe-se que o dividendo digital em Portugal ainda não está definido, nem estruturado. Não se sabe exactamente qual a quantidade de espectro envolvido, como não se conhece a sua organização, ao nível das sub-faixas e da sua canalização.

Importa que o dividendo digital seja definido com precisão e que a planificação não se restrinja aos serviços de radiodifusão sonora e televisiva. Aliás, tal como a transição para a televisão digital vem criar condições para uma maior eficiência na utilização do espectro, seria desejável que fosse definida uma estratégia para a radiodifusão sonora, permitindo uma melhor utilização dos recursos espectrais através da introdução de tecnologia digital.

A abordagem deve, pois, ser equilibrada relativamente à utilização do dividendo digital, permitindo tanto aos operadores de comunicações electrónicas, como aos operadores de radiodifusão continuarem a oferecer e expandir os seus serviços e também utilizarem este recurso para a implantação de novos serviços vocacionados para outras utilizações sociais e económicas importantes. A atribuição de frequências libertadas, deve ter por base o planeamento de frequências a nível nacional e, considerando o objectivo da política nacional, evitando interferências prejudiciais entre os serviços prestados.

A definição e organização do dividendo digital são, pois, elementos fundamentais deste processo, já que se trata da matéria-prima sobre a qual serão oferecidos novos serviços e desenvolvidas novas soluções tecnológicas.

As condições específicas do nosso país, em termos socio-económicos, demográficos, orográficos e geográficos, obrigam a que encontremos soluções que respondam às necessidades nacionais e também regionais na aplicação do dividendo digital.

No entanto, o dividendo digital não é uma ilha isolada das restantes matérias associadas à planificação e gestão do espectro radioelétrico.

Importa ter em conta, as questões, ainda por definir, como por exemplo, as relativas à transmissão de direitos, ao comércio secundário de espectro e à neutralidade. Seria desejável que o ICP-ANACOM tivesse em conta todos estes aspectos e os integrasse numa visão integrada da estratégia relativa ao espectro radioelétrico.

Em particular, o comércio secundário e a transferência de direitos de utilização permitirá aos operadores novas formas de valorização do espectro e que terceiros entrem no mercado das comunicações móveis. A APRITEL considera que esta poderá ser uma forma de aumentar os níveis de competitividade e inovação.

As conclusões que vierem a resultar da auscultação promovida pelo ICP-ANACOM devem contribuir para uma definição da estratégia nacional relativa ao dividendo digital, para uma clara definição do dividendo e, também, uma redefinição dos principais elementos da política de gestão do espectro.

Estamos num momento de alteração dos paradigmas tecnológicos, bem como da própria estrutura do mercado com o desenvolvimento de novos serviços e soluções, pelo que o dividendo digital surge num enquadramento regulatório em evolução, que exige uma visão integrada e nacional.

4. Comentários à situação Europeia e Nacional

Como se tornou patente na Conferência sobre o dividendo digital, organizada pelo ICP-ANACOM, existem diversos estados de desenvolvimento a nível europeu, continuam ainda os trabalhos para uma harmonização da sub-faixa 790-862 MHz e não há total consenso ao nível das instituições europeias.

A estes factos acrescem os compromissos assumidos por Portugal para a introdução da televisão digital terrestre que exigem uma concertação com a Espanha relativamente à utilização do dividendo digital, nas zonas fronteiriças, atendendo às decisões que vierem a ser tomadas a nível europeu.

A introdução da TDT na Europa e, conseqüentemente, em Portugal, tem-se desenvolvido, através de um longo processo negocial.

Em 2006, realizou-se, em Genebra, a Conferência Regional da UIT – RRC06 (envolvendo a Europa, África e alguns países do Médio Oriente) que reviu o Acordo de Estocolmo de 61, nas faixas III, IV e V, por forma a não só permitir a introdução da TDT na Europa, mas também para enquadrar as utilizações de radiodifusão sonora digital (T-DAB), num Plano de frequências internacional mais alargado e no âmbito da UIT.

A Conferência planeou todas as faixas para serviços de radiodifusão sonora e televisiva. No entanto, houve um entendimento que se materializou numa reserva

efectuada pela Europa, segundo a qual os países europeus se reservavam o direito de implementar outros serviços nos seus países.

A revisão do enquadramento regulatório das comunicações electrónicas, chamada Revisão 2006 tem como objectivo criar condições para uma gestão mais eficiente do espectro, de modo a facilitar o acesso dos operadores e a estimular a inovação.

Nesta nova política de espectro estabelece-se, por exemplo, um procedimento para garantir a necessária transição para a plena implementação do comércio secundário do espectro, bem como uma utilização mais flexível, através do reforço do princípio da neutralidade tecnológica (liberdade de utilizar diferentes tecnologia numa dada faixa de radiofrequências) e da neutralidade em relação aos serviços (liberdade de utilizar o espectro para a oferta de diferentes serviço). As restrições regulamentares (por exemplo, as condições de licenciamento), considerando procedimentos administrativos mais ligeiros.

A Comunicação da Comissão Europeia COM (2007)700, de 13 de Novembro de 2007, veio confirmar que o dividendo digital constitui uma oportunidade única para responder ao rápido crescimento da procura de serviços de comunicações sem fios, no âmbito da Iniciativa i2010 adoptada em 2005, em que se integra a Estratégia de Lisboa.

A Comunicação COM (2007) 700, de 13 de Novembro de 2007 aponta para a intenção de efectuar uma segmentação da faixa de UHF por sistemas. Uma parte da faixa ficaria assim para a televisão fixa digital (sub-faixa inferior), outra sub-faixa para televisão móvel digital (sub-faixa central) e a restante sub-faixa para sistemas móveis (sub-faixa superior).

Entretanto a Comissária Europeia Viviane Reding, defendeu, que a faixa 470-862 MHz deveria ser atribuída em partes iguais ao serviço de radiodifusão e a outros serviços.

Importa, também, referir o estudo “Explorando o dividendo digital” em curso, no âmbito do Radio Spectrum Policy Group, o qual irá identificar e avaliar opções para a adopção de uma estratégia coordenada na União Europeia, o qual conduzirá a uma recomendação final, esperada em Setembro de 2009.

Entretanto, em 12 de Junho de 2008, o Conselho de Ministros europeus reconheceu a necessidade de se adoptar uma abordagem coordenada sobre o dividendo digital que não passe por decisões "mandatórias" da Comissão e que garanta grande flexibilidade na adopção das decisões nacionais.

Por seu lado, o Parlamento Europeu reconheceu o direito de cada Estado-Membro determinar o uso do seu dividendo, tendo em conta as especificidades dos mercados nacionais e referiu que o aumento de eficiência espectral da televisão digital terrestre poderá permitir que cerca de 100 MHz do dividendo digital sejam atribuídos a outros serviços entre os quais os serviços móveis de banda larga.

Assume neste contexto, particular relevância o segundo mandato da Comissão à CEPT sobre o dividendo digital e em particular a sub-faixa dos 790-862 MHz, já que existe grande interesse para a disponibilização a nível europeu desta sub-faixa, para aplicações móveis.

De tudo isto resulta que importa encontrar uma actuação equilibrada a nível europeu, bem como o necessário equilíbrio entre as competências dos Governos nacionais e das Instituições Europeias, em particular a Comissão.

Com efeito, embora a gestão do espectro continue a ser uma competência do foro nacional, no entanto, *o espectro não conhece fronteiras*, o que pressupõe que para ser explorado de forma eficiente, deverá existir uma abordagem comunitária que garanta uma melhor coordenação, uma maior flexibilidade e uma defesa efectiva dos interesses dos Estado Membros. Com efeito, da iminência da transição (ou da transição já efectuada em alguns países), resultam claras diferenças nos planos nacionais. Na lógica política do Reino Unido, o regulador é favorável à venda em leilão tecnologicamente neutra; ao invés, a França rejeita a noção de neutralidade tecnológica.

Neste âmbito, sendo importante e necessária uma actuação coordenada a nível europeu, isto não significa que a Comissão se sobreponha às competências nacionais em termos de gestão do espectro radioeléctrico. É, pois, desejável que a Comissão promova uma estratégia integrada e coordenada a nível europeu, com a necessária a harmonização, mas sem se substituir aos Estados Membros, nem impor soluções mandatórias que retirem flexibilidade e capacidade de decisão a nível nacional.

O desejável equilíbrio entre os vários agentes europeus é também necessário entre o Estado Português e o Estado Espanhol no estabelecimento dos acordos e compromissos para uma utilização eficiente do dividendo digital.

5. Comentários sobre potenciais utilizações

As potenciais utilizações do dividendo digital devem ter por base o interesse público, as necessidades do país, o interesse dos operadores e dos consumidores, permitindo a oferta de serviços de valor e que não comprometam um desenvolvimento equilibrado a nível nacional. Atendendo ao interesse geral, a linha orientadora na atribuição do dividendo digital, deverá garantir o maior valor social, cultural e económico, traduzido numa oferta nacional ampla de serviços e com integração digital de serviços.

O dividendo digital é um instrumento relevante ao nível do desenvolvimento socio-económico, sem pôr em causa a concorrência entre operadores.

Deste modo, no espectro do dividendo digital deve ser permitida uma utilização tão aberta e flexível, quanto possível, ao nível de diferentes serviços.

A sua atribuição deve ocorrer de uma forma transparente e não discriminatória, criando condições para um investimento sustentado por partes dos operadores, com o necessário retorno.

Importa ter em conta que a crise mundial em que estamos mergulhados, impõe que sejam criadas condições para o investimento em novos serviços e para uma maior e melhor cobertura das populações. Este aspecto é particularmente relevante ao nível da info-exclusão e da eliminação do chamado dividendo digital.

Por isso, a definição de formas de atribuição de espectro que inflacionem de um modo desproporcionado o valor do espectro e tenham por único objectivo o encaixe

financeiro por parte do Estado, podem comprometer o desenvolvimento de serviços, a sustentabilidade dos operadores e eficiente utilização do espectro.

A APRITEL não pode, no entanto, deixar de reconhecer a importância do dividendo digital para o desenvolvimento de serviços móveis, fixos e nómadas de banda larga, de televisão móvel e da oferta de televisão de alta definição.

Estes serviços, com ênfase para as soluções de banda larga, para além de responderem ao interesse de muitos consumidores, representam um activo importante no desenvolvimento de serviços de qualidade, que permitem o alinhamento do nosso país com as melhores práticas europeias e mundiais nesta matéria.

Os operadores nacionais têm vindo a contribuir decisivamente para o aumento da penetração de banda larga fixa e móvel, para a diversidade de plataformas de televisão e para uma cada vez maior qualidade ao nível dos serviços multimédia e multiple play.

Estão depositadas grandes expectativas na atribuição de espectro do Dividendo Digital, com destaque para os serviços com características de mobilidade, como forma de fomentar a exploração do potencial social, cultural e económico da banda larga como forma de combate à info-exclusão por motivos sociais e/ou geográficos, bem como promover a produtividade e o conforto.

Também, as oportunidades decorrentes do espectro libertado, designadamente no que respeita aos serviços de radiodifusão televisiva terrestre, vai permitir um número maior de programas que promovam os objectivos de interesse geral, como sejam a diversidade cultural/regional, mas também serviços de maior qualidade técnica, crescimento da produção de conteúdos e aperfeiçoamento da experiência televisiva com serviços interactivos (por exemplo, visão multimarcas, fluxo individualizado de notícias, etc.).

O dividendo digital contribuirá de uma forma muito positiva para um mercado de comunicações electrónicas mais diversificado e competitivo.

Trata-se de uma oportunidade que não pode, nem deve ser desperdiçada, estando a APRITEL disponível para apoiar as soluções que contribuam para uma utilização adequada do dividendo digital e para encontrar os consensos nacionais necessários a uma correcta planificação do espectro associado.

6. Conclusão

Em conclusão:

- Trata-se de uma primeira mas importante auscultação, que representa uma primeira etapa no processo longo e complexo de definição do dividendo digital.
- Neste primeiro momento, é imperioso definir as grandes linhas de actuação e preparar as condições para uma utilização aberta, flexível e sem restrições no acesso ao dividendo digital.
- As conclusões que vierem a resultar da auscultação promovida pelo ICP-ANACOM devem contribuir para uma definição da estratégia nacional relativa

ao espectro do dividendo digital, para uma clara definição do dividendo e, também, uma redefinição dos principais elementos da política de gestão do espectro.

- Estamos num momento de alteração dos paradigmas tecnológicos, bem como da própria estrutura do mercado com o desenvolvimento de novos serviços e soluções, pelo que o dividendo digital surge num enquadramento regulatório em evolução, que exige uma visão integrada e nacional.
- Como se tornou patente na Conferência sobre o dividendo digital, organizada pelo ICP-ANACOM, existem diversos estados de desenvolvimento a nível europeu, continuam ainda os trabalhos para uma harmonização da sub-faixa 790-862 MHz e, apesar de um conjunto de países Europeus apoiarem a libertação desta banda, bem como a sua harmonização, não há ainda total consenso ao nível das instituições europeias sobre os detalhes das condições para a sua utilização.
- Sendo importante e necessária uma actuação coordenada a nível europeu, isto não significa que a Comissão se sobreponha às competências nacionais em termos de gestão do espectro radioelétrico.
- É, pois, desejável que a Comissão promova uma estratégia integrada e coordenada a nível europeu, fomentando, no âmbito das suas competências, a harmonização, já que esta maximiza a eficiência da utilização do espectro, mas sem se substituir aos Estados Membros, nem impor soluções mandatárias que retirem flexibilidade e capacidade de decisão a nível nacional.
- As potenciais utilizações do dividendo digital devem ter por base o interesse público, as necessidades do país, o interesse dos operadores e dos consumidores, permitindo a oferta de serviços de valor e que não comprometam um desenvolvimento equilibrado a nível nacional.
- O dividendo digital é um instrumento relevante ao nível do desenvolvimento socio-económico, sem pôr em causa a concorrência entre operadores.
- Deste modo, o dividendo digital deve permitir uma utilização tão aberta e flexível, quanto possível, ao nível de diferentes serviços.
- A sua atribuição deve ocorrer de uma forma transparente e não discriminatória, criando condições para um investimento sustentado por partes dos operadores, com o necessário retorno.
- Trata-se de um desafio importante que se coloca a todos e para o qual a APRITEL quer contribuir e acompanhar de uma forma activa e construtiva.