Plano plurianual de atividades da ANACOM para 2023-2025

Comentários da NOS

16-09-2022

Índice

1. Introdução 3

2. Comentários gerais....3

2.1. O Plano de Atividades deve considerar como prioritárias as medidas que maximizem o investimento no setor 3

2.2. A estrutura do Plano de Atividades deve ser revista.... 4

3. Comentários específicos 5

3.1. Necessidade de maior clarificação de ações propostas 5

3.2. Respostas às questões específicas 12

3.2.1. Das ações que a ANACOM se propõe desenvolver quais são as que considera mais prioritárias?....12

3.2.2. Que outras ações consideram importante que sejam desenvolvidas pela ANACOM no triénio 2023-2025, tendo em conta os objetivos estratégicos? 18

1. Introdução

A NOS Comunicações, S.A., NOS Açores, S.A. e NOS Madeira, S.A., doravante conjuntamente designadas por" NOS", vêm pelo presente documento apresentar os seus comentários à consulta pública sobre o plano plurianual de atividades da ANACOM para o triénio 2023-2025.

2. Comentários gerais

2.1. O Plano de Atividades deve considerar como prioritárias as medidas que maximizem o investimento no setor

O setor das comunicações eletrónicas está, hoje, num momento crucial, materializado por um conjunto de investimentos em curso que ditarão o tipo e a extensão de infraestruturas de comunicações eletrónicas de que Portugal irá dispor nas próximas décadas. Este investimento é essencial para um desenvolvimento económico e social do País, que seja coeso e sustentado. Por isto, o plano de atividades da ANACOM deverá assumir como prioritárias as diferentes ações que no curto e médio prazo terão um maior impacto na maximização deste investimento.

Neste contexto, os preços de acesso a infraestruturas aptas, cruciais para a sustentabilidade da gestão das redes de comunicações fixas e móveis, sejam as do operador com posição de mercado significativo, sejam as das demais entidades que possuem essas infraestruturas, assumem um papel central.

Também a eliminação dos constrangimentos que ainda persistem na aplicação da legislação atualmente em vigor relativa à construção e manutenção de redes é um tema que não pode ser ignorado, e que deve ter uma resposta de curtíssimo prazo.

O mesmo sucede com as discussões que, a nível europeu, estão a decorrer e que têm impacto direto nesta temática a médio e longo prazo.

Referimo-nos à preparação pela Comissão do "Connectivity Infrastructure Act", um conjunto de peças legislativas que terão grande importância para a eliminação de obstáculos à construção e desenvolvimento de redes. A NOS considera que, atendendo aos objetivos que o Governo português tem vindo a desenhar para o desenvolvimento económico e social do País, Portugal deve ter uma voz ativa nesse processo, contribuindo com uma visão setorial para a discussão.

Assim, sem prejuízo de, no entretanto, ser promovida a eliminação dos estrangulamentos que ainda persistem no enquadramento legal atual, a NOS defende que as discussões relativas à revisão da Broadband Cost Reduction Directive ("BCRD") e a Recomendação sobre as very high capacity networks ("VHCN") e o contributo dos OTTs para o *roll out* sustentado das redes de comunicações eletrónicas, são aspetos desta discussão em que o regulador deverá participar, em estreito diálogo com os *stakeholders* setoriais, nomeadamente os operadores de serviços de comunicações eletrónicas.

2.2. A estrutura do Plano de Atividades deve ser revista

O plano plurianual de atividades da ANACOM surge como uma publicação de referência para o setor, por tratar-se de uma ferramenta de transparência, objetividade e previsibilidade para a intervenção regulatória.

No passado, o cumprimento da obrigação de submissão a consulta das suas orientações estratégicas para o triénio[1] foi interpretada como um dever de submeter à apreciação, do setor e do público em geral, um plano de atividades com desagregação trimestral, onde as principais atividades a que o regulador se propunha eram calendarizadas, sendo possível aos interessados expressar a sua concordância, ou discordância, com a sua seleção, priorização e calendarização.

No entanto, a ANACOM abandonou esta interpretação dos seus estatutos, restringindo a consulta do plano de atividades à discussão sobre as orientações estratégicas do triénio, acompanhada por uma listagem das diferentes ações de alto nível que prevê implementar. Por sua vez, estas ações surgem com descrições e calendarização genéricas, sem qualquer indicação da prioridade de execução a ser dada pela ANACOM.

Esta abordagem, que condiciona o cumprimento dos objetivos associados à promoção de um procedimento participativo, é agravada pelo facto de, nos anos mais recentes, o regulador não ter acolhido as sugestões dos interessados, nem ter apresentado quaisquer explicações para desconsiderar os comentários e manter inalterada a estrutura do Plano.

A mesma opção minimalista tem sido também seguida para o elenco de ações propostas.

Não obstante os comentários transmitidos, a ANACOM não alterou a forma de apresentação e descrição das ações incluídas no plano. Estas continuam a ser descritas com um reduzido nível de detalhe que limita a capacidade de os interessados perceberem o alcance destas ações, bem como de possíveis passos intermédios para atingir os objetivos pretendidos.

i. Assim sendo, a NOS não pode deixar de reiterar comentários transmitidos anteriormente, relativamente à necessidade de ajustamento ao modo de apresentação e detalhe da informação incluída nos planos plurianuais, designadamente a inclusão de uma calendarização detalhada das ações concretas a desenvolver, em particular para o primeiro ano de vigência do plano;

ii. Uma avaliação dos planos plurianuais precedentes, incluindo as justificações para a não concretização das ações previstas para os anos anteriores. A este respeito veja-se, a título ilustrativo, as atuais ações 2 e 4, que no plano respeitante a 2022-2024 tinham calendarização prevista para 2022 e no plano

[1] cf. definido no art.º 47 dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março

agora em consulta surgem com prazo proposto para execução em 2023. Outro exemplo relevante está associado à ação 8, que no plano anterior tinha previsto um prazo de execução para 2023 e que agora tem associada um prazo de 3 anos (2023-2025);

iii. A incorporação de práticas estruturadas de avaliação de impacto regulatório (AIR), que, conforme já transmitido antes, a NOS entende que se trata de um instrumento essencial no processo de decisão, uma vez que permite analisar, de forma sistemática, os impactos das diversas medidas que estejam em cogitação, permitindo antecipar e ponderar os impactos e os custos e benefícios esperados de cada opção sobre os diferentes *stakeholders* numa perspetiva de curto prazo, mas também de médio e longo prazo .

Quanto às ações estratégicas previstas para o triénio, estas voltam a suscitar um conjunto de comentários específicos que versam a classificação, a materialização e objetivação das prioridades estratégicas propostas pela ANACOM, os quais detalharemos no capítulo seguinte.

3. Comentários específicos

3.1. Necessidade de maior clarificação de ações propostas

Tal como já aludido, a proposta de plano para 2023 e 2025 continua a apresentar uma listagem de ações cujo descritivo é, em alguns casos, muito parco, não permitindo alcançar as atividades concretas que a ANACOM prevê realizar e/ou os objetivos e resultados pretendidos com estas ações.

Esta limitação condiciona, em larga medida, a capacidade de avaliar a prioridade das ações, assim como dos *stakeholders* anteciparem e prepararem futuros desenvolvimentos regulatórios.

Dado este enquadramento, identificamos de seguida um conjunto de ações sobre as quais entendemos serem necessários esclarecimentos adicionais da ANACOM para melhor entendimento do âmbito, consequências e potenciais resultados das ações propostas.

a) Ações 1[2] e 13[3]

A Lei n.º 16/2022, Lei das Comunicações Eletrónicas de 16 de agosto ("LCE") transpõe para ordenamento jurídico nacional o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, e entra em vigor no dia 14 de novembro de 2022.

[2] Adotar as medidas regulatórias em consequência da transposição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, nomeadamente em matéria de defesa dos direitos dos utilizadores)
[3] Monitorizar/supervisionar o cumprimento das novas regras de proteção do utilizador final que resultam da transposição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas

No que se refere ao capítulo dos direitos dos utilizadores finais (Título V, Capítulo I), existem inúmeros aspetos que carecem de intervenção da ARN, nomeadamente:

i. a especificação dos requisitos para assegurar o acesso e escolha equivalente de serviços por parte dos utilizadores finais com deficiência (art.º 115.º, n.º 1 e 2);
ii. a especificação das informações relevantes a publicar "para que os utilizadores finais possam escolher os serviços a contratar de forma devidamente informada" no domínio da transparência e publicação (art.º 116.º, n.º 2);
iii. em relação à qualidade dos serviços de acesso à internet e dos serviços de comunicações interpessoais acessíveis ao público (art.º 117.º, n.º 1 a 3);
iv. no domínio da comparabilidade das ofertas (art.º 118.º, n.º 1), normalização do formato das informações de interesse público a prestar pelos operadores (art.º 119.º, n.º 2).

Neste contexto, considerando que na LCE existem diversos aspetos em que caberá à ARN intervir, é fundamental que se concretize o momento em que tal intervenção regulatória deverá ocorrer, com a indicação do calendário para início e conclusão das ações. Não sendo possível, no mínimo, deverá ser apresentada informação sobre o trimestre em que as ações serão iniciadas.

Esta maior concretização é essencial e necessária para que exista previsibilidade, aspeto crucial para o normal desenvolvimento da atividade dos operadores de comunicações eletrónicas e para o fornecimento dos respetivos serviços.

Assim, sugere-se que sejam especificadas as medidas do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas que serão objeto de intervenção regulatória em matéria de defesa dos direitos dos utilizadores, bem como a indicação dos momentos (meses/trimestres) em que se prevê que tal intervenção irá ocorrer.

b) Ação 4[4]

A ANACOM prevê com esta ação "rever os preços das ofertas grossistas que sejam objeto de regulação".

No entanto, para a NOS, não resulta claro que a intenção do regulador, neste particular, seja a de garantir uma revisão anual dos preços de todas as ofertas reguladas.

Não obstante, qualquer revisão deverá ser efetuada no modelo de discussão pública, independentemente do resultado da mesma, de modo a garantir a transparência necessária sobre a avaliação do cumprimento pela entidade com poder de mercado significativo das suas obrigações de orientação para os custos.

[4] Analisar o mercado de acesso local grossista num local fixo, bem como o mercado de capacidade específica grossista, com eventual imposição de obrigações aos operadores

Neste sentido, os sentidos prováveis de decisão deverão ser lançados com a antecedência necessária para garantir a entrada e vigor dos novos preços (se a conclusão for no sentido de alteração dos preços existentes) no início de cada ano civil.

A este respeito, relembramos a comunicação da NOS de 9 de setembro p.p., onde reforçámos a necessidade de revisão dos preços da ORAC e ORAP, de acordo com os dados de custeio de 2020, ainda em 2022, independentemente da redução de preços aprovada pelo regulador em julho passado. Como referimos nessa comunicação, as reduções de preço da ORAC e ORAP foram efetuadas com um injustificado desfasamento face ao período a que os dados de custeio se referem, pelo que é essencial que as revisões de 2023, 2024 e 2025 venham corrigir esse desfasamento temporal e o alinhem com a prática da ANACOM noutras ofertas, como a do CAM.

As intervenções do regulador nesta oferta têm garantido um desfasamento temporal inferior a 12 meses entre a data de entrada em vigor dos preços e o fim do ano civil a que os dados de custeio, que lhes servem de suporte, se referem. Esta deverá ser a referência para as demais ofertas, sob pena de a previsibilidade regulatória ser colocada em causa.

c) Ação 8[5]

No que respeita a esta ação, ligada à elaboração e atualização das normas de numeração, atendendo ao crescimento significativo de fenómenos de manipulação de *calling line identification* (CLI) em chamadas no âmbito do serviço telefónico fixo e serviço telefónico móvel, a NOS considera que esta ação deve ser complementada/revista de forma a contemplar uma ação específica no sentido da definição de uma estratégia setorial para a redução destes fenómenos já durante o ano de 2023.

O aumento constante do número chamadas com CLI alterado, em particular chamadas com origem fora do Espaço Económico Europeu com CLI da União Europeia, apresenta um impacto cada vez mais relevante na experiência dos utilizadores destes serviços (pela cada vez menor fiabilidade da informação transmitida pelo CLI) e na atividade dos operadores, que veem as receitas provenientes do tráfego nacional de entrada fraudulentamente reduzidas, pelo que a dinamização da ação regulatória neste âmbito se afigura premente.

[5] Elaborar e atualizar as normas de numeração

d) Ações 12[6] e 16[7]

Atualmente o Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço ("RJCS") não atribui qualquer responsabilidade/competência à ANACOM para atuação sobre os prestadores de serviços digitais e demais entidades sujeitas a este regime legal. Pois, como é do conhecimento da ANACOM, o RJCS indica claramente que os requisitos de segurança e normalização e de notificação de incidentes previstos neste diploma não são aplicáveis às empresas sujeitas aos requisitos previstos na LCE.

Admitimos que, com esta ação a ANACOM esteja a perspetivar a futura revisão da Diretiva NIS[8] ou uma possível revisão do enquadramento jurídico-regulatório no domínio de segurança, por via do Digital Services Act e Digital Markets Act.

No que respeita à Diretiva NIS, este processo de revisão ainda não está concluído, e é expectável que, após a sua conclusão, os Estados-Membros disponham de 18 meses para fazer a sua transposição para o enquadramento jurídico nacional.

A confirmar-se este cenário, a NOS solicita desde já que o processo de transposição seja transparente, envolvendo os diferentes *stakeholders* e permitindo a discussão alargada, assim como um conhecimento antecipado e claro sobre a distribuição de competências e responsabilidades resultantes do processo de revisão em curso, e também quanto à sua transposição para o enquadramento nacional.

Dado este enquadramento, a NOS solicita a clarificação sobre o âmbito, calendarização e objetivos associados às ações 12 e 16, nomeadamente sobre o tipo de responsabilidades que estão (ou podem vir a estar) atribuídas à ANACOM, conforme indicado nestas ações.

Adicionalmente, a NOS reitera o pedido para que sejam clarificadas as entidades com competência nos diversos domínios da segurança e que as respetivas competências sejam claramente delimitadas, uma vez que atualmente o quadro jurídico – regulamentar não permite concluir de forma inequívoca a cadeia de relações entre as diversas entidades com competências nesta matéria, nem o modo como elas se interrelacionam. Tal situação cria ineficiências e potencia incumprimentos, inadvertidos, do quadro jurídico – regulamentar e, consequentemente, pode condicionar o atingimento dos objetivos globais fixados no domínio da segurança.

[6] Contribuir para a regulação e supervisão dos serviços digitais no quadro da regulamentação europeia e das responsabilidades que sejam atribuídas à ANACOM

[7] Implementar as medidas resultantes para a ANACOM do Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço

[8] Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União

e) Ação 18[9]

A NOS considera positiva a cooperação e articulação entre as entidades vinculadas à cibersegurança e a ANACOM, na medida em que estes movimentos estejam devidamente enquadrados à luz do enquadramento jurídico-regulatório que estabelece o âmbito e competências de cada um destes organismos.

Assim, em linha com as considerações tecidas no ponto anterior, a NOS reforça a importância de que seja promovida uma devida clarificação quanto à cadeia de relações entre as diversas entidades com competências em matéria de segurança e cibersegurança para o setor das comunicações eletrónicas evitando-se a sobreposição de competências e a necessidade de os operadores terem obrigações sobre a mesma matéria perante várias entidades/autoridades.

Esta clarificação torna-se ainda mais premente perante a possibilidade de envio de pedidos e/ou instruções sobre as quais não resulta claro o enquadramento regulatório aplicável, os objetivos pretendidos nem quais as ações a serem concretizadas pelos operadores.

f) Ação 24[10]

Com esta ação, a ANACOM preconiza "implementar uma plataforma de conhecimento objetivando o suporte a uma maior literacia dos utilizadores dos serviços prestados no contexto regulado e compreendendo o relacionamento com as empresas reguladas".

Neste sentido, a NOS solicita a devidamente clarificação sobre em que consiste e qual o propósito subjacente a este objetivo fixado pela ANACOM para os anos de 2023 e 2024.

Sem prejuízo, refira-se desde já que os operadores desenvolvem um esforço contínuo em prol da transparência e simplicidade da informação, razão pela qual se considera a implementação desta medida deve ser realizada de com o envolvimento dos operadores por forma a assegurar que as informações disponibilizadas são simples, exatas e rigorosas evitando um tratamento paternalista dos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas, bem como a micro regulação e regulação em excesso.

Neste contexto, é importante salientar que a NOS considera a transparência um elemento fundamental no desenvolvimento da sua atividade, designadamente no que se refere ao fornecimento de serviços de comunicações eletrónicas e à relação com os respetivos clientes. Nesse sentido, é também essencial assegurar que a

[9] Aprofundar a articulação entre as entidades vinculadas à Cibersegurança e a ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações, no âmbito da partilha de informação sobre ameaças e incidentes de (ciber)segurança no contexto das atribuições de ambas entidades

[10] Implementar uma plataforma de conhecimento objetivando o suporte a uma maior literacia dos utilizadores dos serviços prestados no contexto regulado e compreendendo o relacionamento com as empresas reguladas

informação seja transmitida de forma clara e simples, aspeto que a NOS privilegia também na sua relação com os clientes e que é fundamental que seja assegurada pela ANACOM nos esclarecimentos que presta às entidades abrangidas pela respetiva atividade regulatória e pelos consumidores. Assim, e em concreto, é fundamental que esta plataforma de conhecimento que a ANACOM pretende implementar disponibilize informação objetiva e coerente, resultante de uma análise rigorosa e fundamentada, pois só assim se assegura verdadeiramente o desígnio da informação pública sobre o setor e o esclarecimento adequado dos consumidores.

g) Ação 25[11] e 27[12]

No que se refere à ação 25 "Disponibilizar um portal digital para suporte dos centros de arbitragem promovendo a partilha de conhecimento, a formação sob modelo de prestação continuo e eletrónico e o aumento da capacidade de intervenção em prol da defesa do consumidor", a NOS considera essencial a concretização da forma como esta ação se distingue dos atuais moldes de cooperação existente entre a ANACOM e os centros de arbitragem ao abrigo do protocolo celebrado em 24 de julho de 2019.

Adicionalmente, parece-nos igualmente importante clarificar as diferenças entre a ação 25 e a ação 27 ("Ampliar os modelos de intervenção no contexto de defesa do consumidor promovendo a relação com outras partes interessadas, nomeadamente o sistema de investigação e inovação nacional bem como produzindo novos estudos e implementando novos mecanismos de ação no âmbito do mercado inerente aos sectores regulados").

Mais, a bem da previsibilidade regulatória e tendo em consideração que existe um enquadramento jurídico consolidado ao nível da defesa dos direitos dos consumidores, é fundamental que a ANACOM clarifique em que se traduz a "ampliação dos modelos de intervenção no contexto de defesa do consumidor" e especifique igualmente os momentos (meses/trimestres) em que pretender concretizar as iniciativas que lhe estarão subjacentes.

h) Ação 29[13]

Considerando que o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas foi recentemente transposto para a ordem jurídica nacional, atualizando o enquadramento legal e regulatório para o fornecimento de serviços de comunicações eletrónicas sem que dele conste uma referência específica a medidas

[11] Disponibilizar um portal digital para suporte dos centros de arbitragem promovendo a partilha de conhecimento, a formação sob modelo de prestação continuo e eletrónico e o aumento da capacidade de intervenção em prol da defesa do consumidor

[12] Ampliar os modelos de intervenção no contexto de defesa do consumidor promovendo a relação com outras partes interessadas, nomeadamente o sistema de investigação e inovação nacional bem como produzindo novos estudos e implementando novos mecanismos de ação no âmbito do mercado inerente aos sectores regulados

[13] Contribuir para a promoção de soluções eficientes de acesso à televisão gratuita por toda a população

desta natureza, para a NOS é pertinente esclarecer o enquadramento desta iniciativa.

O descritivo vago desta ação não permite perceber quais as soluções eficientes que a ANACOM entende que podem contribuir para a promoção de soluções eficientes de acesso à televisão gratuita por toda a população.

Adicionalmente, este descritivo não possibilita uma compreensão quanto às ações intermédias para a prossecução desta ação, nem a calendarização das mesmas.

Face ao exposto, a NOS entende que esta ação deve ser vista de forma a responder a estas preocupações.

i) Ação 34[14]

Através desta ação a ANACOM indica que pretende desenvolver e implementar um plano de supervisão que promova e garanta o cumprimento das obrigações relativas à construção e ampliação de infraestruturas aptas.

Mais uma vez o descritivo apresentado não permite perceber qual é o objetivo que a ANACOM pretende assegurar com esta ação.

Efetivamente, não é claro se estamos perante a revisão do Regulamento da metodologia para definição dos preços de acesso ou se estamos perante a verificação e correção das desconformidades que, a nível municipal, existem na definição dos procedimentos administrativos que os operadores têm de seguir e que foram abordados a propósito da ação 2.

Em qualquer um destes casos, parece-nos que o ano de 2023 deverá ser o ano prioritário para estas ações, na medida em que os investimentos de desenvolvimento de infraestruturas estão hoje em curso e requerem uma intervenção imediata nestas matérias.

j) Ação 39[15]

Esta ação refere a intenção da ANACOM em disponibilizar uma plataforma de informação para o mercado, com representação dinâmica de dados estatísticos, inquéritos e estudos ao setor.

A NOS saúda positivamente esta medida, uma vez que a publicação de indicadores do setor favorece a visibilidade, permitindo aos vários *stakeholders* uma atuação informada em função do seu papel e interesses.

[14] Desenvolver e implementar plano de supervisão que promova e garanta o cumprimento das obrigações relativas à construção e ampliação de infraestruturas aptas

[15] Disponibilização de uma Plataforma de Informação para o mercado, com representação dinâmica de dados estatísticos, inquéritos e estudos ao setor

A ANACOM dispõe de um conjunto bastante alargado de indicadores, que são disponibilizados periodicamente pelos operadores, em cumprimento das suas obrigações de prestação de informações. Com base nesta informação que é periodicamente reportada, a ANACOM deverá assegurar o carregamento e atualização dos dados constantes da plataforma, não devendo desta ação resultar qualquer acréscimo ao alargado volume de elementos estatísticos que já são exigidos aos operadores por via da LCE e pelo Regulamento sobre prestação de informação de natureza estatística. Por outras palavras, a disponibilização de dados por via desta plataforma deve estar balizada pelos elementos que já são disponibilizados pelos operadores de serviços de comunicações eletrónicas, sem que resulte qualquer ónus administrativo para os operadores.

Ademais, a NOS considera que o objetivo desta ação deve passar pela criação de uma plataforma semelhante à que é disponibilizada pela sua congénere espanhola[16], que agrega um conjunto alargado de dados num repositório único.

Os últimos anos têm sido marcados pela emergência dos OTTs, com novos modelos de negócio, que concorrem, em muitos casos, diretamente com os operadores de serviços de comunicações eletrónicas. Consequentemente, a NOS entende que a futura plataforma deve igualmente incluir dados respeitantes aos operadores over-the-top ("OTTs"), tendo em especial atenção os objetivos previstos na ação proposta pela NOS, relativa ao *level playing field* entre estes prestadores e os operadores de serviços de comunicações eletrónicas.

Finalmente, importa que a ANACOM discuta previamente com os operadores o grau de desagregação a que a informação estará sujeita, uma vez que alguma da informação disponibilizada ao regulador é informação sensível ou confidencial. Mais, noutros casos importa que a divulgação da informação pelo regulador esclareça devidamente o âmbito e critérios dos diferentes indicadores solicitados para efeitos regulatórios, para que não suscitem dúvidas na comparação com outros indicadores divulgados pelos operadores para outros fins, designadamente para o mercado financeiro.

3.2. Respostas às questões específicas

3.2.1. Das ações que a ANACOM se propõe desenvolver quais são as que considera mais prioritárias?

A proposta de plano apresentada continua a ser omissa quanto às ações que a ANACOM identifica como sendo prioritárias.

Ocorre que, em alguns casos, as ações são calendarizadas para serem executadas num ano em concreto - 2023, 2024 ou 2025 - o que legitima a expetativa de que a ação seja iniciada e terminada neste ano. Porém, noutros casos são apresentados horizontes temporais transversais (por exemplo 2023-2025) que impossibilitam

[16] http://data.cnmc.es/datagraph/

perceber qual a verdadeira intenção do regulador quanto à prioridade e timing concreto de execução da ação. Este problema, conforme sugere a NOS nos comentários específicos, pode ser resolvido se retomada a calendarização das ações que existiu no passado.

Acresce que o relatório da consulta pública respeitante ao plano anterior (2022-2024) não apresenta uma análise das ações prioritárias identificadas pelos intervenientes no setor, nem de que forma estas foram consideradas na execução do plano, sobretudo quando a ANACOM não procedeu a nenhuma alteração do descritivo ou prazo de execução das ações submetidas a consulta.

Neste procedimento, o regulador limitou-se a indicar que "os comentários e sugestões recebidos serão devidamente considerados pela ANACOM na implementação das atividades a desenvolver em 2022,"[17] embora não seja possível aferir de que forma o regulador deu cumprimento a esta afirmação. Novamente, a questão seria mitigada com a inclusão de uma avaliação de eficácia do plano, tal como proposto pela NOS.

Na expectativa de que a ANACOM demonstre uma maior abertura para ajustamentos ao plano em consulta, a NOS apresenta um conjunto de ações/prioridades, para as quais entende ser impreterível assegurar a execução, o mais tardar, até ao final do 1.º semestre de 2023.

Sem prejuízo do detalhe abaixo apresentado, as ações identificadas pela NOS como prioritárias compreendem:

i. Revisão dos preços das ofertas de referência ORAC e ORAP tendo por base os dados de custeio de 2020, ainda em 2022;
ii. Aprovação do sentido provável de decisão sobre alterações à ORAC e ORAP que se encontra pendente desde 25 de julho de 2019;
iii. Revisão do Decreto-Lei n.º 123/2009, de forma a mitigar as dificuldades sentidas com a implementação deficiente deste diploma;
iv. Assegurar um *level playing field* entre serviços de comunicações eletrónicas e OTTs: a ANACOM deve acompanhar e ter um papel ativo na assessoria ao governo, nomeadamente face aos recentes desenvolvimentos comunitários ligados à definição de um processo para que os OTTs contribuam para o investimento em redes de comunicações eletrónicas;
v. Reavaliação dos mecanismos de financiamento da ANACOM: com a eliminação das provisões dos custos a financiar pelo setor, assim como com a avaliação da possibilidade de alargamento das entidades contribuintes aos OTTs

De notar que estas ações prioritárias contemplam nas alíneas b) e c) ações que não foram incluídas no elenco das 45 ações propostas pela ANACOM para o triénio, pelo que as mesmas são igualmente válidas para a resposta ao ponto 3.2.2.

[17] Relatório de consulta sobre o plano plurianual de 2022-2024, p. 69

a) Ação 2[18]

A NOS considera que a ANACOM está a associar a esta ação à transposição da revisão da BCRD quando, na realidade, no enquadramento legal nacional atual existem fragilidades que urge colmatar a tempo dos investimentos que estão já em curso. Ao mesmo tempo, parece-nos que ao se apontar para o ano de 2025 para apresentação de uma proposta, o regulador está a prever assumir um papel mais passivo e menos interventivo, no que ao processo criativo da diretiva revista se refere. Neste contexto, esta ação deve ser dividida em três.

i. Assegurar a implementação do enquadramento legal para acesso às infraestruturas

Uma primeira ação, mais imediata e com efeitos em 2023, é justificada pelas crescentes entropias com que os operadores se deparam no desenvolvimento das suas redes, num período de intensificação do investimento no fomento das redes 5G e das redes FTTx. Estas dificuldades resultam da implementação deficiente do enquadramento legal em vigor, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio (DL 123/2009).

Neste âmbito, entende-se que o diploma legal deve ser revisto com a brevidade possível no sentido de:

a. Clarificar que o processo de construção de sites de rede fixa deve seguir sempre o processo de comunicação prévia e o prazo de resposta não pode ser superior a 30 dias, independentemente da necessidade de obtenção de pareceres de entidades Concessionárias;
b. Explicitar que as obras necessárias para reparar avarias e desobstruções podem ser realizadas de imediato;
c. Explicitar que as obras que impliquem o mero acesso físico à infraestrutura podem ser realizadas de imediato e não carecem de comunicação aos municípios. O DL 123/2009 deve clarificar que o mero acesso físico a infraestruturas inclui a instalação e manutenção da ligação de cliente e não configuram apenas obra de construção;
d. Explicitar que as obras de desobstrução e o mero acesso físico à infraestrutura não carecem de licença de trabalhos em espaço público ou via pública.

No contexto das radiocomunicações e também do desenvolvimento de infraestruturas fixas, e no sentido da simplificação e harmonização de procedimentos de construção e acesso às infraestruturas, a NOS considera que a ANACOM deverá assessorar o Governo no desenvolvimento de disposições modelo

[18] Elaborar e apresentar ao Governo uma proposta legislativa relativa a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito

(regulamentos, planos, etc.) com relação à concessão de licenças relacionadas com a implantação de redes de comunicações eletrónicas dirigidas a autoridades. Ainda no âmbito da sua atribuição de assessoria ao Governo, entende-se que a ANACOM deverá promover e contribuir para a harmonização dos processos de colocação de pedidos, por via do desenvolvimento de plataformas digitais de comunicação com os municípios, cumprindo (e não excedendo) com os requisitos de comunicação prévia previstos no DL 11/2003 e no DL 123/2009.

Ainda no âmbito desta primeira ação, a ANACOM deve promover uma ação de sensibilização a nível nacional, junto de todos os municípios, no sentido de salientar a importância que a harmonização e simplificação dos processos administrativos tem na capacidade dos operadores em garantir serviços de qualidade aos seus munícipes. Nesse contexto, deverão ser identificadas as desconformidades dos processos atuais com a legislação em vigor, promovendo um diálogo aberto e construtivo entre os responsáveis dos municípios pelas áreas de urbanismo e licenciamento, os operadores e o regulador, nesta matéria.

ii. Promover uma discussão alargada quanto à revisão da BCRD

A segunda ação em que propomos desdobrar a ação 2, refere-se à preparação da posição nacional na discussão da revisão da diretiva BCRD. Neste âmbito, a ANACOM deverá promover uma discussão aberta com os operadores sobre o Connectivity Infrastructure Act, nomeadamente no que se refere à BCRD (o tema do financiamento do *roll out* de redes pelos OTT é discutido no ponto 3), de forma a se poder ter uma visão do setor nacional como um todo sobre as propostas que a Comissão irá tornar públicas ainda este ano. Esta ação deverá decorrer no final de 2023, início de 2024, dependendo do calendário da Comissão Europeia.

iii. Assegurar a transposição da BCRD revista

Finalmente, a terceira ação, prende-se com a transposição para o enquadramento nacional do texto da diretiva que se venha a adotar e que, aí, 2025 parece ser o *timing* adequado.

b) Level playing field entre serviços de comunicações eletrónicas e OTTs

Em maio de 2022 foi publicado um estudo promovido pela ETNO[19] que destaca o facto de que os 6[20] maiores operadores over-the-top ("OTTs") representam mais de 56% do tráfego de dados cursado em redes fixas e móveis. Este peso representa um custo anual para os operadores europeus de comunicações eletrónicas na ordem

[19] Europe's internet ecosystem: socioeconomic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators

[20] Meta (Facebook, Instagram, WhatsApp), Alphabet (Google search, YouTube), Apple (iTunes, iCloud, AppStore), Amazon (AWS, Amazon Prime), Microsoft (MS Office, Xbox), and Netflix.

dos €36- 40 mil milhões, num contexto em que, nos últimos 10 anos, estes operadores investiram €500 mil milhões no desenvolvimento de redes para comunicações fixas e móveis.

O estudo reconhece ainda a existência de um desbalanceamento do poder negocial entre os OTTs e os operadores de comunicações, assim como ao nível das obrigações regulatórias aplicáveis aos dois tipos de prestadores.

Neste sentido, este estudo propõe a definição de medidas regulatórias que imponham aos OTTs, nomeadamente aos de maior dimensão, a contribuição para o desenvolvimento de redes de alta velocidade fixas e móveis (5G).

Este objetivo é subscrito e apoiado pela NOS, que saúda positivamente as recentes declarações por parte de membros da Comissão Europeia [21], alinhadas com preocupações dos operadores sobre esta matéria, e indicativas de que a Comissão está focada em definir um processo para que os grandes OTTs contribuam para o investimento em redes de comunicações eletrónicas.

Tal constatação é reforçada pelo facto de que, de acordo com notícias vindas a público, está em preparação ao nível comunitário um novo pacote legislativo designado "Connectivity Infrastructure Act", que pressupõe a imposição de uma obrigação de contribuição das Big Tech para o financiamento de redes 5G. Está ainda previsto que a iniciativa contemple:

I. a revisão da Broadband Cost Reduction Directive ("BCRD")
II. a inclusão de medidas previstas pela Connectivity Toolbox para aumento da cobertura de fibra e 5G;
III. uma nova recomendação sobre "Very High-Capacity Networks;"
IV. a revisão das "broadband state aid guidelines".[22]

Adicionalmente, quer seja a Declaração sobre os Direitos Digitais[23] assim como a Década Digital da Europa: objetivos digitais para 2030[24], aludem à necessidade de que de todos os intervenientes no mercado digital devem assumir as suas responsabilidades sociais e dar um contributo justo e proporcionado para os bens públicos, serviços e infraestruturas, em benefício de todos os cidadãos europeus.

Face a este enquadramento, seria expectável a inclusão de ações por parte da ANACOM com vista ao acompanhamento da matéria, que está devidamente enquadrada pelo Objetivo 1 a que se propõe, nomeadamente à prossecução de uma atividade regulatória que promova o investimento eficiente e que assegure condições para uma concorrência leal e dinâmica.

[21] Comissária Margrethe Vestager e Comissário Thierry Breton
[22] https://www.politico.eu/article/commission-present-connectivity-infrastructure-act-eu/

[23] We commit to: (...) developing adequate frameworks so that all market actors benefiting from the digital transformation assume their social responsibilities and make a fair and proportionate contribution to the costs of public goods, services and infrastructures, for the benefit of all Europeans."

[24] All market actors benefiting from the digital transformation should assume their social responsibilities and make a fair and proportionate contribution to the public goods, services and infrastructures, for the benefit of all Europeans."

Assim sendo, a NOS entende que o Plano Plurianual da ANACOM deve incluir ações concretas que pugnem para que a atividade desenvolvida pelo regulador promova um enquadramento regulatório verdadeiramente justo e equilibrado para todos os agentes económicos, nomeadamente entre operadores de comunicações eletrónicas e OTTs.

Com efeito, ao abrigo das suas competências como órgão consultivo do Governo, a ANACOM deve ter um papel determinante na definição do posicionamento de Portugal nesta matéria, e que poderá permitir que mais rapidamente sejam cumpridas as metas de conetividade e acesso a redes de elevada capacidade.

c) Financiamento da ANACOM

Sem prejuízo de a competência final relativa às taxas não ser da responsabilidade da ANACOM, enquanto regulador do setor, deve ter como prioridade, no âmbito de assessoria ao Governo, reavaliar a forma do seu financiamento, em geral, e a revisão sobre a forma de cálculo da taxa de atividade, em particular.

Assim sendo, a NOS considera que o plano de ações deve contemplar a inclusão de medidas que permitam a revisão da forma apuramento da taxa de atividade, nomeadamente garantindo a exclusão das provisões judiciais, a curto prazo.

As provisões judiciais incluídas nos custos de regulação da atividade dos fornecedores de redes e serviços de comunicações eletrónicas têm aumentado significativamente ao longo dos últimos anos. Este acréscimo repercute-se no valor a ser suportado pelo setor, estimando-se que esta tendência vá ser agravada, dada a demora temporal na resolução destes processos em tribunal.

Acontece que, conforme posição transmitida à ANACOM, a inclusão das provisões no total de custos a ser suportado com a taxa de atividade viola os direitos de acesso à Justiça e de reparação integral dos danos causados. E, no limite e com devido respeito, favorece a desresponsabilização da ANACOM perante a sua própria atuação. Acresce que a ANACOM provisiona as ações de impugnação das taxas a 100%, indiciando elevado risco de as perder, sendo que existem várias sentenças judiciais que concluem pela ilegalidade da inclusão das provisões, apontando no sentido de que as liquidações em causa devem ser anuladas e os valores devolvidos com juros sobre a totalidade da liquidação.

De notar que a eliminação das provisões dos custos a financiar pelo setor teria um efeito imediato no controlo do aumento da taxa de atividade, garantindo desta forma que os custos a suportar pelo setor são razoáveis e não constituem um entrave ao desenvolvimento do setor e dos interesses dos utilizadores finais.

Por isto, cabe à ANACOM sensibilizar os membros do governo que relevam para a resolução da questão, em particular a Secretaria de Estado Adjunta e das Comunicações e o próprio Ministério das Finanças, de forma a garantir um processo

de revisão das regras aplicáveis à definição dos custos de regulação da atividade dos fornecedores de redes e serviços de comunicações eletrónicas.

Neste processo, para além da exclusão das provisões, e no seguimento do já mencionado sobre o *level playing field* com os OTT, a ANACOM deve igualmente estudar e propor o alargamento a outras entidades – como é o caso dos OTTs – que prestam serviços que concorrerem diretamente com os prestados pelos serviços de comunicações eletrónicas.

3.2.2. Que outras ações consideram importante que sejam desenvolvidas pela ANACOM no triénio 2023-2025, tendo em conta os objetivos estratégicos?

Para além das ações identificadas como prioritárias, e que não foram incluídas no Plano em consulta, a NOS identifica ainda outras três ações adicionais que entende como necessárias para assegurar o cumprimento dos objetivos estratégicos propostos pela ANACOM.

a) Aplicação das receitas do leilão 5G

De acordo com o previsto no n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2020, que aprova a estratégia e calendarização da distribuição da quinta geração de comunicações móveis, "a receita proveniente do procedimento de atribuição do espectro radioelétrico para a rede 5G seja utilizada para a criação de medidas destinadas a apoiar projetos de estímulo à transição e inclusão digitais, designadamente na área da educação, da investigação, de produção de conteúdos digitais, da capacitação ou do fomento da literacia digital, bem como da transformação digital das empresas e da Administração Pública, nos termos que venham a ser definidos pelo Governo."

Ora, tendo presente o papel de assessoria que a ANACOM desempenha junto do Governo, assim como a preocupação expressa na ação 19, de apoio à promoção da literacia digital, regista-se a ausência de qualquer ação a ser promovida pelo regulador para a prossecução do referido objetivo previsto pelo Governo.

Com efeito, a NOS entende que a ANACOM deve ter um papel ativo na definição das medidas destinadas a concretização dos fins previstos na Resolução, sendo que neste processo é igualmente importante a consulta e envolvimento do mercado.

Neste sentido, a NOS sugere que a ação 19 possa ser complementada com a inclusão de uma avaliação/proposta de potenciais medidas a serem incluídas na definição dos termos que o Governo deve efetuar sobre a matéria, a qual deve ser precedida por consulta ao mercado.

b) Revisão e atualização da informação sobre o setor das comunicações eletrónicas português

A ANACOM tem revelado preocupação em recolher e divulgar informação sobre o setor nacional – veja-se, por exemplo, a proposta de ação 39.

Para a NOS, esta preocupação deveria ser alargada, com a ANACOM a assumir a responsabilidade expressa por assegurar a revisão, devida atualização e fidedignidade dos dados que são divulgados sobre o setor das comunicações eletrónicas português, nomeadamente os que são divulgados em estudos nacionais e internacionais promovidos por entidades públicas e privadas.

Neste âmbito incluem-se estudos promovidos por várias consultoras internacionais, mas também estudos que são promovidos por entidades públicas como é o caso do DESI ou do Observatório 5G. Nestes dois últimos casos, estamos perante publicações promovidas e sob alçada da Comissão Europeia, pelo que têm grande eco para comparação do desenvolvimento do setor das comunicações nos países.

Por exemplo, tal como já tivemos oportunidade de transmitir à ANACOM, a informação disponibilizada no Observatório 5G sobre Portugal está frequentemente desatualizada, apresentando um nível de desenvolvimento do 5G muito aquém daquele que se regista efetivamente e que a própria ANACOM divulga no seu *site*. Neste caso concreto, para além da grande visibilidade e eco da informação divulgada no referido Observatório, essa informação é usada para outros estudos, incluindo o DESI.

No caso do DESI constata-se também que a informação usada para avaliação do posicionamento de Portugal nem sempre corresponde exatamente à informação disponibilizada pela ANACOM e/ou não corresponde à informação disponível mais atualizada. Esta situação deturpa (prejudicando) a caracterização do desenvolvimento do setor das comunicações eletrónicas português comparativamente a outros países.

A ANACOM, tem óbvia responsabilidade e, acreditamos, interesse em promover a divulgação de informação atualizada e fidedigna sobre o setor das comunicações eletrónicas, e que permitam uma correta caracterização e avaliação do desenvolvimento do setor das comunicações em Portugal.

c) Combate à pirataria

De acordo com o n.º 1 do art.º 166.º da nova LCE, é proibido o fabrico, instalação, a utilização e promoção de dispositivos que permitam o acesso (não consentido) a serviços protegidos, bem como o desenvolvimento de atividades relacionadas.

Não obstante, a NOS tem a constatar uma proliferação de dispositivos e programas que permitem aceder indevidamente a serviços de televisão por subscrição e a canais de televisão de acesso condicionado, o que constitui uma forma de pirataria.

A pirataria é um fenómeno crescente, sofisticado e cada vez mais global, que requer um acompanhamento próximo e coordenado de várias entidades públicas, entre as quais, a ANACOM.

É, pois, fundamental que a ANACOM exerça as respetivas competências de fiscalização e que o faça em cooperação com outras entidades nos termos estabelecidos no art.º 14.º dos respetivos Estatutos[25], em particular com a IGAC (Inspeção Geral das Atividades Culturais) e a ASAE (Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica), as autoridades judiciárias (tribunais e Ministério Público) e os Órgãos de Polícias Criminal.

Neste contexto, sugere-se que o Plano Plurianual da ANACOM inclua as seguintes iniciativas:

i. No domínio do exercício dos poderes de fiscalização de dispositivos ilícitos:

a. Coordenar, em conjunto com a ASAE, ações de fiscalização ao nível da importação e da revenda de dispositivos ilícitos, designadamente equipamentos eletrónicos que facilitam a partilha de sinal ou de acesso a serviços TV e/ou conteúdos sem a obtenção da necessária autorização, tais como set-top box ou serviços de card sharing (e.g. Dreambox), caixas Android com plug-in ou aplicações ilícitas incorporadas. Estas ações de fiscalização devem também contemplar os mercados eletrónicos (marketplaces), os quais são utilizados frequentemente para comerciailizar aqueles dispositivos ilícitos (e.g. OLX, Custo Justo, Aliexpress etc.).

b. Realizar ações de fiscalização e controlo com vista à identificação de redes de Air-Sharing, ou seja, partilha ilegal de wi-fi, e identificação das respetivas frequências usadas. Sem prejuízo, das ações desencadeadas pontualmente na sequência de investigações policiais, é importante que a ANACOM assuma maior proatividade neste domínio, tendo em vista o encerramento e desmantelamento das redes de partilha ilegal de wi-fi, bem como a apreensão dos equipamentos que lhe estão inerentes à utilização e ao mesmo tempo assegurar uma boa utilização do espectro hertziano, das licenças atribuídas quer ao nível dos serviços de internet fixa, quer ao nível dos serviços de internet móvel.

ii. Outras iniciativas no âmbito da fiscalização de dispositivos ilícitos

a. Promover a criação de um laboratório técnico de referência nacional para avaliação de Set Top Boxes, sistemas operativos, aplicações, e outros equipamentos eletrónicos utilizados no âmbito da pirataria e que sejam apreendidos na sequência de investigações ou ações de fiscalização;

[25] Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março

b. Realizar ações de formação anuais, junto das forças policiais, com vista a aprendizagem e despiste do fenómeno da pirataria (PJ, ASAE e GNR) nos vários ângulos de investigação e respetivos âmbitos de atuação de investigação criminal;

c. Dinamizar a realização de estudos (bi-anuais), em conjunto com a IGAC, com objetivo de avaliar e estimar o impacto do fenómeno da pirataria na economia nacional e no sector das comunicações, bem como ao nível dos canais de televisão de acesso condicionado.