

**SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO**

**VERSÃO PÚBLICA**

**Alteração de condições associadas ao Direito de Utilização do  
Espectro de Radiofrequências da NOWO para a prestação de  
serviços de comunicações eletrónicas terrestres**

**Julho 2024**

**ANACOM**

AUTORIDADE  
NACIONAL  
DE COMUNICAÇÕES

**Índice**

1.	Enquadramento .....	1
1.1.	Pedido da NOWO .....	1
1.2.	Informação adicional prestada pela NOWO.....	2
1.3.	O Direito de Utilização de frequências objeto do pedido .....	11
1.4.	Obrigações associadas ao título ANACOM N.º 03/2021 .....	12
1.5.	Regime jurídico aplicável à alteração de DUER .....	14
2.	Apreciação do pedido da NOWO.....	15
2.1.	Avaliação dos argumentos apresentados pela NOWO .....	16
2.1.1.	Impacto do processo Ccent. 55/2022 VODAFONE/Cabonitel no desenvolvimento da rede móvel da NOWO .....	16
2.1.2.	Impacto do processo Ccent. 55/2022 VODAFONE/Cabonitel nas negociações dos acordos de <i>roaming</i> nacionais.....	18
2.1.3.	Calendarização proposta pela NOWO.....	20
2.2.	Utilização efetiva e eficiente do espectro de radiofrequências.....	22
2.3.	Impacto sobre as condições de concorrência.....	25
2.3.1.	As condições de concorrência nos mercados de comunicações eletrónicas .....	25
2.3.2.	O impacto da operação de concentração VODAFONE/Cabonitel nas condições de concorrência dos mercados de comunicações eletrónicas .....	28
2.3.3.	Impacto concorrencial do não deferimento, do deferimento e do deferimento parcial do requerimento da NOWO.....	30
2.4.	Direitos e interesses legalmente protegidos dos utilizadores e consumidores ...	31
3.	Conclusão.....	31
4.	Procedimentos de consulta aplicáveis.....	34
5.	Decisão.....	34

## **SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO**

### **Alteração de condições associadas ao Direito de Utilização do Espectro de Radiofrequências da NOWO para a prestação de serviços de comunicações eletrónicas terrestres**

#### **1. Enquadramento**

##### **1.1. Pedido da NOWO**

A NOWO Communications, S.A. (doravante abreviadamente “NOWO”), solicitou, em 10.04.2024, «a título preventivo (...) o adiamento condicional do cumprimento dos prazos previstos no artigo 46º do Regulamento do Leilão 5G (...)», a ser concedido pela ANACOM caso se viesse a confirmar a decisão de oposição da Autoridade da Concorrência (“AdC”), «(...) à operação de aquisição pela Vodafone e a opção dos acionistas da NOWO pela retoma do projeto de rede móvel própria com recurso a roaming nacional, ficando a NOWO sujeita ao cumprimento do prazo único de 31 de dezembro de 2025 para o início da oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, mediante utilização da totalidade do espectro que lhe foi consignado no Leilão 5G.».

Para o efeito, a NOWO alega, em síntese, o seguinte:

- a intenção da empresa em iniciar a oferta de serviços móveis suportada numa rede móvel própria, recorrendo a tecnologia 4G e 5G, está dependente da celebração de um acordo de *roaming* nacional, de modo a garantir aos seus clientes que tenham serviço «(...) em todo o território (o que não seria possível disponibilizar com rede própria logo de início) e nas tecnologias *legacy* (o que a NOWO nunca conseguiria disponibilizar)»;
- as negociações tendentes à celebração de acordos de *roaming* nacional, que a NOWO já havia solicitado, em diferentes datas, aos operadores NOS Comunicações, S.A. (“NOS”), Vodafone Portugal, S.A. (“VODAFONE”) e MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (“MEO”), ao abrigo do n.º 4 e da alínea b) e do n.º 5 do artigo 45.º do Regulamento n.º 987-A/2020, de 5 de novembro de 2020 (“Regulamento do Leilão 5G”), foram suspensas em outubro de 2022 devido à projetada operação de aquisição

da NOWO pela Vodafone, tendo «(...) futuros desenvolvimentos ficado dependentes da decisão da AdC relativa à referida operação.»;

- em resultado do anúncio do projeto de decisão de oposição da AdC, proferido após um longo tempo de análise, a NOWO viu-se «(...) inesperadamente perante a possibilidade de ser obrigada a equacionar com os seus acionistas o reinício do seu projeto de desenvolvimento de rede móvel, (...) sem tempo adequado para cumprir as obrigações de lançamento comercial dos serviços nos prazos definidos no artigo 46.º do Regulamento do Leilão 5G.»;
- releva ainda que na eventualidade de «(...) o projeto de decisão da AdC de oposição à operação de aquisição pela Vodafone passe a decisão final e os acionistas da NOWO optem pela retoma das negociações de acordos de roaming nacional e pela instalação de rede móvel própria, será impossível, nos poucos meses que restam até ao fim dos prazos acima referidos [até 30 de novembro de 2024 e até 25 de janeiro de 2025, neste último na sequência do levantamento das restrições à utilização de 20 MHz na faixa dos 3,6 GHz], dar cumprimento à obrigação de lançamento de serviços móveis comerciais em rede própria pela NOWO.».

## **1.2. Informação adicional prestada pela NOWO**

Através do ofício, datado de 08.05.2024, a ANACOM solicitou à NOWO:

- a) elementos que permitissem descrever e/ou demonstrar a natureza e o grau de autonomia inerente à capacidade negocial e de decisão/gestão da NOWO no exercício da sua atividade, designadamente com relação aos compromissos assumidos ou a assumir, subsequente ao início do procedimento relativo à Operação de Concentração n.º 55/2022<sup>1</sup> (ou operação de concentração VODAFONE/Cabonitel), (então) em curso;
- b) informação que clarificasse qual o impacto que a NOWO antecipa que possa resultar, quer i) para os utilizadores que sejam atualmente clientes da NOWO, quer ii) para os restantes utilizadores e iii) para o sector das comunicações eletrónicas como um todo, de um eventual adiamento dos prazos de cumprimento da obrigação de utilização

---

<sup>1</sup> Operação de concentração que consistia na aquisição, pela Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S.A. ("Vodafone"), do controlo exclusivo sobre a Cabonitel, S.A. ("Cabonitel"), sendo que esta última controla a Nowo Communications, S.A., a qual foi objeto de uma decisão de proibição a 03.07.2024.

efetiva e eficiente das frequências consignadas no leilão 5G e do início da oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, bem como no caso de se manterem inalterados os prazos de cumprimento das referidas obrigações fixados no título da NOWO;

- c) informação detalhada sobre os seus planos de investimentos e/ou sobre o respetivo planeamento operacional e comercial, com vista a, conforme requer, iniciar a 31.12.2025 «a oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, mediante a utilização da totalidade do espectro que lhe foi consignado no Leilão 5G», nomeadamente a apresentação de um cronograma das ações e marcos mais relevantes associados à respetiva concretização nessa data, caso se verifiquem os pressupostos indicados na sua comunicação;
- d) justificação da data proposta para o adiamento do início da «oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, mediante utilização da totalidade do espectro que lhe foi consignado no Leilão 5G» – 31.12.2025.

Em resposta, por e-mail recebido na ANACOM em 22.05.2024, a NOWO informou, em síntese, o seguinte:

- **Quanto ao solicitado pela ANACOM em a) *supra***

A NOWO afirma que, no âmbito da Operação de Concentração n.º 55/2022, «(...) existia uma elevada probabilidade de a AdC vir a impor a devolução desse espectro ao Estado ou a sua transferência para outro operador, como remédio concorrencial para aceitar a operação de concentração (...) como praticamente todo o sector estava à espera e à semelhança de resoluções equivalentes noutros países da UE, como por exemplo se verificou em Espanha no âmbito da concentração Orange-Másmóvil (que deu origem ao Grupo Masorange).». Nesse contexto, a NOWO considerou que «(...) qualquer investimento no sentido de utilização do espectro adquirido pela NOWO no Leilão 5G corria o risco de vir a ser perdido, (...)».

Adicionalmente, era expectativa do operador e dos seus acionistas que «(...) uma decisão favorável da AdC ocorresse num prazo razoavelmente curto, pois afigurava-se não poder a NOWO ser em nenhuma circunstância considerada uma “Important Competitive Force” e, adicionalmente, a sua quota de mercado não ser significativa, já que era inferior a 2% no mercado de serviços móveis e inferior a 2,8% no mercado de serviços fixos.».

Neste contexto, afigurou-se à NOWO que seria «(...) razoável uma suspensão dos planos de desenvolvimento de rede móvel da NOWO, pelo menos até se confirmar a aprovação definitiva da operação pela AdC.».

Acrescenta ainda a empresa que «(...) o conhecimento público da notificação da operação à AdC teve impacto nas negociações em curso com os operadores móveis incumbentes, relativas a acordos de roaming nacional, pois também não se considerava já pertinente destinar recursos e dedicação pelas partes atendendo à situação de potencial venda da NOWO.» Assim, e também de acordo com o referido por este operador, «(...) uma vez que estas incertezas limitavam o progresso das negociações (...)» optou «(...) por solicitar a esses operadores a sua suspensão temporária até à emissão de uma decisão final pela AdC.».

Refere, por último, que não se tendo concretizado a sua expectativa de uma decisão da AdC sobre a operação num prazo razoavelmente curto, a que acresceram os sinais dados por aquela Autoridade no sentido de que poderia não aprovar a operação, a NOWO encara a «(...) possibilidade de vir a ter de cumprir as obrigações previstas no art.º 46º do Regulamento do Leilão 5G, mas já sem tempo suficiente para o fazer de acordo com o seu plano inicial de desenvolvimento de rede.».

- **Quanto ao solicitado pela ANACOM em b) *supra***

Em resposta, a NOWO menciona que caso a decisão da AdC venha a ser desfavorável à operação de concentração – decisão, essa, que, à data da resposta, antecipava que pudesse ser emitida ainda em maio ou junho de 2024<sup>2</sup> –, tal decisão deixará à empresa «(...) apenas cerca de cinco meses para cumprir a obrigação prevista no n.º 1 do artigo 46.º do Regulamento do Leilão 5G (...)», mais concretamente «(...) para o lançamento comercial de serviços móveis suportados em rede móvel própria e (...) menos de dois meses depois será necessário dar cumprimento à obrigação prevista no nº 2 do mesmo artigo, ou seja, utilizar o espectro anteriormente ocupado pela Dense Air Portugal.».

O operador considera que estes **[IIC]**<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Conforme anteriormente referido, a decisão em causa veio a ser aprovada em 03.07.2024. Foi divulgada a 04.07.2024 pela AdC através de um comunicado, disponível em <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/adc-proibe-concentracao-vodafonenowo-por-apresentar-entraves-significativos-concorrenca-e>.

<sup>3</sup> Início da informação confidencial.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[FIC]<sup>4</sup>

- Quanto ao solicitado pela ANACOM em c) supra

De acordo com a informação prestada pela NOWO, a data para iniciar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas mediante a utilização das frequências que lhe foram consignadas no Leilão 5G (i.e. 31.12.2025) assenta em vários pressupostos que impactam na calendarização das principais atividades que se propõe levar a efeito, a saber:

[IIC]

<sup>4</sup> Fim da informação confidencial.



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

**[FIC]**

Assinala ainda que «(...) que a data de 31.12.2025 para lançamento da oferta comercial está dependente de várias condicionantes não controladas pela NOWO e implica um significativo esforço para compensar os atrasos causados ao projeto móvel da NOWO em caso de não aprovação pela AdC da operação de aquisição pela Vodafone.».

- Quanto ao solicitado pela ANACOM em d) *supra*

Em resposta, a NOWO informa que, de acordo com o seu **plano inicial**, o «(...) investimento e o planeamento operacional da NOWO para a implementação de uma rede móvel própria associada a *roaming* nacional partiu de uma série de estudos detalhados sobre cobertura móvel do território nacional. Estes estudos basearam-se inicialmente na oferta de torres da OMTEL, tendo analisado a cobertura destas torres em termos do potencial de captura do tráfego móvel nacional. Foram analisados vários cenários de cobertura em % do tráfego, sendo identificadas em cada caso as torres individuais a utilizar e determinado o número total de torres necessárias.».

[IIC]  
[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] **[FIC]**.

De acordo com informação da NOWO, os planos iniciais de investimento e de planeamento operacional foram revistos em consequência dos atrasos causados pela Operação de Concentração n.º 55/2022.

Na sua resposta à ANACOM, a empresa, no pressuposto de que a operação não será aprovada e tendo manifestado ainda a expectativa de que a decisão final da AdC viesse a ser notificada até ao final de junho de 2024 (o que não veio a acontecer), informou que tal determinará, «(...) um atraso de pelo menos 20 meses no plano inicial da NOWO, inviabilizando completamente o cumprimento dos prazos definidos no artigo 46.º do Regulamento do Leilão 5G.».

Assinala, também, que «(...) a MásMóvil deixou, entretanto, de ser acionista da NOWO e foi, também, aprovada, pela Comissão Europeia, a fusão da MásMóvil com a Orange em Espanha, dando origem ao Grupo Masorange,» **[IIC]**,

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

**[FIC]**

### **1.3. O Direito de Utilização de frequências objeto do pedido**

Por deliberação de 23.11.2021, a Autoridade Nacional de Comunicações (“ANACOM”) aprovou o relatório final do Leilão para a atribuição de Direitos de Utilização de Frequências nas faixas dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz, objeto do Regulamento n.º 987-A/2020, de 5 de novembro<sup>5</sup> (doravante “Regulamento do Leilão 5G”), que incluiu a decisão de atribuição dos correspondentes direitos de utilização.

No termo deste Leilão foram atribuídos à NOWO os direitos de utilização das frequências correspondentes aos sete lotes ganhos por esta empresa, nos seguintes termos:

---

<sup>5</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1567663>.

- 2 x 10 MHz na faixa de frequências dos 1800 MHz (1770-1780 MHz / 1865-1875 MHz);
- 2 x 5 MHz na faixa de frequências dos 2,6 GHz (2505-2510 MHz / 2625-2630 MHz);
- 40 MHz na faixa de frequências dos 3,6 GHz (3480-3520 MHz), em que 20 MHz ficaram sujeitos a restrições de utilização até à notificação, pela ANACOM, do seu termo, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 46.º do Regulamento do Leilão 5G.

Assim, por decisão de 30.11.2021, foi emitido à NOWO o título ANACOM N.º 03/2021<sup>6</sup> relativo aos direitos de utilização de 2 x 10 MHz na faixa de frequências dos 1800 MHz, de 2 x 5 MHz na faixa de frequências dos 2,6 GHz (FDD) e de 40 MHz na faixa de frequências dos 3,6 GHz, para a prestação de serviços de comunicações eletrónicas terrestres acessíveis ao público. O referido título vigora até 30.11.2041.

Na sequência da aprovação da decisão da ANACOM de 23.01.2024<sup>7</sup>, que revogou o direito de utilização de frequências atribuído à Dense Air Portugal, S.A., na faixa dos 3,6 GHz, em momento anterior ao Leilão 5G, esta Autoridade notificou a NOWO, em 25.01.2024, do fim das restrições existentes na faixa dos 3,6 GHz, atribuídas a esta empresa no âmbito do Leilão 5G. Complementarmente, foi, em 20.03.2024, emitido o Averbamento n.º 1 ao referido título<sup>8</sup>.

Significa, portanto, que a partir de 25.01.2024, deixaram de ser aplicáveis as restrições a que estava sujeita a utilização de parte do espectro (20 MHz) obtido pelo NOWO na faixa dos 3,6 GHz.

#### **1.4. Obrigações associadas ao título ANACOM N.º 03/2021**

Nos termos do Regulamento do Leilão 5G foram impostas obrigações aos titulares de Direitos de Utilização de Espectro de Radiofrequências (“DUER”), tendo as mesmas sido consubstanciadas nos respetivos títulos.

Com relevância para o caso da NOWO, assinala-se que, a par da obrigação prevista no artigo 46.º relativa ao início de atividade, o Regulamento do Leilão 5G estabeleceu ainda

<sup>6</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1711370>.

<sup>7</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1772040>.

<sup>8</sup> Ver

[https://www.anacom.pt/streaming/Averbamento\\_1\\_TituloNOWO.pdf?contentId=1777901&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/Averbamento_1_TituloNOWO.pdf?contentId=1777901&field=ATTACHED_FILE).

obrigações de acesso à rede para operações de itinerância (*roaming*) nacional, as quais foram impostas aos operadores já detentores de direitos de utilização de frequências para faixas designadas para serviços de comunicações eletrónicas terrestres que adquirissem determinadas quantidades de espectro. Os beneficiários dessas obrigações de acesso, a partir do momento em que optem por celebrar um acordo de *roaming*, ficam vinculados ao cumprimento das obrigações de cobertura previstas nesse contexto.

Aplicam-se, assim, a esta empresa as obrigações de (i) início da oferta de serviços de comunicações eletrónicas nos termos do artigo 46.º do Regulamento do Leilão 5G e, (ii) caso esta venha a ser beneficiária de uma obrigação de acesso, prevista na alínea b) do n.º 5 do artigo 45.º – *roaming* nacional –, de cobertura móvel da população prevista nos n.ºs 8 e 9 desta disposição.

Em suma, a NOWO deve:

- a) Em cumprimento do disposto no artigo 46.º do Regulamento do Leilão 5G e dos n.ºs 7.2, 15.2 e 23.2 do título ANACOM N.º 03/2021, iniciar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público nos seguintes prazos:
  - nas faixas dos 1800 MHz, dos 2,6 GHz e dos 3,6 GHz (20 MHz), todas sem restrições de utilização, **no prazo máximo de 3 anos a contar da data de emissão do título ANACOM N.º 03/2021 (ou seja, até 30 de novembro de 2024)**;
  - na faixa dos 3,6 GHz (20 MHz), **no prazo de 1 ano contado da data de notificação, pela ANACOM, do termo da restrição de utilização dessa faixa (portanto, até 25 de janeiro de 2025)**.
- b) Em cumprimento do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 45.º do Regulamento do Leilão 5G e dos n.ºs 6, 14, e 22 do título ANACOM N.º 03/2021, assegurar, caso seja celebrado um acordo de itinerância (*roaming*) nacional a que se refere o n.º 8 do artigo 45.º do Regulamento do Leilão 5G, a cobertura móvel de 25% e de 50% da população residente em Portugal, mediante a utilização das frequências que lhe foram consignadas nas faixas dos 1800 MHz, dos 2,6 GHz e 3,6 GHz, no prazo de 3 e de 6 anos, respetivamente, a contar da data de celebração do referido acordo de itinerância (*roaming*), considerando-se esta obrigação cumprida com a disponibilização de um serviço de banda larga com um débito mínimo de 30 Mbps.

## 1.5. Regime jurídico aplicável à alteração de DUER

Ainda que a NOWO não o invoque expressamente, o pedido que apresenta não pode senão reconduzir-se a um pedido de alteração de uma das condições associadas ao DUER de que é titular, no caso, a condição imposta ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º da, entretanto, revogada Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro (que corresponde, *grosso modo*, à atual alínea b) do n.º 3 do artigo 39.º da Lei das Comunicações Eletrónicas – LCE<sup>9</sup> – em vigor).

O n.º 1 do artigo 21.º da LCE prevê que «os direitos, as condições e os procedimentos relativos ao exercício da atividade, incluindo os direitos de utilização do espectro de radiofrequências (...), podem ser alterados em casos **objetivamente justificados e de acordo com o princípio da proporcionalidade**, mediante lei, regulamento ou ato administrativo, conforme os casos», estabelecendo, no seu n.º 3, que as decisões de alteração a adotar ao abrigo do mesmo artigo estão sujeitas ao procedimento de consulta pública previsto no artigo 10.º.

Por seu turno, o artigo 44.º da LCE, sob a epígrafe “concorrência”, determina que a ARN e as outras autoridades competentes, devem, ao alterar os DUER para a oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, promover a concorrência efetiva e evitar distorções da concorrência no mercado interno, observando-se, nomeadamente, o disposto nos artigos 10.º e 21.º da mesma lei.

O artigo 21.º da LCE no que concerne à alteração dos DUER e, em particular das condições que os integram, constitui lei especial, não afastando, naturalmente, em tudo o que nele se não prevê, o disposto no Código do Procedimento Administrativo (“CPA”) sobre a alteração dos atos administrativos válidos constitutivos de direitos (cfr. artigo 167.º, o qual segue, *ex vi* artigo 173.º, n.º 1, o regime da revogação administrativa, vertido nos artigos 165.º e seguintes do mesmo diploma).

Ocorre uma alteração do ato administrativo anteriormente praticado sempre que o órgão administrativo altera a disciplina jurídica de uma determinada situação da vida regulada por

---

<sup>9</sup> Aprovada em anexo à Lei n.º 16/2022, de 18 de agosto, acessível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1727429>.



ato administrativo prévio através de um novo ato «cujos efeitos de Direito são parcialmente (alteração) ou totalmente (substituição) distintos dos do acto alterado ou substituído.»<sup>10</sup>.

Perante o pedido apresentado pela NOWO, entende a ANACOM que estará em causa uma alteração parcial do DUER – a alteração dos prazos para o cumprimento das obrigações acima referidas – cuja manutenção, no entendimento da NOWO se afigura desfavorável ao seu beneficiário (a NOWO) sendo, neste contexto, a preconizada alteração subsumível na previsão da alínea a) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA: «(...) 2 – Os atos constitutivos de direitos só podem ser revogados: a) Na parte em que sejam desfavoráveis aos interesses dos beneficiários; (...)». Não obstante, perante um pedido de alteração de um ato administrativo que atribui uma vantagem a um particular, *in casu*, a atribuição de um DUER, obtido pela NOWO no seu interesse e para desenvolvimento de uma atividade económica –, compete ainda à ANACOM avaliar se o interesse público, cuja realização estava também associada ao ato favorável, ficará ou não prejudicado pelo deferimento da pretensão do particular.

Em concreto, cabe à ANACOM avaliar o impacto, na concorrência, nos consumidores e no sector das comunicações eletrónicas em geral, da eventual manutenção da obrigação, imposta à NOWO, de iniciar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público no prazo estabelecido no DUER, apesar do atraso (de pelo menos 20 meses) dos planos iniciais de investimento e planeamento operacional da empresa supra descritos ou, pelo contrário, do adiamento dessa obrigação.

## **2. Apreciação do pedido da NOWO**

Para apreciação do pedido formulado pela NOWO – o «adiamento condicional do cumprimento dos prazos previstos no artigo 46.º do Regulamento do Leilão 5G (...)» –, o qual, conforme explicitado em 1.5, se reconduz a um pedido de alteração ao título ANACOM N.º 03/2021, são avaliados nos pontos 2.1.1 a 2.1.3 os argumentos aduzidos pela empresa para o sustentar.

Pondera-se ainda se a decisão que a ANACOM se propõe adotar é objetivamente justificável, observa o princípio da proporcionalidade e os seus subprincípios (adequação, exigibilidade e justa medida ou proporcionalidade em sentido estrito) e é apta a prosseguir o interesse público consubstanciado numa (i) utilização efetiva e eficiente do espectro de

---

<sup>10</sup> Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo – Volume II*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2011, p. 468.

radiofrequências, (ii) na promoção da concorrência e no incentivo ao investimento e (iii) na defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos utilizadores finais e, em particular, dos consumidores (pontos 2.2 a 2.4).

## **2.1. Avaliação dos argumentos apresentados pela NOWO**

### **2.1.1. Impacto do processo Ccent. 55/2022 VODAFONE/Cabonitel no desenvolvimento da rede móvel da NOWO**

A ANACOM considera plausível que a operação em causa tenha gerado incerteza sobre a necessidade de prosseguir com os planos de desenvolvimento de rede da NOWO pelo menos a partir de **setembro de 2022**, visto que a intenção de aquisição da Cabonitel foi anunciada naquela data<sup>11</sup> e notificada à AdC em **novembro de 2022**<sup>12</sup>.

Para além da incerteza criada, desde setembro de 2022, para o desenvolvimento do negócio como um todo decorrente do anúncio da operação de concentração, pelo menos desde **dezembro de 2022** acresceu a incerteza associada à titularidade dos direitos de utilização de espectro de radiofrequências adquiridos pela NOWO.

De facto, em dezembro de 2022, a própria ANACOM, no parecer emitido sobre a Operação de Concentração n.º 55/2022, entendeu que «eventuais compromissos que venham a ser oferecidos pela notificante, (...) deverão incluir a devolução de, pelo menos, o espectro da Nowo que a Vodafone não podia licitar no Leilão de 2021, e a assunção das obrigações a que a Vodafone estaria obrigada caso tivesse adquirido 100 MHz de espectro na faixa dos 3,6 GHz no Leilão 2021»<sup>13</sup>.

Adicionalmente, em **dezembro de 2023 bem como, posteriormente, em janeiro de 2024** a VODAFONE apresentou, nos termos do artigo 51.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, propostas de compromissos que envolviam a transmissão e devolução de determinados direitos de utilização de frequências da NOWO<sup>14</sup>.

Da mesma forma, em **abril de 2023**, a decisão da AdC sobre a abertura de investigação aprofundada à operação de aquisição da Cabonitel pela VODAFONE referia que esta

<sup>11</sup> Ver <https://www.vodafone.pt/press-releases/2022/9/vodafone-anuncia-acordo-para-compra-da-nowo.html>.

<sup>12</sup> Ver [https://extranet.concorrencia.pt/PesquisAdC/CCENT.aspx?Ref=Ccent\\_2022\\_55&isEnglish=False](https://extranet.concorrencia.pt/PesquisAdC/CCENT.aspx?Ref=Ccent_2022_55&isEnglish=False).

<sup>13</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1735447>.

<sup>14</sup> Ver <https://expresso.pt/economia/empresas/2024-02-21-Vodafone-avancou-com-novo-pacote-de-remedios-na-compra-da-Nowo-e-mantem-o-espanto-com-a-demora-do-processo-fb941e0c>.

operação de concentração «é suscetível de reforçar barreiras à entrada e à expansão no mercado, uma vez que a Vodafone “herdará” o controlo sobre espectro reservado a novos entrantes, como a Nowo, eliminando, assim, a possibilidade de utilização do mesmo por outros operadores distintos dos já presentes no mercado»<sup>15</sup>, daí decorrendo que uma eventual decisão de não oposição poderia envolver a assunção de compromissos neste âmbito.

De referir ainda que, em **abril de 2023**, a Comissão Europeia iniciou uma investigação aprofundada à *joint venture* entre a Orange e a MásMóvil em Espanha – operação com contornos similares à Operação de Concentração n.º 55/2022 –, e que resultou em **fevereiro de 2024** na sua aprovação sob o compromisso de venda de direitos de utilização de espectro radioelétrico a um concorrente<sup>16</sup>.

Assim, pelo menos desde setembro de 2022 (altura em que foi anunciada a intenção de compra da Cabonitel), é plausível que existisse um grau de incerteza suficientemente forte para justificar a suspensão dos planos estratégicos da NOWO, aguardando a decisão dos reguladores sobre a operação em causa e as orientações dos novos acionistas.

Caso a NOWO tivesse procedido a investimentos em rede própria durante este período de incerteza, havia o risco de estes investimentos e despesas efetuadas não serem rentabilizados ou recuperados na eventualidade de parte ou a totalidade dos direitos serem transmitidos ou devolvidos ao regulador, o que reduziria o valor da empresa, a sua capacidade concorrencial e os meios financeiros disponíveis para investimentos alternativos. De referir ainda que a procura acrescida de infraestruturas, equipamentos e serviços poderia refletir-se nos preços, custos e prazos de disponibilização associados (para todo o sector), sem que tal encontrasse uma justificação do ponto de vista dos benefícios obtidos.

---

<sup>15</sup> Ver <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/adc-abre-investigacao-aprofundada-operacao-de-aquisicao-da-nowo-pela-vodafone>.

<sup>16</sup> Ver <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/M.10896>.

**2.1.2. Impacto do processo Ccent. 55/2022 VODAFONE/Cabonitel nas negociações dos acordos de *roaming* nacionais**

Conforme refere a NOWO nos esclarecimentos prestados à ANACOM, «o espectro adquirido pela NOWO foi considerado um ponto crítico a ter em consideração na sua decisão [da AdC]».

Tal como referido em 1.2 *supra*, a NOWO alega que «o conhecimento público da notificação da operação à AdC teve impacto nas negociações em curso com os operadores móveis incumbentes, relativas a acordos de *roaming* nacional, pois também não se considerava já pertinente destinar recursos e dedicação pelas partes atendendo à situação de potencial venda da NOWO. Uma vez que estas incertezas limitavam o progresso das negociações, a empresa optou por solicitar a esses operadores a sua suspensão temporária até à emissão de uma decisão final pela AdC.» (carta da NOWO de 22.05.2024).

Adicionalmente, a NOWO também refere que, atendendo ao que foi conhecido da argumentação da AdC, do parecer da ANACOM e da investigação aprofundada, foi sendo reforçada a sua convicção de vir a ser impossível à empresa a utilização do seu espectro.

Refira-se, a este propósito, que de acordo com a informação disponível nesta Autoridade, a NOWO iniciou negociações de acordos de acesso às redes móveis [IIC]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[FIC].

Sobre esta matéria considera-se que, pelo menos desde setembro de 2022, existia de facto incerteza quanto à necessidade de prosseguir as negociações dos acordos de acesso à rede dos operadores móveis, na modalidade de *roaming* nacional.

De facto, a concretização da operação de concentração VODAFONE/Cabonitel, sem compromissos associados e sem alteração do DUER da NOWO, implicaria a possibilidade de aceder à rede da VODAFONE, logo a desnecessidade de celebração de qualquer acordo para esse efeito. Por outro lado, caso a concretização da operação de concentração implicasse a transmissão a terceiros ou a devolução do espectro de radiofrequências, não faria sentido negociar um eventual acordo de *roaming* nacional visto que, até à eventual migração dos clientes existentes para a rede da VODAFONE, encontrar-se-ia em vigor o acordo de MVNO estabelecido com a MEO.

Sem prejuízo, estando em causa uma obrigação de “negociar de boa-fé acordos com terceiros” (a que a MEO, NOS e VODAFONE se encontram vinculadas), mesmo que, por mera cautela, tais negociações tivessem prosseguido após, em março de 2024, a NOWO ter tomado conhecimento do projeto de decisão da AdC de oposição à operação de concentração, não existem certezas quanto à celebração desses acordos, nem quanto ao prazo em que se celebrariam

Note-se ainda que enquanto não houvesse uma decisão quanto à operação de concentração que envolve a NOWO, a própria negociação dos referidos acordos seria muito mais complexa, na medida em que se admite a necessidade de inclusão de condições destinadas a acautelar a incerteza gerada pela pendência do processo de avaliação da referida operação de concentração, condições que, na ausência de tal circunstância, não caberia incluir nos referidos acordos.

Por outro lado, mesmo que tivesse sido celebrado um acordo para *roaming* nacional, considerando a necessidade de existir uma decisão quanto ao processo de concentração, a incerteza que daí adviria quanto à efetivação de tal acordo em tempo útil, poderia levar à cessação do mesmo por parte do operador de suporte.

Desta forma, conclui-se que, também nesta vertente dos seus planos estratégicos, existe um grau de incerteza suficientemente forte para justificar que a NOWO os tivesse suspenso, aguardando a decisão da AdC sobre a operação em causa.

### 2.1.3. Calendarização proposta pela NOWO

Atento o impacto da referida operação de concentração no desenvolvimento de rede própria da NOWO e na celebração de acordo de *roaming* nacional, importa aferir se o plano delineado pelo operador permitirá que o início da oferta de serviços de comunicações eletrónicas, mediante a utilização da totalidade do espectro que lhe foi consignado no Leilão 5G, ocorra em momento anterior a 31.12.2025.

No que respeita ao desenvolvimento da sua rede própria, a NOWO alega ser essencial para a manutenção da atual carteira de clientes, ter, no momento do lançamento da oferta comercial, assente nas frequências atribuídas, **[IIC]**

**[FIC]**. Em face do plano inicial, a NOWO apresenta depois uma calendarização das principais atividades associadas ao desenvolvimento da rede, alertando no entanto para o seu entendimento de que «a data de 31.12.2025 para lançamento da oferta comercial está dependente de várias condicionantes não controladas pela NOWO e implica um significativo esforço para compensar os atrasos causados ao projeto móvel da NOWO em caso de não aprovação pela AdC da operação de aquisição pela Vodafone» (carta da NOWO de 22.05.2024).

As alegações deste operador no que respeita aos prazos envolvidos para o início da exploração comercial, através de rede própria e com recurso às frequências que lhe foram consignadas no Leilão 5G, afiguram-se razoáveis. Com efeito, **[IIC]**

**[FIC]** requererá um período superior aos cerca de sete (7) meses e meio que medeiam entre a receção do pedido da NOWO (relevando que a decisão final da AdC acerca da operação de concentração só veio a ser aprovada a 03.07.2024) e a primeira das datas limite para o início de atividade prevista no DUER com recurso às frequências que lhe foram consignadas em resultado do leilão 5G, dado estar em causa a implementação de uma rede *core* e de um mínimo de estações de base, bem como a realização dos testes necessários.

Ainda que se considere o período adicional de 10 meses que mediou entre a emissão do título (no final de novembro de 2021) e o anúncio da intenção de aquisição da Cabonitel (no final de setembro de 2022), o período global que a NOWO poderia ter tido para desenvolver iniciativas com vista a dar início à sua atividade com recurso ao espectro que

Ihe foi atribuído não excede um ano e meio, bastante inferior ao que teria na ausência das circunstâncias geradas pela operação de concentração que foi projetada.

Para o cumprimento da obrigação prevista no artigo 46.º do Regulamento do Leilão 5G até 31.12.2025, tal como se propõe a NOWO, afigura-se plausível que, **[IIC]**

**[FIC]**, atento o prazo envolvido, seja relevante o recurso a *roaming* nacional. Assim, antecipa-se que, para iniciar a atividade com recurso às frequências consignadas no leilão 5G, a par com o desenvolvimento da sua rede, o operador tenha de retomar as negociações com vista à concretização de um acordo de *roaming* nacional e integrar na sua rede essa solução, nomeadamente procedendo à migração dos atuais clientes para a rede própria.

Sobre os prazos que estão subjacentes ao plano operacional indicado pela NOWO, reconhece-se que em alguns casos não serão completamente controlados pela empresa, sendo que, nos casos em que possam estar associados a uma eventual intervenção da ANACOM, dependerão sempre da atuação em concreto que puder vir a ser necessária.

Adicionalmente, não obstante a NOWO **[IIC]**

**[FIC]**

**[FIC]**.

Tendo em conta a re-calendarização apresentada, que inclui o plano operacional detalhado para o desenvolvimento da rede própria, a implementação da solução de *roaming* nacional e a migração dos clientes atuais para a nova rede própria, que visa compensar o período em que a empresa suspendeu esses projetos na pendência da operação de concentração entretanto decidida, bem como o impacto das alterações na estrutura acionista da NOWO, que deixou de integrar a MásMóvil, considera-se que não seria possível à empresa iniciar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público mediante a utilização das frequências que lhe foram consignadas no Leilão antes do prazo que indica, ou seja, antes de 31.12.2025.

Não obstante o plano apresentado pela NOWO, importa ter presente que estaria também na disponibilidade da empresa considerar uma estratégia alternativa que estabelecesse objetivos de cobertura e serviço diferenciados, designadamente menos ambiciosos do que os que constam do requerimento que apresentou e de forma a que procurasse cumprir os prazos a que, atualmente, se encontra adstrita. Neste cenário, a NOWO, no período que

decorreria entre a decisão da AdC (entretanto aprovada em 03.07.2024) e as datas de 30.11.2024 e de 25.01.2025, consoante as frequências consignadas, poderia proceder à instalação de uma rede geograficamente mais limitada do que a atualmente planeada, com vista ao lançamento comercial de alguns serviços.

Sem prejuízo do referido, admite-se que essa estratégia alternativa seria dificilmente conciliável e enquadrável no planeamento original preparado pela empresa, implicando por um lado investimentos distintos em rede e infraestruturas que poderiam não vir a ser recuperados, e por outro lado uma oferta de cariz diferenciado, mais limitada tanto ao nível dos serviços, como até de tecnologias, que se distanciaria do projetado pela empresa que visava proporcionar um serviço de âmbito nacional a novos (e atuais) clientes. Com este contexto, é razoável antecipar que essa alternativa pudesse não ser rentável e poderia ter um impacto reputacional negativo.

## **2.2. Utilização efetiva e eficiente do espectro de radiofrequências**

De modo a acautelar o cumprimento do regime legal fixado na LCE, ou seja, que os titulares de DUER utilizam de forma efetiva e eficiente as frequências consignadas «incluindo [no que respeita ao cumprimento de] prazos de exploração efetiva»<sup>17</sup>, o artigo 46.º do Regulamento do Leilão 5G determina que os titulares de DUER, atribuídos no âmbito do leilão, devem iniciar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público mediante a utilização das frequências que lhes foram consignadas **(i)** no prazo máximo de 3 anos a contar da data de emissão dos respetivos títulos habilitantes – no caso vertente, a contar de 30.11.2021, ou **(ii)** quando se trate de DUER na faixa dos 3,6 GHz, sujeito a restrições, no prazo de um ano contado da data de notificação, pela ANACOM, do termo daquelas – no caso da NOWO, a contar de 25.01.2024 (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo em referência).

A propósito dos prazos estipulados, refira-se que no relatório da consulta pública relativa ao projeto de Regulamento do Leilão 5G, que previa prazo idêntico ao que ficou estabelecido, na sequência de uma proposta de redução do mesmo por parte de um dos respondentes, a ANACOM expressou o seguinte entendimento: «na fixação do prazo estabelecido (...) sopesou[-se] a necessidade de ter os serviços disponíveis ao público com **a necessidade de assegurar um período de tempo suficiente para as empresas**

---

<sup>17</sup> Cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 41.º do Regulamento do leilão 5G, para onde o n.º 1 do artigo 46.º remete.



**planearem e efetuarem o desenvolvimento da sua rede em condições que assegurem a qualidade necessária»<sup>18</sup>** (ora enfatizado).

No mesmo relatório, a propósito de uma proposta de inclusão de uma cláusula efetiva de *use it or lose it* que especificasse, de forma objetiva, as condições de revogação do DUER em caso de incumprimento da obrigação de utilização efetiva e eficiente do espectro<sup>19</sup>, a ANACOM expressou o seguinte entendimento: «(...) é relevante notar que o RSPG<sup>20</sup> evidenciou no seu “Report on Efficient Awards and Efficient Use of Spectrum” de 24 de fevereiro de 2016<sup>21</sup>, que quaisquer cláusulas desta natureza devem ser aplicadas pelo Regulador de forma proporcional para evitar riscos que devem ser cuidadosamente ponderados». E acrescentou que mais do que corrigir ineficiências, estas cláusulas podem agravá-las, na medida em que incentivem os titulares de direitos de utilização a utilizar o espectro mesmo que, na ausência dessa cláusula, não fosse racional ou benéfico para os utilizadores finais utilizá-lo, podendo ainda desincentivar os interessados nos processos de atribuição, na medida em que impeçam o uso a longo termo ou retirem o valor futuro previsto pelo titular dos direitos de utilização.

Ademais, o regulador não deve considerar que a utilização efetiva e eficiente do espectro se resuma à sua efetiva utilização num dado momento específico, dado que tal visão afetaria outras atribuições conflitantes que sobre ela impendem e cuja harmonização com aquela se requer.

Quanto à densificação da condição de utilização efetiva e eficiente do espectro, remete-se mais uma vez para o que é sublinhado pelo relatório do RSPG, *supra* citado, quando nele se refere que a capacidade ou **os interesses económicos do titular de uma licença podem ser limitados por fatores externos, de difícil previsão pelo mesmo ou pela Entidade Reguladora no momento da atribuição do direito de utilização do espectro**. Resulta, porquanto, que não será possível ou adequado concretizar de forma estática, no

---

<sup>18</sup> Cf. pág. 256 do relatório identificado. O entendimento da ANACOM foi expresso em resposta à sugestão da Junta de Freguesia de Olhalvas que sugeriu que a oferta de serviços deveria ser efetuada no prazo máximo de um ano e meio após a emissão dos títulos habilitantes. Versão pública do relatório disponível em: [https://anacom.pt/streaming/RelatorioLeilao30102020VPublica.pdf?contentId=1567541&field=ATTACHED\\_FILE](https://anacom.pt/streaming/RelatorioLeilao30102020VPublica.pdf?contentId=1567541&field=ATTACHED_FILE).

<sup>19</sup> Proposta da MEO, referida na pág.255 do Relatório.

<sup>20</sup> RSPG (Grupo para a Política do Espectro de Radiofrequências, instituído pela Decisão da Comissão de 11.06.2019).

<sup>21</sup> A presente nota corresponde à nota de pé de página 104 do Relatório: RSPG Report on Efficient Awards and Efficient Use of Spectrum, disponível em língua inglesa em [https://radio-spectrum-policy-group.ec.europa.eu/document/download/705ba412-9c81-473a-9fa2-67f424f87773\\_en?filename=RSPG16-004final-Efficient\\_Awards\\_report.pdf](https://radio-spectrum-policy-group.ec.europa.eu/document/download/705ba412-9c81-473a-9fa2-67f424f87773_en?filename=RSPG16-004final-Efficient_Awards_report.pdf).

momento da atribuição de um DUER, o que deve ser entendido como a utilização efetiva e eficiente do espectro.

A este propósito releva também uma outra posição do RSPG, de 29 de fevereiro de 2012, relativa à “*Review of Spectrum Use*”, na qual se salienta que «(...) any assessment of spectrum efficiency should, at least, take all of these elements into account with the aim of determining the overall benefit to users, the economy and to society», cujos elementos são extraídos do respetivo Anexo 2, incluem a nomeadamente a eficiência técnica (otimização da rede e o conseqüente aumento da capacidade), funcional (facilidade de uso e de acesso ao serviço devido à utilização desse espectro), económica (maior benefício líquido socioeconómico) e valor social.

Em suma, a utilização efetiva e eficiente do espectro é um conceito que terá de atender aos custos e benefícios específicos que são associados à sua utilização num dado momento específico, e não corresponde a uma obrigação *per se* de utilizar o espectro independentemente das circunstâncias em causa.

Consequentemente, tal como a ANACOM concluiu, no relatório de consulta regulamentar, «(...) no exercício da sua discricionariedade técnica cabe-lhe avaliar, a todo o momento, a **utilização que é feita do espectro, considerando as diferentes variantes de eficiência (designadamente funcional, técnica e económica) face ao benefício/prejuízo que daí pode advir para os detentores de direitos de utilização, para os utilizadores, para a sociedade e naturalmente para a economia, sectorial e, em geral, do País.**» (destaque nosso).

Assim, e tal como explicitado nesse contexto, a garantia de uma utilização ótima, efetiva e eficiente do espectro de radiofrequências a que se refere o n.º 2 do artigo 39.º da LCE, para o qual remete o artigo 32.º da mesma lei, não pode ser vista dissociada de todos os fatores que, a jusante ou a montante, importa acautelar no caso em apreço, designadamente ao nível da cobertura do território nacional, da promoção do rápido desenvolvimento de novas tecnologias e da previsibilidade com vista à promoção do investimento (cfr. alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 32.º da LCE).

Em detalhe, e no que respeita à cobertura do território nacional, não existe uma obrigação que impenda sobre a NOWO (passará, no entanto, a estar obrigada se vier a recorrer ao *roaming* nacional ao abrigo do Regulamento do Leilão 5G). Com relação à promoção do

desenvolvimento de novas tecnologias e à garantia de previsibilidade que potencie o investimento, considera-se que, atentas as razões invocadas pelo operador que sucederam à aprovação do Regulamento e da atribuição do DUER (analisadas acima), o adiamento do início da oferta de serviços de comunicações eletrónicas, tal como requerido pela empresa, será a opção que melhor garantirá a prossecução desses objetivos.

### **2.3. Impacto sobre as condições de concorrência**

Avalia-se de seguida o impacto do requerimento da NOWO e das eventuais decisões da ANACOM que sobre o mesmo recaia ao nível da concorrência nos mercados de comunicações eletrónicas e no investimento a realizar pela empresa.

#### **2.3.1. As condições de concorrência nos mercados de comunicações eletrónicas**

No âmbito da preparação dos instrumentos legais relevantes para o leilão, designadamente no contexto da preparação do Regulamento do Leilão 5G referido anteriormente<sup>22</sup>, a ANACOM analisou em particular o histórico de entradas e saídas do mercado e a diversidade de operações, tendo evidenciado:

«A diversidade de operações, que em alguns casos poderá também estar associada ao número de prestadores presentes no mercado e a sua variabilidade ao longo dos anos não pode deixar de constituir um indício da dinâmica competitiva dos mercados e de contribuir para essa dinâmica. E, em Portugal, esse número é reduzido e pouco se tem alterado ao longo dos anos, afetando o nível de competitividade existente. (...) Esta situação é muito diferente da que existe noutros países da Europa. A diversidade de operações de rede móvel e de MVNO, com características muito distintas entre si, tem constituído um garante de que existe uma dinâmica competitiva forte, inviabilizando a convergência de estratégias comerciais.».

A crescente convergência das operações desenvolvidas pelos três maiores operadores do mercado, também foi objeto de apreciação, sendo:

---

<sup>22</sup> Ver Relatório da Consulta Pública relativa ao Projeto de Regulamento do Leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz, disponível em [https://anacom.pt/streaming/RelatorioLeilao05112020VPublica.pdf?contentId=1567541&field=ATTACHED\\_FILE](https://anacom.pt/streaming/RelatorioLeilao05112020VPublica.pdf?contentId=1567541&field=ATTACHED_FILE).

«notória não só ao nível das quotas no mercado móvel, (...), mas também na generalidade das ofertas disponibilizadas ao público, que em muitos casos são equivalentes, em termos das suas especificidades, dos débitos disponibilizados e dos preços que lhes estão associados (...) Os segmentos de mercado que são endereçados pelos três operadores também tendem a ser os mesmos e as estratégias comerciais parecem muito alinhadas (...) o que dificilmente garante o desenvolvimento de um mercado com um elevado nível de concorrência. A tendência para uma diferenciação progressivamente atenuada impacta necessariamente nos níveis de concorrência, pois para o utilizador final torna-se indiferente o operador ao qual adere. Assim, a situação de estabilidade entre os três operadores de rede, no entendimento da ANACOM, não estimula o desenvolvimento da concorrência e, como tal, pode ter efeitos prejudiciais para o bem-estar dos consumidores e demais utilizadores.».

Na mesma linha, foram analisados os indicadores de adesão aos serviços de banda larga móvel (que comparam mal com a média europeia) e a evolução dos preços e receitas, bem como a sua relação com um mercado marcado pelo elevado número de clientes em ofertas fidelizadas e o rápido crescimento e proliferação das ofertas em pacote (em contraste com serviços em regime de *stand alone* pouco atrativos, dados os seus preços comparativamente mais elevados).

Tal obriga a que qualquer novo entrante que pretenda concorrer em condições minimamente equitativas com os operadores de maior dimensão no mercado disponibilize ofertas retalhistas integradas, incluindo serviços móveis quer seja através de recursos próprios (rede de acesso móvel e espectro), quer mediante o acesso à rede dos operadores de redes móveis (MNO), por via de operações de MVNO ou acesso a *roaming* nacional.

Outro obstáculo resulta das dificuldades na captação de clientes, em resultado dos elevados encargos com a mudança de prestador de serviço a que os utilizadores finais estão sujeitos, decorrentes dos condicionamentos associados às cessações antecipadas dos contratos com período de fidelização.

Em suma, a ANACOM concluiu que:

«todas as características que foram evidenciadas demonstram a existência de um mercado com défices competitivos, em que operações diversificadas poderão

contribuir para estimular o seu desenvolvimento, potenciando o surgimento e a diversificação das ofertas e dos preços, com impacto no acréscimo da concorrência e nos utilizadores finais. Como tal, entende-se que a tomada de medidas com vista a assegurar a promoção da concorrência não pode deixar de continuar a ser implementada, configurando-se nesse contexto a promoção de condições para que o mercado tenha níveis de contestabilidade mais relevantes, permitindo que quaisquer entidades que nele pretendam desenvolver um negócio e disponibilizar ofertas, o possam fazer».

Neste contexto, a ANACOM definiu um conjunto de medidas que visaram criar um ambiente apto a garantir condições de concorrência nos mercados, em prol do aumento da contestabilidade do mercado móvel para benefício dos consumidores e demais utilizadores.

Entendeu a ANACOM que a presença de novas entidades e novos modelos de negócio, poderia, pela sua ação disruptiva no mercado, contribuir para estimular o desenvolvimento do mesmo, sendo um elemento crucial para incentivar a inovação e a diversidade das ofertas, aumentar os níveis de qualidade de serviço e, em última análise, contribuir para preços mais competitivos, com impacto nos utilizadores finais. As medidas em causa procuraram contribuir para dinamizar a concorrência e assim assegurar um benefício maior para os consumidores.

Assim, foi prevista uma reserva de espectro para novos entrantes, garantindo-se o cumprimento de objetivos associados ao aumento da contestabilidade do mercado e à promoção da concorrência. Foi também identificada a necessidade de impor limites à atribuição do espectro nas faixas dos 700 MHz e 3,6 GHz, permitindo em simultâneo, no que respeita à faixa dos 3,6 GHz, criar condições aptas ao aparecimento de diversas operações no mercado, mas também promover a utilização eficiente do espectro, mitigando a possibilidade do seu açambarcamento. De forma equivalente, também foi considerada a imposição de obrigações diferenciadas para novos entrantes e entidades já presentes no mercado, bem como de obrigações de acesso à rede para MVNO ou para *roaming* nacional, em benefício de novos entrantes ou entidades sem espectro (no caso da obrigação de acesso à rede para MVNO).

Assim, na sequência do leilão, foram atribuídos direitos de utilização de espectro radioelétrico a duas novas entidades que não dispunham de rede móvel própria. Entre

estas encontra-se a NOWO. No entanto, nenhuma destas duas entidades lançou até ao momento uma oferta comercial de serviços suportada nos referidos direitos de utilização. Desta forma, os benefícios concorrenciais da sua entrada no mercado ainda não se fizeram sentir, pelo menos diretamente.

De referir que, de acordo com a informação disponível<sup>23</sup>, atualmente as condições verificadas no mercado português mantêm-se globalmente semelhantes àquelas que existiam aquando da análise aludida.

### **2.3.2. O impacto da operação de concentração VODAFONE/Cabonitel nas condições de concorrência dos mercados de comunicações eletrónicas**

No âmbito do Parecer sobre a Operação de Concentração n.º 55/2022 que consiste na aquisição pela VODAFONE do controlo exclusivo sobre a Cabonitel, que, por sua vez, detém integralmente a NOWO<sup>24</sup>, a ANACOM defendeu que, apesar das suas reduzidas quotas de mercado, a NOWO representava uma importante restrição concorrencial, quer em termos atuais, quer em termos potenciais, nas zonas onde dispunha de cobertura:

- «A NOWO é atualmente o prestador que oferece os preços mais reduzidos num conjunto significativo de serviços e ofertas fixos e móveis. Tendo em conta que os preços praticados pela VODAFONE são, em muitos casos, superiores aos praticados pela NOWO, esta operação poderá resultar em aumentos de preços da VODAFONE e também para os clientes da NOWO (após o respetivo período de fidelização contratualmente definido). No caso dos clientes da VODAFONE, nas zonas onde a NOWO está presente, os mesmos deixariam de ter como alternativa um operador com preços mais baixos, o que resultaria na diminuição da pressão concorrencial e, como tal, poderia originar um aumento de preços. No que respeita aos clientes da NOWO, caso estes pretendessem mudar de operador na sequência de um aumento de preço, não existiria uma alternativa que oferecesse preços semelhantes aos que atualmente a NOWO pratica»;
- «A NOWO dispõe de capacidade instalada significativa, atingindo a sua cobertura valores superiores a 15,0% a nível nacional. Aliás, em algumas áreas, a cobertura

---

<sup>23</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1778161>.

<sup>24</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1735447>.

da NOWO é mesmo superior à cobertura da VODAFONE. Desta forma, em termos de concorrência potencial, o efeito da presente operação sobre a dinâmica concorrencial nestes mercados é superior ao efeito que a análise das quotas de mercado indicia»;

- «Num mercado caracterizado por elevadas barreiras à entrada, elevada concentração, homogeneidade em termos de ofertas, reduzida diferenciação tarifária, períodos de fidelização que criam obstáculos relevantes à mudança de operador e preços elevados, a eliminação do concorrente que oferece os preços mais baixos do mercado, a NOWO, reforça uma estrutura de mercado simétrica. Ora, tal poderá potenciar riscos de um equilíbrio entre operadores com um nível de concorrência inferior ao que poderia ser já hoje»;
- «A NOWO, o quarto maior operador em vários dos mercados relevantes identificados na notificação, que já oferece serviços em pacotes convergentes, incluindo serviços móveis (embora suportados na rede móvel de outro operador) – que correspondem aos que aqueles atualmente são os mais subscritos – na sequência do Leilão 2021, teve acesso a recursos que poderiam permitir um reforço da oferta de serviços móveis, quer em regime *stand alone* e quer integrados em pacotes de serviços em condições mais atrativas e, bem assim, chegar a um universo de clientes mais alargado. Nestas circunstâncias, a NOWO, num processo dinâmico em que começaria com uma quota de mercado relativamente reduzida e porventura teria o incentivo e a capacidade de aumentar a sua base de clientes, poderia, num horizonte temporal relevante para efeitos desta análise, promover um equilíbrio competitivo reforçado neste mercado não só a nível dos preços e da inovação, como também de aumentar o grau de heterogeneidade das ofertas, e da sua aproximação às preferências dos utilizadores. Neste contexto a operação de concentração representa a eliminação de uma ameaça potencial a uma estrutura de mercado com riscos relevantes de consolidação de um equilíbrio estável com menor concorrência do que aquela que poderia existir se a NOWO permanecesse no mercado como entidade autónoma».

Sublinha-se que a AdC concluiu, em linha com a posição defendida pela ANACOM, que a NOWO não só é «um operador que, apesar da sua dimensão, exerce uma pressão concorrencial não despendida no mercado, como se perspetiva que tal pressão viesse a

ser reforçada no futuro, em resultado do espectro adquirido aquando do Leilão 5G de 2021 (afetação de concorrência potencial)<sup>25</sup>».

### **2.3.3. Impacto concorrencial do não deferimento, do deferimento e do deferimento parcial do requerimento da NOWO**

Como resulta da secção 2.1, considera-se plausível que a anunciada operação de concentração VODAFONE/Cabonitel tenha gerado incerteza sobre a necessidade de prosseguir com os planos de desenvolvimento de rede da NOWO e com as negociações dos acordos de *roaming* nacional. Os procedimentos associados à operação de concentração terão atrasado os planos e a calendarização anteriormente definidos pela NOWO, que levariam em conta o período máximo de três anos estabelecido pela ANACOM para início da atividade.

Por outro lado, e como se referiu na secção 2.1, a ANACOM considera não ser plausível que a empresa consiga iniciar a oferta de serviços nos termos previstos pela mesma antes de 31.12.2025.

Da mesma forma, e como indicado na mesma secção (no ponto 2.1.3), admite-se que um cenário alternativo em que a NOWO procuraria iniciar a sua atividade, até 30.11.2024, mediante exploração das frequências que lhes estão consignadas, recorrendo a uma estratégia diferenciada, mais limitada, quer geograficamente, quer eventualmente em termos das características dos serviços oferecidos e das ofertas disponibilizadas, teria implicações diversas potencialmente prejudiciais para a empresa. Haveria a necessidade de compatibilizar essa estratégia alternativa com a estratégia original da empresa (que nesse cenário só seria adotada posteriormente), o que envolveria a tomada de decisões ao nível dos investimentos em rede e infraestruturas que não seriam necessariamente as mesmas que se justificariam no contexto do planeamento original, redundando em investimentos que poderiam não vir a ser recuperados, para além dos potenciais danos reputacionais que poderiam comprometer o sucesso de uma oferta posterior de maior dimensão.

---

<sup>25</sup> Ver <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/adc-abre-investigacao-aprofundada-operacao-de-aquisicao-da-nowo-pela-vodafone>.



Acresce que, com esse enquadramento, também ficaria comprometido o cenário de maior pressão concorrencial que a NOWO seria capaz de exercer decorrente da implementação dos seus planos originais.

Neste contexto, os efeitos sobre as condições de concorrência do deferimento do requerimento da NOWO seriam muito semelhantes aos que ocorreriam no caso do indeferimento. Em ambos os casos verificar-se-ia um atraso (face ao calendário inicial) na comercialização de ofertas por parte desta empresa, designadamente das que integrem serviços compatíveis com 5G e, até ao lançamento daqueles serviços, a NOWO seria forçada a manter uma oferta que não diferiria substancialmente da atual (com as revisões que, entretanto, viessem a ocorrer). Antecipa-se igualmente que, à medida que os consumidores e utilizadores exigissem serviços mais avançados, suportados em redes 5G, a pressão concorrencial atual e potencial gerada pela NOWO tenderia a reduzir-se, tendo presente a dificuldade da empresa em os disponibilizar no imediato.

De referir ainda que, considerando a duração do deferimento requerido, não existem diferenças materialmente relevantes entre o deferimento total ou parcial<sup>26</sup> (caso este último fosse apropriado).

Por último, releva-se que os investimentos previstos pela NOWO, em particular os investimentos no desenvolvimento da sua rede, registarão um atraso face ao inicialmente previsto, independentemente do deferimento ou indeferimento do pedido. Os investimentos das restantes entidades presentes neste mercado não serão afetados.

#### **2.4. Direitos e interesses legalmente protegidos dos utilizadores e consumidores**

Não se identificam efeitos sobre os direitos e interesses dos utilizadores e consumidores que vão além dos efeitos descritos quando se analisou o impacto sobre a concorrência.

### **3. Conclusão**

Atento tudo o que vem de se expor, importa notar que após o período inicial que mediou entre a emissão do respetivo título e o anúncio da operação de concentração VODAFONE/Cabonitel, no final de setembro de 2022 – período em que a NOWO pôde começar a executar o plano que havia inicialmente delineado para dar início à sua atividade com recurso ao espectro que lhe foi atribuído –, a NOWO enfrentou grandes limitações

---

<sup>26</sup> Por deferimento parcial entende-se a situação em que o pedido de adiamento seria autorizado num prazo inferior ao indicado pela empresa.

quanto à autonomia inerente à sua capacidade negocial e de decisão/gestão no exercício da sua atividade, em resultado da incerteza sobre a necessidade de prosseguir com os planos de desenvolvimento da respetiva rede e com as negociações dos acordos de *roaming* nacionais, gerada pela referida operação de concentração. A decisão relativa à avaliação desta operação de concentração só veio a ser aprovada em 03.07.2024.

Efetivamente, caso a NOWO tivesse decidido continuar a desenvolver a sua rede, existiria o risco de os investimentos e despesas efetuadas não serem rentabilizados ou recuperados na sua totalidade, o que reduziria o valor da empresa, a sua capacidade concorrencial e os meios financeiros disponíveis para investimentos alternativos.

Acresce que a ANACOM considera, à data desta análise (julho de 2024), não ser possível à empresa iniciar a oferta de serviços nos termos por ela previstos antes de 31.12.2025, sendo que, conforme acima se explicitou, uma estratégia alternativa que resultasse num início de atividade mais célere, suportado numa opção comercial diferente da prevista pela empresa, e centrada numa oferta geograficamente mais limitada, poderia ter um impacto reputacional negativo para a empresa, reconhecendo-se que face à sua compatibilização com a estratégia original da empresa e que esta procuraria implementar em momento posterior, não se justificaria do ponto de vista económico-financeiro e estratégico. Neste contexto, tão pouco se antecipa existir um interesse público subjacente à prossecução deste cenário alternativo, na medida em que dele não resultaria qualquer vantagem para a própria empresa, para o mercado e para os utilizadores finais.

Desta forma, a ANACOM considera que deverá deferir o requerimento da NOWO nos termos solicitados por este operador. Este deferimento não pressupõe qualquer condicionalismo imposto ao calendário associado a uma eventual intervenção da ANACOM, que dependerá sempre da atuação em concreto que, neste contexto, vier a ser necessária.

Assim, tendo em conta a análise acima efetuada, o deferimento do pedido de adiamento do cumprimento das obrigações da NOWO definidas no artigo 46.º («obrigação de utilização efetiva e eficiente do espectro») do Regulamento do Leilão 5G, constitui uma decisão adequada uma vez que, face à alternativa de um início de atividade mais célere, embora mais limitado, esta apresenta um impacto neutro no que releva para as condições de concorrência nos mercados de comunicações eletrónicas, dos investimentos, em

especial na implantação de redes, dos interesses dos consumidores e, por inerência, para a utilização eficiente do espectro, que resulta das circunstâncias acima descritas.

Por outro lado, é também a opção que melhor se coaduna com os planos apresentados pela NOWO no seu requerimento e que, portanto, menos custos imporá ao operador, garantindo-se assim a rentabilização dos investimentos e das despesas já efetuadas, o regular desenvolvimento da atividade da empresa e o menor impacto no valor da mesma.

Por último, efetuado um juízo de ponderação dos custos e benefícios face aos objetivos que se pretende alcançar, considera-se que o saldo é positivo. O deferimento deste requerimento terá um impacto neutro do ponto de vista da promoção da concorrência e os interesses dos consumidores e, por inerência, da utilização eficiente do espectro, ao mesmo tempo que minimiza o impacto sobre o operador, indo ao encontro da pretensão da NOWO. No caso das restantes entidades presentes nestes mercados, a decisão em causa não impõe custos, face à situação inicial.

Assim sendo, a ANACOM entende que o deferimento do pedido da NOWO é conforme aos objetivos de regulação que, nos termos da LCE, lhe cabe prosseguir, nomeadamente, a promoção da concorrência e do investimento, a utilização eficiente do espectro de radiofrequências e a defesa dos interesses dos cidadãos. Tal decisão é também objetivamente justificada, adequada e necessária para atingir os fins de interesse público cuja prossecução incumbe a esta Autoridade.

Consequentemente, importa alterar as condições associadas ao DUER de que a empresa é titular, refletindo, de forma proporcional, essas condições na utilização do espectro consignado à NOWO.

No contexto exposto e ainda que a alteração do DUER ora em questão decorra da iniciativa da própria titular, a ANACOM entende que uma decisão desta índole traduz uma alteração do título ANACOM N.º 03/2021, emitido à NOWO, pelo que o presente Sentido Provável de Decisão (“SPD”) deve ser sujeito ao procedimento geral de consulta previsto no artigo 10.º, nos termos determinados pelo n.º 3 do artigo 21.º e pelo n.º 4 do artigo 44.º, ambos da LCE (*vide* ponto 4. *infra*).

#### **4. Procedimentos de consulta aplicáveis**

Conforme referido em 1.5 *supra*, a alteração do DUER da NOWO está sujeita ao regime estabelecido, no artigo 21.º da LCE, o qual determina, no seu n.º 3, que a alteração a adotar deve ser sujeita ao procedimento de consulta pública previsto no artigo 10.º, sendo concedido, nomeadamente às empresas que oferecem redes ou serviços de comunicações eletrónicas, aos utilizadores finais, em particular aos consumidores e utilizadores finais com deficiência, e aos fabricantes, a possibilidade de se pronunciarem em prazo fixado para o efeito, o qual não pode ser inferior a 30 dias úteis.

Os interessados deverão pronunciar-se por escrito e em língua portuguesa.

Posteriormente, a ANACOM disponibilizará no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando a informação de natureza confidencial, a qual deverá por isso ser claramente indicada e fundamentada pelos respondentes, que devem nesse caso enviar também uma versão expurgada da informação considerada confidencial. A ANACOM analisará todas as respostas e elaborará um relatório final contendo uma referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que reflita o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas.

Em conformidade com o disposto nos artigos 121.º e seguintes do CPA, deve a ANACOM submeter o presente SPD à audiência prévia da interessada, no caso a NOWO, fixando, para que esta, querendo, se pronuncie, o mesmo prazo de 30 dias úteis.

#### **5. Decisão**

Assim, com os fundamentos de facto e de direito expostos, o Conselho de Administração da ANACOM, no âmbito das atribuições previstas nas alíneas e) do n.º 1 do artigo 8.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, na prossecução dos objetivos gerais previstos no artigo 5.º, bem como dos princípios de regulação previstos no artigo 6.º, ambos da LCE, ao abrigo dos poderes previstos na alínea b), do n.º 1 do artigo 9.º, dos Estatutos, e do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 21.º e no artigo 44.º da LCE, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 26.º dos Estatutos, delibera:

- I. Deferir o pedido da NOWO, alterando o direito de utilização do espectro de radiofrequências que lhe foi atribuído nas faixas dos 1800 MHz, 2,6 GHz 3,6 GHz no âmbito do Leilão 5G, atualmente materializado no Título ANACOM N.º 03/2021, nos

termos do Averbamento n.º 2, constante do Anexo à presente deliberação e que dela faz parte integrante;

- II. Submeter o presente SPD a audiência prévia da NOWO, nos termos dos artigos 121.º e seguintes do CPA, fixando um prazo de 30 (trinta) dias úteis, contado da data de notificação do presente projeto de decisão, para que esta, querendo, se pronuncie, por escrito, bem como ao procedimento de consulta pública, nos termos dos artigos 10.º, aplicável *ex-vi* o n.º 3 do artigo 21.º, e n.º 4 do artigo 44.º, ambos da LCE, para que os interessados se pronunciem, também por escrito e no mesmo prazo, neste caso contado da data da disponibilização do presente projeto de decisão no sítio da ANACOM na Internet, devendo identificar, de forma expressa e fundamentada, a informação considerada confidencial.

Lisboa, 26 de julho de 2024.

## **ANEXO**

### **TÍTULO DOS DIREITOS DE UTILIZAÇÃO DE FREQUÊNCIAS PARA SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS TERRESTRES**

**ANACOM N.º 03/2021**

**AVERBAMENTO N.º 2**

1. O número 7.2. passa a ter a seguinte redação:

A NOWO deve iniciar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público mediante a utilização das frequências que lhe foram consignadas nesta faixa até 31 de dezembro de 2025, em conformidade com a deliberação da ANACOM de **xx.xx.xxxx**.

2. O número 15.2. passa a ter a seguinte redação:

A NOWO deve iniciar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público mediante a utilização das frequências que lhe foram consignadas nesta faixa até 31 de dezembro de 2025, em conformidade com a deliberação da ANACOM de **xx.xx.xxxx**.

3. O número 23.2. passa a ter a seguinte redação:

A NOWO deve iniciar a oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público mediante a utilização das frequências que lhe foram consignadas nesta faixa, até 31 de dezembro de 2025, em conformidade com a deliberação da ANACOM de **xx.xx.xxxx**.



**Lisboa (Sede)**  
R. Ramalho Ortigão, 51  
1099 - 099 Lisboa  
Portugal  
Tel: (+351) 217211000  
Fax: (+351) 217211001

**Porto**  
Rua Direita do Viso, 59  
4250 - 198 Porto  
Portugal  
Tel: (+351) 226198000

**Açores**  
Rua dos Valadros, 18 - Relva  
9500 - 652 Ponta Delgada  
Portugal  
Tel: (+351) 296302040

**Madeira**  
Rua Vale das Neves, 19  
9060 - 325 S. Gonçalo - Funchal  
Portugal  
Tel: (+351) 291790200



**Atendimento ao público**  
800206665  
info@anacom.pt

[www.anacom.pt](http://www.anacom.pt)  
**Julho de 2024**

**ANACOM**  
AUTORIDADE  
NACIONAL  
DE COMUNICAÇÕES