

**Projeto de Decisão****Licenciamento temporário na faixa dos 900 MHz****1. Pedido e posição da Vodafone**

Por e-mail recebido em 29 de setembro de 2015<sup>1</sup>, a Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S. A. (Vodafone) solicitou à ANACOM, *(i) ao abrigo do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000 de 20 de julho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 264/2009 de 28 de setembro de 2009, e do artigo 26.º, alínea l) dos Estatutos, bem como atento o disposto no artigo 103.º, n.º 1, alíneas a) e b) do Código do Procedimento Administrativo*<sup>2</sup>, a atribuição de uma licença temporária de rede, por 180 dias, renovável por período de duração igual ou inferior, e *(ii) a realização de uma reunião para exposição e análise dos pontos refletidos no seu requerimento*<sup>3</sup>.

Tal como a empresa salienta, **o pedido decorre do facto de, nos termos do Regulamento do n.º 560-A/2011, de 19 de outubro**<sup>4-5</sup> (Regulamento do Leilão), **a Vodafone estar obrigada a transmitir, ao abrigo do artigo 34.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, ou devolver à ANACOM as frequências que lhe foram consignadas na sequência do Leilão Multifaixa** (leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 450 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz) e que excedem o limite de 2x20 MHz das categorias B e C (respetivamente, faixas dos 800MHz e dos 900 MHz) consideradas em conjunto (ou seja, 3 MHz em qualquer uma das faixas), **a partir de 30 de junho de 2015 e no prazo máximo de 6 meses a contar de tal data.**

<sup>1</sup> E por carta recebida em 30 de setembro de 2015 (de 29.9.2015, com referência 20150815\_vf\_Espectro\_3MHz).

<sup>2</sup> Presume-se que se refira ao anterior Código do Procedimento Administrativo, que já não será aplicável ao caso, nos termos do qual o n.º 1 do artigo 103.º (*Inexistência e dispensa de audiência dos interessados*) dispunha o seguinte:

1 - Não há lugar a audiência dos interessados:

a) Quando a decisão seja urgente;

b) Quando seja razoavelmente de prever que a diligência possa comprometer a execução ou a utilidade da decisão. (...)"

<sup>3</sup> Reunião que se realizou em 7 de outubro de 2015.

<sup>4</sup> Acessível em: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1102165#.VhOc1G7Pdv0>

<sup>5</sup> Artigo 8.º, n.º 3 do Regulamento do Leilão:

a) Os titulares dos direitos de utilização de frequências abrangidos por este número devem transmitir, ao abrigo do artigo 34.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, na redacção dada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de Setembro, ou devolver ao ICP-ANACOM, as frequências que lhes foram consignadas e que excedem o limite em causa, a partir de 30 de Junho de 2015;

b) A transmissão ou devolução das frequências a que se refere a alínea anterior deve ser concretizada no prazo máximo de 6 meses após a data naquela referida.

Em abono da sua posição, a Vodafone alega, em síntese, o seguinte:

- Que tem estado a planear o processo de alienação dos 3 MHz há algum tempo (embora não especifique desde quando), tendo efetuado ensaios e testes na sua rede móvel, com tráfego real e em áreas delimitadas, utilizando diversos cenários, de forma a constatar os previsíveis efeitos da impossibilidade de utilização do espectro a alienar;
- Num cenário de **alienação dos 3 MHz exclusivamente na faixa de frequências em que a Vodafone detém a tecnologia GSM** (isto é, em parte da faixa dos 900 MHz), dada a relevância do número de utilizadores que ainda utilizam esta tecnologia e considerando o elevado parque de terminais GSM na sua rede (cerca de 49,2%), a empresa receia a degradação severa da qualidade do serviço percecionada por estes clientes, relevando que a situação de difícil abandono do GSM/2G não é exclusiva da Vodafone ou de Portugal, mas uma realidade a nível mundial, prevendo-se a sua resolução no espaço de 2 a 3 anos. Considera por isso que a situação não será alterada num espaço de tempo adequado ou compaginável com a opção a tomar relativamente à alienação do espectro em questão;
- Neste cenário seriam prejudicados os clientes com menor poder monetário e com forte resistência à mudança dos seus equipamentos, o que resulta na dificuldade em reduzir o parque deste tipo de aparelhos e na substituição por aparelhos que utilizem tecnologias mais avançadas, mesmo apesar dos esforços que a Vodafone alega ter efetuado neste sentido;
- O cenário de **diminuição da portadora UMTS900 para 4,2 MHz, de forma a permitir usar mais 4 canais em GSM**, revelou-se ainda mais inadequado dado que a mesma se aplicaria sempre ao *downlink* enquanto o *uplink* se manteria por defeito com 5 MHz, o que se traduziria em interferências nos *uplinks* tanto do GSM 900 como do UMTS 900, pelo que a Vodafone concluiu que esta alternativa também não era viável;
- Face a estes dois cenários a Vodafone concluiu que o menos gravoso para os seus clientes seria o de **restringir o espectro a alienar àquele em que a empresa detém a tecnologia GSM na faixa dos 900 MHz**;
- Ainda assim a localização do espectro na faixa de frequências dos 900 MHz também suscita questões relevantes. Com efeito, essa localização está condicionada pelo Acordo celebrado entre Espanha e Portugal relativo à coordenação de frequências para sistemas de comunicações móveis terrestres em zonas fronteiriças nas faixas de frequências entre

os 800 MHz e 2,6 GHz, dado que a utilização de outros canais que não os recomendados tem uma efetiva (e obrigatória) limitação de potência que não permite, de todo, à Vodafone, garantir a acessibilidade dos seus serviços com qualidade à população residentes nessas zonas. Caso viesse a utilizar outros canais que não os recomendados, a limitação da potência obrigatória atualmente em vigor tornaria impossível a utilização de estações já instaladas e atualmente em funcionamento, dada a sua localização geográfica.

- Neste cenário, a alteração da localização das estações seria economicamente inviável e insuficiente, porquanto apenas uma multiplicação destas estações garantiria a atual qualidade de serviço, o que a empresa considera igualmente negativo, quer do ponto de vista da garantia de continuidade da prestação dos serviços, quer do ponto de vista ambiental, quer do ponto de vista económico.

**A Vodafone concluiu, assim, que a única possibilidade viável da localização do espectro a alienar é (i) na banda de *uplink*, a faixa 895,1 - 898,1 MHz e (ii) na banda de *downlink*, a faixa 940,1 - 943,1 MHz.**

Todavia, nesta solução depara-se com outra dificuldade que se prende com os mais de **4000 repetidores que tem em funcionamento** e que estão configurados para repetir o sinal da totalidade do espectro consignado à empresa (no GSM 900), incluindo o espectro a alienar.

Refere então que o corte de 3 MHz obrigará (i) à substituição de repetidores, (ii) à alteração da sua configuração e/ou (iii) à aplicação de filtros nos repetidores existentes, operação que caracteriza como delicada, onerosa, de difícil coordenação com o momento exato deste corte, estimando que esta operação durará pelo menos um ano, concluindo por isso que se revela objetivamente impossível resolver a situação da totalidade dos repetidores até ao final do ano – termo do prazo de 6 meses fixado para efeito da transmissão ou devolução do espectro.

A empresa realça contudo que o facto de estes equipamentos continuarem a “repetir” o sinal dos 3 MHz a alienar, **não significará que a Vodafone estará a utilizar espectro a partir do final do presente ano. Porém, caso alguma entidade utilize as referidas frequências até que se conclua a alteração da configuração dos seus repetidores, poderá a mesma ser confrontada com interferências pontuais e temporárias.**

**Assim, considera prudente requerer uma licença temporária de rede para garantir uma transição adequada e obstar a qualquer consideração de utilização indevida de espectro que reafirma que não ocorrerá.**

Para além destes argumentos, a empresa invoca ainda diversos argumentos que em seu entender demonstram que o licenciamento temporário de rede não só **não envolverá qualquer distorção competitiva** no mercado, como **terá benefícios de interesse público** (a saber, garantir a continuidade de utilização eficaz e eficiente deste espectro e continuar a gerar receita para o Estado Português).

## **2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO**

### **2.1. Regulamento do Leilão**

O Regulamento n.º 560-A/2011, publicado em 19 de outubro de 2001 (Regulamento do Leilão para a Atribuição de Direitos de Utilização de Frequências nas Faixas dos 450 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz, doravante Regulamento do Leilão), estabelece no seu artigo 8.º os limites à atribuição e titularidade de espectro que, no caso ora em apreço, se traduzem no seguinte:

- Às categorias B e C (correspondentes às faixas dos 800 e 900 MHz), consideradas em conjunto, foi fixado, cumulativamente, um limite diferido de 2 x 20 MHz na titularidade de espectro, que incluía os direitos de utilização de frequências já detidos na faixa dos 900 MHz antes do leilão (n.º 2).
- Para tanto, os titulares dos direitos de utilização de frequências abrangidos por este limite devem transmitir, ao abrigo do artigo 34.º da LCE, ou devolver à ANACOM, as frequências que lhes foram consignadas e que excedem o limite em causa, a partir de 30 de Junho de 2015 (al. a) do n.º 3);
- Aquela transmissão ou devolução das frequências deve ser concretizada no prazo máximo de 6 meses após a data naquela referida (al. b) do n.º 3).

### **2.2. Direito de utilização de frequências**

Por deliberação de 6 de janeiro de 2012, a ANACOM aprovou o relatório final do leilão e decidiu em conformidade atribuir à Vodafone os direitos de utilização de frequências relativos aos onze lotes ganhos por esta empresa, nos seguintes termos:

- a) 2 x 10 MHz na faixa de frequências dos 800 MHz (790-862 MHz), sendo consignadas para o efeito as frequências 801-811 MHz / 842-852 MHz;
- b) 2 x 5 MHz na faixa de frequências dos 900 MHz (880-890 MHz / 925-935 MHz), sendo consignadas para o efeito as frequências 885-890 MHz / 930-935 MHz;

- c) 2 x 14 MHz na faixa de frequências dos 1800 MHz (1710-1785 MHz / 1805-1880 MHz), nas frequências a consignar ao abrigo do disposto no artigo 31.º do Regulamento do Leilão;
- d) 2 x 20 MHz na faixa de frequências dos 2,6 GHz (2500-2690 MHz), sendo consignadas para o efeito as frequências 2510-2530 MHz / 2630-2650 MHz;
- e) 25 MHz na faixa de frequências dos 2,6 GHz (2500-2690 MHz), nas frequências 2570-2595 MHz.

As condições aplicáveis aos direitos de utilização de frequências atribuídos à Vodafone para a prestação de serviços de comunicações eletrónicas terrestres acessíveis ao público foram especificadas no Título dos direitos de utilização de frequências para serviços de comunicações eletrónicas terrestres ICP-ANACOM n.º 03/2012 (doravante DUF ICP-ANACOM n.º 03/2012), emitido em 9 de março de 2012.

Em cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento do Leilão, foi então especificado no n.º 4 do referido título que a *VODAFONE deve transmitir, ao abrigo do artigo 34.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, ou devolver ao ICP-ANACOM, de entre as frequências que detém nas faixas dos 800 MHz e dos 900 MHz, a quantidade que excede o limite previsto no n.º 2 do mesmo artigo, a partir de 30 de Junho de 2015 (n.º 4.1.) – a saber, 3 MHz.*

Para tanto a referida *transmissão ou devolução das frequências deve ser concretizada no prazo máximo de 6 meses após 30 de Junho de 2015, ou seja, até 30 de dezembro de 2015 (n.º 4.2.).*

### 2.3. Licenciamento radioelétrico temporário

De acordo com o Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho (doravante DL 151-A/2000)<sup>6</sup>, a utilização de redes e de estações de radiocomunicações está sujeita a licença a atribuir pela ANACOM (cfr. artigo 5.º, n.º 1 e 2).

Neste âmbito podem “ser concedidas licenças de estação ou de rede de radiocomunicações, a título temporário, por período não superior a 180 dias, as quais podem ser renovadas uma

<sup>6</sup> Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 264/2009, de 28 de setembro, e posteriormente alterado pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, acessível em: <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=347110#horizontalMenuArea>

*vez por período de duração igual ou inferior”.*

Para tanto devem os interessados apresentar à ANACOM o correspondente pedido com uma antecedência mínima de 10 dias relativamente à data pretendida para o início da vigência da licença (artigo 13.º, n.º 1 e 3).

A concessão desta licença temporária está sujeita ao pagamento de taxas, cujo valor a liquidar será calculado através da seguinte expressão: «Taxa anual aplicável x (número de dias da validade da licença/360 dias), tal como se estabelece no artigo 17.º da Portaria das Taxas<sup>7</sup>.

Embora a lei não consagre uma definição de “licença temporária”, nem requisitos e critérios específicos para a sua atribuição, deixando margem para alguma discricionariedade por parte da ANACOM, este tipo de licenciamento tem servido por regra, conforme se explicita no *site*<sup>8</sup> desta Autoridade, para habilitar a **utilização de redes e estações de radiocomunicações destinadas a apoiar eventos de curta duração** (congressos, espetáculos, exposições, atividades desportivas, etc.). Com efeito, explica-se que a *«realização de eventos de duração limitada tem características muito particulares no que respeita à utilização de sistemas de radiocomunicações, no âmbito da sua produção, organização e segurança, exigindo a consignação das frequências necessárias à utilização dos sistemas para essas finalidades. Assim, a consignação de frequências para eventos temporários requer procedimentos que conduzam a uma maior celeridade no tratamento dos pedidos e interatividade entre o utilizador e a ANACOM»*<sup>9</sup>.

### 3. ANÁLISE

3.1. Ao analisar o pedido da Vodafone importa antes de mais evidenciar que **a empresa há muito que estava ciente da obrigação de transmitir/devolver o espectro em questão, bem como do respetivo prazo de efetivação**. Senão, veja-se:

❖ Por deliberação de 17 de outubro de 2011, a ANACOM aprovou o relatório do

<sup>7</sup> Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, alterada e republicada pela Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro, e posteriormente alterada pela Portaria n.º 378-D/2013, de 31 de dezembro.

<sup>8</sup> Vd. <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=84153&themeMenu=1#horizontalMenuArea>

<sup>9</sup> Vd. <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=84150&channel=graphic#horizontalMenuArea>

procedimento regulamentar a que foi submetido o Projeto de Regulamento do Leilão<sup>10</sup>, no qual se salientou desde logo que *"tendo presente a preocupação manifestada pelas entidades que actualmente não são titulares de direitos de utilização de frequências na referida faixa, e atendendo igualmente às orientações transmitidas pela CE na sua posterior comunicação de 9.9.2011 supra referida ("the Commission services maintain their proposal to introduce 2x20 MHz cumulative caps for the 800MHz and 900MHz combined with appropriate mechanisms that increase flexibility")*, é fixado um limite diferido de 2 x 20 MHz na titularidade de espectro, nas faixas dos 800 MHz e 900 MHz, que inclui os direitos de utilização de frequências já detidos nesta última faixa antes do leilão, bem como as medidas a adoptar pelos operadores abrangidos a fim de respeitar esse mesmo limite. Trata-se de limite que só será aplicado seis meses a partir de 30 de Junho de 2015. Pretende-se, assim, evitar que operadores que sejam titulares de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 900 MHz, possam em conjunto vir a adquirir a totalidade dos direitos nas faixas dos 800 MHz e dos 900 MHz, garantindo que num prazo razoável parte do espectro seja transmitido a terceiros, ou devolvido à ANACOM, de forma a possibilitar que outras entidades possam entrar no mercado. Este objectivo é alcançado em concordância com a possibilidade dada aos operadores actualmente a operar no mercado, de utilizarem, de forma temporária, esse mesmo espectro radioelétrico, nomeadamente no domínio da banda larga móvel, enquanto as frequências que venham a adquirir na faixa dos 800 MHz não tenham a sua utilização completa."

Esta Autoridade considerou então fundamental fixar limites à aquisição de espectro (*spectrum caps*) que prevenissem a possibilidade de açambarcamento, nomeadamente por entidades que já detinham direitos de utilização de frequências abaixo de 1 GHz, e que inviabilizassem a adoção de estratégias de fecho do mercado a novos entrantes. Adicionalmente, e para além das preocupações anteriores, entendeu-se ser essencial que fossem determinados limites à aquisição de espectro com vista a contribuir para que os novos entrantes pudessem ter acesso a faixas de frequências que fossem de importância estratégica para a sua atividade, nomeadamente permitindo-lhes uma adequada combinação de espectro com vista a assegurar soluções de capacidade/cobertura.

Com este limite à titularidade de espectro, a ANACOM pretendeu alcançar vários objetivos:

- a) Evitar que os operadores que já detêm direitos de utilização de frequência nas faixas

<sup>10</sup> Acessível em:

[http://www.anacom.pt/streaming/Relatorio\\_CP\\_Regulamento\\_Leilao\\_Multifaixa\\_2011.pdf?contentId=1101158&fileId=ATTACHED\\_FILE](http://www.anacom.pt/streaming/Relatorio_CP_Regulamento_Leilao_Multifaixa_2011.pdf?contentId=1101158&fileId=ATTACHED_FILE)



*de 900 MHz possam, em conjunto, passar a deter a totalidade dos direitos de utilização nas faixas dos 800 MHz e dos 900 MHz;*

- b) Contribuir para aumentar a liquidez do mercado secundário de espectro radioelétrico, garantindo que, caso os operadores atuais obtenham espectro radioelétrico em quantidades muito significativas nas faixas dos 800 MHz e dos 900 MHz, em momento subsequente ao leilão haja nova oportunidade de entrada de outros operadores no mercado através deste tipo de espectro radioelétrico;*
- c) Permitir que os operadores atuais possam obter espectro radioelétrico adicional na faixa dos 900 MHz para fazerem face aos desafios no domínio da banda larga sem fios, em particular durante o período de tempo em que a faixa dos 800 MHz não esteja em condições de plena utilização, nomeadamente por via das restrições definidas no Anexo 1 ao Regulamento do leilão e das limitações tecnológicas inerentes à fase inicial da sua exploração.*

As opções consagradas na versão final do Regulamento de Leilão inculcam também alterações significativas ao primeiro projeto de regulamento<sup>11</sup>, em consequência da celebração do MoU e das posições expressas pela Comissão Europeia quanto às medidas em causa (entre outras, os *spectrum caps*), transmitidas à ANACOM, no âmbito do acompanhamento da execução do MoU. Facto que foi salientado no preâmbulo do Regulamento do Leilão: *"As disposições do regulamento que agora se aprova [onde se inclui a obrigatoriedade de transmissão/devolução de parte do espectro] visam também corresponder aos objetivos preconizados no MoU através do estabelecimento de obrigações razoáveis e proporcionais que constituem um equilíbrio entre a garantia de condições de entrada de novos operadores no mercado móvel e a manutenção da possibilidade de escolha na aquisição de espectro aos operadores incumbentes."*

Neste relatório sobre o Projeto de Regulamento do Leilão, a ANACOM deixou também claro que usaria *"(...) todos os meios ao seu dispor para que as obrigações que vierem a recair sobre as entidades que venham a adquirir espectro radioelétrico nas faixas dos 800 e 900 MHz sejam efetivamente cumpridas, na medida em que foram condição fundamental para o desenho do leilão e para a configuração das opções de todas as entidades que nele venha a participar."*

<sup>11</sup> Projeto de Regulamento do Leilão para atribuição de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 450, 800, 900 e 1800 MHz e 2,1 e 2,6 GHz, de 17 de março de 2011 (acessível em: [http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1076556#\\_VhPAVm7Pdv0](http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1076556#_VhPAVm7Pdv0) ).



- ❖ Em **19 de outubro de 2011**, foi publicado o Regulamento do Leilão, em cujo artigo 8.º se estabeleceram então limites à atribuição e titularidade de espectro, conforme enunciado no ponto 3.1. *supra*, incluindo o prazo de transmissão/devolução;
- ❖ Por deliberação de **6 de janeiro de 2012**, a ANACOM atribuiu à Vodafone, nas condições e termos fixados no Regulamento do Leilão, os direitos de utilização de frequências relativos aos onze lotes ganhos por esta empresa;
- ❖ Em **9 de março de 2012** e depois das correspondentes audiência prévia e consulta pública, a ANACOM emitiu o título dos direitos de utilização de frequências atribuídos à Vodafone para serviços de comunicações eletrónicas terrestres (ICP-ANACOM n.º 03/2012), em cujo número 4 foi vertida a obrigação fixada no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento do Leilão;
- ❖ Por deliberação **28 de agosto de 2014** e depois de ter submetido o respetivo projeto a audiência prévia, no âmbito da qual a Vodafone se pronunciou, a ANACOM aprovou, em cumprimento do artigo 39.º do Regulamento do Leilão, a decisão final relativa à avaliação do mercado das comunicações eletrónicas móveis com vista a apurar a existência de eventuais distorções de concorrência e a necessidade de adoção de medidas adequadas à sua eliminação<sup>12</sup>, no âmbito da qual salientou novamente que *“a Vodafone terá de proceder à transmissão ou à devolução de espectro, após 30 de junho de 2015 e no prazo máximo de seis meses a contar desta data, atendendo a que, na sequência do Leilão Multifaixa e no conjunto das faixas de frequências dos 800 MHz e dos 900 MHz, se tornou titular de direitos de utilização de frequências sobre um total de 2 x 23 MHz, acima do acima referido limite de 2 x 20 MHz.”*

Relembre-se que nos termos da mencionada decisão, a ANACOM considerou que *«Ainda que a Vodafone tenha vindo a adquirir espectro adicional na faixa dos 900 MHz, não tendo sido essa a opção dos outros operadores móveis, que não licitaram esse espectro, os benefícios que essa faixa possa representar em termos de eficiência produtiva, serão praticamente eliminados ou mesmo inexistentes quando se verifica que todos os operadores têm um pacote de frequências muito semelhante, nomeadamente a nível das restantes faixas de frequências. Acresce que há naturalmente uma racionalidade económica na decisão de não licitação do espectro relativo aos 900 MHz por parte dos outros operadores, que terão ponderado custos e benefícios dessa decisão, e terão*

---

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1321752#VidWp27ET9I>.

*concluído que não seria por não adquirirem esse espectro que seriam colocados em situação de desvantagem competitiva. Aliás, o facto de ter sobrado espectro nesta faixa de frequências constitui uma prova de que houve margem para outras decisões, que no entanto não foram adotadas. Adicionalmente, também é relevante neste contexto, o facto de a Vodafone ter de transmitir a outra entidade ou devolver ao ICP-ANACOM 2 x 3 MHz (nos 800/900 MHz) a partir de 30 de junho de 2015 e no prazo de 6 meses após essa data, pelo que qualquer vantagem que se pudesse alegar que a aquisição de espectro adicional nos 900 MHz lhe tivesse trazido seria eliminada a curto/médio prazo».*

**3.2.** Desta resenha histórica resulta claro que a Vodafone:

- (i) Conhecia os condicionalismos específicos da aquisição de espectro nas faixas dos 800 MHz e 900 MHz;
- (ii) Mesmo tendo conhecimento dos condicionalismos não deixou, por esse motivo, de licitar esse espectro, o que significa que, na sua decisão de licitação, assumiu os custos da transmissão/devolução do espectro ora em causa;
- (iii) Pelo menos, desde 6 de janeiro de 2012 (data da atribuição dos direitos de utilização de frequências relativos aos onze lotes que ganhou) que sabia (e não podia de forma alguma desconhecer) que estava obrigada a transmitir ou devolver à ANACOM 3 MHz na faixa dos 800/900 MHz até 30 de dezembro de 2015.

**3.3.** Adicionalmente, verifica-se, desde logo, que a empresa não refere em que data iniciou o estudo dos cenários de que agora dá conta à ANACOM, nem apresenta fundamentos de facto ou de direito, por só na data do seu requerimento (ou seja, 29 de setembro de 2015, a cerca de 3 meses do prazo final de transmissão/devolução do espectro) se ter deparado com a impossibilidade de reprogramar 4000 repetidores até ao termo do prazo fixado no Regulamento do Leilão e no seu DUF ICP-ANACOM n.º 03/2012 para transmitir/devolver o espectro ora em causa.

Os fundamentos invocados no requerimento em escrutínio também não demonstram que a Vodafone tenha sido surpreendida com um facto superveniente, imprevisível e intransponível que a tenha impedido e continue a impedir de assegurar o cumprimento atempado da obrigação de transmitir/devolver o espectro ora em causa até ao final do presente ano.

**3.4.** Do ponto de vista técnico e previamente à análise dos argumentos expendidos pela

Vodafone, juntam-se duas figuras com as quais se pretende representar a atribuição do espectro dos 900 MHz, bem como o espectro preferencial de Portugal e Espanha, no âmbito do Acordo Bilateral. Assim:

Figura 1. Consignação do Espectro na faixa dos 900 MHz

GSM 900 880-915 MHz / 925-960 MHz										
Up Link [MHz]	880,000	885,000	885,00	890,00	890,100	898,100	898,100	905,900	905,900	913,900
LB [MHz]	5,000		5,00		8,000		7,800		8,000	
Operador	Livre		VODAFONE		VODAFONE		OPTIMUS		TMN	

Down Link [MHz]	925,000	930,000	930,00	935,00	935,100	943,100	943,100	950,900	950,900	958,900
LB [MHz]	5,000		5,00		8,000		7,800		8,000	
Operador	Livre		VODAFONE		VODAFONE		OPTIMUS		TMN	

Figura 2. Identificação dos canais preferenciais Espanhóis e Portugueses no espectro utilizado pela Vodafone



Analisando os argumentos apresentados pela Vodafone sobre a devolução dos 2 x 3 MHz de espectro na faixa dos 900 MHz, é de referir o seguinte:

- Concede-se que a redução do número de canais disponíveis para 2/3 do total atualmente existente, possa levantar questões de resintonia e de auto-interferências, admitindo-se, por isso, a existência de situações pontuais de degradação da qualidade de serviço, que, todavia, poderiam ser solucionadas com um planeamento atempado desta operação.
- Sobre a utilização de frequências junto à fronteira, não se entende em concreto com que constrangimentos reais se depara; a Vodafone detém 16 canais preferenciais de Portugal e 31 canais preferenciais de Espanha. Assumindo-se que os 16 canais preferenciais de Portugal são utilizados nas estações junto à fronteira, e que os mesmos não serão suficientes para manter uma determinada qualidade de serviço naquelas zonas, admite-se que a Vodafone já esteja a usar estações cujos canais são preferenciais de Espanha. Neste contexto, não se percebe porque não referiu este operador os canais extra que

detém nos 1800 MHz (37 canais preferenciais de Portugal, quando anteriormente detinha somente 17 canais preferenciais de Portugal), que poderão resolver eventuais constrangimentos junto à fronteira. Neste âmbito, não deixa de ser importante constatar que, de acordo com os registos que a ANACOM detém relativamente à localização das estações de base da VODAFONE na faixa dos 1800 MHz estas se encontram maioritariamente no litoral, de modo a efetuar reforço de capacidade GSM.

3.5. Quanto aos argumentos invocados pela Vodafone com o intuito de demonstrar que o licenciamento temporário de rede não envolverá qualquer distorção competitiva no mercado e terá benefícios de interesse público, importa antes de mais relevar, no âmbito da decisão relativa à *“Avaliação do Mercado das Comunicações Eletrónicas Móveis ao abrigo do artigo 39.º do Regulamento do Leilão Multifaixa”*, que a imposição do limite de 2 x 20 MHz nas faixas dos 800 MHz e dos 900 MHz constituiu um dos elementos, embora não o único, que contribuíram para a conclusão de que não se verificavam distorções concorrenciais que justificavam a intervenção do regulador ao abrigo dos artigos 20.º e 35.º da LCE.

Sobre os demais argumentos invocados pela Vodafone, releva-se o seguinte.

- Quanto ao facto de referir que os operadores nunca tiveram a mesma quantidade de espectro (estando a referir-se às diferenças nos 900 MHz), embora efetivamente existam diferenças, estas não têm a representatividade do espectro que a Vodafone tem de devolver.

Nota-se ainda que na decisão referida no parágrafo anterior as eventuais vantagens competitivas associadas ao espectro não foram aferidas apenas pela sua quantidade e distribuição entre os vários operadores, mas naturalmente que o facto de os 3 operadores móveis terem quantidades de espectro muito semelhante foi um elemento determinante para essa conclusão. Em paralelo também foi determinante o facto de as maiores diferenças decorrerem das opções dos operadores pela aquisição de espectro adicional. E, neste contexto (contrariamente ao sugerido pela Vodafone), a transição de uma situação de igualdade em termos de espectro para uma situação em que existem diferenças porque alguns operadores tiveram opções comerciais distintas (situação que foi avaliada e que em relação ao espectro adicional detido pela Vodafone na faixa dos 900 MHz (e nos 2,6 GHz) se concluiu que “dado o contexto que lhe está associado, se entende que não lhe confere uma vantagem relevante face aos outros operadores”), é

diferente da situação que a Vodafone criaria com o licenciamento temporário ora solicitado, o qual introduziria uma "desigualdade" na quantidade de espectro dado que a empresa manteria frequências que deviam ser devolvidas ao mercado.

Acresce que contrariamente ao sugerido pela Vodafone, a inexistência de vantagens competitivas "ilícitas" não é apenas garantida pela disponibilização uniforme e não discriminatória de espectro, mas também garantindo que as condições em que foi efetuada a disponibilização são respeitadas e não são distorcidas. E neste caso está precisamente em causa a alteração de uma condição essencial de atribuição do espectro – a sua devolução ou transmissão a terceiros até ao final do corrente ano;

- Quanto ao facto de referir que está sujeita a obrigações mais exigentes por ter adquirido 2 x 5 MHz nos 900 MHz – obrigações de acesso à rede para MVNO – não se compreende tal afirmação. As condições de disponibilização do espectro no Leilão foram definidas de forma transparente, sendo desde logo do conhecimento da Vodafone (quer a obrigação de devolução do espectro adicional, quer as obrigações de acesso à rede), para além do facto de, após a devolução em causa, a empresa continuar a deter 2 x 10 MHz nos 900 MHz, quantidade mínima que tem associadas obrigações de acesso à rede.

3.6. Finalmente, a ANACOM não pode deixar de evidenciar que o resultado prático da concessão de uma licença temporária nestas circunstâncias é equivalente à prorrogação do prazo de libertação do espectro em causa.

Com efeito, não obstante a Vodafone declarar que irá devolver o espectro e que a licença temporária não envolve a utilização do mesmo, é inegável que, na prática, as frequências não estarão disponíveis para utilização de terceiros, o que contraria a essência da regra de transmissão/devolução do espectro estabelecida no Regulamento do Leilão e a condição a que a Vodafone está vinculada nos termos do seu DUF. E tal efeito – evitar que o espectro fosse usado por (e atribuído a) outras entidades – decorreria apenas e tão-só do facto de a empresa não ter implementado atempadamente as medidas necessárias para evitar interferências decorrentes do funcionamento dos seus repetidores.

Não se pode também deixar de referir que, por definição, a atribuição de uma licença radioelétrica se reconduz à permissão de utilização do espectro, o que significa que, ainda que a Vodafone declare que não pretende utilizar as frequências, ficaria legitimamente habilitada para o fazer.

**3.7.** Sem prejuízo e tal como se evidencia no Plano Plurianual de Atividades 2016-2018 recentemente publicado<sup>13</sup>, a que a própria Vodafone alude no seu requerimento por referência à consulta pública que o antecedeu, nota-se, nesta oportunidade, que a ANACOM pretende, para já, elaborar e adotar um plano estratégico nacional para a utilização do espectro radioelétrico que, levando em consideração o contexto internacional, estabeleça as orientações de médio e longo prazo para a utilização do espectro.

Também no âmbito do Plano Plurianual de Atividades 2016-2018 e considerando a análise das perspectivas de evolução da faixa UHF de radiodifusão, a ANACOM tem a intenção de, até ao final do ano de 2016, definir um quadro estratégico para a faixa dos 700 MHz e a sua implementação, bem como a elaboração de cenários quanto à futura utilização da faixa 470-694 MHz e respetiva implementação.

Pretende-se ainda adotar em 2016 um conjunto de decisões em matéria de designação e disponibilização do espectro para serviços de comunicações eletrónicas, estando previstas para o final do ano a adoção de uma decisão sobre a disponibilização do espectro designado para aplicações e acesso fixo via rádio (BWA) e a definição de um quadro de atuação relativamente ao espectro remanescente do Leilão Multifaixa e sua implementação.


---

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1369466#.VjyhG17Am9I>.

#### 4. DELIBERAÇÃO

Face ao vindo de expor, com os fundamentos de facto e de direito *supra* enunciados e não tendo a Vodafone demonstrado ter sido surpreendida com um facto superveniente, imprevisível e intransponível que a tenha impedido e continue a impedir de assegurar o cumprimento atempado da obrigação de transmitir ou devolver a esta Autoridade o espectro em questão, o **Conselho de Administração da ANACOM**, na prossecução dos objetivos de regulação relativos à gestão eficiente do espectro radioelétrico, consagrados no artigo 5.º, n.º 2, alínea d) da Lei das Comunicações Eletrónicas, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 264/2009, de 28 de setembro, e posteriormente alterado pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, e ao abrigo da alínea q) do n.º 1 do artigo 26.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, **delibera:**

- 4.1. Indeferir o pedido de atribuição de uma licença temporária de rede, apresentado pela Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S. A., em 29 de setembro de 2015.
- 4.2. Submeter o deliberado à audiência prévia da Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S. A., nos termos previstos no artigo 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, fixando um prazo de 10 dias úteis para que esta, querendo, se pronuncie por escrito.



47/12/2015

**Fátima Barros**  
Presidente do Conselho de Administração