

12/1/2006

206, ORJ

Handwritten signature



SONLACOM

PCA	Destino:
Pedido:	Data: 05,04,06
Radical Comum:	Processo:
Entrada: ANACOM - E	17129 / 2006

5.4.2006
Duarte Neves
Presidente do Conselho de Administração

ADR / ADY

Handwritten signature

Ex.mo Senhor
Presidente do Conselho de
Administração do ICP-ANACOM
Prof. Dr Pedro Duarte Neves
Av. José Malhoa, 12
1099 - 017 LISBOA

Lisboa, 28 de Março de 2006

Assunto: Direitos de utilização de frequências FWA

Ex.mo Senhor,

No seguimento da publicação dos resultados da consulta realizada pelo ICP-ANACOM sobre os sistemas de Acesso Fixo via Rádio (FWA) e do pedido comentários à proposta de alteração dos actuais direitos de utilização de frequências FWA então efectuado, a Novis Telecom S.A. [doravante NOVIS] vem por esta via apresentar a sua posição.

Atendendo ao facto de se tratarem de duas faixas de frequência claramente distintas, a dos 24,5 GHz - 26,5 GHz e a dos 3,4 GHz - 3,6 GHz, optou-se por seguir esta separação na apresentação dos comentários específicos.

No entanto, e como comentário inicial, a NOVIS chama a atenção para o facto de existir uma grave incoerência entre o disposto no resumo dos resultados da consulta pública e o documento relativo aos direitos de utilização de frequências FWA. Efectivamente, no documento que sintetiza os resultados da consulta pública, são concedidos à NOVIS os seguintes direitos de utilização das frequências:

Tabela 1 – Espectro atribuído à Novis Telecom S.A. por cada zona geográfica na faixa dos 24,5 GHz – 26,5 GHz

Faixa dos 24,5 GHz - 26,5 GHz	
Zonas	Espectro
1	2x56 MHz
2	2x56 MHz
3	2x28 MHz

Fonte: Relatório da consulta sobre sistemas de acesso fixo via rádio, pág. 10.

Tabela 2 – Espectro atribuído à Novis Telecom S.A. por cada zona geográfica na faixa dos 3,6 GHz – 3,8 GHz

Faixa dos 3,6 GHz - 3,8 GHz	
Zonas	Espectro
1	2x28 MHz
2	2x28 MHz
3	2x28 MHz
4	2x28 MHz
7	2x28 MHz

Fonte: Relatório da consulta sobre sistemas de acesso fixo via rádio, pág. 8.

As tabelas acima apresentadas são coerentes com o facto de, tal como é referido no relatório da consulta, terem sido atendidas as solicitações da NOVIS no que se refere às zonas geográficas passíveis de utilização para cada uma das faixas de frequências. Este entendimento é também corroborado pelo exposto nas alíneas a) e f) do número 2 da deliberação final sobre os direitos de utilização do FWA.

Ora, sucede que no documento dos "Direitos de Utilização de Frequências FWA", a informação referente às zonas para as quais é dada autorização à NOVIS para operar em cada uma das faixas está trocada. Assim, as referências existentes (nº 1 do artigo 1º e nºs 2 e 3 do artigo 4º) atribuem à faixa dos 24,5 GHz – 26,5 GHz as zonas 1, 2, 3, 4 e 7 e, à faixa dos 3,6 GHz – 3,8 GHz as zonas 1, 2 e 3, ou seja, trocamos as zonas da faixa dos 25.5 GHz pelas zonas da faixa dos 3,7 GHz e vice-versa.

Adicionalmente, não está reflectido o facto de, para a faixa dos 24,5 GHz – 26,5 GHz e para a zona 3, o espectro a atribuir dever ser apenas de 2x28 MHz.

Atendendo ao conteúdo do pedido da Novis, do relatório da consulta e da própria redacção da decisão final, a NOVIS não pode deixar de considerar que se trata apenas e só de um lapso, pelo que todos os comentários que se seguem são apresentados nesse pressuposto, i.e., de que as referências do nº 1 do artigo 1º e dos nºs 2 e 3 do artigo 4º

serão corrigidas de acordo com o exposto nas páginas 8 e 10 do Relatório da consulta sobre sistemas de acesso fixo via rádio.

I. A faixa dos 24,5 GHz – 26,5 GHz

No que se refere a estas frequências, a NOVIS considera excessivas as obrigações de reporte estatístico apresentadas. Não obstante seguirem de perto as obrigações previstas neste domínio nas licenças atribuídas em 1999, atendendo aos desenvolvimentos entretanto ocorridos, considera-se que são excessivas.

Efectivamente, considerando:

- i) As alterações aos relatórios estatísticos trimestrais, semestrais e anuais do Serviço Fixo de Telefone;
- ii) A aprovação do regulamento nº 46/2005 de 14 de Junho;
- iii) E, ainda, a publicação próxima de um regulamento de indicadores de qualidade de serviço para os serviços de comunicações electrónicas,

Considera-se que o proposto no número 3 da cláusula 7 do documento dos direitos de utilização de frequências de FWA é redundante e, por consequência, impõe uma carga excessiva sobre os detentores destas frequências.

Efectivamente, tanto a informação de tráfego, como a informação sobre os tempos de activação de clientes e número de assinantes, está já prevista nos indicadores acima referidos. Assim, os únicos indicadores que se deverão prever no âmbito destes direitos de utilização deverão ser os relativos à cláusula 5ª, devendo o número 3 da cláusula 7ª ser eliminado.

II. A faixa dos 3,6 GHz – 3,8 GHz

No que se refere a esta faixa, aquando da resposta ao pedido de informações adicionais para estas frequências, a NOVIS referiu que:

1. O interesse da NOVIS é, antes de mais, para a faixa *standard* dos 3,4 GHz – 3,6 GHz. Tal como foi então referido, a Novis já solicitou no passado a migração dos seus direitos de utilização para esta faixa.
2. Caso a ANACOM não respondesse positivamente a este pedido de migração, então a manifestação de interesse apresentada deveria ser considerada para a faixa dos 3,7 GHz. No entanto, e devido aos problemas tecnológicos relacionados com esta faixa, este interesse foi condicionado a três condições básicas:

- Validação dos resultados do *test trial* a iniciar no primeiro semestre de 2006, de forma a confirmar a capacidade dos equipamentos disponíveis em assegurar os serviços previstos;
- Utilização das normas 802.16;
- Confirmação de que a atribuição de direitos na faixa não *standard* não prejudicará a possibilidade de utilização futura pela NOVIS de frequências na faixa *standard*.

Ora, analisando a proposta de actuação do regulador, conclui-se que o ICP-ANACOM:

1. Não aceita, por omissão, o pedido da NOVIS de alteração dos seus direitos de utilização de frequências para a faixa *standard*;
2. Não permite a utilização das frequências dos 3,7 GHz no âmbito das normas 802.16;
3. Não condiciona a imposição das obrigações de cobertura nesta faixa ao sucesso do *test trial* a executar;
4. Tenciona efectuar a cobrança retroactiva do custo das frequências relativas a esta faixa, não obstante a impossibilidade técnica e económica de explorar estas frequências que persistiu no período em apreço, conforme extensamente descrito na resposta da NOVIS em Outubro último e nas várias exposições que, ao longo dos últimos 5 anos, foram dirigidas ao regulador.

A NOVIS não pode deixar de rejeitar por completo esta orientação do regulador, na medida em que inviabilizam a eficiente exploração do espectro atribuído, ao mesmo tempo que não respondem à situação discriminatória que, desde 1999, tem vindo a ocorrer no que se refere à utilização da faixa *standard* pela PT Comunicações.

II.a. Do pedido de alteração dos direitos de exploração da NOVIS para a faixa *standard*

No âmbito da sua resposta ao pedido de informação adicional do ICP-ANACOM de 1 de Setembro de 2005, a NOVIS apresentou um conjunto de argumentos que, no seu entender, conferem total legitimidade ao seu pedido de migração para a faixa *standard*.

Nem no relatório de análise das respostas dos operadores de FWA nem no documento da decisão final é feita qualquer referência a uma eventual análise do regulador sobre a argumentação exposta ou ao pedido efectuado pela NOVIS. Neste contexto, apenas se pode concluir que o pedido efectuado e respectivos argumentos de suporte não foram tomados em consideração na decisão do regulador. Assim:

1. Reitera-se o pedido então efectuado, devendo tomar-se como transcrito no presente documento as secções II.a., II.b. e II.c. do documento da NOVIS remetido a V. Exas. em Outubro último, e

2. Solicita-se uma decisão fundamentada do regulador relativamente ao mesmo.

II.b. Da proibição de utilização das normas 802.16 (WiMax)¹

A proibição proposta pelo regulador suscita fortes reservas, regulamentares e operacionais, à NOVIS. Por um lado, a proibição apresentada é contrária ao princípio da neutralidade tecnológica, sendo que a inexistência de uma definição completa e detalhada do enquadramento regulamentar e tecnológico associado a esta tecnologia não poderá ser um argumento para a sua proibição.

No actual enquadramento a obrigação de utilização de determinada tecnologia ou norma tecnológica específica já seria discutível, mas o seu inverso, a proibição de utilizar uma determinada norma, é particularmente inaceitável.

Efectivamente, até muito recentemente o VoIP não tinha enquadramento regulamentar específico e, não obstante, o lançamento de ofertas não foi impedido. Passa-se o mesmo com qualquer tecnologia emergente.

Num ambiente de incerteza regulamentar deverá ser privilegiada uma intervenção flexível por parte do regulador, nomeadamente no que respeita à imposição de obrigações específicas. É precisamente esta necessidade de flexibilização que conduziu ao pedido da NOVIS de se condicionar a fixação das obrigações de cobertura associadas a esta tecnologia aos resultados dos testes técnicos que irão ser desencadeados no primeiro semestre do corrente ano.

A opção do regulador de proibir a utilização das frequências em causa para os sistemas WiMax é, assim, contrária aos princípios a que a actuação do regulador está obrigada. A Lei nº 5/2004 de 10 de Fevereiro, refere expressamente no nº 8 do artigo 5º que compete ao ICP-ANACOM "(...) garantir a neutralidade tecnológica da regulação.(...)"

A alínea c) do número 2 do mesmo artigo refere também que incumbe ao regulador: "(...) Encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas e promover a inovação: (...)". Ora, a proibição agora imposta impede de forma inquestionável a utilização racional das tecnologias, o investimento eficiente dos operadores e inibe a inovação.

¹ A este respeito é também de referir que o documento relativo aos direitos de utilização de frequências refere a norma 801.16, mas assume-se que a referência pretendida é a dos 802.16.

Como foi referido no plano apresentado pela NOVIS, as aplicações do WiMax posicionam-se como uma possível resposta a um anseio de todos os operadores que tentaram operacionalizar o FWA: a standardização/normalização das tecnologias proprietárias de FWA. Neste contexto, nenhum operador racional poderá assumir compromissos de investimento de uma tecnologia considerando apenas as soluções proprietárias existentes no mercado, renunciando àquelas que se posicionam, no curto prazo, como *standards/normas de facto* ou *de jure* do mercado.

Na medida em que o WiMax poderá vir a ser uma realidade possivelmente ainda este ano, o investimento em sistemas suportados em normas menos eficientes implicará uma perda de competitividade no curto prazo dos operadores que o fizerem.

Adicionalmente, não se compreende como se poderá controlar esta implementação. Veja-se o caso da utilização das normas WiMax para serviços de transmissão (norma 802.16 d). O serviço prestado é idêntico ao de outras normas que utilizam a faixa dos 3,5/3,7 GHz, pelo que não existe qualquer diferença externamente detectável. As diferenças são, sobretudo, a nível da eficiência na prestação do serviço, as quais se perspectivam ser claramente superiores com a referida norma.

Deste modo, o único efeito prático da proibição da ANACOM é o de impor, às empresas detentoras de direitos de utilização destas frequências, investimentos em rede utilizando equipamentos proprietários que, no curto prazo, estarão obsoletos. Ou seja, que não serão passíveis de rentabilização e, por conseguinte, colocarão os operadores que as utilizem em clara desvantagem concorrencial com os que, quando o regulador definir o enquadramento do WiMAX, lancem serviços.

Acresce a esta situação, o impacto financeiro que esta proibição tem nos custos de qualquer oferta que a NOVIS pretenda lançar: as normas WiMax utilizam sistemas não proprietários, o que reduz de forma significativa os custos de exploração associados. A proibição proposta pelo regulador vem apenas agravar o impacto que a não alteração dos direitos das frequências da NOVIS para a faixa *standard* objectivamente implica (a este respeito, remete-se V. Exas. para a secção II.c. do documento remetido pela NOVIS em Outubro último), agravando ainda mais as dificuldades de rentabilização de qualquer projecto associado a esta faixa.

Do acima exposto, a NOVIS considera fundamental a eliminação do número 3 da cláusula 2ª do documento “Direito de Utilização de Frequências FWA”.

II.c. Da discriminação positiva da PT Comunicações

Acresce à insustentabilidade desta situação o facto de o único outro operador que manteve as suas frequências, a PT Comunicações, usufruir de frequências na faixa *standard*, isto é, numa faixa que lhe permite aceder a equipamentos de custos bastante inferiores, já que não requerem de alterações por parte dos fabricantes (*vide* a este respeito a secção II.c. do documento da NOVIS de Outubro último).

Mais uma vez, o relatório publicado com a decisão de 23 de Fevereiro último, não toma em consideração a argumentação da NOVIS a este respeito, aceitando por omissão a manutenção deste tratamento discriminatório.

A este respeito, a NOVIS havia requerido a devolução do espectro actualmente detido pelo Grupo PT e a sua exclusão de concursos futuros envolvendo o WiMax. Tal pedido foi suportado pelo domínio do Grupo PT nas redes de acesso de banda larga (propriedade simultânea das redes de cobre e cabo), sendo que o regulador nada refere a este particular (*vide* secção II.b. da resposta da NOVIS de Outubro último).

Adicionalmente, as frequências que o regulador se propõe atribuir à PT Comunicações situam-se precisamente na sub-banda A do WiMax pelo que, mesmo que se aceitasse a manutenção de frequências na faixa dos 3,5 GHz pelo Grupo PT (o que não se concede), a atribuição proposta não poderia ser aceite, pois está a utilizar espectro que, já hoje, está previsto para as normas WiMax. Não faz sentido que, sendo proibida a utilização destas frequências com as normas 802.16, as mesmas coincidam precisamente com as bandas já definidas para utilização das referidas normas.

Os impactos desta situação, em que um operador detém frequências na faixa *standard* e, o outro, na não *standard*, poderão ser mais facilmente explicados se se imaginar um exemplo meramente teórico mas que, se tivesse ocorrido, teria tido o mesmo impacto que a situação que o regulador agora se prepara para aprovar: se, no advento da normalização do GSM, o regulador tivesse atribuído ao Grupo PT uma faixa nos 900 MHz e aos demais operadores espectro na faixa dos 950 MHz, embora impedindo a utilização de equipamentos GSM.

Como é óbvio, quando a ANACOM permitisse a utilização da tecnologia GSM, o Grupo PT teria uma vantagem inquestionável pelo facto de poder recorrer a todos os fabricantes de infra-estrutura e de terminais compatíveis com a norma, enquanto que os demais ficariam com acesso apenas a sistemas proprietários, ficando assim severamente limitada na sua capacidade de apresentar ofertas concorrenciais às do Grupo PT.

Atendendo aos argumentos acima expostos, a NOVIS reitera a sua solicitação de que o ICP-ANACOM retire à PT Comunicações os direitos de que esta detém para explorar as frequências na faixa *standard* dos 3,5 GHz.

II.d. Do pagamento retroactivo dos valores associado à licença da NOVIS

Finalmente, a NOVIS considera ainda inaceitável que o regulador pretenda cobrar retroactivamente os valores relativos ao espectro agora atribuído. Isto porque:

1. Desde de 2004 que os operadores têm vindo a ser mantidos na expectativa do enquadramento regulamentar que viria a ser definido para estas frequências. O arrastar deste processo foi totalmente alheio à NOVIS;
2. Como já foi largamente demonstrado, no caso da NOVIS, a posse de frequências na faixa não *standard* impossibilitou de todo a utilização do espectro em causa. Isto é, o valor real da licença foi, durante este período, nulo.
3. Também ao longo deste período, e numa tentativa de encontrar uma forma de algum modo rentabilizar a licença que lhe havia sido atribuída, a NOVIS solicitou permanentemente a alteração dos seus direitos de utilização de frequências para a faixa *standard*. Esta resposta foi sendo relegada para o final do processo de revisão do enquadramento regulamentar destas licenças.
4. O avanço tecnológico neste período abriu um conjunto de novas possibilidades para estas faixas, nomeadamente por via das normas pré-WiMax e WiMax, avanço esse que a NOVIS acompanhou e que esteve na base da sua manifestação de interesse.
5. Sem qualquer indicação prévia por via das diferentes consultas que lançou neste período, o ICP-ANACOM decidiu bloquear a utilização das frequências ainda em posse de operadores à exploração de sistemas baseados nas normas WiMax. I.e., a possível utilização que vinha a suportar o interesse da NOVIS na licença que lhe havia sido atribuída foi, sem aviso prévio e no último momento, proibida.
6. Concomitantemente, e por total omissão face ao pedido efectuado pela NOVIS, o regulador negou *de facto* o seu pedido de alteração de frequências.

Neste contexto, a NOVIS considera não ser aceitável que lhe sejam cobrados quaisquer valores relativos a estas frequências enquanto o enquadramento regulamentar para o WiMax seja esclarecido e, ocorrendo esse esclarecimento, nunca retroactivamente para um período em que, objectivamente, o valor do espectro atribuído foi nulo. Este entendimento deverá ser incorporado nas cláusulas dos direitos de utilização a emitir.

III. Conclusão

Nestê contexto, e nos termos atrás descritos, a NOVIS solicita a alteração dos direitos de utilização das frequências propostos pelo regulador, reservando-se a opção de devolver a licença caso os mesmos não sejam alterados ou não sejam apresentadas pelo regulador as razões pelas quais não acolhe os pedidos agora reiterados.

Sem mais de momento, com os nossos melhores cumprimentos,



Daniela Antão
Directora de Regulação
Sonaecom SGPS SA