

RESPOSTA DA VODAFONE PORTUGAL AO PROJECTO DE DECISÃO SOBRE A LIMITAÇÃO DO NÚMERO 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 DEFINIÇÃO DO RESPECTIVO PROCEDIMENTO DE ATRIBUIÇÃO

Versão Não Confidencial

ÍNDICE

I.	Frequências disponíveis	4
1.	A faixa de frequências dos 900 MHz e o <i>Refarming</i>	4
II.	Procedimento de selecção	8
1.	Objectivos de interesse público que devem reger o leilão	9
2.	Principais características a garantir no leilão.....	10
a)	Transparência	10
b)	De garantia da possibilidade de execução dos planos de negócio dos operadores	13
c)	Princípio da utilização eficiente do espectro	14
3.	Comparativo internacional - Consequências de um procedimento de leilão incorrecto ..	15
4.	Limites à atribuição de espectro por licitante - Spectrum caps	17
III.	Condições técnicas associadas às frequências	19
IV.	Calendário.....	20

I. Frequências disponíveis

1. A faixa de frequências dos 900 MHz e o *Refarming*

A Vodafone não se opõe à proposta de decisão referente às frequências disponíveis e a disponibilizar pelo ICP-ANACOM no âmbito do processo de leilão.

Contudo, apesar de a Vodafone concordar, em termos genéricos, com a imposição de limites à atribuição de espectro, conforme explanado no Ponto 4 da presente resposta, vem, na presente oportunidade, expressar a sua discórdia no que se refere à decisão de disponibilização da faixa de extensão de frequências dos 900 MHz (adiante apenas "E-GSM") para o público em geral.

Considera-se que a referida decisão ignora todo o circunstancialismo referente ao E-GSM - quer no que se refere às específicas necessidades dos actuais detentores de DUF nesta faixa para a prestação de SMT, quer no que se refere à longa evolução legislativa e regulatória operada no âmbito desta matéria – assim se obtendo uma decisão contrária aos interesses legalmente protegidos dos actuais prestadores de SMT e, principalmente, contrária ao interesse público. Senão veja-se:

A Vodafone Portugal foi autorizada pelo ICP-ANACOM a realizar, em Dezembro de 2006, ensaios técnicos com vista à demonstração da tecnologia UMTS na faixa de frequências dos 900 MHz, utilizando as frequências que lhe foram atribuídas para a exploração do GSM naquela faixa.

A 14 de Fevereiro de 2007, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução visando a flexibilização da utilização do espectro radioelétrico e a sua utilização mais orientada para o mercado, com vista à definição de uma política europeia comum de espectro que permita a sua gestão com base na neutralidade tecnológica.

Posteriormente, a Directiva n.º 2009/114/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 16 de Setembro de 2009, que veio alterar a Directiva n.º 87/372/CEE, do Conselho, sobre as bandas de frequências a atribuir para a introdução coordenada de comunicações móveis terrestres digitais celulares públicas pan-europeias na Comunidade, determinou a obrigação de os Estados Membros fazerem vigorar as disposições legais, regulamentares e administrativas necessárias para que as bandas de frequências 880-915 e 925-960 MHz fossem disponibilizadas para os sistemas GSM e

UMTS, bem como outros sistemas terrestres capazes de prestar serviços de comunicações electrónicas e que possam coexistir com os sistemas GSM.

A Decisão 2009/766/CE veio, por sua vez, harmonizar as condições para a disponibilidade e a utilização eficiente da faixa dos 900 MHz, em conformidade com a Directiva 87/372/CEE, e da faixa dos 1800 MHz para os sistemas terrestres capazes de fornecer serviços de comunicações electrónicas.

Em paralelo, e através da aprovação do Quadro Nacional de Frequências (QNAF) para 2007, o ICP-ANACOM aprovou, em 08 de Março de 2007, uma consulta pública convidando as entidades interessadas a manifestar o seu interesse sobre o espectro reservado para utilizações no âmbito do serviço móvel terrestre (nas faixas dos 450 MHz, 900 MHz e 1800 MHz) e eliminando a restrição que obriga à utilização do espectro nos 900 MHz somente de acordo com a tecnologia GSM.

Em resultado da referida consulta, o “Quadro Nacional de Atribuição de Frequências 2007” eliminou a obrigatoriedade de utilizar o espectro na faixa dos 900 MHz de acordo com a tecnologia GSM, reconhecendo que:

«(...)Esta alteração contribuirá para que se possam verificar utilizações desta faixa com base noutras tecnologias, nomeadamente UMTS, esperando-se vantagens no que respeita à eficiência espectral e à implementação de coberturas alargadas, o que, a verificar-se, se deverá traduzir em benefícios para os operadores móveis bem como para os consumidores finais.(...)» (sublinhado nosso).

Todo o histórico acima referido visou adaptar progressivamente a utilização do espectro aos princípios de neutralidade tecnológica na utilização deste recurso, bem como a sua utilização mais eficiente, tendo em vista a garantia de condições de concorrência efectiva nos mercados relevantes. Efectivamente, é notório que a possibilidade de implementar e desenvolver a rede de terceira geração sobre frequências mais baixas, como é o caso dos 900 MHz, traz consigo vantagens imediatas, nomeadamente a maior cobertura geográfica com menores recursos de rede e custos de implementação.

Por outro lado, considerando o princípio da utilização eficiente do espectro, é evidente que, por força da experiência e grau de maturidade do mercado, são os actuais operadores de SMT que maiores sinergias poderão retirar da atribuição do E-GSM e, conseqüentemente, aqueles que estão em posição de satisfazer, melhor e de uma forma mais célere, o interesse público já sobejamente reconhecido daquela faixa de frequências.

Efectivamente, os actuais detentores de espectro 900 MHz detêm actualmente conhecimento e experiência adquiridos na exploração desta faixa de frequências e das duas tecnologias actualmente permitidas, assim contribuindo para uma aceleração na adopção da banda larga móvel, com todas as vantagens inerentes à disponibilização deste serviço (quer sociais, económicas, etc.), factores que devem, sem dúvida, presidir ao processo de atribuição das faixas em questão.

Ora, a ausência de possibilidade, até ao ano transacto verificada, de a Vodafone proceder ao “*refarming* dos 900 MHz”, por falta de condições regulatórias e, posteriormente, de autorização (no âmbito dos seus DUF) para tal, dificultou em muito a evolução na sua cobertura nacional e, conseqüentemente, a prossecução das suas expectativas.

Com efeito, apenas em Julho de 2010 foi concedida essa possibilidade ao nível regulatório, através da unificação dos seus DUF para prestação de serviços nas tecnologias GSM e UMTS. Sem prejuízo, conforme periodicamente referido pela Vodafone ao ICP-ANACOM, tais condições apenas se poderiam considerar plenamente reunidas caso a faixa de extensão do GSM, ora em questão, fosse atribuída aos operadores que da mesma necessitam para poder alojar o crescimento da base de clientes UMTS previsto com o alargamento da cobertura dos serviços suportados nesta tecnologia, sem comprometer o nível de qualidade e serviço disponibilizados aos clientes suportados na tecnologia GSM.

O interesse público que resulta de os actuais prestadores de SMT receberem os DUF sobre o E-GSM é, assim, superior ao que resulta de eventuais novos operadores nesta faixa de frequências – nomeadamente na medida em que tal faixa se revela indispensável para o cumprimento de obrigações assumidas no âmbito das suas licenças de SMT, sem pôr em causa os bons níveis de qualidade e cobertura do serviço móvel actualmente suportado nas faixas 900 MHz.

Neste sentido, a delimitação do acesso de licitantes aos lotes da categoria C aos actuais prestadores de serviço móvel terrestre não prejudica os objectivos preconizados pelo ICP-ANACOM no SPD de limitação da atribuição de direitos de utilização de frequências e definição do processo de atribuição dos mesmos nas faixas dos 450, 800, 900, 1800 MHz e 2,1 e 2,6 GHz.

Tal circunstância é igualmente evidente quando confrontadas as condições de acesso ao mercado que foram impostas aos actuais prestadores de SMT para a prestação dos referidos serviços – tais como as obrigações de cobertura -, por comparação com as actuais condições de utilização de frequências que

são impostas no âmbito do presente procedimento de leilão (que, aliás, no que se refere ao E-GSM, inexistem).

O ICP-ANACOM é omissivo, no projecto de decisão ora sob análise, relativamente à fundamentação que subjaz à decisão de abertura da possibilidade de aquisição do E-GSM a todos os potenciais interessados, bem como às consequências (i) em termos de garantia de igualdade material dos Particulares, caso do processo de leilão resulte uma impossibilidade final e objectiva de os actuais operadores de SMT procederem ao *refarming* em toda a sua extensão e (ii) em termos de desperdício de oportunidade de evolução e crescimento para os operadores, em benefício dos consumidores e, em última instância, para a actividade económica do país.

Não pode assim deixar de se considerar um motivo de preocupação acrescida a possibilidade de o presente processo não vir a salvaguardar o interesse legalmente protegido, nos termos da Directiva supra-citada, de dotar os actuais prestadores de SMT com os meios necessários para a evolução na sua rede e da sua oferta, em resposta à concretização dos objectivos propostos pelas instâncias europeias, como adiante se desenvolverá.

É, assim, essencial que seja alterado o projecto de decisão, no sentido de garantir (i) que os actuais operadores de SMT têm acesso preferencial ao E-GSM de forma a poderem finalmente executar os seus planos de *refarming* e dotarem os seus clientes de uma boa qualidade de serviço ou, em alternativa, (ii) a possibilidade de revisão das condições impostas nos seus DUF situadas na mesma faixa, por força do princípio da igualdade e da alteração substancial dos pressupostos que têm presidido à sua actuação no âmbito da execução das suas licenças caso os operadores não venham a obter acesso à referida faixa de frequências.

A Vodafone não pode deixar de salientar novamente que, caso não seja equacionada a delimitação acima proposta e o resultado do leilão seja tal que nenhum dos actuais prestadores de SMT que detém direitos de utilização da faixa 900 MHz seja vencedor dos lotes de E-GSM a leilão, Portugal surgirá como um caso particular, senão único, no contexto europeu pelo facto de não terem sido criadas as condições técnicas necessárias para concretizar, em pleno, a oportunidade que se manifesta no processo de *refarming*, ou seja, o reaproveitamento mais eficiente de recursos de espectro já atribuídos para responder às necessidades do mercado aos desideratos da Agenda Digital – e, e com isto seja consumada uma situação de desvantagem competitiva face à Europa sem qualquer ponderador sério que o justifique.

II. Procedimento de selecção

Segundo o ICP-ANACOM:

"A opção pelo processo de leilão apresenta-se, neste caso, como uma forma de atribuição de espectro potencialmente mais transparente para todos os interessados, menos interferente nos planos de negócio dos operadores e na sua criatividade, estimulando a utilização eficiente do espectro e diminuindo a motivação para atribuições inconsequentes deste recurso." (sublinhado nosso).

A Vodafone concorda que o leilão se apresenta como o mecanismo que melhor promove (i) a acessibilidade para todos os interessados, (ii) a flexibilidade necessária para a execução das diversas estratégias que os mesmos têm à sua disposição e (iii) a garantia de uma valorização eficiente do recurso escasso em que se traduz o espectro.

No entanto, considera a Vodafone que a escolha deste procedimento de atribuição de espectro não garante, por si só, algumas das características que são imputadas na afirmação supracitada e portanto, não prossegue o interesse público, especialmente se o desenho do processo se apresentar incompleto e com características directamente opostas aos resultados que se pretendem, como é o caso:

- De transparência;
- De garantia da possibilidade de execução dos planos de negócio dos operadores; e,
- De estímulo a uma aquisição de espectro que garanta a sua utilização eficiente.

Com efeito, o actual desenho de leilão ora proposto contém aspectos que contribuem precisamente para o não atingimento dos objectivos que o ICP-ANACOM se propõe, devendo ser alvo de profundas modificações, sob pena de se atingir um resultado substancialmente diferente do pretendido, mesmo ao nível monetário, com inegáveis prejuízos para os interesses público e privado em jogo.

Sem prejuízo de uma análise detalhada ao projecto de regulamento no âmbito da sua consulta pública específica, a Vodafone considera essencial analisar, nesta sede, as principais características que devem

nortear o referido procedimento de atribuição do espectro, para que de tal análise resultem evidentes as alterações específicas que devem ser efectuadas ao modelo em questão.

1. Objectivos de interesse público que devem reger o leilão

A Vodafone destaca, desde já, a importância que o actual processo representa na prossecução dos objectivos inscritos no RSP e na Agenda Digital da União Europeia. Com efeito, a atribuição dos recursos que agora serão colocados a licitação será imprescindível para o cumprimento dos objectivos integrantes do Plano de Relançamento da Economia (cobertura de banda larga de 100% da população até 2013) e da Agenda Digital para a Europa (assegurar o acesso rápido à Internet em banda larga de cobertura universal com débito superior igual ou superior a 30 Mbps para todos os cidadãos da UE até 2020).

Para que tais objectivos sejam inequivocamente atingidos, não apenas no que se refere à crescente velocidade de utilização dos dados, como aos desejáveis níveis de cobertura da população e do território, será essencial dotar os operadores do espectro necessário, para o desenvolvimento rápido e eficiente das suas redes e para a disponibilização de serviços inovadores acessíveis pelas novas tecnologias (donde se destaca o LTE, como standard cada vez apoiado por mais agentes da indústria das comunicações electrónicas a nível mundial).

Pese embora o difícil ambiente macroeconómico português, não poderá deixar de se considerar que aqueles objectivos têm naturalmente prevalência sobre o eventual encaixe financeiro que resultará do processo de leilão, considerando-se essencial que na ponderação dos dois objectivos seja adoptada uma visão a longo prazo dos benefícios para a população portuguesa no avanço tecnológico do País e, consequentemente, no desenvolvimento da Sociedade da Informação.

Por outro lado, considera-se de fundamental importância salientar que, a manterem-se vários aspectos do processo ora apresentado a consulta, nomeadamente os que se traduzem numa ausência de transparência e na incerteza sobre a possibilidade de execução dos planos de negócio dos operadores, os mesmos terão o efeito adverso de reduzir a confiança num bom resultado por parte dos interessados no leilão e, com isso, causar a adopção de estratégias defensivas de forma a minimizar o risco envolvido.

Finalmente, no que concerne os objectivos de maximizar os benefícios para os utilizadores e facilitar o desenvolvimento da concorrência, considera-se que não pode deixar igualmente de se tomar em elevada consideração todo o investimento que será necessário para que os operadores implementem e desenvolvam rapidamente os meios adequados a utilizar o espectro em leilão, questão esta ainda mais relevante para um novo operador e, portanto, ainda mais relevante no que se refere ao desenvolvimento da concorrência.

Consequentemente, a possibilidade de maior certeza e segurança jurídica no investimento a efectuar (no âmbito do leilão) permitirá uma maior racionalização dos meios ao recurso dos interessados para atingir estes desideratos, com claros benefícios a longo prazo ao nível do desenvolvimento das redes e da oferta de serviços.

2. Principais características a garantir no leilão

a) Transparência

Um dos aspectos mais relevantes a ter em consideração na promoção do leilão como mecanismo de atribuição é a garantia de uma participação activa e disputada no processo, o que só se consegue se não se verificar um tal risco que determine a adopção de estratégias mais defensivas, por parte dos licitantes, ao nível do investimento a realizar..

De facto, esta aversão ao risco condiciona, em muito, a forma como cada licitante demonstrará a sua valorização do bem a leiloar, potenciando estratégias cada vez mais conservadoras quanto maior o desconforto face a um resultado incerto.

Seguindo esta linha de raciocínio, o grau de transparência afecta directamente a predisposição que cada licitante tem na participação neste processo, sendo inversamente proporcional, ou seja, quanto maior o grau de transparência menor a aversão ao risco.

Um dos exemplos que se poderá apontar neste âmbito é a necessidade de um maior grau de certeza, por parte dos interessados, sobre a possibilidade de aplicação de estratégias de complementaridade e substituíbilidade entre faixas (algo que não é de todo assegurado com o actual desenho do processo de leilão) que permitirão uma maior valorização por parte dos licitantes que acreditam terem maior capacidade de exploração do espectro atribuído.

Aliás, mesmo na perspectiva de um resultado financeiro seguramente mais sólido para o vendedor, mais informação permite aos licitantes aprenderem com a valorização atribuída pelos restantes licitantes, reduzindo a incerteza comum sentida pelos diversos licitantes face às categorias a leilão (nomeadamente o espectro novo tal como os 800 MHz e 2.6 GHz) e característica destes processos.

Assim, de acordo com o Projecto de Decisão ora apresentado, a informação veiculada, quer na Fase da Qualificação, quer na Fase da Distribuição, é manifestamente insuficiente, se se atender à transparência que o processo de leilão deverá revestir e não reflecte os princípios que o ICP-ANACOM afirma querer prosseguir com o projectado modelo de leilão.

Concretamente, não se justifica que os licitantes não possam ter conhecimento das entidades com as quais concorrem no âmbito do processo de licitação, bem como do(s) licitante(s) que o acompanha(m) especificamente nas diversas séries de licitação e os valores licitados.

Reafirma-se que o desenho do modelo de leilão é essencial para garantir estes próprios objectivos, sendo que o desenho adoptado pela grande maioria das ARN continha (ou irá conter) regras muito mais transparentes do que as ora propostas na presente consulta pública, conforme se apresenta no seguinte quadro:

Quadro 1 – Características de transparência nos modelos de leilão europeus

País	Data	Faixas	Questões Transparência
Alemanha	Mai-10	800 MHz, 1800 MHz, 2 GHz e 2,6 GHz	- Licitantes sabiam identidade de quem havia sido admitido ao leilão - Durante o processo de licitação, licitantes sabiam valor máximo licitado e respectiva identidade do licitante para cada ronda e para cada lote
Dinamarca	Mai-10	2,1 GHz e 2,6 GHz	- Licitantes sabiam identidade de quem havia sido admitido ao leilão
Holanda	Abr-10	2,6 GHz	- Licitantes sabiam número de candidatos aceites na fase de qualificação
Itália	Previsto Outono 2011	800 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz	- Licitantes saberão identidade de quem será admitido ao leilão - Durante o processo de licitação, licitantes saberão valor máximo licitado e respectiva identidade do licitante para cada ronda e para cada lote
Holanda	Previsto para 2012	800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz	- Licitantes saberão número de candidatos aceites na fase de qualificação
Reino Unido	Previsto para 1º semestre de 2012	800 MHz e 2,6 GHz	- Licitantes saberão número e identidade de candidatos aceites na fase de qualificação

O motivo pelo qual as ARN dos países supracitados têm adoptado estas características de transparência decorre do facto de as mesmas assegurarem que todos os participantes estarão em igualdade de circunstâncias, mitigando quaisquer incentivos de contestar o mecanismo de atribuição e os vencedores que dele resultarem (possibilidade esta que se considera altamente prejudicial para os desígnios pretendidos com o presente procedimento, nomeadamente, ao nível da desejável celeridade no aproveitamento do espectro).

Aliás, o facto de a maior transparência reduzir o risco de contestabilidade judicial do processo e resultados do leilão por parte dos participantes tem uma relevância preponderante se se tomar em consideração que o atraso na execução dos actos resultantes do processo de leilão constitui uma ameaça latente à execução dos planos de investimentos que os vencedores do leilão terão de empreender.

Finalmente, ao contrário do que se poderá argumentar, e conforme já entendido pelas várias ARNs, a transparência não é um factor que contribua para a implementação de estratégias que visem dificultar a entrada de novos agentes com capacidade e conhecimento para operar no mercado das comunicações electrónicas português, dado que várias medidas podem ser aplicadas caso se pretenda evitar tal resultado.

Nomeadamente, considerando a multiplicidade de faixas que serão atribuídas no decurso do mecanismo de atribuição ora proposto, quaisquer comportamentos estratégicos que possam ser intentados por alguns licitantes serão infrutuosos dado o leque variado de hipóteses que as novas entidades disporão para suportar a sua estratégia de entrada no mercado, pelo que não será este um argumento válido para suportar a falta de transparência do procedimento de leilão submetido a Consulta Pública.

A Vodafone recorda, por fim, que, conforme disposto no n.º 3 do artigo 30.º da Lei das Comunicações Electrónicas, o princípio da transparência - a par com o princípio da não discriminação e da garantia de um procedimento aberto - é um dos principais vectores que deve nortear o procedimento de atribuição de direitos de utilização de frequências.

Assim, e face aos inequívocos prejuízos que a ausência de maior transparência no processo poderá causar, neste capítulo amplamente detalhados, a manter-se a ausência de transparência no leilão em sede de decisão final, a Vodafone não poderá deixar de recorrer a todos os meios legais ao seu dispor

para garantir um processo de atribuição de espectro consonante com o referido dispositivo legal e, conseqüentemente, justo.

b) De garantia da possibilidade de execução dos planos de negócio dos operadores

A Vodafone considera que o actual desenho de leilão presta-se a resultados imprevisíveis e possivelmente ineficientes dada a sua falta de clareza, rigor e transparência, assim impedindo que os candidatos à participação do leilão procedam a uma análise cuidada dos seus objectivos estratégicos de utilização e conseqüente rentabilização das faixas de espectro.

O principal exemplo da impossibilidade de planeamento dos seus modelos de negócio por parte dos eventuais interessados na aquisição do espectro sujeito a leilão é a organização do leilão em licitações por lote, com uma dimensão definida, e em séries sequenciais.

O presente desenho não é prudente pois poderá resultar em alocações globais de espectro que podem não corresponder à avaliação feita pelos licitantes ou até mesmo em desfechos em que um licitador fica com uma quantidade de espectro inadequada para permitir a execução dos seus planos de negócio (e.g. um licitador que consegue comprar apenas um lote na faixa de 2,6 GHz quando a sua preferência seria comprar dois ou, em alternativa, nenhum).

Esta desagregação do espectro tem um considerável risco inerente, uma vez que os interessados terão que licitar sem ter consciência se conseguirão obter lotes nas faixas que desempenharão uma função complementar às actualmente a serem licitadas.

Por outro lado, a granularidade impressa no presente leilão impede igualmente a criação de estratégias subsidiárias de substituição, já que o licitante terá de licitar num ou mais blocos sem saber qual o preço que outros lotes substitutos – que permitem ser uma alternativa estratégica no desenvolvimento das futuras redes - irão assumir.

Os referidos efeitos podem ser mitigados de diversas formas, nomeadamente através da redefinição da dimensão dos lotes ou do estabelecimento de “*bundles*” de lotes que permitam a utilização eficiente do espectro, do ponto de vista tecnológico, e a acomodação das diversas estratégias de licitação.

Em conclusão, considera-se que a granularidade dos lotes a licitação é excessiva, impossibilitando os operadores de assegurarem uma operação comercial ou mesmo oferecer serviços que tirem partido de todas as potencialidades da tecnologia, na medida em que não fica garantida a aquisição do espectro necessário por lote. A existência deste risco torna o leilão menos interessante para qualquer eventual interessado e, mesmo perante uma decisão de participação, reduz o valor que cada interessado está disposto a investir, dado o risco envolvido.

Ainda que o ICP-ANACOM considere manter as referidas regras que determinam a ausência de segurança e confiança para o comprador, de forma a evitar o risco de não investimento ao mesmo inerente, deverá então incluir a possibilidade de o interessado devolver o espectro durante o processo de licitação (ainda que com uma penalidade para a remoção de uma licitação máxima, como sucedeu no leilão alemão e também contemplado no caso espanhol), o que é possível em sistemas de leilão simultâneos, de forma a garantir que os Interessados ainda assim tenham alguma segurança na participação no leilão e não terão de optar entre deter DUF de elevado custo cuja utilidade se pode vir a revelar reduzida ou não arriscar tal investimento ou, simplesmente, não participar no leilão.

c) Princípio da utilização eficiente do espectro

A Vodafone considera que não se encontra devidamente garantido o princípio da utilização efectiva e eficiente das frequências, perante a possibilidade de o espectro adquirido poder vir a ser utilizado para fins meramente especulativos, nomeadamente, no âmbito do comércio secundário do espectro, em detrimento da sua utilização para a oferta de serviços de comunicações electrónicas úteis e valiosos para a Sociedade da Informação.

Uma das formas de evitar que esta situação ocorra é a limitação à venda dos direitos de utilização de frequências adquiridos por meio do presente leilão, por um período razoável, que garanta a ausência de interesse no investimento por parte de entidades que não pretendam, com seriedade, prestar serviços de comunicações electrónicas com a aquisição deste espectro.

A Vodafone recorda que esta opção não é excepcional no contexto dos vários leilões realizados no âmbito da União Europeia, não se antevendo qualquer tipo de inconveniente na adopção da referida proibição. A Vodafone considera e, neste contexto, sugere que o período estabelecido para a proibição

de comercialização dos DUFs adquiridos através do leilão ora sob consulta não seja inferior a cinco anos.

Por outro lado, de forma a que seja atingido um bom resultado no presente processo de leilão, é fundamental garantir a seriedade das intenções dos candidatos a participar no leilão e, principalmente, assegurar que a aquisição de direitos de utilização de frequências é efectuada com o intuito exclusivo de utilização efectiva e eficiente deste bem público, na promoção e ofertas de serviços de comunicações electrónicas e não, pelo contrário, com intuítos que sirvam apenas o interesse privado e isolado.

Assim sendo, a Vodafone considera que os requisitos de admissão de candidaturas deverão procurar mitigar comportamentos ou estratégias por parte de licitantes cujo fim último não seja coincidente com os desígnios que o ICP-ANACOM visa alcançar com esta iniciativa. Uma atribuição de um recurso de interesse público como o espectro a entidades que possam satisfazer as necessidades cada vez mais exigentes dos consumidores relativamente aos serviços de comunicações electrónicas e assim contribuir para o alcance das metas inscritas na Agenda Digital para a Europa, resultará num contributo muito mais significativo para a melhoria do bem estar social.

Desta forma, a Vodafone concorda igualmente com a instauração de cauções de modo a assegurar o vínculo dos candidatos a licitantes, no entanto, coloca à reflexão do ICP-ANACOM, e conseqüente pronúncia, se tais cauções não deveriam ser reforçadas ou inclusivamente complementadas por taxas de admissão não reembolsáveis, bem como se não deveria desde já o presente leilão ser limitado a entidades já devidamente constituídas e registadas como prestadores de serviços de comunicações electrónicas, com idoneidade comprovada.

Dado o exposto, a Vodafone apela que o ICP-ANACOM reforce os mecanismos adicionais de apresentação de candidaturas acima propostos, de modo a assegurar um resultado eficiente para este processo, vital para o futuro das comunicações electrónicas em Portugal.

3. Comparativo internacional - Consequências de um procedimento de leilão incorrecto

No âmbito da preparação do exercício do seu direito de resposta à presente consulta pública, a Vodafone tem estado em contacto com entidades com profunda experiência em matéria de leilões

que, unanimemente, têm demonstrado as suas surpresa e preocupação relativamente (i) ao desenho de leilão adoptado (substancialmente diferente e muito mais complexo do que os modelos de leilão de espectro habitualmente utilizados a nível internacional), (ii) ao exigente calendário proposto para responder aos presentes sentidos prováveis de decisão tendo em consideração a relevância do tema a discussão e (iii) à ausência, tanto nesta fase como na fase de leilão, de informação vital para os interessados na boa condução do presente processo;

Ainda no âmbito da escolha do procedimento de selecção, o ICP-ANACOM refere, e bem, que tem sido este o mecanismo de atribuição escolhido pela maioria dos países europeus embora omita que não tem sido este o modelo proposto, por confronto com o regulamento de leilão sujeito a consulta pública.

Com efeito e da leitura do quadro 2 *infra*, os reguladores europeus têm adoptado predominantemente um de dois modelos de leilão:

- *Simultaneous Multiple Round Auction* ("SMRA"): o qual se caracteriza por múltiplas rondas de licitação de todos os lotes presentes nas diversas faixas de frequência de forma simultânea, permitindo ao licitante ajustar globalmente as suas preferências, consoante o decurso da fase de licitação;
- *Combinatorial Clock Auction* ("CCA"): o qual permite aos licitantes formular, nas suas propostas de licitação, agregações concretas de lotes de diferentes faixas, propostas essas que se traduzem na panóplia de estratégias distintas que os licitantes têm ao seu alcance para o desenvolvimento das suas redes;

Quadro 2 – Modelos de leilão adoptados ou a adoptar, nos diversos países europeus

País	Data	Faixas	Modelo Leilão
Austria	Out-10	2,6 GHz	CCA em 2 fases (atribuição e consignação)
Alemanha	Mai-10	800 MHz, 1800 MHz, 2 GHz e 2,6 GHz	SMRA
Dinamarca	Mai-10	2,1 GHz e 2,6 GHz	CCA com regra de segundo preço
Holanda	Abr-10	2,6 GHz	2 fases: - 1ª fase: CCA com regra de segundo preço
	Previsto para 2012	800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz	- 2ª fase: licitação em envelope fechado (localização específica dos lotes a atribuir)
Suécia	Mai-08	2,6 GHz	SMRA+S
	Mar-11	800 MHz	SMRA+S
Itália	Previsto Outono 2011	800 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz	SMRA
Espanha	Previsto para Julho 2011	800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz	- Concurso publico para 1 lote de 2 X5 MHz na faixa 900 MHz - SMRA para as restantes
Reino Unido	Previsto para 1º semestre de 2012	800 MHz e 2,6 GHz	CCA com regra de segundo preço

Estes modelos reduzem significativamente a incerteza que o licitante participante num modelo sequencial (como o proposto pelo ICP-ANACOM) enfrenta no que se refere à licitação de um determinado lote de uma faixa, sem ter a noção de como evoluirão os preços de outros lotes substitutos ou complementares ao mesmo, restringindo fortemente a flexibilidade dos licitantes, objectivo que o ICP-ANACOM refere, na escolha do actual mecanismos de atribuição.

4. Limites à atribuição de espectro por licitante - Spectrum caps

A Vodafone concorda com a imposição de limites à atribuição de espectro pelos objectivos de interesse público pelo ICP-ANACOM referidos, desde que, conforme acima referido, o modelo de leilão, através do seu desenho, garanta a aquisição de espectro suficiente para a concretização dos planos de negócios de um operador com objectivos sérios no âmbito do desenvolvimento da Sociedade da informação e com capacidades sólidas para fomentar a contestabilidade e evolução do mercado.

Sem prejuízo, considerando a lógica do ICP-ANACOM no âmbito do presente processo, sempre se dirá que se considera questionável a limitação proposta para a faixa de frequências dos 900 MHz que, em

última análise, determinará que um potencial novo operador possa vir a adquirir mais frequências do que aquelas que os actuais operadores de SMT detêm.

Efectivamente, não se antevê qualquer justificação para tal discriminação, principalmente quando nem sequer se verifica qualquer tipo de equiparação às condições impostas aos actuais prestadores de SMT aquando da atribuição das faixas de frequências dos 900 MHz, quer a nível das obrigações de cobertura, quer ao nível da contribuição do desenvolvimento para a Sociedade da informação, quer ao nível da seriedade dos planos de negócios dos eventuais adquirentes deste espectro.

Quanto a esta decisão, o projecto sob análise avança como única (e escassa) fundamentação o seguinte:

"A diferenciação entre os limites à atribuição de espectro, definidos para a faixa de frequências dos 900 MHz visa incentivar a aquisição de espectro por parte de operadores que ainda não detenham direitos de utilização de frequências nesta faixa, e deste modo criar condições para um maior grau de concorrência no mercado a jusante."

Ora, salvo o devido respeito, a referida fundamentação não apenas padece de erro sobre os pressupostos - na medida em que, como já explanado, omite todo o circunstancialismo, descrito no ponto I.1. da presente exposição- como não pode deixar de ser considerado falacioso atento o considerável número de frequências disponibilizadas a todos os eventuais interessados que lhes permitiram, certamente, criar um maior grau de concorrência no mercado.

Principalmente, é incompreensível o motivo pelo qual o ICP-ANACOM propõe um cenário que possibilita a um novo entrante deter, a final, mais espectro abaixo de 1 GHz que as entidades obrigadas a promover a cobertura do território português, sendo certo que tal não é justificável por um mero desígnio de aumento da contestabilidade do mercado.

Desta forma, a Vodafone considera não se encontrar devidamente fundamentada e com o rigor que tal proposta exige, a possibilidade de um novo entrante vir a deter mais espectro na faixa dos 900 MHz e no conjunto das faixas 800 MHz e 900 MHz – que, pelas suas características específicas, potenciam uma cobertura adequada com um menor nível de investimento – que os actuais operadores SMT, tanto mais que estes últimos estão sujeitos a compromissos de cobertura significativamente mais exigentes que os ora considerados no processo de leilão.

No limite, a manterem-se as actuais regras sobre a limitação, a Vodafone defende que, caso um operador vença dois lotes na faixa dos 800 MHz, seja imposto um limite de atribuição de 1 lote na faixa dos 900 MHz, independentemente de o mesmo ser um operador que já presta serviços de comunicações móveis ou se tratar de um novo operador.

III. Condições técnicas associadas às frequências

Na consulta pública são identificadas diversas condições para a disponibilização das faixas que serão atribuídas no processo de leilão.

No que diz respeito à faixa dos 800 MHz, é referido que o desenvolvimento das redes que utilizarão estas frequências estará condicionado a restrições de intensidade de campo nas zonas fronteiriças com Espanha e Marrocos. Estas restrições de intensidade de campo, compreensíveis no que se refere à mitigação dos riscos de interferência com o serviço de radiodifusão televisiva de Marrocos e Espanha deverão ser alvo de uma clarificação adicional no que se refere ao prazo durante o qual perdurarão as mesmas.

Efectivamente, este é um factor determinante na definição dos planos de cobertura que os vencedores de lotes nestas frequências terão de levar a cabo e fundamentais nos seus processos de valorização de suporte aos bens e determinação dos montantes a licitar pelas mesmas.

Assim, a Vodafone considera que deverá ser especificado, na decisão final da presente consulta, que as restrições de intensidade de campo serão removidas, o mais tardar, até 31 de Dezembro de 2014, permitindo aos operadores, após esta data, a execução dos seus planos de cobertura.

Paralelamente, a definição de limites de potência das estações de base de 56dBm/5MHz nas faixas de frequência dos 800 MHz e de 61dBm/5MHz nas faixas de frequência 2,6 GHz, traduzem-se, no entender da Vodafone, em constrangimentos significativos à implementação das redes de suporte aos serviços móveis de nova geração e na realidade desnecessários.

Recorda-se que estas limitações foram impostas, no passado, nas faixas actualmente utilizadas para a prestação dos serviços de comunicações electrónicas com mobilidade (900 MHz, 1800 MHz e 2.1 GHz) e que se revelaram desnecessárias, tendo sido conseqüentemente levantadas, inexistindo qualquer fundamentação para um retrocesso de tal entendimento nesta fase.

IV. Calendário

Tendo a Vodafone já tido a oportunidade de salientar, junto do ICP-ANACOM, a importância da realização do procedimento ora sob consulta para a sua actividade, vem, reiterar a sua apreensão quanto à manutenção da indisponibilidade de informação que lhe permita exercer, de forma activa e fundamentada, o seu direito de participação na formação da presente decisão administrativa.

A informação em falta afecta particularmente a necessária fundamentação de determinadas opções no contexto do desenho do leilão e da limitação das faixas de frequências, opções essas que, na opinião da Vodafone, poderão não ser adequadas à prossecução do interesse público inerente ao presente processo e cujo esclarecimento é determinante para o exercício consciencioso e prudente do direito de audiência da Vodafone.

A ausência de resposta aos pedidos de esclarecimentos, na medida em que impossibilitem o cabal exercício de participação dos particulares na formação da decisão administrativa, poderá ditar a necessidade de realização de nova consulta pública e, desta forma, comprometer os prazos já propostos no âmbito das deliberações ora sob consulta, cujo cumprimento é importante para acautelar os desideratos deste processo.

Desta forma, a Vodafone reitera o seu pedido e agradece que o ICP-ANACOM esclareça cabalmente as questões submetidas pela Vodafone o mais brevemente possível, de modo a assegurar o cumprimento do calendário proposto no documento agora a consulta e mitigando quaisquer riscos que eventuais adiamentos possam gerar.

Por fim, a Vodafone reforça o pedido já efectuado de criação de mais um passo no âmbito da fase instrutória do presente procedimento, como por exemplo a realização de um workshop, que viabilize a prestação de esclarecimentos e, principalmente, que permita a recolha de sugestões por parte dos interessados para uma concreta e substancial melhoria do modelo de leilão apresentado, agradecendo antecipadamente a disponibilidade que a Vodafone venha a oferecer sobre este assunto.