

COMENTÁRIOS DA ADC AO SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO DA ANACOM RELATIVO À RENOVAÇÃO DE DIREITOS DE UTILIZAÇÃO DE ESPECTRO DE RADIOFREQUÊNCIAS ATRIBUÍDOS À MEO, À NOS E À VODAFONE PARA SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS TERRESTRES

1. Enquadramento

1. Nos termos dos seus Estatutos, uma das atribuições da Autoridade da Concorrência (AdC) é "[c]ontribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo"¹. Designadamente, no exercício dos seus poderes de regulamentação, a AdC pode "[e]mitir recomendações e diretivas genéricas" e "[f]ormular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório"².
2. Em 2 de julho de 2026, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) submeteu a consulta pública um sentido provável de decisão relativo à renovação de direitos de utilização de espectro de radiofrequências (DUER) atribuídos à MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO), à NOS – Comunicações, S.A. (NOS) e à Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone) para serviços de comunicações eletrónicas terrestres^{3,4}.
3. A AdC tem acompanhado o desenvolvimento do setor das comunicações eletrónicas, no sentido de contribuir, de acordo com uma ótica de promoção da concorrência e de maximização do bem-estar dos consumidores, para a discussão de diversos temas.
4. Em particular, a AdC, em junho de 2020, emitiu um parecer sobre o projeto de regulamento do último procedimento de atribuição de DUER para serviços de comunicações eletrónicas terrestres^{5,6}. Mais recentemente, em novembro de 2024, a AdC emitiu comentários no âmbito de uma consulta pública promovida pela ANACOM sobre a disponibilização de espectro para esses serviços e possíveis futuros procedimentos de atribuição⁷.
5. Nesse contexto, a AdC desenvolve, de seguida, comentários e recomendações no âmbito do SPD, numa ótica de promoção da concorrência e maximização do bem-estar dos consumidores, para consideração da ANACOM no seu processo decisório.

¹ Vide alínea g) do artigo 5.º dos Estatutos da AdC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014 ([versão consolidada](#)).

² Vide alíneas b) e d) do n.º 4 do artigo 6 dos Estatutos da AdC.

³ Doravante designado "SPD".

⁴ Vide [página da Internet associada à consulta pública relativa à renovação de DUER atribuídos à MEO, à NOS e à Vodafone para serviços de comunicações eletrónicas terrestres promovida pela ANACOM](#).

⁵ Vide [parecer da AdC relativo ao projeto de regulamento do leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 700MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz](#), emitido em 02.06.2020.

⁶ Doravante designado "Leilão 5G".

⁷ Vide [comentários da AdC à consulta pública da ANACOM sobre a disponibilização de espectro para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e possíveis futuros procedimentos de atribuição](#), emitidos em 15.11.2024.

2. DUER atribuídos e possibilidade da sua renovação

6. **No momento presente, o espectro atribuído encontra consignado a quatro operadores**, titulares dos respetivos DUER⁸: à MEO, à NOS e à Vodafone (operadores históricos) e à Digi Portugal, Lda. (Digi). As faixas dos 700 MHz e 3,6 GHz não estão atribuídas na sua totalidade.
7. **Em 2027, termina o prazo de validade de alguns dos DUER detidos pela MEO, pela NOS e pela Vodafone**, nas faixas dos 800, 900, 1800 e 2600 MHz⁹. Os DUER em causa incidem sobre cerca de 39% do espectro atribuído ao conjunto destes operadores.
8. Perante essa situação, **em agosto e setembro de 2025, a Vodafone, a MEO e a NOS e solicitaram à ANACOM a renovação destes DUER por um período mínimo de 20 anos**.
9. **Na sequência dessas solicitações, a ANACOM propôs**, no SPD:
 - (i) **renovar, por cerca de seis¹⁰ ou 14¹¹ anos, os DUER cujo prazo de validade termina em 2027**, deferindo parcialmente os pedidos da MEO, da NOS e da Vodafone; e
 - (ii) **renovar, por cerca de oito anos, parte dos DUER detidos pela MEO, pela NOS e pela Vodafone cujo prazo de validade termina em 2033¹²**, por iniciativa própria.
10. **Como contrapartida, a ANACOM propôs associar aos DEUR obrigações de cobertura adicionais**. Ademais, a renovação dos DUER está sujeita ao pagamento de uma taxa de renovação, a fixar pelo Governo, e cujo montante é, no momento presente, desconhecido da MEO, da NOS e da Vodafone e, também, da ANACOM¹³. Consoante o valor desta taxa, os operadores poderão preferir não renovar os seus DUER.
11. **Nesse contexto, é de destacar que, em novembro de 2024, a AdC emitiu um conjunto de recomendações sobre a renovação de DUER** (ver Caixa 1), com vista a promover a concorrência e maximizar o bem-estar dos consumidores. Essas recomendações mantêm pertinência no momento atual.

Caixa 1. Comentários e recomendações emitidos pela AdC, em novembro de 2024¹⁴, sobre a renovação de DUER

A AdC considerou importante privilegiar procedimentos concorrenciais de atribuição de DUER, com vista a garantir que o respetivo espectro é exposto à concorrência com regularidade.

⁸ Vide [página da Internet da ANACOM](#).

⁹ Em 09.03.2027 no caso dos DUER da MEO, da Vodafone e de parte dos DUER da NOS, ou em 20.11.2027, no caso de outra parte dos DUER da NOS (nas faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz).

¹⁰ No caso de parte da faixa dos 900 MHz e de toda a faixa dos 2600 MHz.

¹¹ No caso de parte das faixas dos 900 e 1800 MHz e de toda a faixa dos 800 MHz.

¹² Em parte das faixas dos 900, 1800 e 2100 MHz.

¹³ No SPD, a ANACOM referiu ter apresentado ao Ministro das Infraestruturas e Habitação uma proposta legislativa com vista à definição da taxa de renovação dos DUER. A ANACOM mencionou que a proposta foi baseada nos critérios e metodologia que utilizou para estimar o valor privado, para os operadores, do espectro objeto do SPD (da ordem dos 550 milhões de Euros), que considerou dever ser utilizado como *proxy* ou referencial para a definição do valor da taxa.

¹⁴ Vide comentários da AdC à consulta pública da ANACOM sobre a disponibilização de espectro para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e possíveis futuros procedimentos de atribuição, emitidos em 15.11.2024.

Nesse sentido, a AdC recomendou que os DUER cuja validade expira em 2027 não sejam renovados, exceto se tal colocar em causa a concorrência nos mercados retalhistas de comunicações eletrónicas e a concorrência (pelo mercado) nos procedimentos de atribuição dos DUER.

Subsidiariamente, caso a ANACOM opte por renovar esses DUER, a AdC recomendou que o prazo de renovação corresponda ao menor prazo que assegure a caducidade simultânea com DUER com os quais exista uma forte relação de substituíbilidade ou complementaridade. A AdC recomendou, ainda, que a renovação dos DUER em causa seja acompanhada pela imposição de obrigações pró-concorrenciais ao respetivo titular, como obrigações de acesso à rede, de locação a interessados e/ou de partilha do espectro com outras aplicações.

3. Riscos concorrenciais associados à renovação de DUER

12. **As condições de acesso ao espectro e a sua alocação global condicionam fortemente as condições de concorrência na prestação de serviços retalhistas de comunicações eletrónicas¹⁵**, com impacto no bem-estar dos consumidores.
13. **Nesses mercados, a AdC tem identificado um significativo paralelismo nas ofertas da MEO, da NOS e da Vodafone¹⁶ e diversas barreiras significativas à entrada e à expansão**, em particular a elevada penetração de serviços em pacote¹⁷ e as políticas de (re)fidelização¹⁸.
14. **Em julho de 2024, a AdC identificou, também, indícios da existência de um equilíbrio coordenado nesses mercados¹⁹**, em particular preços acima dos preços de equilíbrio espectáveis atenta a estrutura destes mercados.
15. **Não é possível excluir que o elevado nível de paralelismo identificado seja propiciado, também, pela similitude das carteiras de espectro dos três operadores em causa**, que têm DUER sobre quantidades muito semelhantes de espectro em todas as faixas de frequências atribuídas (ver **Figura 1**).

¹⁵ Vide, a título exemplificativo: (i) parecer da AdC relativo ao projeto de regulamento do leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 700MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz, emitido em 02.06.2020; (ii) decisão da AdC no âmbito do processo CCent 55/2022 – Vodafone / Cabonitel ([versão pública](#)), emitida em 03.07.2024; e (iii) comentários da AdC à consulta pública da ANACOM sobre a disponibilização de espectro para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e possíveis futuros procedimentos de atribuição, emitidos em 15.11.2024.

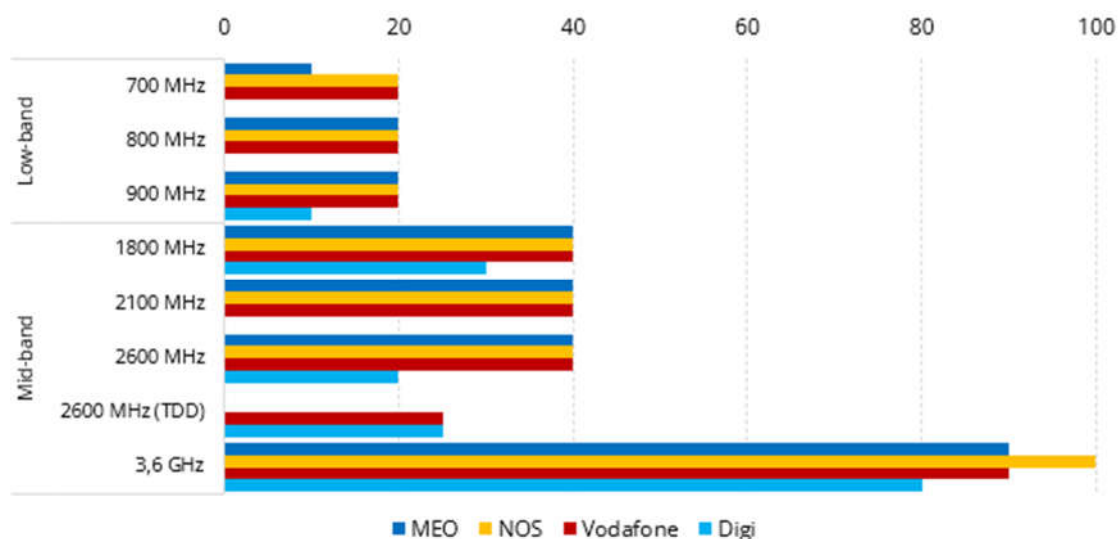
¹⁶ Vide, a título exemplificativo, decisão da AdC no âmbito do processo CCent 55/2022 – Vodafone / Cabonitel, emitida em 03.07.2024.

¹⁷ Entre os primeiros trimestres de 2024 e 2026, o peso das famílias que subscreviam serviços em pacote diminuiu de cerca de 94% para cerca de 92% (fonte: ANACOM; última atualização: 25.08.2026).

¹⁸ Vide, a título exemplificativo: (i) "[A fidelização nos serviços de telecomunicações – Relatório](#)", publicado pela AdC em 30.04.2020; (ii) parecer da AdC à Proposta de Lei n.º 83/XIV/2, que visava aprovar a Lei das Comunicações Eletrónicas e transpor o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, emitido em 11.05.2021; e (iii) comentários e recomendações da AdC à proposta de Lei n.º 6/XV/1, que visava aprovar a Lei das Comunicações Eletrónicas e transpor o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, emitidos em 30.05.2022.

¹⁹ Vide decisão da AdC no âmbito do processo CCent 55/2022 – Vodafone / Cabonitel, emitida em 03.07.2024, em particular Anexo I.

Figura 1. Alocação do espectro nas faixas de frequências atribuídas (MHz)



Fonte dos dados: ANACOM. Tratamento dos dados: AdC.

16. **Pelo contrário, verifica-se uma significativa assimetria entre a Digi e esses operadores, principalmente no caso do espectro *low-band***, sobre cuja distribuição a ANACOM, no SPD, não afastou a possibilidade de “*não ser ótima*”. Com efeito, a Digi tem DUER sobre cerca de 5% desse espectro, enquanto os restantes operadores têm DUER sobre cerca de 26%, no caso da MEO, ou cerca de 32%, nos casos da NOS e da Vodafone, do mesmo espectro.
17. **Conforme a AdC tem defendido²⁰, os procedimentos de atribuição de DUER constituem janelas de oportunidade de contestabilidade no mercado, ao permitirem (re)afetar o espectro.** No mesmo sentido, a ANACOM, no SPD, referiu que, “*numa perspetiva de promoção da concorrência[,] objetivos de eficiência estática e dinâmica associados à distribuição do espectro [...] podem justificar a disponibilização periódica deste recurso ao mercado, viabilizando [...] a redistribuição de faixas substituíveis e/ou complementares*”.
18. **Como tal, os procedimentos de atribuição de DUER devem ocorrer com regularidade, permitindo que a distribuição de espectro seja ajustada a alterações verificadas no mercado**, incluindo à eventual entrada e/ou saída de operadores.
19. **Adicionalmente, a existência periódica desses procedimentos incentiva os detentores de DUER a utilizarem o espectro de forma eficiente** ao longo da sua vigência (inicial), maximizando os benefícios que retiram dos direitos.
20. **Pelo contrário, a renovação de DUER, inviabilizando a sua reafecção, pode limitar fortemente a dinâmica concorrencial nos mercados retalhistas de comunicações eletrónicas**, ao cristalizarem as condições em que cada operador oferece serviços.
21. **Como tal, as renovações de DUER apenas devem ocorrer caso sejam justificadas à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da não discriminação** face aos

²⁰ *Vide*, a título exemplificativo, comentários da AdC à consulta pública da ANACOM sobre a disponibilização de espectro para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e possíveis futuros procedimentos de atribuição, emitidos em 15.11.2024.

objetivos de política pública em causa. A título exemplificativo, **em 2024²¹, a AdC admitiu a utilização da renovação de DUER com vista ao alinhamento de maturidades de DUER para preservar a concorrência em futuros procedimentos de atribuição de DUER.**

22. **A ANACOM reconheceu que a não renovação dos DUER proposta no SPD poderia gerar concorrência acrescida nos mercados retalhistas de comunicações eletrónicas**, em resultado de uma eventual realocação mais eficiente destes direitos por via do mercado primário de espectro.
23. **Não obstante, a ANACOM considerou que realizar um leilão do espectro em 2027 poderia causar “disrupções relevantes” nos serviços retalhistas**, caso os operadores perdessem DUER, uma vez que, nesse horizonte temporal, os mesmos não conseguiriam eficazmente implementar medidas que mitigassem esse efeito.
24. **A ANACOM salientou, também, que a existência de DUER com prazos de validade distintos em algumas das faixas poderia incentivar a adoção de comportamentos anti concorrenciais em futuros procedimentos de atribuição de DUER**, nomeadamente a licitação estratégica de espectro.
25. **Como tal, e após ponderar várias opções de renovação, a ANACOM considerou que a renovação de DEUR proposta no SPD é a opção que melhor concilia os interesses dos operadores e a persecução dos objetivos de interesse público relevantes**, em particular a continuidade dos serviços, a previsibilidade regulatória e os incentivos ao investimento em segurança e resiliência das redes. Simultaneamente, a ANACOM entendeu que esta opção preserva a capacidade de intervenção regulatória futura para promover a concorrência, responder à evolução tecnológica e garantir a utilização eficiente do espectro.
26. **Nesse contexto, é de destacar que o risco de impacto concorrencial negativo da renovação de DUER proposta do SPD é agravado pelas oportunidades limitadas de atribuição e realocação de espectro que se perspetivam no médio prazo:**
 - (i) no SPD, a ANACOM referiu pretender, “*a breve trecho*”, realizar um leilão para atribuir o lote dos 700 MHz que não foi objeto de licitações no último leilão de frequências, mas esse espectro não é, por si só, suficiente para alterar de forma significativa o paralelismo entre a MEO, a NOS e a Vodafone ao nível da alocação de DUER e/ou garantir que a Digi alcança um nível de DUER equivalente ao destes três operadores, uma vez que representa apenas 5% do espectro designado para serviços de comunicações eletrónicas terrestres;
 - (ii) no SPD, a ANACOM apontou para a eventual futura disponibilização de novas faixas, mas considerou que ou estas não substituem o espectro *low-band*²² ou a sua exploração em Portugal poderá ser condicionada²³; e
 - (iii) uma reafectação do espectro por via do comércio secundário é improvável, uma vez que, como salientou a ANACOM no SPD, o comércio secundário não tem, por si só,

²¹ Vide comentários da AdC à consulta pública da ANACOM sobre a disponibilização de espectro para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e possíveis futuros procedimentos de atribuição, emitidos em 15.11.2024.

²² Como a faixa alta dos 6 GHz.

²³ Como a faixa dos 600 MHz, cuja exploração em Portugal poderá ser condicionada pela utilização da televisão digital terrestre, particularmente em Espanha.

permitido corrigir distribuições ineficientes do espectro e, como constatou a AdC em 2024²⁴, os operadores têm optado por devolver DUER à ANACOM, em detrimento de transmiti-los através do comércio secundário.

27. Pelo contrário, anteriores renovações de DUER²⁵ coexistiram com oportunidades razoáveis de ajustamento da alocação de espectro (contemporâneas ou a curto prazo):

- (i) em maio de 2012, uma parte dos DUER atribuídos à Optimus – Comunicações, S. A. (Optimus) foi renovada por 15 anos²⁶, menos de um ano após a conclusão do leilão de DUER realizado em 2011²⁷, no qual ficaram por atribuir lotes em várias faixas, incluindo nas faixas objeto de renovação de DUER²⁸;
- (ii) em fevereiro de 2016, uma parte dos DUER atribuídos à NOS, à MEO e à Vodafone foi renovada por 15 anos²⁹, quando já se perspectivava a realização de procedimentos de atribuição das faixas dos 700 MHz³⁰ e 3,6 GHz³¹, do espectro não atribuído no leilão multifaixa e do espectro entretanto devolvido à ANACOM, incluindo na faixa objeto de renovação de DUER; e
- (iii) em julho de 2021, uma parte dos DUER atribuídos à MEO e à Vodafone foi renovada por cerca de 11 anos³², enquanto decorria o leilão 5G, que viria a atribuir *ab initio* as faixas perspectivadas para esse efeito em 2016 e o restante espectro que, no momento em causa, não estava atribuído.

²⁴ Vide comentários da AdC à consulta pública da ANACOM sobre a disponibilização de espectro para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e possíveis futuros procedimentos de atribuição, emitidos em 15.11.2024.

²⁵ Até ao momento presente, a ANACOM tem optado por renovar os DUER já atribuídos (*vide* [página da Internet da ANACOM](#), [deliberação da ANACOM de emissão do título de renovação do direito de utilização de frequências da Vodafone](#), emitida em 20.07.2006, e [deliberação da ANACOM de emissão do título de renovação do direito de utilização de frequências da TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.](#) (TMN), emitida em 28.02.2007). Tal tem acontecido, também, em faixas cuja atribuição inicial remonta à década de 1990: os primeiros DUER foram atribuídos, em 1991, à Telecel – Comunicações Pessoais, SA, (atual Vodafone) e, em 1992 e 1997, foram atribuídos DUER à TMN (atual NOS) e à Optimus – Comunicações, S. A. (Optimus) (atual NOS), respetivamente.

²⁶ Vide decisão da ANACOM relativa à renovação dos direitos de utilização de frequências atribuídos à Optimus na faixa de frequências dos 900 MHz e dos 1800 MHz ([versão pública](#)), emitida em 17.05.2012.

²⁷ Doravante designado “Leilão multifaixa”.

²⁸ Alguns desses lotes não foram colocados à licitação, em virtude da aplicação de uma regra do leilão nos termos da qual a totalidade do espectro só poderia ser atribuída se houvesse, pelo menos, um entrante a participar no leilão, o que não veio a ocorrer.

²⁹ Vide [decisão da ANACOM relativa à renovação dos direitos de utilização de frequências atribuídos na faixa dos 2100 MHz para serviços de comunicações eletrónicas terrestres](#), emitida em 18.02.2016.

³⁰ Vide, a título exemplificativo, “[CEPT Report 53 – To develop harmonised technical conditions for the 6941-790 MHz \('700 MHz'\) frequency band in the EU for the provision of wireless broadband and other uses in support of EU spectrum policy objectives](#)”, aprovado pelo *Electronic Communications Committee* (ECC) em 08.11.2013.

³¹ Vide, a título exemplificativo, “[CEPT Report 49 – Technical conditions regarding spectrum harmonisation for terrestrial wireless systems in the 3400-3800 MHz frequency band](#)”, aprovado pelo ECC em 28.11.2014.

³² Vide decisão da ANACOM relativa à renovação dos direitos de utilização de frequências atribuídos à Vodafone e à MEO nas faixas de frequências dos 900 MHz e dos 1800 MHz para serviços de comunicações eletrónicas terrestres ([versão pública](#)), emitida em 08.07.2021.

28. **Esta questão assume especial relevo no caso da renovação de DUER proposta no SPD, dada a entrada da Digi no mercado nacional, em finais de 2024**, que introduziu maior pressão concorrencial nos mercados retalhistas de comunicações eletrónicas.
29. **De facto, é razoável admitir que a decisão de um potencial entrante sobre quando e como entrar no mercado seja influenciada pela previsível caducidade dos DUER atribuídos no momento dessa decisão**, que geraria oportunidades do operador para reforçar o acesso a recursos espectrais.
30. Adicionalmente, a carteira de espectro, em particular nas faixas *low-band*, é substancialmente mais reduzida na Digi face aos outros operadores, cuja alocação de espectro é significativamente simétrica, como já referido³³.

4. Risco de disrupção dos serviços retalhistas associado à não renovação dos DUER

31. **Reconhece-se que a não renovação dos DUER cujo prazo de validade termina em 2027 pode acarretar o risco de disrupção** dos serviços retalhistas de comunicações eletrónicas, como defendeu a ANACOM no SPD.
32. **Contudo, afigura-se ser possível mitigar esse risco através da renovação dos DUER em apenas algumas faixas**. Note-se que a dimensão e a probabilidade desse risco são determinadas, em larga medida: (i) pelas características e quantidade de espectro disponível e de espectro alocado a cada operador; (ii) pela intensidade de utilização das faixas a que respeitam os DUER em causa; e (iii) pela disponibilidade de alternativas técnicas para acomodação de tráfego.
33. Nesse sentido, sublinhe-se que, no SPD, a ANACOM referiu que as carteiras de espectro da MEO, da NOS e da Vodafone incluem várias soluções alternativas ao espectro objeto dos pedidos de renovação, as suas redes estão "*amplamente densificadas*" a nível nacional e, em muitos casos, esses operadores estão "*longe*" de utilizar plenamente o espectro que detêm.
34. **Releva, ainda, realçar que eventuais benefícios associados à renovação de DUER são mais reduzidos nos casos em que já se verifica a caducidade simultânea de DUER**, uma vez que, nesses casos, inexistente o benefício concorrencial advindo da concorrência potencial acrescida em futuros procedimentos de atribuição de direitos.
35. **Em particular, identificam-se três faixas de frequências cuja renovação se considera merecer uma reponderação pela ANACOM**: (i) a faixa dos 800 MHz; (ii) a faixa dos 2100 MHz; e (iii) a faixa dos 2600 MHz.
36. **No caso da faixa dos 2600 MHz, argumentos utilizados pela ANACOM para fundamentar a renovação dos DUER por um período de tempo mais reduzido do que o período de tempo solicitado** pela MEO, pela NOS e pela Vodafone³⁴ **afigram-se poder ser utilizados para justificar a não renovação dos direitos**:
- (i) a caducidade da quase totalidade dos DUER atribuídos na faixa já ocorre na mesma data (em março de 2027)³⁵;

³³ Vide parágrafos 15 e 16.

³⁴ Até 2033, e não até 2041 ou 2047.

³⁵ A única exceção corresponde à parte da faixa sobre a qual a Digi detém DUER, que caducam em 2041.

- (ii) o nível de utilização da faixa é reduzido ou, no caso da subfaixa em modo TDD, é residual³⁶;
 - (iii) a utilização da faixa pode ser substituída pela utilização de faixas com características equivalentes e para as quais os DUER continuarão a vigorar após 2027 (em particular, das faixas dos 1800 MHz, 2100 MHz e 3,6 GHz); e
 - (iv) uma eventual reconfiguração da faixa no sentido da migração do modo de acesso FDD para TDD nunca ocorreria em um único momento, uma vez que a validade dos DUER atribuídos à Digi termina, apenas, em 2041 e a subfaixa operada em modo TDD, na qual vigoram DUER da Vodafone, já está, por definição, em modo TDD.
37. Realça-se, ainda, que a faixa em causa apresenta fortes relações de interdependência com faixas nas quais existe espectro não atribuído, nomeadamente de substituíbilidade, em particular, com a faixa dos 3,6 GHz e de complementaridade com a faixa dos 700 MHz. Como tal, a sua inclusão, em particular quando combinada com a inclusão dessas outras faixas, em um futuro procedimento de atribuição pode suscitar concorrência acrescida.
38. **No caso da faixa dos 800 MHz, não obstante o seu uso mais intensivo face à faixa dos 2600 MHz, é aplicável um raciocínio análogo**, uma vez que:
- (i) a caducidade da totalidade dos DUER atribuídos na faixa já ocorre na mesma data (em março de 2027); e
 - (ii) a utilização da faixa pode ser substituída pela utilização de faixas com características equivalentes e para as quais os DUER continuarão a vigorar após 2027 (em particular, das faixas dos 700 MHz e 900 MHz).
39. Também essa faixa apresenta fortes relações de interdependência com faixas nas quais existe espectro não atribuído, nomeadamente de substituíbilidade, em particular, com a faixa dos 700 MHz e de complementaridade com a faixa dos 3,6 GHz.
40. **No caso da faixa dos 2100 MHz, a caducidade da quase totalidade dos DUER também já ocorre na mesma data**, o que reduz os eventuais benefícios decorrentes de um alinhamento de maturidades em 2041. **Ademais, esses direitos apenas expiram em 2033 e a sua renovação não foi, até ao momento presente, solicitada pelos operadores.**

5. Proporcionalidade dos prazos de renovação dos DUER

41. **Dados os riscos concorrenciais associados à renovação de DUER³⁷, o prazo de renovação de DUER deve corresponder ao período de tempo mínimo necessário para alcançar os objetivos de política pública em causa³⁸**, acautelando da melhor forma possível a possibilidade de reafecção relevante dos recursos espectrais no médio prazo.
42. **Tal afigura-se não acontecer em algumas das renovações de DUER até 2041/2042 propostas no SPD**, uma vez que:

³⁶ A faixa dos 2600 MHz é utilizada apenas em 20% dos *sites* nacionais e, no caso da subfaixa em modo TDD em apenas 0,1% dos mesmos, e a faixa dos 2100 MHz é utilizada em quase 74% dos *sites* (*vide* SPD).

³⁷ *Vide* capítulo 3.

³⁸ Nomeadamente, a garantia da continuidade dos serviços, dos incentivos ao investimento em segurança e resiliência das redes e da utilização eficiente do espectro.

- (i) a renovação na **faixa dos 800 MHz** até 2033 (e não até 2041, como proposto) poderia ser conjugada com a renovação (proposta) de metade da faixa dos 900 MHz até esta data, possibilitando a reatribuição, num mesmo procedimento, da faixa dos 800 MHz e de metade da faixa dos 900 MHz, em 2033, assim como da faixa dos 700 MHz e da outra metade da faixa dos 900 MHz, em 2041/2042; e
- (ii) a renovação na **faixa dos 1800 MHz** até 2033 (e não até 2041, como proposto) permitiria alinhar essa faixa e, também, alinhar essa faixa com a faixa dos 2100 MHz, com a qual tem um nível elevado de substituibilidade, caso a mesma não seja renovada.
43. **É, ainda, de notar que a conjugação das renovações de DUER até 2041/2042 propostas no SPD resultaria no alinhamento das maturidades de uma parte substancial (seis) das faixas atualmente em utilização (sete).** Tal aparenta ter sido um propósito da ANACOM, que justificou esses prazos de renovação, nomeadamente, com a necessidade de mitigar o elevado risco de disrupção dos serviços retalhistas em caso de não renovação dos direitos.
44. **Reconhece-se que, de um modo geral, o alinhamento de maturidades de DUER pode permitir mitigar o risco de disrupção dos serviços retalhistas e preservar a concorrência em futuros procedimentos de atribuição** de DUER, conforme suprarreferido³⁹.
45. **Contudo, a contestabilidade simultânea dos DUER em 2041/2042 decorrente do SPD encerraria um risco de disrupção que afigura ser significativamente maior**, associado à possibilidade de operadores detentores dos direitos perderem uma parte significativa ou até a totalidade do seu espectro. Tal tornaria difícil (se não mesmo inviável) uma decisão da ANACOM de não renovação desses direitos (em 2040), o que, a verificar-se, protelaria, uma vez mais, a possibilidade de reatribuição do espectro em causa.
46. **Adicionalmente, uma renovação mais curta pode ser complementada por uma (posterior) segunda renovação**, caso a mesma seja considerada necessária, adequada e proporcional, designadamente em função da evolução das condições dos mercados e/ou de objetivos de interesse geral.
47. **Nota-se, também, que a definição e a publicação, a priori (face à atribuição de DUER), de condições proporcionais, razoáveis, não discriminatórias, objetivas e claras para a potencial renovação (futura) de DUER permitiria assegurar previsibilidade regulatória**, tanto para os operadores em atividade, como para os potenciais entrantes, em benefício do funcionamento dos mercados.
48. **Tal é previsto, na Lei n.º 16/2022, para os casos de atribuição de direitos de utilização do espectro harmonizado para serviços de comunicações eletrónicas de banda larga sem fios por um prazo inferior a 20 anos**⁴⁰.

6. Mitigação dos riscos concorrenciais associados à renovação dos DUER

49. **No SPD, a ANACOM propôs associar novas obrigações, em particular obrigações de cobertura, às renovações de DUER propostas**, tendo considerado a imposição dessas

³⁹ Vide parágrafo 21.

⁴⁰ Vide n.º 5 do artigo 40.º da Lei n.º 16/2022 ([versão consolidada](#)).

obrigações “*necessária e razoável*”, em virtude dos respetivos benefícios ao nível da promoção da concorrência e da coesão social e territorial.

50. **Reconhece-se que as (novas) obrigações de cobertura propostas pela ANACOM podem produzir efeitos positivos na concorrência nos mercados retalhistas**, designadamente associados a uma maior disponibilidade geográfica de serviços.
51. **Não obstante, afigura-se que essas obrigações não iriam reforçar a contestabilidade dos mercados**, que assume particular relevância dada a significativa duração das renovações de DUER propostas no SPD. De facto, as obrigações não iriam alterar as condições de acesso ao espectro em causa, nem criar oportunidades adicionais de entrada ou expansão de operadores.
52. **Tendo esse objetivo em vista, a AdC, em 2024⁴¹, identificou medidas (adicionais) orientadas para facilitar o acesso às redes por terceiros**, o que assume particular relevância dada a significativa duração das renovações de DUER propostas no SPD. Em particular, a AdC fez referência a obrigações de acesso à rede por terceiros ou de locação de espectro a terceiros.
53. **Entre essas medidas incluem-se: (i) o reforço das obrigações existentes de acesso às redes por terceiros; e (ii) a criação de incentivos à celebração de acordos de *roaming* nacional, à disponibilização de ofertas de capacidade, de *network slicing* ou soluções equivalentes** em condições transparentes e não discriminatórias.
54. **No que respeita a obrigações de acesso às redes, releva notar que a ANACOM já impôs, no âmbito do leilão 5G, obrigações de acesso**, em condições não discriminatórias, às redes dos operadores que adquirissem direitos sobre determinadas faixas⁴², quer por via de acordos de utilização de rede por operadores móveis virtuais, quer por acordos de *roaming* nacional (aplicável à Digi e à Nowo).
55. **Todavia, até ao momento presente, não foi celebrado qualquer acordo de utilização de rede por operadores móveis virtuais ou de *roaming* nacional ao abrigo destas obrigações.**
56. **Como tal, afigura-se pertinente avaliar o reforço das obrigações de *roaming* nacional impostas no âmbito do mesmo leilão e, em particular, a revogação das limitações ao recurso a esses acordos.** As limitações referem-se: (i) ao tipo de beneficiários dos acordos⁴³; e (ii) ao prazo de vigência das obrigações e às zonas geográficas em que as mesmas vigoram⁴⁴. Em particular, a limitação geográfica vigente reduz substancialmente a utilidade das obrigações, dado tornar inviável que os operadores recorram a acordos de *roaming* nacional para complementar as ofertas baseadas na respetiva rede, designadamente para reforçar a capacidade da rede em ambientes interiores.

⁴¹ Vide comentários da AdC à consulta pública da ANACOM sobre a disponibilização de espectro para serviços de comunicações eletrónicas terrestres e possíveis futuros procedimentos de atribuição, emitidos em 15.11.2024.

⁴² Vide artigo 45.º do [Regulamento n.º 987-A/2020](#).

⁴³ Vide alínea b) do n.º 5 do artigo 45.º do Regulamento n.º 987-A/2020.

⁴⁴ Nos termos do quadro legal e regulamentar aplicável (vide alínea b) do n.º 7 do artigo 45.º do Regulamento n.º 987-A/2020), a obrigação vigora durante 10 anos e apenas nas zonas em que os beneficiários dos acordos não têm cobertura móvel mediante a utilização das frequências que lhes foram consignadas.

57. **Sinaliza-se, a este respeito, que a necessidade de reforçar a contestabilidade dos mercados através da facilitação do acesso às redes por terceiros é sentida a nível europeu.** A título exemplificativo, em julho de 2026, a *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM)⁴⁵ propôs associar a renovação de um conjunto de DUER a obrigações pró-concorrenciais⁴⁶, destacando-se: (i) obrigações de acesso destinadas a entrantes, admitindo várias modalidades de implementação⁴⁷; (ii) o reforço das obrigações transversais de acesso grossista por operadores móveis virtuais e prestadores de serviços; e (iii) a possibilidade de utilização de mecanismos de partilha de espectro e de capacidade de rede para endereçar eventuais necessidades concorrenciais.
58. **Afigura-se, ainda, pertinente ponderar o condicionamento da renovação de DUER ao cumprimento de requisitos de abertura das redes a terceiros.** A título exemplificativo, a renovação poderia depender da celebração e da manutenção, por um período de tempo mínimo, de acordos de acesso grossista ou de *roaming* nacional que efetivamente contribuíssem para a entrada e/ou expansão de operadores.
59. **Adicionalmente, sinaliza-se que algumas das obrigações de cobertura propostas pela ANACOM, no SPD, afiguram-se desajustadas face aos períodos de renovação propostos.** A título exemplificativo, no caso das obrigações de cobertura de vias-férreas: (i) não é proposto o alargamento das obrigações a troços ou linhas cujo início da exploração ou fim da construção está previsto para curto ou médio prazo, como ao troço Évora – Elvas⁴⁸ e às futuras linhas de alta velocidade Porto – Lisboa e Porto – Vigo⁴⁹; e (ii) não é proposta a revogação das obrigações nos troços desativados, como no ramal da Lousã.

7. Promoção da concorrência em futuros procedimentos de atribuição de DUER

60. **Os procedimentos de atribuição de DUER devem ser concorrenciais e acompanhados de mecanismos adequados à promoção da concorrência**, na medida em que constituem janelas de oportunidade de contestabilidade no mercado, ao permitirem (re)afetar o espectro, conforme suprarreferido⁵⁰.
61. **Em especial, afigura-se importante adotar medidas destinadas a limitar a possibilidade de adoção de comportamentos estratégicos por operadores que tenham beneficiado ou venham a beneficiar de renovações de DUER**, designadamente reservas de espectro e *spectrum caps*. Tal permite evitar que estes operadores possam, indevidamente, reforçar as suas posições ou restringir a entrada e/ou a expansão de operadores, nomeadamente

⁴⁵ Autoridade reguladora italiana das comunicações.

⁴⁶ Vide [Delibera da AGCOM n.º 199/26/CONS](#), de 29.07.2026, em consulta pública até 05.10.2026, e [comunicado de imprensa da AGCOM intitulado "Avvio di una consultazione pubblica sul rinnovo dei diritti d'uso delle bande radiomobili in scadenza nel 2029"](#), de 29.07.2026.

⁴⁷ Incluindo acordos de *roaming* nacional, utilização de rede por operadores móveis virtuais, utilização partilhada de estações em regime *multi-operator radio access networks* (MORAN), partilha de rede em regime *Multi-Operator Core Network* (MOCN), *network slicing* e mecanismos de partilha de espectro.

⁴⁸ O início da exploração desse troço está previsto para 2027 (vide [primeira adenda ao diretório da rede ferroviária nacional de 2027](#), de 05.03.2026).

⁴⁹ O fim da construção dessas linhas está previsto para a década de 2030 (vide fichas de investimento dos projetos F1 e F11, respetivamente, do Programa Nacional de Investimentos (PNI) 2030, constantes do [documento intitulado "Programa Nacional de Investimentos 2030 – Anexo A.1."](#)).

⁵⁰ Vide parágrafo 17.

operadores com carteiras de espectro reduzidas, o que assume particular relevância nas faixas *low-band*, nas quais a MEO, a NOS e a Vodafone controlam, em conjunto, quase 90% do espectro disponível.

8. Conclusão

62. Resumem-se, de seguida, os principais comentários e recomendações da AdC no âmbito do SPD, para consideração da ANACOM, na sua tomada de decisão.

Principais comentários e recomendações

Principais comentários

1. **Reiteram-se as recomendações sobre a renovação de DUER que a AdC emitiu em novembro de 2024**, baseadas no princípio geral de privilégio de procedimentos concorrenciais de atribuição de DUER.
2. **O acesso ao espectro e a sua alocação global são determinantes para as condições de concorrência nos mercados retalhistas de comunicações eletrónicas.** A alocação de espectro atual caracteriza-se por uma elevada simetria entre MEO, NOS e Vodafone e por uma posição significativamente mais limitada da Digi face a esses operadores, sobretudo nas faixas *low-band*.
3. **Os procedimentos de atribuição de DUER devem ocorrer com regularidade, permitindo que a distribuição de espectro seja ajustada a alterações verificadas no mercado**, incluindo à eventual entrada e/ou saída de operadores.
4. **Perspetivam-se oportunidades limitadas de atribuição e realocação de espectro no médio prazo.** Assim, a renovação dos DUER da MEO, da NOS e da Vodafone limita as possibilidades de expansão da Digi e de entrada de operadores, em prejuízo da dinâmica concorrencial dos mercados retalhistas de serviços de comunicações eletrónicas.
5. **A não renovação de todos os DUER cujo prazo de validade termina em 2027 encerra um significativo risco de disrupção dos serviços retalhistas de comunicações eletrónicas**, que é possível mitigar através da renovação de apenas algumas faixas. **Contudo, a contestabilidade simultânea de DUER em 2041/2042 decorrente do SPD encerraria um risco de disrupção que afigura ser significativamente maior**, por abranger uma parte substancial das faixas atualmente em utilização.
6. **O prazo de renovação de DUER deve corresponder ao período de tempo mínimo necessário para alcançar os objetivos de política pública em causa**, acautelando da melhor forma possível a possibilidade de reafecção relevante dos recursos espectrais no médio prazo.
7. **As (novas) obrigações de cobertura propostas, no SPD, pela ANACOM podem produzir efeitos positivos na concorrência nos mercados retalhistas de comunicações eletrónicas**, designadamente associados a uma maior disponibilidade geográfica de serviços. **Não obstante, afigura-se que essas obrigações não iriam reforçar a contestabilidade dos mercados.**

Principais recomendações dirigidas à ANACOM

Recomendação 1. A renovação dos DUER nas faixas dos 800 MHz, 2100 MHz e 2600 MHz deve ser reponderada, a fim de viabilizar a disponibilização deste espectro através de procedimentos competitivos.

Recomendação 2. Em caso de renovação de DUER, a renovação dos DUER nas faixas dos 800 MHz e 1800 MHz por um período de tempo mais reduzido do que o período proposto, para esse efeito, no SPD, em particular até 2033, deve ser (re)ponderada, de forma a permitir alcançar os objetivos de política pública em causa e, simultaneamente, possibilitar a reafecção relevante dos recursos espectrais no médio prazo.

Recomendação 3. As condições para a renovação (futura) de DUER devem ser definidas e publicadas *a priori* (face à atribuição de DUER), analogamente ao que a Lei n.º 16/2022 prevê para os casos de atribuição de direitos de utilização do espectro harmonizado para serviços de comunicações eletrónicas de banda larga sem fios por um prazo inferior a 20 anos. Estas condições devem ser proporcionais, razoáveis, não discriminatórias, objetivas e claras.

Recomendação 4. A definição de medidas pró-concorrenciais adicionais face às medidas propostas no SPD como contrapartida da renovação de DUER deve ser (re)ponderada, com vista a aumentar a contestabilidade dos mercados e, em particular, facilitar o acesso às redes por terceiros. Dessas medidas, destacam-se:

- (i) o reforço das obrigações de acesso existentes, designadamente a revogação das limitações ao recurso a acordos de *roaming* nacional associadas às obrigações impostas no âmbito do leilão 5G; e
- (ii) a criação de incentivos eficazes à celebração de acordos de acesso à rede ou à partilha de espectro, designadamente o condicionamento da (futura) renovação de DUER à celebração e à manutenção, por um período de tempo mínimo, de acordos de acesso grossista ou de *roaming* nacional que efetivamente contribuíssem para a entrada e/ou expansão de operadores.

Recomendação 5. As obrigações de cobertura dos operadores devem ser ajustadas face aos períodos de renovação de DEUR em causa no SPD. Nesse sentido, e a título exemplificativo, devem ser ponderados, no caso das obrigações de cobertura de vias-férreas: (i) o alargamento as obrigações a troços ou linhas cujo início da exploração ou fim da construção esteja previsto para curto ou médio prazo, como ao troço Évora – Elvas e às futuras linhas de alta velocidade Porto – Lisboa e Porto – Vigo; e (ii) a revogação das obrigações nos troços desativados, como no ramal da Lousã.

Recomendação 6. Os procedimentos de atribuição de DUER devem ser concorrenciais e acompanhados de mecanismos adequados à promoção da concorrência. Desses mecanismos, destacam-se medidas destinadas a limitar a possibilidade de adoção de comportamentos estratégicos por operadores que tenham beneficiado ou venham a beneficiar de renovações de DUER, designadamente reservas de espectro e *spectrum caps*.