

Consulta pública relativa à designação das ‘áreas alvo’ para a instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada

Enquadramento

O Governo solicitou, em 25 de outubro de 2022, à ANACOM que, ao abrigo do auxílio administrativo previsto no artigo 66.º do Código do Procedimento Administrativo, procedesse ao lançamento, por um período de 30 dias úteis, de uma consulta pública relativa à implantação de redes públicas de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada nas “áreas brancas”, com recurso a financiamento público.

Esta consulta pública, que decorreu até ao dia 19 de dezembro de 2022, visou obter o contributo por parte de todos os interessados sobre a designação preliminar das “áreas brancas” (áreas geográficas onde atualmente não estão disponíveis as referidas redes, doravante designadas como ‘áreas alvo’) e sobre a medida de implantação de redes de capacidade muito elevada nessas áreas com recurso a financiamento público, bem como sobre o preconizado nas peças dos procedimentos concursais a realizar.

Em resultado desta consulta pública, e tendo em conta os contributos recebidos, foi realizado pela ANACOM um processo de remapeamento, com uma metodologia revista e otimizada, resultando numa redefinição das ‘áreas alvo’.

Releve-se que só posteriormente à conclusão desta consulta, foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia (UE), no dia 31 de janeiro de 2023, a Comunicação da Comissão (2023/C 36/01) que aprova a revisão das Orientações relativas aos auxílios estatais a favor das redes de banda larga (doravante ‘Linhas de Orientação’)¹. Esta versão das Linhas de Orientação, em vigor a partir do dia seguinte ao da referida publicação, assim como os esclarecimentos prestados pela Comissão Europeia, no âmbito do processo de pré-notificação, pelo Estado Português, da medida objeto de auxílios de Estado, foram tidos em devida conta na elaboração da presente consulta pública.

A consulta pública que agora se lança, por solicitação do Governo, datada de 10 de fevereiro de 2023, visa obter o contributo por parte de todos os interessados, nomeadamente operadores de

¹ Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52023XC0131\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52023XC0131(01)).

rede e prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, sobre eventuais planos de investimento futuro – para um horizonte temporal relevante de 6 (seis) anos – em redes de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada nas ‘áreas alvo’ agora identificadas (áreas geográficas onde atualmente não estão disponíveis as referidas redes).

Metodologia para a definição das ‘áreas alvo’

A designação das áreas geográficas – ‘áreas alvo’ – suporta-se na informação de cobertura das redes fixas de capacidade muito elevada com uma granularidade ao nível do endereço (em que a cada endereço corresponde um único edifício), como requerido nas Linhas de Orientação, tendo a ANACOM utilizado a informação anteriormente recolhida junto dos operadores, em 26 de junho de 2022, e igualmente as subsecções estatísticas (doravante ‘SSE’) do INE (Censos 2021).

No presente processo de remapeamento e identificação das ‘áreas alvo’ foram considerados os contributos recebidos na supramencionada consulta pública².

Na identificação das ‘áreas alvo’ foram inicialmente considerados os seguintes critérios:

- a) Inclusão das SSE onde: (i) não existe qualquer rede de capacidade muito elevada e é improvável que seja implantada no horizonte temporal relevante, ou (ii) onde a proporção de edifícios cobertos³ com redes de fibra óptica (FTTH) ou de redes híbridas de fibra e cabo coaxial (HFC-DOCSIS 3.1 ou superior)⁴ não excede 10% do total de edifícios e onde existe apenas uma destas redes fixas instalada (um operador)⁵.
- b) Inclusão das SSE onde, de acordo com a Carta de Uso e Ocupação do Solo para 2018 (COS 2018), existem apenas instalações industriais, comércio ou instalações agrícolas, e onde nenhum destes se encontra coberto.

² Que decorreu até ao dia 19 de dezembro de 2022.

³ Considera-se que uma área está coberta sempre que a empresa já se encontre a prestar serviços na mesma ou puder fornecer serviços, em toda a área, no prazo de 4 semanas, a partir da data do pedido de um utilizador final.

⁴ De acordo com a informação atual, não existem acessos ativos suportados em FWA (*Fixed Wireless Access*) que disponibilizem velocidades (em hora de pico) iguais ou superiores a 100 Mbps.

⁵ Tendo em conta as Linhas de Orientação (§105), “*Uma solução adequada pode consistir em permitir uma sobreposição limitada da rede fixa ultrarrápida existente que liga os utilizadores finais na cinzenta que faz parte da zona mista. Nessas situações, toda a zona-alvo poderá ser tratada como «branca» para efeitos da avaliação da intervenção estatal, desde que o Estado-Membro demonstre que são cumpridas as duas seguintes condições:*

(a) *A sobreposição não cria distorções indevidas da concorrência, com base nos resultados de uma consulta pública;*
(b) *A sobreposição está limitada a um máximo de 10 % de todas as instalações na zona-alvo.”*

- c) Exclusão das SSE onde, de acordo com a BD de Edifícios do INE (2021) e COS 2018, não existe tecido edificado, indústria, comércio ou instalações agrícolas⁶.
- d) Exclusão das SSE que, de acordo com a COS 2018, têm apenas instalações industriais, comércio ou instalações agrícolas, mas que compreendem pelo menos um edifício não residencial coberto.
- e) Exclusão das SSE com menos de dez edifícios que contenham mais de dois edifícios cobertos⁷.

De acordo com as Linhas de Orientação (§105), apenas podem ser consideradas 'áreas alvo' aquelas onde não existe, nem se prevê, no horizonte temporal relevante, a instalação de qualquer rede de capacidade muito elevada, ou, existindo apenas uma rede, esta não cobre mais do que 10% dos edifícios existentes nessa área. Neste sentido, beneficiando dos comentários recebidos na consulta pública e com o objetivo de aperfeiçoamento do modelo, foi desenvolvida uma metodologia que incluiu um processo iterativo, no qual uma determinada 'área alvo' poderá agregar várias SSE, desde que no total dessa mesma 'área alvo' a sobreposição entre a nova rede e a rede fixa já existente não exceda 10% do total de edifícios⁸ e onde existe apenas uma destas redes fixas instalada (um operador).

Após o processo iterativo, foram ainda ajustadas as 'áreas alvo' de acordo com os seguintes critérios:

- a) Inclusão de SSE com redes de elevada capacidade, superior a 100 Mbps, mas que não permitem garantir desempenhos semelhantes aos da rede prevista financiada pelo Estado.
- b) Exclusão das SSE identificadas inicialmente como "áreas brancas" nos concelhos de Lisboa e Porto e concelhos adjacentes inseridos nas respetivas áreas metropolitanas, por se considerar não existir falha de mercado, nomeadamente por se tratar de zonas densamente povoadas, com elevado grau de cobertura nas áreas adjacentes e, onde é expectável que o mercado satisfaça as eventuais necessidades ainda por suprir. Note-se que a intervenção em matéria de auxílios estatais deve incidir apenas em zonas relativamente às quais se possa demonstrar que os investidores privados não estão em

⁶ Refere-se às classes 1.1 e 1.2 da COS.

⁷ No caso de terem dois edifícios cobertos, consideram-se 'área alvo' apenas se existir uma SSE adjacente identificada como 'área alvo'.

⁸ Admite-se que uma SSE possa ser agregada numa 'área alvo' caso a cobertura seja igual ou inferior a 50%, pela possibilidade de poderem existir reais falhas de mercado que não atendam as necessidades de cobertura.

condições de fornecer acesso a serviços de banda larga adequados (Linhas de Orientação, §29, alínea (a)).

Deste modo, estima-se que não serão abrangidos por este concurso um número inferior a 241 mil edifícios, onde não existe atualmente qualquer rede de capacidade muito elevada, mas os quais estão localizados em áreas onde é expectável que o mercado responda a tal necessidade sem recurso a financiamento público.

Da aplicação dos critérios acima referidos resultou a identificação de 37 173 SSE como ‘áreas alvo’, abrangendo um universo total de cerca de 455 mil edifícios não cobertos, correspondente a cerca de 473 mil alojamentos⁹.

Assinala-se que as ‘áreas alvo’ serão ainda posteriormente ajustadas, nomeadamente com a informação sobre planos de investimento para o horizonte temporal relevante, que vier a ser obtida junto do mercado no âmbito da presente consulta pública.

Planos de investimento para o horizonte temporal relevante

De acordo com as Linhas de Orientação (§53), “[o]s *auxílios* devem visar áreas em que não exista uma rede fixa ou em que não esteja credivelmente prevista a implantação de uma rede no horizonte temporal pertinente capaz de dar resposta às necessidades dos utilizadores finais”.

Assim, os interessados devem apresentar, em resposta à presente consulta pública, eventuais planos de investimento futuro – para o horizonte temporal relevante de 6 (seis) anos¹⁰ – em redes de acesso fixas de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada, que garantam, independentemente da tecnologia (incluindo nomeadamente FWA)¹¹, uma velocidade de *download* (em hora de pico)¹² igual ou superior a 100 Mbps, nas ‘áreas alvo’ identificadas.

⁹ Um edifício residencial poderá compreender mais do que um alojamento.

¹⁰ De acordo com as Linhas de Orientação: §19, alínea (m), “(...) o *horizonte temporal* utilizado para apreciar os investimentos privados previstos (...[corresponde]) ao prazo estimado pelo Estado-Membro para implementar a rede financiada pelo Estado prevista, desde o momento da publicação da consulta pública sobre a intervenção estatal prevista até à entrada em funcionamento da rede, ou seja, até ao início da prestação de serviços por grosso ou a retalho na rede financiada pelo Estado”;

§80, (...a) o considerar o *horizonte temporal* pertinente provável, os Estados-Membros devem ter em conta todos os aspectos que poderão, com razoável probabilidade, vir a influenciar a duração da implantação da nova rede (nomeadamente o prazo necessário para o procedimento de seleção, eventuais ações legais e recursos, o tempo necessário para obter direitos de passagem e licenças, outras obrigações decorrentes da legislação nacional, a disponibilidade de capacidade para obras de construção, etc.)”.

¹¹ De acordo com as Linhas de Orientação (§117), “(...) o *auxílio* tem igualmente de respeitar o princípio da neutralidade tecnológica, tal como estabelecido na secção 5.2.4.2. (...) 125. O princípio da neutralidade tecnológica exige que a intervenção do Estado não favoreça nem exclua qualquer tecnologia específica, tanto na seleção dos beneficiários como no fornecimento de acesso grossista”.

¹² As Linhas de Orientação [§19 alínea (j)] definem ‘hora de pico’ (ou «Hora de ponta») como “o momento do dia, com a duração normal de uma hora, em que a carga da rede geralmente atinge o seu máximo.”.

Adicionalmente, e de acordo com o estabelecido nas Linhas de Orientação (§84), importa assegurar que esses planos de investimento sejam credíveis e não se traduzam em meras manifestações de interesse que possam atrasar a implantação das redes nas 'áreas alvo', se, posteriormente, esse investimento não vier a ter lugar.

Assim, para o efeito, os interessados devem apresentar, até ao termo da presente consulta:

1. informação que evidencie que o investimento será realizado no horizonte temporal pertinente (seis anos), devendo incluir, no mínimo, o plano de projeto de alto nível, com etapas (por exemplo, para cada período de seis meses ou um ano)¹³ e com:
 - (i) um pormenorizado plano de atividades de implantação e orçamento, se disponível; e
 - (ii) a indicação da tecnologia da rede de acesso fixa a implementar para garantir um desempenho semelhante ao da rede a financiar, *i.e.*, com a disponibilização de velocidades de *download* de 1 Gbps por acesso;
2. informação sobre investimentos a realizar no horizonte temporal pertinente (seis anos), em redes que possam disponibilizar uma velocidade de *download* em hora de pico:
 - a. igual ou superior a 100 Mbps e inferior a 300 Mbps;
 - b. igual ou superior a 300 Mbps e inferior a 500 Mbps;
 - c. igual ou superior a 500 Mbps, mas que não permitam garantir um desempenho semelhante ao da rede a financiar.

Estes planos de investimento devem possibilitar à ANACOM verificar geograficamente esta mesma informação. Assim, os interessados deverão adicionalmente apresentar informação georreferenciada, podendo ser adotados nomeadamente os formatos standards *shapefile*, *GeoPackage* ou *KML/KMZ*, entre outros, no sistema de referência global WGS84. Caso seja reportada informação referente ao ponto 2. *supra*, devem ser inseridos os respetivos atributos, consoante as velocidades referidas, no campo da tabela geográfica associada.

¹³ De acordo com as Linhas de Orientação (§85), "(...) os Estados-Membros podem decidir solicitar às partes interessadas que apresentem provas demonstrando a credibilidade dos seus planos de investimento, num prazo adequado e proporcional ao nível de informação solicitado⁶⁹. Essas provas podem incluir, por exemplo, um plano de implantação pormenorizado com etapas (por exemplo, para cada período de seis meses), que demonstre que o investimento será realizado no horizonte temporal pertinente e garantirá desempenhos semelhantes aos da rede prevista financiada pelo Estado."

Note-se que, de acordo com as Linhas de Orientação (§87), será avaliada a adequação da dimensão da empresa à luz da dimensão do investimento (planeado) e o historial da parte interessada em projetos comparáveis.

Consulta

Constitui objetivo da presente consulta a designação das 'áreas alvo' que serão objeto do concurso público internacional a promover pelo Governo, revistas de acordo com o remapeamento das coberturas de rede no território nacional no seguimento da supramencionada consulta pública e da aplicação das Linhas de Orientação da Comissão em vigor.

No **Anexo I** encontra-se o ficheiro Excel com a identificação das 'áreas alvo'. A ANACOM disponibiliza ainda um mapa digital com a representação geográfica das 'áreas alvo'.

Os interessados podem enviar os respetivos contributos, por escrito e em língua portuguesa, até ao dia 12 de março de 2022, preferencialmente através de correio eletrónico para o endereço concurso.areasbrancas@anacom.pt, sem prejuízo da possibilidade de envio por via postal para a sede da ANACOM sita na Rua Ramalho Ortigão, n.º 51, 1099-099 Lisboa.

Encerrada a consulta, a ANACOM procederá à elaboração de um relatório contendo o resumo dos contributos recebidos, que apresentará ao Governo e disponibilizará ao público no seu sítio na Internet. Na publicação dos resultados será garantida a reserva de confidencialidade dos elementos como tal devidamente identificados e fundamentados pelos respondentes. Neste sentido, solicita-se a todos os interessados que procedam a uma identificação clara e fundamentada dos elementos que considerem confidenciais e que remetam uma versão não confidencial das respetivas respostas para disponibilização no sítio da Internet da ANACOM, concluído o processo de consulta.