

**TECNOLOGIA, MEDIA E TELECOMUNICAÇÕES**

Consulta pública no âmbito da Conectividade digital

1. Introdução

As redes de comunicações eletrónicas, em particular, as redes de capacidade muito elevada (Redes Gigabit), são fundamentais para a satisfação de necessidades básicas dos cidadãos e para a promoção de uma atividade económica mais dinâmica e competitiva. As Redes Gigabit são, assim, críticas para o processo de transformação económica do país.

Contudo, existem ainda várias áreas do território português não abrangidas por Redes Gigabit. Esta circunstância evidencia um fosso digital entre estas zonas e as que estão cobertas por redes fixas de capacidade muito elevada, pois estas beneficiam de um ambiente digital enriquecido, acessível e seguro, com acesso a uma vasta gama de serviços.

O Governo pretende, assim, desenvolver uma estratégia nacional para a conectividade, para colmatar até 2030 as assimetrias regionais que ainda subsistem e que geram desigualdades no desenvolvimento económico e tecnológico entre diferentes áreas geográficas do país. Esta estratégia está alinhada com as “Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital” da Comissão Europeia, de 9 de março de 2021, segundo as quais é crucial realizar investimentos significativos em infraestruturas digitais seguras, eficientes e sustentáveis visando assegurar, até 2030, a cobertura de todos os agregados familiares europeus com conectividade Gigabit¹.

Várias freguesias do país ainda não estão cobertas por redes de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada. Para eliminar este dividendo digital, o Governo pretende financiar a instalação de redes de muito elevada capacidade nessas áreas.

2. Antecedentes e o novo processo de consulta pública

No final de 2021, a pedido do Governo, a ANACOM procedeu à (i) recolha de informação atualizada sobre a cobertura das redes públicas de comunicações eletrónicas capazes de fornecer banda larga no território nacional, e (ii) elaboração das propostas dos cadernos de encargos referentes aos procedimentos concursais a realizar para a instalação, exploração e manutenção de redes de capacidade muito elevada nas zonas geográficas onde atualmente não estão disponíveis tais redes (“áreas brancas”).

Pedro Lomba
Nádia da Costa
Ribeiro
Maria Amélia
Salinas

Equipa de
Tecnologia, Media
e Telecomunicações

¹ Cf. Comunicação da CE disponível em ec.europa.eu

A consulta incidiu, entre outros, sobre a extensão da obrigação de cobertura à indústria, comércio ou instalações agrícolas.

Com base nas informações recolhidas pela ANACOM, esta identificou as “áreas brancas” nas quais a implementação de cobertura por redes Gigabit seria prioritária (zonas no interior do país, com baixa densidade populacional e desafios de viabilidade económica).

Posteriormente, e para o lançamento do concurso público relativo à instalação de redes Gigabit em tais zonas, o Governo definiu que o concurso deveria obedecer aos seguintes requisitos:

- Garantir um objetivo de cobertura de 100% dos agregados familiares
- Um único concurso, de âmbito nacional com a agregação das áreas geográficas identificadas em lotes, tendo sido definidos sete Lotes, correspondendo cada um a uma NUTII², sem restrições ao número de lotes a que cada concorrente poderia concorrer;
- A rede ser instalada no prazo máximo de três anos após a entrada em vigor do contrato, com cobertura de 100% dos agregados familiares nas áreas geográficas abrangidas.

Em janeiro de 2022, suportada nas informações recolhidas e nas orientações do governo para a elaboração das peças do concurso, a ANACOM lançou uma primeira consulta pública³. A consulta incidiu principalmente sobre (i) a metodologia usada para a identificação das áreas brancas, (ii) a extensão da obrigação de cobertura à indústria, comércio ou instalações agrícolas e (iii) possíveis ajustamentos a incluir na identificação das “áreas brancas” tendo em conta o impacto no custo global, a percentagem de financiamento e o valor do investimento⁴.

No âmbito da primeira consulta, foram, entre outros, focados os seguintes aspetos:

- Financiamento público deveria funcionar como medida de discriminação positiva, priorizando a instalação de Redes Gigabit em áreas de baixa densidade populacional no interior do país;
- Implementação de Redes Gigabit nas áreas brancas obedecer ao princípio da neutralidade tecnológica, devendo ser consideradas designadamente redes FTTH e FWA;
- Necessidade de melhoria da cobertura móvel em certas áreas, sendo as redes de banda larga móvel complementares às redes fixas, para maximizar sinergias, reduzir custos do investimento público e evitar redundância das infraestruturas de acesso;
- Percentagem de alojamentos cobertos deveria incluir qualquer tipo de casa passada⁵, para garantir 100% de cobertura;

2 NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos) de nível II, constituído pelas unidades definidas no Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de novembro.

3 [Ver link](#)

4 Os interessados também podiam apresentar (i) estimativas dos valores dos investimentos considerados necessários em termos globais e, se possível, com valores unitários (por alojamento/acesso) médios, máximos e mínimos; (ii) percentagem de financiamento público considerada adequada

5 Independentemente de ser “alojamento de residência habitual”.

- Deveriam ser incluídas nas áreas brancas zonas onde a percentagem de cobertura de rede FTTH é inferior a 10% e onde apenas existe no máximo uma rede instalada, incluindo redes de cabo coaxial. Várias entidades defenderam que a exclusão de zonas com cobertura de redes FTTH inferior a 10% e/ou com uma rede de cabo coaxial instalada configuravam critérios restritivos e poderiam excluir um número significativo de alojamentos em zonas brancas/cinzentas;
- Necessidade de confirmar a informação das subsecções estatísticas qualificadas como áreas brancas, pois teriam sido detetadas discrepâncias na informação divulgada pela ANACOM, as quais poderiam conduzir à exclusão de zonas sem redes fixas de muito elevada capacidade;
- Necessidade de assegurar um modelo grossista de acesso aberto e não discriminatório à rede a implementar e de orientação dos preços para os custos pelo preço a cobrar pelo acesso.

Propõe-se que sejam consideradas ‘áreas brancas’ as áreas onde não existe, nem se prevê, no horizonte temporal relevante, a instalação de qualquer rede de elevada capacidade, ou onde existe apenas uma rede, e esta não cobre mais do que 10% dos alojamentos nessa área.

Na sequência da primeira consulta, a ANACOM atualizou a informação relativa às áreas brancas, tendo lançado o presente processo de auscultação. A presente consulta serve, pois, para obter o contributo de todos os intervenientes e interessados, tais como autarquias locais, operadores de rede e prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, entidades privadas e públicas e utilizadores, sobre a designação preliminar das “áreas brancas”.

A ANACOM propõe que sejam consideradas ‘áreas brancas’ as áreas onde não existe, nem se prevê, no horizonte temporal relevante, a instalação de qualquer rede de elevada capacidade, ou onde existe apenas uma rede, e esta não cobre mais do que 10% dos alojamentos nessa área. Assim, não serão abrangidos pelo concurso a promover pelo Governo os alojamentos inseridos em subsecções estatísticas cuja proporção de edifícios cobertos seja superior a 10%⁶, esperando-se que o mercado corresponda a esta necessidade sem necessidade de financiamento público.

Como tal, a ANACOM avança que serão adotadas as medidas de implementação de redes de capacidade muito elevada nas “áreas brancas” com recurso a financiamento público.

Quanto às peças do concurso, estas preveem, entre outros, os seguintes requisitos:

- Assegurar o cumprimento das regras da União Europeia relativas aos auxílios de estado para a implantação de redes de banda larga;
- Assegurar que a instalação de redes de capacidade muito elevada abranja, quando necessário, a construção das infraestruturas aptas ao alojamento dessas redes;

⁶ Estimando-se em número inferior a 300 mil alojamentos.

As peças do concurso preveem financiamento por fundos públicos quando existem “falhas de mercado” que conduzam à exclusão de famílias e empresas do acesso a serviços de qualidade suportados nessas redes.

- Definir obrigações de cobertura faseadas, até 2030, que permitam a disponibilização de um débito mínimo de 1 Gbps a todos os agregados familiares, bem como a todas as instalações da indústria, comércio ou instalações agrícolas⁷;
- Assegurar o financiamento da conectividade em redes de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada por fontes de financiamento privado quando perante investimentos passíveis de serem implementados em condições de mercado, e por fundos públicos quando existem “falhas de mercado” que conduzam à exclusão de famílias e empresas do acesso a serviços de qualidade suportados nessas redes;
- Assegurar a disponibilização de ofertas grossistas pelas empresas que pretendam explorar as redes ao abrigo dos contratos objeto de financiamento público, as quais devem incluir, entre outras, obrigações de transparência e não discriminação;
- Assegurar a inclusão de cláusulas de reembolso (“clawback”) nos contratos a celebrar, para garantir o reembolso ao Estado em caso de incumprimento de obrigações contratuais;
- Assegurar que o procedimento concursal seja dividido por zonas geográficas, abrangendo todo o território nacional;
- Assegurar a neutralidade tecnológica, permitindo aos adjudicatários conceber e gerir as suas próprias redes.

As entidades interessadas poderão pronunciar-se sobre os documentos colocados a consulta pública até ao próximo dia 12 de dezembro de 2022.

3. Conclusão

Para o Governo, a instalação de redes de capacidade muito elevada nas áreas brancas é um compromisso fundamental com os cidadãos, indispensável para o desenvolvimento económico e tecnológico do país, que o Governo pretende iniciar a muito curto prazo.

Importa agora perceber se existirá convergência de entendimento dos vários stakeholders relativamente à definição preliminar de áreas brancas, na medida em que a ANACOM não parece ter acolhido uma parte significativa dos contributos manifestados quer por autarquias locais, quer por operadores e prestadores de comunicações eletrónicas aquando da primeira auscultação ao mercado.

⁷ Nos termos do Programa do Concurso, as redes a instalar devem garantir, no prazo de 3 (três) anos após a entrada em vigor do contrato, uma cobertura de todos os edifícios residenciais, estendendo-se à indústria, comércio e instalações agrícolas nas áreas brancas e os concorrentes devem garantir o cumprimento de uma taxa de cobertura acumulada, medida em termos da percentagem de edifícios residenciais e não residenciais referentes à indústria, comércio e instalações agrícolas cobertos em cada lote, igual ou superior a: a) 50% no final do primeiro ano; b) 80% no final do segundo ano; c) 100% no final do terceiro ano.

Trata-se de um aspeto importante, pois estas zonas terão de constar expressamente do programa do concurso a promover pelo Governo, sendo necessário atingir um consenso alargado nesta matéria para ser atingido o objetivo de cobertura de 100% de casas passadas com uma rede Gigabit em Portugal até 2030, em linha quer com a Agenda Digital para Portugal, quer com as Linhas de Orientação da Comissão Europeia.

É também determinante perceber até que ponto os operadores de redes de comunicações eletrónicas planeiam efetuar e concretizar investimentos nas áreas brancas, na medida em que tal pode condicionar a percentagem de financiamento a alocar pelo Governo para a instalação de redes Gigabit no território nacional, e também o regime de propriedade das redes que venham a ser instaladas, ainda que parcialmente, com recurso a fundos públicos.

Por fim, e esperando-se para breve a revisão do Mercado Relevante I (Acesso local grossista num local fixo)⁸, será interessante perceber de que forma pretende a ANACOM considerar a instalação desta nova rede na análise deste mercado. ■

É determinante perceber até que ponto os operadores de redes de comunicações eletrónicas planeiam efetuar e concretizar investimentos nas áreas brancas, na medida em que tal pode condicionar a percentagem de financiamento a alocar pelo Governo para a instalação de redes Gigabit no território nacional.

⁸ Cf. Recomendação (UE) 2020/2245 DA COMISSÃO de 18 de dezembro de 2020 relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulação ex ante em conformidade com a Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas