

Consulta Pública sobre a cobertura de redes públicas de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada e sobre as opções quanto à instalação dessas redes com recurso a financiamento público (designadamente da União Europeia) nas “áreas brancas”

1. Enquadramento

1.1. Estratégia para uma rede *Gigabit*

As “Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital” da Comissão Europeia, de 9 de março de 2021, referem a necessidade de investimento em infraestruturas digitais seguras, eficientes e sustentáveis com o objetivo de cobertura, até 2030, de todos os agregados familiares europeus por uma rede *Gigabit*.

O Governo pretende garantir o acesso de toda a população a redes de capacidade muito elevada (*Gigabit*), tendo como propósito assegurar a cobertura de todo território nacional, garantindo a cobertura de todos os agregados familiares por redes *Gigabit* até 2030, sendo consideradas como prioritárias as áreas de baixa densidade, favorecendo a coesão territorial e a valorização dos territórios do interior.

Neste contexto, o Plano de Ação para a Transição Digital, aprovado pelo Governo em abril de 2020, determina um conjunto de condições de base, designadamente no âmbito da conectividade e das infraestruturas, cuja implementação facilita e potencia o sucesso de todas as medidas do Plano, contribuindo para a criação de uma verdadeira sociedade digital.

O Governo pretende, assim, proceder à análise das necessidades existentes no território nacional quanto à cobertura de redes de capacidade muito elevada, com o objetivo de, tendo em conta a disponibilidade de fundos de financiamento públicos (designadamente da União Europeia) e privados para investimento em infraestruturas de conectividade, proceder ao lançamento de procedimentos de contratação pública para a instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada nas áreas geográficas onde se verifique a inexistência de tais redes (“áreas brancas”).

As necessidades verificadas e, designadamente, a definição de “áreas brancas” no território nacional e em particular no interior, com baixa densidade populacional e desafios de viabilidade económica, torna necessário criar uma estratégia de conectividade, que permita encontrar as soluções mais adequadas e economicamente mais viáveis para garantir o acesso a uma Internet ultrarrápida, apta a proporcionar a satisfação, com qualidade, das

“necessidades digitais” da população, mitigando o fosso digital, promovendo a construção da sociedade digital e valorizando os territórios do interior.

1.2. Recolha de informação sobre a cobertura das redes de capacidade muito elevada

Em outubro de 2021¹, o Governo solicitou à ANACOM que, no âmbito da sua função de coadjuvação, procedesse, no prazo de 45 dias, à recolha de informação atualizada sobre a cobertura das redes públicas de comunicações eletrónicas capazes de fornecer banda larga existentes no território nacional, bem como elaborasse as propostas dos cadernos de encargos referentes aos procedimentos concursais a realizar pelo Governo para a instalação, exploração e manutenção de redes de capacidade muito elevada nas zonas identificadas como “áreas brancas”.

Deste modo a ANACOM solicitou, ainda nesse mesmo mês, aos operadores detentores de redes de capacidade muito elevada informação sobre a cobertura das suas redes fixas (incluindo planos de investimento no prazo de um ano) ao nível da subsecção estatística².

Suportada na informação obtida junto dos operadores, e tendo por base a percentagem de cobertura por subsecção estatística, a ANACOM procedeu à identificação das “áreas brancas”.

De notar que o pedido de informação da ANACOM aos operadores foi anterior ao lançamento da consulta da Comissão Europeia (CE) sobre a proposta de revisão das “Linhas de Orientação quanto aos Auxílios de Estado relativamente à implementação de redes de banda larga” (doravante Linhas de Orientação).

1.3. As Linhas de Orientação da Comissão Europeia

A CE publicou em 19 de novembro de 2021, para consulta pública (com prazo de resposta até ao dia 11 de fevereiro de 2022), uma proposta de revisão das Linhas de Orientação³.

Entre outras novas disposições, as Linhas de Orientação preveem, no n.º 9 do anexo I, que o mapeamento ao nível da rede fixa deve ser realizado com base em ‘casas passadas’, i.e. ao nível do endereço, e tendo em conta a velocidade em horário de pico⁴. Adicionalmente, para prevenir o *crowding out* do investimento privado e distorções no mercado, as Linhas de

¹ Através do Despacho n.º 10987/2021, de 21 de outubro, publicado em 10.11.2021, na 2.ª série do Diário da República e disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/10987-2021-174028241>.

² Solicitou-se ainda aos operadores de rede móvel, a cobertura atual e a disponibilizar no prazo de um ano, em todo o território nacional, do serviço de banda larga móvel com uma velocidade mínima de 100 Mbps, disponibilizada em mapas de cobertura com uma resolução de 100 por 100 metros.

³ Documento disponível em https://ec.europa.eu/competition-policy/document/download/7ec8482d-7657-4413-9c1a-88d74da2ca26_en. Todos os interessados são convidados a participar nesta consulta pública da CE.

⁴ Refira-se ainda que o n.º 4 do mesmo anexo prevê que o objetivo do mapeamento é ter uma representação objetiva do ‘desempenho alcançável’ que pode ser obtido sob ‘condições de pico’.

Orientação também prevêem a exclusão das zonas onde estão planeados investimentos no horizonte temporal da medida.

Assinala-se que, na sequência da consulta pública em curso, a aprovação das novas Linhas de Orientação poderá implicar a necessidade de revisão das opções associadas à medida que o Governo pretende adotar para efeitos da instalação de redes *Gigabit* com o apoio ou recurso a cofinanciamento público, nomeadamente no que se refere à designação das “áreas brancas”.

1.4. Parâmetros definidos pelo Governo

Sem prejuízo da necessidade de proceder à consulta pública prevista nas Linhas de Orientação, o Governo definiu os seguintes parâmetros para o procedimento concursal em preparação:

- Objetivo de cobertura⁵: deve ser garantido um objetivo de cobertura de 100% dos agregados familiares (alojamentos familiares de residência habitual), ainda que tal objetivo possa implicar um custo por acesso significativo em casos muito específicos, como alojamentos localizados em zonas ultras remotas e menos densamente povoadas. O objetivo principal é o de garantir a coesão social e territorial, levando os méritos da sociedade *Gigabit* a todos os cidadãos.
- Modelo de concurso: deve ser realizado um único concurso, de âmbito nacional com a agregação das áreas geográficas identificadas em lotes, tendo para o efeito definido sete Lotes, correspondendo cada um a uma NUTII, não sendo impostas restrições ao número de lotes a que cada concorrente poderá concorrer.
- Prazo máximo de instalação da rede: no prazo de três anos após a data de entrada em vigor do contrato, deverá estar garantida uma cobertura de 100% dos agregados familiares nas diversas áreas geográficas objeto do concurso a realizar. Este prazo tem em conta o objetivo do Governo, alinhado com as metas da Comissão Europeia, de definir obrigações de cobertura faseadas até 2030, que permitam a disponibilização de acesso à Internet com uma velocidade mínima de 1 Gbps a todos os agregados familiares.

2. Consulta

O Governo, em nome das áreas governativas da Transição Digital, das Comunicações e da Valorização do Interior e, solicitou, em 23 de dezembro de 2021, à ANACOM que, ao abrigo

⁵ Cobertura de redes de capacidade muito elevada que assegurem uma velocidade mínima de 1 Gbps no acesso à Internet.

do auxílio administrativo previsto no artigo 66.º do Código do Procedimento Administrativo, procedesse ao lançamento de uma consulta pública, por um período de 30 dias, relativa à cobertura de redes públicas de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada no território nacional e sobre as opções existentes quanto à instalação, gestão, exploração e manutenção dessas redes nas “áreas brancas”, com recurso a financiamento público.

Tendo por base os parâmetros já definidos pelo Governo (cfr. 1.4) e por forma a recolher o contributo do mercado, a presente consulta pública incide essencialmente sobre matérias associadas à identificação e designação das “áreas brancas”, apresentando-se de seguida a metodologia utilizada pela ANACOM para este efeito.

2.1 Metodologia

A identificação das “áreas brancas” tem por base a disponibilidade de rede fixa de capacidade muito elevada, não tendo sido considerada a cobertura em banda larga móvel, atendendo, em especial, ao objetivo estabelecido pelo Governo de disponibilização de acesso à Internet com uma velocidade mínima de 1 Gbps⁶ a todos os agregados familiares.

2.1.1. Granularidade da informação geográfica

A ANACOM procedeu à identificação de “áreas brancas”, tendo por base a percentagem de cobertura das redes por subsecção estatística⁷, suportada na informação obtida junto dos operadores.

Salienta-se, contudo, que esta identificação não se suporta em informação de cobertura com o nível de granularidade geográfica (por “casa passada”, no caso da rede fixa), como requerido na proposta de revisão das Linhas de Orientação.

A ANACOM irá oportunamente solicitar aos operadores a informação sobre a cobertura ao nível do endereço e sobre as velocidades (de acesso à Internet) em horário de pico.

2.1.2. Áreas com cobertura até 10%

De acordo com o previsto na proposta de revisão das Linhas de Orientação, apenas podem ser consideradas “áreas brancas” aquelas onde não existe, nem se prevê, no horizonte

⁶ De notar que o parágrafo 52 das Linhas de Orientação refere que: «*Aid can bring about a material improvement that the market alone does not deliver in areas where there is no fixed network in place or credibly planned to be deployed within the relevant time horizon, able to address end-users' needs. At the current stage of market development and given identified end-users' needs⁴⁴, a market failure may be demonstrated where the market does not and is not likely to provide end-users with a connectivity of 1 Gbps download speed.*».

⁷ Cfr. Censos 2011 - INE.

temporal relevante, a instalação de qualquer rede de capacidade muito elevada, ou existindo apenas uma rede, a cobertura desta rede não excede um limiar de 10%⁸.

Deste modo, assinala-se que não serão abrangidos por esta medida os alojamentos familiares de residência habitual não cobertos por redes de capacidade muito elevada localizados em áreas – subsecções estatísticas – cuja percentagem de cobertura seja superior a 10% .

2.1.3. Censos 2011

A utilização dos dados (georreferenciados) dos Censos 2011⁹ resulta na provável sobrestimação do número de alojamentos familiares de residência habitual abrangidos pela medida em muitas das áreas identificadas (nomeadamente nas zonas mais remotas do interior), atendendo aos resultados provisórios publicados pelo INE relativos à população residente para os concelhos que a ANACOM identificou como aqueles com maior défice de cobertura de redes de capacidade muito elevada. De notar que os dados referentes aos Censos 2021, por subsecção estatística, ainda não se encontram disponíveis.

2.1.4. Instalações relativas a indústria, comércio ou agricultura

A identificação das “áreas brancas” teve em consideração, além dos alojamentos familiares de residência habitual, a existência de instalações relativas a indústria, comércio ou instalações agrícolas. Contudo, as estimativas do número de alojamentos a cobrir ao abrigo da medida não incluem instalações relativas a indústria, comércio ou instalações agrícolas por não existir informação disponível ao nível da subsecção estatística.

2.1.5. Planos de investimento

Não foram incluídos os planos de investimento dos operadores para o período total da medida (três anos), os quais serão solicitados no âmbito da consulta pública a promover de acordo com as Linhas de Orientação. Assinala-se, assim, que as “áreas brancas” poderão vir a ser ajustadas com a informação que vier a ser obtida junto do mercado, nomeadamente com a exclusão das áreas onde (pelo menos) um operador venha a investir nesse prazo.\

⁸ Tendo em conta o parágrafo (59) das Linhas de Orientação: “*However, for reasons of efficiency, Member States may select target areas which are partly white and partly grey. Where some citizens and business users are already adequately served in the target area (or will be in the relevant time horizon), it has to be ensured that the public intervention does not lead to an undue overbuilding of the existing network. This can be prevented if the public intervention is limited to ‘gap-filling’ measures only. Where Member States can demonstrate that a limited overbuilding of the existing network is proportionate and does not create undue distortions of competition, the public intervention may take place. Overbuilding must be limited to maximum 10% of all premises in the target area. In such situations, the entire target area will be treated as ‘white’ for the purposes of assessing the public intervention (meaning that the conditions that apply to white areas also apply here).*”

⁹ Disponíveis em <http://mapas.ine.pt/map.phtml>.

2.1.6. Cenário base

Na identificação das “áreas brancas” considerou-se o cenário ‘base’ (**cenário 1**) que permite identificar, desde logo, o atual défice de cobertura existente em termos de redes *Gigabit* e que tem por base a aplicação dos seguintes critérios:

- a) Inclusão das subsecções estatísticas onde não existe qualquer rede de capacidade muito elevada ou onde a percentagem¹⁰ de cobertura¹¹ de redes de fibra óptica (FTTH) ou de redes híbridas de fibra e cabo coaxial (HFC-DOCSIS 3.1) não excede 10%.
- b) Exclusão das subsecções estatísticas em que existe apenas a presença de uma única rede fixa operada pelas empresas que foram anteriormente beneficiárias de financiamento público ao abrigo dos “Concursos das redes de alta velocidade” de 2009¹².
- c) Exclusão das subsecções estatísticas onde, de acordo com a “Carta de Uso de Ocupação do Solo” (COS 2018), não existe tecido edificado (alojamentos), indústria, comércio ou instalações agrícolas¹³.

2.2 Identificação das “áreas brancas”

Da aplicação dos critérios acima referidos resultou a identificação de cerca de 45 mil subsecções estatísticas como “áreas brancas”, abrangendo um universo total de cerca 286 mil alojamentos familiares de residência habitual, conforme **Tabela 1**.

¹⁰ Aferida em termos de superfície geográfica ou de número de alojamentos.

¹¹ Considera-se que uma área está coberta sempre que um operador 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.

¹² DStelecom Norte, S.A., DStelecom Alentejo e Algarve, S.A. e Fibroglobal – Comunicações Eletrónicas, S.A..

¹³ Refere-se às classes 1.1 e 1.2 da COS. http://mapas.dgterritorio.pt/atom-dgt/pdf-cous/COS2018/ET-COS-2018_v1.pdf.

Tabela 1 – Resultados da identificação das “áreas brancas” – cenário 1 (base)

Lote	NUTSII	N.º de subsecções	Total de alojamentos ¹
1	Norte	14 488	92 101
2	Centro	17 649	94 158
3	AML	727	9 120
4	Alentejo	8 534	60 984
5	Algarve	3 019	27 008
6	Açores	448	2 613
7	Madeira	20	55

Nota 1: Para efeitos de contabilização dos alojamentos abrangidos pela medida consideraram-se os alojamentos familiares de residência habitual, com base na informação disponível, referente aos Censos 2011. Não se incluíram instalações relativas a indústria, comércio ou instalações agrícolas por não existir informação disponível ao nível da subsecção estatística.

Como acima referido, não serão abrangidos por esta medida os alojamentos familiares de residência habitual atualmente não cobertos, localizados em subsecções estatísticas cuja percentagem de cobertura seja superior a 10%, e que se estimam totalizar cerca de 74 mil. Na **Tabela 2** apresentam-se as estimativas de alojamentos familiares de residência habitual não cobertos por estas redes e não abrangidos pela medida, para diferentes limiares de cobertura (em cada subsecção estatística) superiores a 10%.

Tabela 2 – Estimativa de alojamentos não cobertos e não abrangidos pela medida

Limiar de cobertura (em cada subsecção)	Alojamentos familiares de residência habitual ¹
10%	74 mil
50%	44 mil
75%	26 mil

Nota 1: Para efeitos de contabilização dos alojamentos não cobertos e não abrangidos pela medida consideraram-se os alojamentos familiares de residência habitual, com base na informação disponível, referente aos Censos 2011. Não se incluíram instalações relativas a indústria, comércio ou instalações agrícolas por não existir informação disponível ao nível da subsecção estatística.

Tendo em conta a possibilidade de adoção de outros critérios na identificação de “áreas brancas”, o Governo pretende que os interessados se pronunciem sobre a matéria.

Neste sentido, poderão, eventualmente, ser equacionados dois cenários similares ao cenário base, em que:

- i. Para além dos critérios acima apresentados, apenas são incluídas as subsecções estatísticas onde a percentagem de área de cobertura de redes de fibra óptica (FTTH)

não excede 10% e onde existe apenas no máximo uma rede fixa instalada, excluindo as redes de cabo coaxial (HFC DOCSIS 3.1)¹⁴ (**cenário 1a**).

Todavia, este cenário, ao prever a exclusão das redes DOCSIS 3.1 na determinação das “áreas brancas” não encontra suporte na proposta de revisão das Linhas de Orientação¹⁵.

- ii. Adicionalmente é tida em consideração a informação prestada pelos operadores relativa a investimentos em rede futura, ou seja, são suprimidas as subseções onde pelo menos um operador manifestou intenção de investimento no prazo de um ano (**cenário 1b**).

Importa contudo referir que os planos de investimento considerados neste cenário não abrangem todo o período da medida (i.e., três anos). Acresce que, mesmo que o exercício de mapeamento para efeitos da identificação das áreas brancas levasse em conta os planos de investimento futuro, o resultado desse mapeamento deveria ser sempre confirmado por consulta pública (parágrafo 82 da proposta de revisão das Linhas de Orientação) e ajustadas as “áreas brancas” a integrar no procedimento concursal a realizar em resultado da mesma.

Para estes dois cenários 1a) e 1b) resultou a identificação de, respetivamente, cerca de 46 mil e 35 mil subseções estatísticas como “áreas brancas”, abrangendo um universo total de, respetivamente, cerca 331 mil e 206 mil alojamentos familiares de residência habitual.

¹⁴ Uma rede HFC pode não ser plenamente equiparável em termos de desempenho, sendo que as redes suportadas por fibra óptica são superiores relativamente às soluções baseadas em tecnologia coaxial em parâmetros como performance, latência, simetria, fiabilidade, segurança e sustentabilidade, o que faz com que esta tecnologia seja a que melhor tenderá a assegurar o máximo potencial de evolução e o menor fator de obsolescência.

¹⁵ Parágrafo (5) “*At the current stage of development, fibre to the home, fibre to the building and Docsis 3.1 (performant cable networks) are able to deliver 1 Gbps download speeds*”.

Tabela 3 – Resultados da aplicação dos cenários 1a) e 1b)

Lote	NUTSII	Cenário 1a)		Cenário 1b)	
		N.º de subsecções	Total de alojamentos ¹	N.º de subsecções	Total de alojamentos ¹
1	Norte	14 603	94 875	12 073	69 903
2	Centro	17 695	94 746	12 852	62 674
3	AML	1 783	46 601	329	4 592
4	Alentejo	8 565	61 237	7 675	52 906
5	Algarve	3 316	31 217	1 956	15 705
6	Açores	453	2 640	259	935
7	Madeira	25	59	16	8

Nota 1: Para efeitos de contabilização dos alojamentos abrangidos pela medida consideraram-se os alojamentos familiares de residência habitual, com base na informação disponível, referente aos Censos 2011. Não se incluíram instalações relativas a indústria, comércio ou instalações agrícolas por não existir informação disponível ao nível da subsecção estatística.

2.3 Mapa das áreas sem cobertura de redes de elevada capacidade

A ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet (www.anacom.pt) um mapa das “áreas brancas” identificadas preliminarmente, para o cenário base acima descrito.

Releve-se que o mapa é meramente ilustrativo, dado que a informação sobre as “áreas brancas” não é definitiva e restringe-se aos critérios adotados para o cenário base, nomeadamente com a inclusão de áreas com cobertura até 10% do número de alojamentos em cada subsecção estatística.

Releve-se ainda que nas áreas não assinaladas no mapa (como “áreas brancas”) a cobertura das redes está no intervalo de 11% a 100%, podendo dessa forma não corresponder a uma cobertura total.

Ligação: [MAPA](#)¹⁶

Adicionalmente, fica também disponível na mesma página da consulta uma listagem com a informação, por freguesia, do número de subsecções estatísticas (total e identificadas como “áreas brancas”) e de alojamentos abrangidos pela medida (nas “áreas brancas”).

¹⁶

<https://anacom.maps.arcgis.com/apps/instant/sidebar/index.html?appid=4fe9c54079b7476abde22b5cb67f080e>.

2.4 Questões

Em face do acima exposto, considera-se relevante obter o contributo dos interessados sobre, nomeadamente, os seguintes aspetos:

- a) os critérios adotados no cenário 1 (base), 1a) e 1b) para a identificação das “áreas brancas”;
- b) a extensão da medida à “indústria, comércio ou instalações agrícola” na identificação das “áreas brancas”;
- c) outros 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 investimento.

Adicionalmente, solicita-se que, tendo por referência o cenário base acima indicado, os interessados apresentem, se possível com desagregação por cada um dos lotes:

- i. estimativas dos valores dos investimentos que consideram necessários em termos globais e, se possível, com valores unitários (por alojamento/acesso) médios, máximos e mínimos;
- ii. a percentagem de financiamento público que consideram adequada.

3. Procedimento da consulta

A presente consulta pública visa assim obter o contributo por parte de todos os intervenientes no mercado (autarquias locais, operadores de rede e prestadores de serviços, entidades privadas e públicas, utilizadores e outros) sobre a cobertura de redes públicas de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada e sobre as opções a adotar pelo Governo quanto à instalação destas redes com recurso a financiamento público em áreas geográficas onde atualmente não estão disponíveis.

Os interessados podem enviar os respetivos contributos, por escrito e em língua portuguesa, até ao dia 7 de fevereiro de 2022, preferencialmente através de correio eletrónico para o endereço lq.coberturas@anacom.pt, sem prejuízo da possibilidade de envio pelas vias tradicionais para a sede da ANACOM sita na Avenida José Malhoa, n.º 12, 1099-017 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 desta Autoridade, concluído o processo de consulta.

Salvaguarda-se que os resultados da presente consulta não determinam a vinculação do Governo relativamente às decisões que no futuro adote sobre as matérias abordadas na mesma.