

Consulta Pública – Cadastro de Infra-Estruturas

I. Considerações Gerais

A Sonaecom SGPS S.A. [Sonaecom] considera que a proposta de cadastração da informação sobre infra-estruturas de comunicações electrónicas (e as de suporte a estas) é pertinente e poderá contribuir para uma actuação mais coordenada e eficiente dos diferentes *stakeholders*.

No entanto existe um conjunto de aspectos que deverá ser tomados em conta e que se passa a descrever.

Por um lado, há que considerar os custos envolvidos na recolha a nível nacional desta informação, sendo pertinente assegurar que toda a informação já disponibilizada pelas diferentes entidades ao regulador sectorial e outras entidades, como as autarquias, seja agregada sem que haja lugar a obrigações de reporte duplicadas.

Como exemplo mais gritante, temos o caso das infra-estruturas radioeléctricas. A Sonaecom considera pertinente que entidades como o Estado, Governo ou autoridades reguladoras tenham acesso à informação relativa ao número e localização deste tipo de infra-estruturas, na medida em que pode ser útil para determinação de políticas sectoriais e de desenvolvimento

No entanto, esta informação já é toda ela transmitida ao regulador sectorial e às autarquias, pelo que já é passível de tratamento para inclusão num futuro sistema de cadastramento. Neste contexto, a metodologia a seguir deverá ser a do regulador, enquanto entidade centralizadora desta informação, utilizá-la e integrá-la para esta nova base de dados, sem impor nova solicitação sobre os operadores.

Este procedimento deverá ser utilizado em todos os casos em que a informação já esteja na posse do regulador, de forma a maximizar a eficiência de todo o processo.

Outro aspecto relevante a ter em conta é o da confidencialidade da informação. A informação sobre as redes de comunicações electrónicas de cada operador é um elemento importante da sua estratégia, sendo que a sua divulgação pelos demais operadores deverá ser ponderada atentos os critérios da proporcionalidade.

A Sonaecom considera que a transparência não é um fim em si, mas um meio para se atingir o objectivo de assegurar uma maior e melhor coordenação e utilização dos recursos existentes. O cadastro agora discutido tem como objectivo que o Estado e autoridades reguladoras desempenhem de forma mais eficaz as respectivas funções, sendo que para os operadores permitirá, por sua vez, uma mais eficaz definição das suas estratégias de negócio.

Sendo que no primeiro caso não existem interesses directamente concorrentes, no caso dos operadores tal já não sucede, na medida em que a divulgação total e da informação em causa anula uma vantagem que, natural e justamente, o seu investimento lhes concedeu.

Esta vantagem apenas pode ser considerada como prejudicial para o bem-estar da Sociedade na medida em que seja usada de forma a eliminar a concorrência. Ora, essa situação apenas se verifica na medida em que os operadores em causa detenham uma posição de mercado em que a não divulgação da informação implica um asfixiamento dos concorrentes. É nessa medida que as obrigações de oferta referência são impostas às entidades com poder de mercado significativo e não à totalidade do mercado.

Assim, a Sonaecom considera que, no que se refere às infra-estruturas na esfera privada, o mesmo critério deverá ser utilizado, pois uma decisão que não respeite esta confidencialidade constitui uma forma de eliminar uma das legítimas vantagens que os operadores de menor dimensão têm para crescer e se desenvolverem no mercado.

Já o mesmo critério não se considera pertinente no caso de entidades públicas, na medida em que as suas preocupações são mais abrangentes, tendo uma obrigação específica de gerir, da melhor forma para o bem-estar geral da Sociedade, os recursos que lhe estão confiados. É aliás essa a razão que subjaz ao facto de os mesmos estarem confiados a entidades públicas: considera-se que apenas assim esse interesse público poderá ser melhor acautelado.

Neste contexto, a Sonaecom considera que as obrigações de partilha da informação relevante com entidades privadas apenas deverão ser impostas a entidades públicas ou a entidades que tenham poder de mercado significativo nos mercados relevantes.

Cumprir ainda salientar o papel fundamental que entidades fora do mercado das comunicações electrónicas desempenham para o sucesso e efeito útil desta iniciativa. Efectivamente, entidades como a Estradas de Portugal E.P.E, a REN, as próprias autarquias, etc., possuem infra-estruturas de suporte fundamentais para a avaliação do potencial de crescimento e de desenvolvimento das redes de comunicações electrónicas no território nacional.

Por essa razão, é fundamental que seja garantida a disponibilização da informação associada a essas infra-estruturas no cadastro agora em discussão. Não sendo essa inclusão uma obrigação de conceder acesso às mesmas, a disponibilização é relevante como suporte às iniciativas negociais que os diferentes operadores poderão querer desencadear caso queiram expandir a sua rede para áreas geográficas que, hoje, estão fora da sua zona de cobertura.

Mais, é uma fonte de informação relevante para entidades como o Governo e as Autoridades reguladora e da concorrência na apreciação do potencial de desenvolvimento do País a nível da Sociedade da informação ou, mesmo, na análise de situações em que a sua intervenção seja solicitada.

Finalmente, e no que aos custos associados se refere, considera-se que cada entidade fornecedora da informação deverá incorrer nos custos inerentes a essa recolha, sendo que para disponibilização, deverá ser utilizado o processo já aplicado em outras situações em que o interesse público conduziu à disseminação de informação a terceiros, i.e., financiamento pelo regulador (caso do observatório de tarifários).

Em súmula, a Sonaecom considera positiva a iniciativa, mas sublinha a absoluta necessidade de (i) garantir que, sempre que o utilizador da informação tenha interesses concorrentes com o do fornecedor da informação, esta apenas seja disponibilizada em situações específicas, como é o caso da existência de poder de mercado significativo; (ii) que o cadastro abranja as infra-estruturas de suporte que não estão necessariamente utilizadas como suporte para a instalação de infra-estruturas de comunicações electrónicas mas que tenham potencial para tal; (iii) que a informação já transmitida ao regulador seja reaproveitada para este fim de forma a minimizar os custos e a duplicação de solicitações; (iv) que o custo associado às aplicações de disponibilização da informação deverá ser suportado pelo regulador, à semelhança do que ocorre em outras situações em que o interesse público justificou o lançamento de iniciativas semelhantes.

II. Comentários específicos

A. À semelhança de outras infra-estruturas (viárias, eléctricas, de gás de saneamento, entre outras) e de outras informações cadastradas (cadastro predial), deve existir um levantamento e sistematização (cadastro) de dados relativos a redes de comunicações electrónicas?

A Sonaecom considera útil a proposta de existir uma maior sistematização no levantamento do cadastro das redes de comunicações electrónicas a nível nacional.

A utilidade de tal cadastro prende-se, sobretudo, com questões relacionadas com a definição da política de desenvolvimento do sector, questões de ordenamento territorial e como elemento de apoio à definição de políticas de desenvolvimento económico e social do País.

Para o efeito, dever-se-á proceder a uma reorganização da informação já recolhida pelo regulador sendo que, sempre que necessário, a mesma deverá ser complementada com informação adicional a solicitar aos operadores.

B.1. Que elementos devem constar desse levantamento?

Os elementos a constar dependem, necessariamente, das necessidades de cada tipo de utilizador. Para a tipificação dos utilizadores e das suas respectivas necessidades, dever-se-á atender à resposta à questão 3.

Atendendo ao aí exposto, a Sonaecom considera que o cadastro de redes deverá incluir a seguinte informação:

- Elementos passivos de rede, de acordo com a discriminação avançada no documento de consulta;
- Estações radioeléctricas e respectivas infra-estruturas de suporte.
- Relativamente aos equipamentos activos, dada a rápida evolução tecnológica, considera-se que a sua inclusão é desnecessária, podendo ser substituídos por uma informação sobre o tipo e abrangência de serviços disponibilizados.

A Sonaecom, atentas as necessidades identificadas, considera que a informação acima deverá ser desagregada, no máximo, ao nível concelhio. Desta forma, encontrar-se-á um equilíbrio entre os interesses que se pretendem satisfazer com este cadastro e o esforço associado à sua disponibilização.

B.2. Que grau de detalhe devem ter?

Conforme referido, a discriminação da informação não deverá ir além do concelho, sendo que deverá incluir toda a rede.

B.3. Quem tem interesse em aceder a esta informação sistematizada? (Ordenar por importância)

Relativamente aos interessados em obter tal informação, a Sonaecom considera que (i) dados os custos associados ao seu levantamento, bem como ao (ii) carácter confidencial de muitos dos elementos que deverão ser disponibilizados, o acesso à mesma deverá ser restrito às entidades que, numa lógica de interesse nacional, tenham interesse efectivo na mesma e não, apenas, uma mera curiosidade ou necessidade que facilmente é supriável com outro tipo de informação.

Neste contexto, a Sonaecom defende que o acesso deverá ser garantido às seguintes entidades: Estado, Governo, autoridade reguladora nacional e autoridade nacional da concorrência, operadores com autorização para construção de redes (tanto móveis como fixas).

No entanto, o acesso a esta informação deverá ser efectuado, atendendo às condições do mercado, em modos e profundidades distintos.

No que se refere às entidades com responsabilidades específicas (Estado, Governo, ANACOM e Autoridade da Concorrência), apenas faz sentido que o âmbito do seu acesso seja global, isto é, com visibilidade à informação de todos os operadores presentes no mercado. Atendendo à natureza das suas necessidades, considera-se que o acesso *on-line*, isto é, actualizado momento a momento, não é relevante, sendo suficiente o acesso a esta informação com uma periodicidade anual.

Efectivamente, a única situação em que se prevê que seja necessária uma informação mais actualizada será no caso de intervenções do regulador sectorial ou da autoridade da concorrência, na sequência de processos específicos, sendo que nessas situações ambas as entidades têm competências para solicitar a informação em causa. Do ponto de vista da satisfação das necessidades que este cadastro tem como objectivo salvaguardar, o acesso *on line* é, portanto, desproporcionado e ineficiente.

No que se refere aos operadores, estes têm interesse na informação tanto para desenvolvimento da sua actividade comercial normal, como para a definição das suas estratégias de crescimento a médio e longo prazo. No entanto, e no caso destas entidades, a confidencialidade comercial da informação é relevante, sendo que não deverá ser eliminada sempre que o mercado possa, por si, satisfazer este tipo de necessidades.

Neste contexto, a Sonaecom considera que apenas as entidades que sejam designadas como sendo detentoras de poder de mercado significativo nos mercados relevantes é que deverão ter a imposição de disponibilização desta informação aos operadores presentes no mercado.

Nos demais casos, o normal funcionamento do mercado será suficiente para suprir as necessidades. É o que tem vindo a suceder ao longo dos 7 anos decorridos da liberalização do sector, em consequência do próprio interesse comercial que os detentores destas infra-estruturas têm em disponibilizá-las para utilização de terceiros.

No que se refere aos mercados que deverão ser considerados como relevantes, dever-se-á considerar o mercado grossista de acesso desagregado ao lacete local e o mercado grossista de circuitos alugados, na medida em que a existência de PMS nestes mercados indicia a utilização e posse de condutas e infra-estruturas que são instrumentais para o desenvolvimento da rede de terceiros. Adicionalmente, e independentemente de qualquer avaliação sobre mercados relevantes, todas as infra-estruturas que tenham sido desenvolvidas com recurso a fundos publicos (da Administração Central, Municipal ou de empresas públicas ou municipais) deverão ser incluídas, na medida em que estas infra-estruturas, sendo resultado da aplicação

dos fundos de todos os contribuintes, deverão ser colocadas ao serviço da comunidade como um todo.

Não se trata aqui de uma discriminação das autarquias ou de um tratamento privilegiado das entidades privadas. Trata-se, sim, de garantir que essas infra-estruturas serão utilizadas com o máximo de proveito para as comunidades que servem (e que as financiaram directa ou indirectamente), o que apenas será possível mediante a sua adequada identificação.

É de referir que, atendendo à natureza do interesse dos operadores, a informação em causa deverá ser-lhes disponibilizada de forma *on line*, não sendo suficiente a informação periódica anual como nos demais casos. Efectivamente, dado nestes casos a informação do cadastro ser destinada a apoiar o processo de construção de rede e de lançamento de ofertas por parte de terceiros, a existência de informação actualizada é essencial.

Entidade	Requer Cadastro?		Justificação	Tipo de cadastro	
	Sim	Não		On line	Periódico
Estado	X		Numa sociedade que se quer, cada vez mais, uma sociedade do conhecimento, é relevante ter informação sobre as características e abrangência das redes de comunicações electrónicas disponíveis a nível nacional. Neste sentido, o Estado assume-se como uma entidade com interesse prático e concreto nesta informação.		Anual
Governo	X		Enquanto entidade responsável pela definição da estratégia nacional e política das comunicações, esta informação é, por natureza, relevante		Anual
ANACOM	X		Enquanto organismo de consulta e apoio ao Governo nas atribuições acima identificadas, bem como de órgão regulador do sector, a relevância prática desta informação é de fácil apreensão.		Anual
Autoridade da Concorrência	X		Com o desenvolvimento do sector das comunicações electrónicas, e atendendo às barreiras à entrada que, de forma genérica, o sector das comunicações electrónicas encerra, o acesso a este tipo de informação é um elemento útil para uma adequada contextualização desta Autoridade no desempenho das suas competências.		Anual
Operadores (genérico)		X	Para fins de definição da sua estratégia comercial de médio e longo prazo	X	
Agentes privados e consumidores		X	Para determinação da existência de cobertura de serviços na sua zona de actuação/ residência. Esta necessidade é já satisfeita pelo mercado, na medida em que os operadores de comunicações electrónicas são os primeiros interessados em assegurar uma adequada visibilidade da cobertura e disponibilização dos seus serviços.	N/A	N/A
Autarquias		X	No que se refere às intervenções na via pública, as autarquias já têm processos que permitem a coordenação deste tipo de situações. No que se refere à planificação, não se compreende qualquer interesse que o acesso a cadastro específico possa satisfazer, na medida em que a informação sobre a	N/A	N/A

		<p>cobertura dos serviços em cada município deverá ser suficiente para a gestão dos interesses dos munícipes. É também de referir que o único aspecto que faria sentido seria o referente à instalação de meios radioelétricos ou para monitorização de intervenções na área de influência dos municípios, mas em qualquer um dos casos já existem os meios de notificação que asseguram o controlo destas realidades sem a divulgação de outra informação comercial confidencial.</p>		
--	--	--	--	--

B.4. Em particular para si, qual o interesse que tal informação sistematizada representa? Especifique e clarifique o grau de importância (alto, médio/alto, médio/baixo e baixo)

A Sonaecom considera que esta informação tem um elevado interesse pelas razões já veiculadas.

B.5. A ser prosseguida a iniciativa, que entidade a deve coordenar?

Neste particular, deverá ser o regulador a entidade coordenadora.

B.6. Forma de disponibilização da informação

Como se depreende das respostas às questões anteriores, antevêm-se dois tipos de acesso:

- a) Um total, aplicável aos reguladores, Estado e Governo;
- b) Um parcial, aplicável aos operadores.

Relativamente à identificação do proprietário da informação, considera-se que para fins de planeamento do Estado e Governo será suficiente a informação agregada, sendo que para os Reguladores o acesso deverá ser discriminado por proprietário da informação.

No caso da informação acessível aos operadores, atendendo ao facto da informação ser destinada à análise estratégica e contactos posteriores para acesso, é pertinente que a informação também seja discriminada por proprietário.

B.7. Tendo presente que a eventual existência de um cadastro de infra-estruturas estará sujeita a uma determinada política de acesso à informação nele contida (como resulta da pergunta anterior), considera que se colocam alguns problemas de segurança de qualquer natureza?

Atendendo ao perfil dos utilizadores em causa, não se levantam problemas específicos de segurança. Estes apenas se poderiam colocar caso o espectro de utilizadores fosse mais alargado, ficando esta questão resolvida por essa via.

B.8. Havendo custos associados à recolha, tratamento e disponibilização de conteúdos, concorda que a informação tem um valor? Especifique

Como já foi referido, os custos associados devem ser divididos em dois grupos distintos: o custo da recolha da informação pertinente e o custo da sua disponibilização a terceiros.

A Sonaecom considera que os custos de recolha da informação deverão recair sobre as entidades proprietárias da mesma. Aliás, esta obrigação é em tudo similar ao que já hoje sucede no caso de envio de informação estatística para o regulador, onde o custo associado é assumido por cada operador individual.

No que se refere aos custos de desenvolvimento e operação dos interfaces de disponibilização da mesma e à semelhança do que sucede noutras situações onde o interesse público impôs a criação de mecanismos de divulgação de informação, (como é o caso do observatório de tarifários) considera-se que os mesmos deverão ser assumidos pelo regulador sectorial.

B.9. Qual seria para si a melhor forma de financiamento dos custos desta informação sistematizada?

Vide questão B.8.

B.10. Que tipo de obrigatoriedade deveria recair sobre os detentores/proprietários das infra-estruturas em prestar a informação enformadora de um cadastro de infra-estruturas de comunicações?

Atendendo aos objectivos e termos descritos, considera-se que a disponibilização deverá ser obrigatória para todas as entidades, caso contrário o seu efeito útil é gorado.

B.11. Como se poderá articular o cadastro de infra-estruturas aqui descrito com a obrigação que a PT Comunicações tem de implementar um cadastro das suas condutas?

O cadastro das condutas da PT Comunicações tem como objectivo dar os meios necessários para que haja uma concretização eficiente da obrigação de conceder acesso pendente sobre essa empresa. Já o cadastro associado à presente consulta não está necessariamente associado a uma obrigação de dar acesso, sendo os seus objectivos mais vastos.

No caso específico do acesso por operadores, o presente cadastro permitirá uma planificação de médio e longo prazo, bem como um instrumento valioso para a negociação de acesso a infra-estruturas de várias entidades. Não implica, necessariamente, a capacidade de análise de viabilidade de traçados, objectivo que se pretende com o cadastro da ORAC.

Assim, é evidente que o cadastro associado à ORAC deverá ser, no que às condutas se refere, mais extenso e detalhado do que o pretendido com a presente consulta.

B.12. Deve a informação disponibilizada pelos detentores/proprietários de infra-estruturas ser paga pelos mesmos? Se sim em que critérios?

Atendendo aos termos que a Sonaecom preconiza para este cadastro, considera-se que o pagamento do acesso a esta informação não é pertinente (até porque os contribuintes de informação são, à excepção das entidades públicas, os utilizadores da mesma).