



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 19.01.2011  
C(2011)312 final

**Assunto: Auxílio estatal n.º N 252/2010 - Portugal  
Banda larga de alta velocidade em Portugal**

Excelência,

**I. SÍNTESE**

- (1) Tenho o prazer de informar Vossa Excelência de que a Comissão Europeia analisou a medida «Banda larga de alta velocidade em Portugal» (seguidamente designada: «a medida»), tendo decidido não levantar objecções, visto que o auxílio estatal nela contido é compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

**II. PROCEDIMENTO**

- (2) Na sequência das conversações anteriores à notificação, as autoridades portuguesas notificaram à Comissão, por carta de 15 de Junho de 2010, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE uma medida de apoio à implantação de redes de banda larga de nova geração em Portugal.
- (3) As autoridades portuguesas forneceram respostas aos pedidos de informações da Comissão de 12 de Julho de 2010 e de 27 de Agosto de 2010 por cartas de 9 de Agosto de 2010, 24 de Setembro de 2010, 1 de Outubro de 2010, 11 de Outubro de 2010, 26 de Outubro de 2010 e 17 de Dezembro de 2010.

S. Ex.<sup>a</sup> o Ministro dos Negócios Estrangeiros  
Dr. Luís AMADO  
Largo do Rilvas  
P – 1399-030 - Lisboa

### III. CONTEXTO

#### III.1. A estratégia nacional para a banda larga

- (4) Em 30 de Julho de 2008, o Governo português publicou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2008<sup>1</sup>, relativa à agenda digital, destinada a promover o investimento em redes de banda larga de nova geração em Portugal. Na estratégia nacional em matéria de banda larga, o Governo português comprometeu-se, nomeadamente, a analisar as medidas que poderiam ser adoptadas para promover o investimento em redes de nova geração em zonas geográficas de baixa penetração, principalmente em serviços de banda larga, e para modernizar as infra-estruturas de rede existentes. Afirmou igualmente, no âmbito do quadro estratégico nacional de referência, que os investimentos em infra-estruturas de banda larga de alta velocidade em zonas onde os intervenientes no mercado consideram que não se encontram reunidas as condições operacionais (em especial por razões que se prendem com a densidade populacional) para oferecer esses serviços poderão beneficiar de apoio.
- (5) A implantação de redes de acesso de nova geração (seguidamente: «RNG») é considerada uma prioridade no contexto do combate à crise económica em Portugal. Os operadores comerciais anunciaram em 2009 a ligação a RNG de um milhão e meio de utilizadores, tendo o Governo decidido adoptar medidas legislativas (como flexibilização dos direitos de acesso) e regulamentares (como um cadastro das condutas existentes), a fim de eliminar as barreiras ao investimento em infra-estruturas e de promover os investimentos privados e públicos neste sector. Além disso, Portugal concebeu a actual medida de auxílio estatal com o objectivo de alargar a cobertura das RNG a áreas em que os operadores privados não têm qualquer incentivo comercial para realizar investimentos num futuro próximo a três anos.
- (6) Segundo as autoridades portuguesas, a instalação de RNG poderá dar origem a um crescimento adicional do PIB de 1,8 % ao ano e a medida poderá criar 20 000 postos de trabalho no país.

#### III.2. Necessidade de intervenção pública

##### III.2.1. As redes existentes não são suficientes para dar resposta às necessidades em crescimento contínuo dos cidadãos e das empresas da zona em questão

- (7) A actual infra-estrutura de banda larga de Portugal nas zonas em questão baseia-se numa tecnologia que limita, em termos físicos, a velocidade, flexibilidade e qualidade das ligações e, em última análise, limita o potencial de crescimento económico.
- (8) Segundo as informações fornecidas por Portugal, a infra-estrutura actual não é adequada nem permite satisfazer as necessidades dos cidadãos. Por exemplo, a prestação de serviços em «triple-play» só é possível actualmente em 44 % das ligações à actual rede. Assim, a actual infra-estrutura não poderá proporcionar serviços como a telemedicina, a administração pública em linha, a aprendizagem em linha e outros serviços avançados e interactivos. De acordo com as autoridades portuguesas, a inexistência de uma infra-estrutura de banda larga adequada nas áreas remotas e com

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=993788>.

menor densidade populacional do país constitui já, no momento presente, um obstáculo ao desenvolvimento socioeconómico destas regiões.

### III.2.2. Os operadores comerciais não têm incentivos comerciais suficientes para modernizar as redes existentes

- (9) Actualmente, nas regiões objecto da medida a percentagem de disponibilidade de banda larga básica é de 99 %. No entanto, tal como acontece em todos os outros Estados-Membros, os planos de investimento em RNG dos operadores comerciais estão concentrados nas zonas urbanas e com elevada densidade populacional, em especial nas zonas de Lisboa e do Norte.
- (10) A medida de auxílio estatal tem por objecto regiões pouco povoadas, com baixo rendimento, em que nenhum dos operadores comerciais – incluindo o operador histórico, Portugal Telecom – tem planos para modernizar a rede de banda larga de base, transformando-a numa infra-estrutura de RNG.

## IV. DESCRIÇÃO DA MEDIDA

- (11) **Objectivo:** Segundo as autoridades portuguesas, é necessária uma intervenção do Estado para reduzir a clivagem digital que afecta as zonas rurais. Para o efeito, foram lançados cinco concursos públicos para a implantação de RNG nas zonas rurais que não são servidas por operadores privados, incluindo as regiões ultraperiféricas dos Açores e da Madeira. O projecto destina-se a maximizar a cobertura disponível por redes de banda larga de nova geração em todos os concelhos, tendo por objectivo uma cobertura mínima de 50 % da população de cada zona até 2013.
- (12) **Base jurídica:** A medida tem por base (1) a Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2008, de 30 de Julho de 2008<sup>2</sup>, (2) a Lei das Comunicações Electrónicas (Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro de 2004, (3) o Decreto-Lei n.º 123/2009 de 21 de Maio de 2009, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 258/2009, de 25 de Setembro de 2009<sup>3</sup>, (4) o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho – Regulamento geral<sup>4</sup>, (5) o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao FEDER<sup>5</sup> e o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, relativo ao FEADER<sup>6</sup>.
- (13) **Análise pormenorizada da cobertura geográfica:** As autoridades portuguesas procederam a uma análise pormenorizada das infra-estruturas e serviços de banda larga existentes<sup>7</sup>. Nas áreas objecto das medidas, existe apenas uma infra-estrutura de banda larga de base (pertencente ao operador histórico, Portugal Telecom). As autoridades portuguesas alegam que, contrariamente ao resto do país, trata-se de zonas em que o nível de concorrência e de investimento é extremamente baixo: (1) não existe qualquer infra-estrutura alternativa (como o cabo) susceptível de reforçar uma concorrência

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=993788>.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=953021>.

<sup>4</sup> JO L 210 de 31.7.2006.

<sup>5</sup> JO L 210 de 31.7.2006.

<sup>6</sup> JO L 272 de 21.10.2005.

<sup>7</sup> Estudo da OVUM, encomendado pela ANACOM em 2007.

baseada na infra-estrutura, (2) não existem desagregadores do lacete local, (3) o acesso à rede do operador histórico é exclusivamente efectuado através de acesso «bitstream», considerado o nível mais baixo na escala de investimentos<sup>8</sup>. Segundo os dados fornecidos pelas autoridades portuguesas, nas zonas objecto das medidas, a proporção média de clientes que são actualmente servidos por operadores alternativos (através de produtos de acesso «bitstream») é de apenas 1,63 % da população, sendo a parte restante dos utilizadores finais servida pelo operador histórico.

- (14) **Consulta pública:** As autoridades portuguesas verificaram e validaram os resultados da sua análise da cobertura geográfica e dos planos de investimento dos operadores privados para os próximos três anos através de um processo de consulta aberto e transparente. As autoridades portuguesas publicaram numa importante página Web<sup>9</sup> informações pormenorizadas sobre a medida projectada, incluindo a análise da cobertura geográfica, as zonas objecto da medida e dados pormenorizados sobre a intervenção pública prevista. Todos os interessados puderam, assim, apresentar as suas observações sobre a medida. A consulta efectuada junto dos operadores existentes confirmou que, nos próximos três anos, nenhum operador privado tem planos para investir em RNG nos concelhos objecto da medida.
- (15) Diversos interessados apresentaram por escrito observações sobre a medida. De forma geral, alegaram que nas zonas objecto da medida não seriam instaladas RNG em condições comerciais sem um financiamento público. No mesmo contexto, diversos concelhos forneceram informações sobre a infra-estrutura pública de que dispõem (incluindo a infra-estrutura não pertencente ao sector das telecomunicações), susceptível de ser reutilizada para a instalação da rede pelos operadores participantes no concurso. Além disso, diversos operadores, incluindo o operador histórico Portugal Telecom, concederão acesso (principalmente acesso às condutas) aos operadores que participam no concurso.
- (16) Um operador expressou a sua preocupação relativamente à intervenção pública projectada, alegando que a concessão de subvenções às RNG nalgumas zonas abrangidas pela medida era susceptível de provocar distorções da concorrência, visto que certos elementos da sua rede atravessam algumas dessas zonas. As autoridades portuguesas solicitaram que a ANACOM validasse estas afirmações. Segundo as declarações das autoridades portuguesas, a empresa que expressou preocupações não possui qualquer rede de acesso nas zonas objecto da medida (não tendo, por conseguinte, possibilidade de fornecer serviços a retalho a consumidores finais nessas zonas) e, visto que se trata de um operador de cabo, não fornece produtos de acesso por grosso a terceiros. Por outro lado, segundo as autoridades portuguesas, essa empresa também não apresentou planos de investimento credíveis ou plausíveis para um futuro próximo a três anos, nas zonas objecto da medida. Desta forma, as autoridades portuguesas consideram que a intervenção pública não provocará distorções da concorrência relativamente a este operador específico e que as zonas objecto das medidas devem ser consideradas «zonas brancas NGA», em conformidade com o ponto 68 das Orientações relativas à banda larga.

---

<sup>8</sup> «Making the ladder of investment operational», Novembro de 2004, Martin Cave.

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/ConsultaPublica/Pages/20101025\\_RNG\\_Rurais.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/ConsultaPublica/Pages/20101025_RNG_Rurais.aspx).

- (17) A autoridade reguladora nacional («ARN»), ANACOM, foi consultada com regularidade ao longo de todo o processo de concepção da medida e de selecção dos investidores, tendo sido informada das principais decisões e etapas. A ARN emitiu igualmente um parecer escrito sobre o projecto<sup>10</sup>. A ANACOM garantirá o acesso permanente de todos os prestadores de serviços a produtos activos RNG, numa base justa e não discriminatória. Além disso, a fim de garantir o reforço da concorrência também a nível da infra-estrutura, a ANACOM garantirá igualmente o acesso a produtos passivos, caso se venha a registar uma procura razoável. Será também atribuída à ANACOM a responsabilidade de supervisionar a migração dos operadores existentes para a nova infra-estrutura de fibra óptica.
- (18) **Áreas objecto da medida:** Na sequência da análise da cobertura geográfica e da consulta dos interessados, foram definidas as zonas objecto da medida, que incluirão 139 concelhos.<sup>11</sup> O principal objectivo das autoridades portuguesas consistia em alcançar uma cobertura RNG, de pelo menos 50 %, nas zonas objecto das medidas.
- (19) **Processo de concurso:** O auxílio é concedido com base em concursos públicos. Os concelhos objecto das medidas foram divididos em cinco zonas e, para cada uma delas, foi realizado um processo de concurso distinto para a implantação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações electrónicas de alta velocidade. As autoridades portuguesas seguiram os procedimentos de concurso para seleccionar o melhor proponente, em conformidade com a Directiva 2004/18/CE<sup>12</sup>.
- (20) **O critério de adjudicação** foi o da proposta economicamente mais vantajosa, em conformidade com o artigo 29.º, n.º 1, da referida directiva. Os contratos serão adjudicados por um período máximo de vinte anos. A autoridade adjudicante especificou antecipadamente os critérios de adjudicação e a ponderação relativa que atribuiu a cada critério, nomeadamente: o montante de financiamento público

---

<sup>10</sup> «Conformidade dos instrumentos dos concursos públicos para instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações electrónicas de alta velocidade com as orientações comunitárias relativas à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais à implantação rápida de redes de banda larga» de 21.1.2010 e «Parecer do ICP-ANACOM sobre as condições de acesso por grosso à rede previstas no âmbito dos concursos públicos para a instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações electrónicas de alta velocidade nas zonas Norte, Centro e Alentejo e Algarve» de 7.1.2010.

<sup>11</sup> Aguiar da Beira, Alandroal, Alcoutim, Alfândega da Fé, Alijó, Aljezur, Aljustrel, Almeida, Almodôvar, Alter do Chão, Alvaiázere, Alvito, Ancião, Arcos de Valdevez, Armamar, Arouca, Arraiolos, Arronches, Avis, Baião, Barrancos, Boticas, Cabeceiras de Basto, Calheta (R.A.M.), Calheta de S. Jorge, Carrazeda de Ansiães, Carregal do Sal, Castanheira de Pêra, Castelo de Paiva, Castelo de Vide, Castro Daire, Castro Marim, Celorico de Basto, Chamusca, Cinfães, Constância, Coruche, Corvo, Crato, Ferreira do Zêzere, Figueira de Castelo Rodrigo, Figueiró dos Vinhos, Fornos de Algodres, Freixo de Espada à Cinta, Fronteira, Gavião, Góis, Golegã, Idanha-a-Nova, Lajes, das Flores, Lajes do Pico, Mação, Macedo de Cavaleiros, Madalena, Manteigas, Marvão, Meda, Melgaço, Mértola, Mesão Frio, Miranda do Corvo, Miranda do Douro, Mogadouro, Moimenta da Beira, Monção, Monchique, Mondim de Basto, Montalegre, Mora, Mortágua, Moura, Mourão, Murça, Nisa, Nordeste, Oleiros, Ourique, Pampilhosa da Serra, Paredes de Coura, Pedrógão Grande, Penacova, Penalva do Castelo, Penamacor, Penedono, Penela, Pinhel, Ponte da Barca, Ponte de Sor, Porto Moniz, Porto Santo, Póvoa de Lanhoso, Póvoação, Proença-a-Nova, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Resende, Ribeira de Pena, Sabrosa, Sabugal, Salvaterra de Magos, Santa Comba Dão, Santa Cruz da Graciosa, Santa Cruz das Flores, Santa Marta de Penaguião, Santana, São João da Pesqueira, São Pedro do Sul, São Roque do Pico, São Vicente, Sardoal, Sátão, Sernancelhe, Serpa, Sertã, Sever do Vouga, Sousel, Tábua, Tabuaço, Tarouca, Terras de Bouro, Torre de Moncorvo, Trancoso, Valpaços, Velas, Viana do Alentejo, Vieira do Minho, Vila de Rei, Vila do Bispo, Vila do Porto, Vila Flor, Vila Nova da Barquinha, Vila Nova de Cerveira, Vila Nova de Foz Côa, Vila Nova de Paiva, Vila Nova de Poiares, Vila Viçosa, Vimioso, Vinhais, Vouzela.

<sup>12</sup> Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. JO L 134 de 30.4.2004, pp. 114-240.

requerido e o montante de financiamento privado exigido (60 %), qualidade técnica da proposta (15 %), qualidade do plano económico-financeiro(15 %) e qualidade da oferta grossista de acesso às redes (10 %).

- (21) **Orçamento e instrumentos de financiamento:** Foi identificado um défice de financiamento de 106,2 milhões de EUR, que será colmatado através de fundos públicos. Do montante total de auxílio de 106,2 milhões de EUR, 103,2 milhões de EUR serão fornecidos a partir de fundos da UE e 3 milhões de EUR a partir do orçamento nacional. O financiamento inclui a atribuição de uma verba de 26,55 milhões de EUR por ano entre 2010 e 2013. O auxílio é concedido sob a forma de uma subvenção directa.
- (22) A medida em apreço é abrangida pela medida 3.6 «*Implantação de Redes de Banda Larga de Nova Geração em zonas rurais*» integrada no Programa de Desenvolvimento Regional (PRODER/FEADER). O projecto será igualmente co-financiado pelo FEDER através do Eixo 1, «Competitividade, Inovação e Conhecimento» dos Programas Operacionais Economia Digital e Sociedade do Conhecimento. As autoridades portuguesas garantirão que não se verificará qualquer sobreposição entre as partes dos projectos co-financiadas por cada um dos fundos acima referidos.
- (23) **Intensidade do auxílio:** O financiamento público de 106,2 milhões de EUR será acompanhado de 45,4 milhões de EUR adicionais provenientes dos concorrentes seleccionados até ao final de 2013, o que se traduzirá numa intensidade de auxílio de aproximadamente 70 %. Prevê-se que o investimento total durante os 20 anos do contrato atinja 182,6 milhões de EUR.
- (24) **Objectivo de minimização do financiamento público:** Durante o processo de concurso, as autoridades adjudicantes incentivaram os participantes a analisar todas as possibilidades de utilização das infra-estruturas existentes e a reduzir os custos, o que se traduziria, em conformidade com os critérios de avaliação, numa valorização da proposta devido à menor necessidade de financiamento. Os concorrentes utilizarão as infra-estruturas disponíveis no terreno, nomeadamente dos serviços públicos de fornecimento de água, gás e electricidade e outras infra-estruturas dos concelhos, recorrendo igualmente à construção de novas condutas e postes. Além disso, as autoridades portuguesas tomaram medidas dinâmicas no sentido de promover a possibilidade de utilização da infra-estrutura existente do operador histórico, disponível nos termos do enquadramento legal aplicável às comunicações electrónicas.
- (25) **Beneficiários:** Os beneficiários directos do auxílio serão operadores de comunicações electrónicas que fornecem serviços de banda larga. Os beneficiários indirectos serão operadores de comunicações electrónicas que utilizam a nova rede para oferecerem serviços a retalho aos utilizadores finais. Os utilizadores privados e as empresas nas áreas de intervenção serão também beneficiários, visto que passarão a dispor de melhores serviços de banda larga.
- (26) **Duração da medida:** As infra-estruturas decorrentes do projecto têm uma vida útil de 20 anos e, durante esse período, o adjudicatário irá explorar a rede. Os investimentos co-financiados através do auxílio estatal notificado devem ser realizados até 31 de Dezembro de 2013, altura em que a totalidade da rede estará em pleno funcionamento.

- (27) **Tecnologia:** As autoridades portuguesas não especificaram a tecnologia no convite à apresentação de propostas, deixando ao critério dos concorrentes propor as soluções tecnológicas que consideram preferíveis para alcançar os objectivos fixados pelas autoridades portuguesas. Tal como acima explicado e em conformidade com estes objectivos, as redes beneficiárias da subvenção devem proporcionar débitos mínimos no sentido descendente de 40 Mbps e incluir uma oferta de acesso por grosso.
- (28) **Acesso por grosso:** As infra-estruturas objecto da subvenção, incluindo os seus elementos passivos e activos, serão disponibilizadas a operadores terceiros. A oferta grossista deve incluir uma oferta de acesso «bitstream» avançado, o acesso aos armários de rua, condutas<sup>13</sup>, postes e demais infra-estruturas relevantes. Além disso, a topologia de rede escolhida pelo operador seleccionado para a infra-estrutura de fibra óptica deve permitir o acesso de operadores terceiros à rede de fibra óptica com tecnologias «ponto para multi-ponto» e «ponto-a-ponto». Os operadores terceiros beneficiarão de um acesso por grosso às redes de banda larga objecto da subvenção, de forma não discriminatória, durante todo o período de vigência do contrato, ou seja, no mínimo 20 anos.
- (29) Será atribuída à ANACOM, através de um instrumento jurídico adequado adoptado pelo Governo, a responsabilidade pela supervisão da implementação dos produtos de acesso às RNG e, em especial, competências para decidir da sua revisão em conformidade com a evolução da situação regulamentar ou tecnológica.
- (30) **Avaliação comparativa:** No contrato celebrado com o concorrente vencedor está previsto um mecanismo de avaliação comparativa dos preços. Os preços do acesso por grosso serão baseados nos preços médios de serviços comparáveis noutras zonas mais concorrenciais de Portugal e da UE. A ARN e as autoridades que concedem a subvenção acompanharão e aprovarão os preços dos serviços de banda larga.
- (31) **Monitorização e mecanismo de reembolso:** A medida dará cumprimento aos procedimentos regulamentares e de controlo da UE em vigor. Aos concorrentes seleccionados será exigida a elaboração de contas separadas para a actividade objecto da subvenção, a fim de evitar subvenções cruzadas relativamente a outras actividades comerciais e de facilitar a monitorização dos níveis de lucro. As autoridades portuguesas poderão recuperar uma parte ou a totalidade da subvenção se o concorrente vencedor violar os contratos em questão. Os contratos incluirão um mecanismo de reembolso: caso os operadores seleccionados realizem lucros suplementares, deverão reembolsar parte do auxílio estatal ao Estado português. O nível dos lucros será analisado de cinco em cinco anos e, caso o lucro decorrente da exploração da rede objecto da subvenção seja superior à média registada no sector, os lucros suplementares devem ser reembolsados à autoridade que concede a subvenção, de forma proporcional à intensidade de auxílio.
- (32) **Situação do processo de concurso:** Em relação aos cinco concursos, foi apresentado um total de doze propostas por cinco concorrentes diferentes. Dos cinco concursos públicos, três ((1) Centro<sup>14</sup>, (2) Madeira<sup>15</sup> e (3) Açores<sup>16</sup>) foram adjudicados à Viatel -

---

<sup>13</sup> Tal inclui condutas novas e condutas já sob controlo do operador seleccionado nas zonas abrangidas pela medida.

<sup>14</sup> Adjudicado em 5 de Fevereiro de 2010.

<sup>15</sup> Adjudicado em 7 de Junho de 2010.

Communications Technology SA, tendo os restantes dois ((4) Norte<sup>17</sup>, e (5) Alentejo e Algarve<sup>18</sup>) sido adjudicados à DS Telecom SA. Os anúncios de concurso (ref. JO 2010/S 44-64178, JO 2010/S 44-64191, JO 2010/S 44-64205, JO 2010/S 145-222968 e JO 2010/S 145-222969) foram publicados em 4 de Março de 2010 e 29 de Julho de 2010. O investimento inicial (a efectuar até 2013) destinado a cada uma das zonas e o montante de auxílio requerido pelo respectivo concurso, que representa aproximadamente 70 % (66 % no caso dos Açores e da Madeira) do investimento inicial, foram repartidos da seguinte forma:

<b>Zona</b>	<b>Investimento inicial</b> (milhões de EUR)	<b>Auxílio requerido</b> (milhões de EUR)
Zona Centro	43,7	30,9
Zona Norte	49,9	34,9
Alentejo e Algarve	34,1	23,9
Madeira	5,5	3,6
Açores	19,4	12,9

#### **V. APRECIÇÃO DA MEDIDA: EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO**

- (33) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções». Decorre destas disposições que, para que uma medida seja considerada um auxílio estatal, devem estar reunidas quatro condições cumulativas: 1) a medida deve ser proveniente de recursos estatais, 2) deve conferir uma vantagem económica à empresa beneficiária, 3) a vantagem deve ser selectiva e falsear ou ameaçar falsear a concorrência, 4) a medida deve afectar as trocas comerciais no interior da UE.

#### Recursos estatais

- (34) A medida é em parte financiada por fundos da UE, que são considerados recursos estatais desde que se encontrem sob controlo de um Estado-Membro<sup>19</sup> e, em parte, por fundos provenientes do orçamento nacional. Por conseguinte, estão envolvidos recursos estatais.

#### Vantagem económica

- (35) *Operadores seleccionados*: Através do processo de concurso, os operadores seleccionados receberão apoio financeiro que lhes permitirá entrar no mercado e prestar serviços de banda larga de alta velocidade em condições que de outra forma não estariam disponíveis no mercado. Embora um processo de concurso

<sup>16</sup> Adjudicado em 7 de Junho de 2010.

<sup>17</sup> Adjudicado em 5 de Fevereiro de 2010.

<sup>18</sup> Adjudicado em 5 de Fevereiro de 2010.

<sup>19</sup> Ver por exemplo, decisão da Comissão no processo N 157/2006 South Yorkshire Digital Region Broadband Project, Reino Unido. JO C 80/2007.



concorrencial permita em geral reduzir o montante de apoio financeiro requerido, o auxílio permitirá também que os operadores prestem serviços extremo-a-extremo em princípio a preços mais baixos do que aqueles que cobrariam se tivessem de suportar eles próprios todos os custos, atraindo assim mais clientes do que em condições normais de mercado. Tendo em conta o que precede, será concedida uma vantagem económica ao operador seleccionado.

- (36) *Fornecedores terceiros:* Os fornecedores de serviços de comunicações electrónicas terceiros poderão oferecer os seus serviços utilizando o acesso por grosso, activo e passivo, à rede objecto da subvenção em condições abertas e não discriminatórias. Desta forma, beneficiarão também indirectamente dos recursos estatais, visto que passarão a ser clientes do operador de comunicações electrónicas seleccionado.
- (37) *Utilizadores finais:* A medida tem por objectivo melhorar a prestação dos serviços de banda larga a utilizadores profissionais e residenciais. Enquanto os utilizadores residenciais não estão sujeitos às regras em matéria de auxílios estatais, as empresas nas zonas de intervenção beneficiarão assim, em última instância, da melhoria dos serviços e da cobertura de banda larga, o que não seria disponibilizado numa base exclusivamente comercial.

#### Distorção da concorrência

- (38) A intervenção do Estado altera as condições de mercado existentes, permitindo a prestação de serviços de banda larga avançados por operadores de comunicações electrónicas seleccionados e, potencialmente, por fornecedores terceiros. Além disso, a medida irá alterar as condições de concorrência entre os utilizadores finais que aderirão provavelmente aos serviços de banda larga de alta velocidade nas zonas de intervenção e os utilizadores finais situados noutras regiões de Portugal e da UE. Portanto, o facto de passar a ser disponibilizado um serviço de banda larga melhorado, produz um efeito de distorção da concorrência.

#### Efeito sobre as trocas comerciais

- (39) Uma vez que a intervenção pode afectar fornecedores de serviços de comunicações electrónicas de outros Estados-Membros, a medida tem repercussões no comércio. Os mercados dos serviços de comunicações electrónicas estão abertos à concorrência entre operadores e prestadores de serviços que normalmente desenvolvem actividades objecto de trocas comerciais entre Estados-Membros. Além disso, a medida poderá, potencialmente, distorcer a concorrência entre os utilizadores situados nos concelhos em causa e noutras regiões da UE.

#### Conclusão

- (40) Por conseguinte, a Comissão conclui que a medida de auxílio notificada constitui um auxílio estatal na acepção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, tal como foi aliás confirmado pelo Estado-Membro na sua notificação. Tendo concluído que o projecto implica auxílios estatais, na acepção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a favor do fornecedor de serviços seleccionado, de fornecedores terceiros e de empresas, é necessário determinar se a medida pode ser considerada compatível com o mercado interno.

## VI. APRECIÇÃO DA MEDIDA: COMPATIBILIDADE

- (41) A Comissão apreciou a compatibilidade do regime nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE e à luz das *Orientações comunitárias relativas à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais à implantação rápida de redes de banda larga*<sup>20</sup>. Estas Orientações contêm uma interpretação pormenorizada do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE neste domínio da legislação em matéria de auxílios estatais.

### VI.1. O critério do equilíbrio e sua aplicação aos auxílios à implantação de redes de banda larga

- (42) Tal como descrito nos pontos 34 e 35 das Orientações relativas à banda larga, para analisar se uma medida de auxílio pode ser considerada compatível nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, a Comissão procede a uma avaliação comparativa dos efeitos positivos e negativos do auxílio, em conformidade com os critérios estabelecidos nas Orientações. Ao aplicar este critério do equilíbrio, a Comissão analisa as seguintes questões:

- (1) O auxílio tem um objectivo de interesse comum claramente definido (ou seja, o auxílio proposto permite solucionar a deficiência do mercado ou realizar outro objectivo)?
- (2) O auxílio destina-se verdadeiramente a realizar um objectivo de interesse comum? Em especial:
  - (a) A medida de auxílio é um instrumento adequado?
  - (b) O auxílio tem um efeito de incentivo, isto é, o auxílio altera o comportamento das empresas?
  - (c) O auxílio é proporcional ou, pelo contrário, a mesma mudança de comportamento poderia ser obtida com menos auxílios?
- (3) As distorções da concorrência e o efeito sobre as trocas comerciais são limitados, o que faz com que o balanço geral seja positivo?

### VI.2. Objectivo da medida

*O auxílio está em consonância com a política da UE*

- (43) A medida em análise destina-se a zonas onde não está actualmente disponível qualquer cobertura de redes de banda larga de nova geração e onde os investidores privados não planeiam implantar essa infra-estrutura num futuro próximo a três anos. Por conseguinte, o objectivo da medida está em consonância com a Agenda Digital<sup>21</sup>, que insta os Estados-Membros a utilizarem o financiamento público em conformidade com as regras da UE em matéria de concorrência e de auxílios estatais, a fim de atingir os objectivos em termos de cobertura, velocidade e adopção definidos na Estratégia Europa 2020<sup>22</sup>. Por conseguinte, a medida em apreço

<sup>20</sup> JO C 235 de 30.9.2009, p. 7.

<sup>21</sup> Uma Agenda Digital para a Europa. COM/2010/0245 f/2.

<sup>22</sup> A estratégia Europa 2020 sublinhou a importância da implantação da banda larga para a promoção da inclusão social e da competitividade na UE. A estratégia reafirma o objectivo de fazer chegar a banda larga básica a todos os europeus até 2013 e visa garantir que, até 2020, (i) todos os europeus tenham acesso a débitos de Internet muito mais elevados, superiores a 30 Mbps, e que (ii) 50% ou mais dos agregados familiares europeus sejam assinantes de ligações à Internet com débitos superiores a 100 Mbps.

prossegue objectivos estratégicos da UE claramente definidos e está também em consonância com a Secção 3.1. das Orientações relativas à banda larga.

*O auxílio é um instrumento adequado*

- (44) Portugal tem vindo a adoptar ultimamente medidas significativas no sentido de facilitar a instalação de RNG, incluindo a construção de infra-estruturas, a fixação de obrigações de concessão de acesso a infra-estruturas de serviços públicos, o reforço dos direitos de passagem e a promoção dos investimentos públicos e privados<sup>23</sup>. Outros instrumentos alternativos, como medidas centradas no lado da procura, poderiam prever a concessão de subvenções ou incentivos fiscais aos consumidores finais. No entanto, na situação existente e nestas zonas de intervenção específicas, os instrumentos alternativos (incluindo regulamentação *ex ante*) não resolveriam os problemas relacionados com a falta de oferta (inexistência de infra-estrutura) de banda larga de base ou de alta velocidade nas zonas objecto da medida e não conseguiriam garantir as vantagens económicas mais amplas proporcionadas pela disponibilização generalizada de uma rede de banda larga de nova geração. Em conformidade com os pontos 47 e 48 das Orientações relativas à banda larga, a fim de garantir o fornecimento de serviços de banda larga de alta velocidade, as autoridades portuguesas não encontraram outra alternativa se não conceder auxílios públicos para a implantação de RNG de banda larga nas zonas de Portugal objecto da medida.
- (45) A Comissão reconhece que, sem uma intervenção pública suplementar, não parece ser possível evitar a eclosão de uma nova «*clivagem digital*» entre as zonas rurais e as zonas urbanas, que conduziria à exclusão económica e social dos cidadãos e das empresas locais. Por conseguinte, na actual situação, um auxílio estatal constitui um instrumento adequado para alcançar os objectivos fixados.

*O auxílio proporciona incentivos adequados aos operadores*

- (46) No que se refere ao efeito de incentivo da medida, as Orientações relativas à banda larga estabelecem, no seu ponto 50, que deve examinar-se se o investimento na rede de banda larga em causa não teria sido efectuado dentro dos mesmos prazos sem qualquer auxílio estatal. O estudo de mercado e a consulta pública descritos nos pontos (12) a (17) garantem que, nas áreas de intervenção, não seria efectuado qualquer investimento em redes de banda larga de alta velocidade ou muito rápidas sem financiamento público, num futuro próximo a três anos; desta forma, o auxílio provoca uma alteração das decisões de investimento dos operadores. Por outro lado, tal como referido no ponto (19), os beneficiários do auxílio foram seleccionados através de um concurso público. Por conseguinte, o auxílio deve proporcionar, aos operadores seleccionados, um incentivo directo e adequado para que realizem investimentos.

**VI.3. Concepção da medida e necessidade de limitar as distorções da concorrência**

- (47) A fim de minimizar os auxílios estatais envolvidos e as distorções potenciais da concorrência, a medida notificada tem de preencher diversas condições.

<sup>23</sup>

Para elementos mais pormenorizados, consultar:

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/implementation\\_enforcement/annualreports/15threport/p1.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/implementation_enforcement/annualreports/15threport/p1.pdf).

- (a) *Estudo de mercado e consulta:* Tal como referido nos pontos (13) a (17), as autoridades portuguesas efectuaram uma análise aprofundada da infra-estrutura de banda larga existente, a fim de identificar claramente as zonas em que é necessária uma intervenção do Estado. A consulta dos operadores existentes, realizada de forma aberta e transparente, permite ter a certeza de que os fundos públicos são exclusivamente utilizados em zonas em que o investimento privado não existe nem está planeado para um futuro próximo. Ao efectuar em paralelo uma análise das condições concorrenciais e da estrutura existente nas zonas em causa e ao consultar todas as partes interessadas afectadas pela medida relevante, as autoridades portuguesas puderam reduzir ao mínimo as distorções da concorrência relativamente aos fornecedores já existentes que tinham planos de investimento num futuro próximo nessas zonas e aos que utilizam actualmente a infra-estrutura existente. A Comissão conclui que o estudo de mercado aprofundado e a análise pormenorizada da cobertura geográfica, juntamente com a ampla consulta pública realizada pelas autoridades portuguesas, limitarão qualquer distorção potencial da concorrência relativamente aos operadores existentes e reduzirão o montante de auxílio estatal exigido no âmbito da medida.
- (b) *Processo de concurso público:* As autoridades portuguesas seleccionaram os melhores concorrentes para a implantação e gestão da rede através de processos de concursos abertos, não discriminatórios e concorrenciais, em plena conformidade com os princípios aplicáveis aos contratos públicos a nível nacional e da UE. Este tipo de processos permite uma maximização do efeito dos auxílios concedidos, minimizando simultaneamente qualquer vantagem potencial proporcionada ao operador seleccionado.
- (c) *Proposta economicamente mais vantajosa:* No contexto do processo de concurso público, as autoridades portuguesas seleccionaram a proposta economicamente mais vantajosa, entre as apresentadas pelos operadores. Em conformidade com as condições do concurso público, o concorrente que apresentou a proposta em que o montante do auxílio solicitado era mais baixo recebeu uma pontuação superior na apreciação global da sua proposta. Além disso, em conformidade com a nota 55 das Orientações relativas à banda larga, para a determinação da proposta economicamente mais vantajosa, a autoridade adjudicante especificou antecipadamente a ponderação relativa que atribuiu a cada critério (qualitativo) escolhido, tal como descrito no ponto (20).
- (d) *Neutralidade tecnológica:* A medida não privilegia *ex ante* qualquer tecnologia ou plataforma de rede específica, deixando ao critério dos concorrentes a opção pelas soluções tecnológicas mais adequadas para o fornecimento de serviços de banda larga de alta velocidade aos utilizadores finais. Os concorrentes puderam propor o fornecimento dos serviços de banda larga especificados utilizando ou combinando as tecnologias que consideraram ser mais adequadas.
- (e) *Utilização de infra-estruturas existentes:* Para evitar uma duplicação de recursos desnecessária e dispendiosa, as autoridades portuguesas incentivaram os concorrentes a recorrerem a infra-estruturas já existentes e facilitaram a realização de um cadastro das mesmas, tal como anteriormente referido. Foi dada aos concorrentes a possibilidade de contribuírem com as suas infra-estruturas para o projecto notificado, nomeadamente através da utilização de produtos da Portugal

Telecom disponíveis por força do enquadramento regulamentar português. A utilização da infra-estrutura existente permitiu que os concorrentes reduzissem os seus custos de investimento e não favoreceu o operador histórico.

- (f) *Acesso por grosso*: Os operadores seleccionados terão de disponibilizar a outros operadores serviços e acesso por grosso às redes objecto da subvenção, durante todo o período de vigência do contrato, ou seja, 20 anos. Os operadores seleccionados terão de disponibilizar a outros operadores acesso a elementos da rede ou à capacidade da rede de forma aberta, transparente e não discriminatória. O acesso por grosso permite que os operadores terceiros concorram com o concorrente seleccionado (nos casos em que este último está também presente a nível retalhista), reforçando assim as possibilidades de escolha e a concorrência nas zonas abrangidas pela medida e evitando, simultaneamente, a criação de monopólios de serviços regionais.
  - (g) *Avaliação comparativa dos preços*: A fim de assegurar um acesso por grosso efectivo e de minimizar as potenciais distorções da concorrência, os preços de acesso por grosso devem basear-se nos preços médios por grosso publicados (regulamentados) que são praticados noutras zonas comparáveis e mais concorrenciais do país e da UE. Os preços por grosso na rede objecto da subvenção serão monitorizados e aprovados pela ARN, com o objectivo de os manter a um nível razoável e não discriminatório.
  - (h) *Mecanismo de reembolso destinado a evitar a sobrecompensação*: O projecto será analisado regularmente e os mecanismos de monitorização aplicados garantirão que qualquer lucro suplementar proveniente da exploração das redes será reembolsado. Desta forma, as autoridades portuguesas garantem que não será concedida uma sobrecompensação ao beneficiário do auxílio e que será minimizado *ex post* e retroactivamente o montante do auxílio inicialmente considerado necessário.
- (48) Visto que a medida se destina a apoiar a implementação de uma RNG em «zonas brancas NGA», onde já existe uma rede básica de banda larga («zona cinzenta» tradicional), devem ser preenchidas condições suplementares, tal como estabelecido no ponto 73 das Orientações relativas à banda larga. Neste contexto, as autoridades portuguesas comprovaram que:
- (i) Os serviços de banda larga fornecidos através das redes existentes não são suficientes para dar resposta às necessidades em crescimento contínuo dos cidadãos e das empresas da zona em questão e os operadores comerciais não têm incentivos comerciais suficientes para modernizar as redes existentes, tal como descrito pormenorizadamente na secção III.2.1.
  - (j) Não existem outros meios para atingir os objectivos declarados (incluindo a regulamentação *ex ante*) que provoquem menos distorções da concorrência, tal como descrito no ponto (44).
- (49) No que se refere às condições estabelecidas no ponto 79 das Orientações relativas à banda larga, as autoridades portuguesas comprovaram que se encontram preenchidas as seguintes condições:

- (k) As obrigações de acesso impostas ao operador seleccionado incluem o acesso à infra-estrutura passiva e activa por um período de pelo menos 7 anos, sem prejuízo de eventuais obrigações regulamentares semelhantes que possam ser impostas pela ARN. A obrigação de acesso imposta inclui também o direito a utilizar condutas ou armários de rua, a fim de permitir o acesso de terceiros não só à infra-estrutura activa, como também à infra-estrutura passiva. Esta obrigação não prejudica outras obrigações regulamentares semelhantes que possam ser impostas pelas ARN no mercado específico em causa, a fim de promover a concorrência efectiva ou medidas adoptadas depois do termo deste período.
- (l) Tal como referido em pormenor nos pontos (17) e (29), ao fixar as condições do acesso por grosso à rede, as autoridades portuguesas consultaram a ARN. A ARN continuará, no futuro, a regular *ex-ante* e a acompanhar de muito perto as condições de concorrência no mercado global da banda larga, bem como a impor, se for caso disso, as medidas correctivas necessárias previstas no quadro regulamentar aplicável. Além disso, a ARN, em conformidade com as obrigações regulamentares relevantes, fixará as condições de acesso nos termos das regras nacionais e da UE aplicáveis.
- (m) Tal como referido em pormenor nos pontos (27) a (30), a arquitectura RNG que vier a beneficiar de auxílios estatais permitirá a desagregação efectiva e total e será compatível com os diferentes tipos de acesso à rede susceptíveis de serem solicitados pelos operadores, incluindo produtos de acesso activo e passivo, numa base de acesso aberto por grosso. Além disso, as RNG implantadas permitirão a utilização de topologias «ponto-a-ponto» e «ponto para multi-ponto», tal como descrito no ponto (28).

#### **VI.4. As distorções da concorrência e os efeitos sobre as trocas comerciais são limitados, pelo que o saldo global é positivo**

- (50) A Comissão conclui que a medida notificada compensará uma deficiência geográfica e comercial e que se justifica, objectivamente, para abordar o problema da inexistência de serviços de banda larga de alta velocidade, devido ao facto de não ser atraente, de um ponto de vista comercial, melhorar os serviços de banda larga existentes.
- (51) Tendo em conta as características do projecto e as salvaguardas previstas pelas autoridades portuguesas, considera-se que o impacto global em termos de concorrência é positivo.
- (52) Em suma, a Comissão conclui que o efeito global da medida é considerado positivo. A medida está em consonância com os objectivos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, visto que facilita o desenvolvimento de certas actividades económicas (serviços de banda larga de alta velocidade) em certas regiões remotas e rurais. A intervenção foi concebida de forma a não provocar distorções da concorrência nem alterar negativamente as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum.

#### **VI.5. Conclusão**

- (53) A Comissão conclui que se encontram preenchidos os critérios de compatibilidade previstos nas Orientações relativas à banda larga, visto que os auxílios incluídos na

medida notificada são compatíveis com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE em articulação com as Orientações relativas à banda larga. Tendo em conta a duração do regime, a Comissão gostaria de chamar a atenção das autoridades portuguesas para as futuras revisões das Orientações relativas à banda larga, que poderão aconselhar a adopção de medidas adequadas no âmbito do regime.

## VII. DECISÃO

- (54) Com base no que precede, a Comissão decidiu, por conseguinte, que a medida de auxílio «*Banda larga de alta velocidade em Portugal*» é compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE .
- (55) Recorda-se às autoridades portuguesas que, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, são obrigadas a informar a Comissão de qualquer projecto de prorrogação ou alteração da medida.
- (56) Caso a presente carta contenha elementos confidenciais que não devam ser dados a conhecer a terceiros, a Comissão deve ser informada desse facto no prazo de quinze dias úteis a contar da data de recepção da mesma. Se não receber um pedido fundamentado nesse sentido no prazo indicado, a Comissão presumirá que existe acordo quanto à divulgação a terceiros e à publicação do texto integral da carta, na língua que faz fé, no seguinte sítio Internet:

[http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/state\\_aids\\_texts\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/state_aids_texts_pt.htm).

- (57) O pedido deve ser enviado por correio electrónico cifrado para [stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:stateaidgreffe@ec.europa.eu) ou por carta registada ou fax para:

Comissão Europeia  
Direcção-Geral da Concorrência  
Registo dos Auxílios Estatais  
Rue Joseph II, 70 03/225  
1049 Bruxelas  
Fax: +32 2 2961242

Queira Vossa Excelência aceitar os protestos da minha elevada consideração.

Pela Comissão

Joaquín ALMUNIA  
Vice-Presidente