

# **Proposta de Recomendação da Comissão Europeia sobre Redes de Nova Geração – C(2008)**

## **Resposta do Governo Português à Consulta Pública**

### **1. Comentários gerais**

De uma forma geral, a proposta de recomendação da CE merece ser positivamente acolhida, quer por ser concordante com objectivos fixados a nível nacional pelo Governo no sentido de incentivar a implementação e desenvolvimento de redes de nova geração, quer por se aproximar bastante, em especial no tocante às condições de acesso a condutas e infra-estruturas associadas, das condições estabelecidas pelo ICP-ANACOM na ORAC. Portugal encontra-se numa posição particular no que ao acesso a condutas diz respeito sendo, em certa medida, o precursor do regime que agora é recomendado, o que nos leva provavelmente a ter preocupações distintas dos países que ainda não têm este acesso regulado.

O Governo Português considera a promoção do investimento em redes de acesso de nova geração (NGA) uma prioridade estratégica para Portugal tendo por esse motivo adoptado um diploma (RCM nº 120/08) no qual não apenas estabelece as orientações a que deve obedecer a promoção daquele investimento, como define um conjunto alargado de acções a serem desenvolvidas para que sejam alcançados os ambiciosos objectivos fixados, entre os quais se inclui a adopção massificada de acessos de elevado débito à Internet e desenvolvimento de aplicações avançadas, com vista à ligação de 1 milhão de utilizadores a redes de nova geração até ao final de 2010.

Assim, embora Portugal assinale positivamente a proposta de recomendação, existem algumas questões que merecem ponderação adicional, designadamente quanto ao facto da Recomendação, para além dos operadores com PMS nos mercados supra, não considerar a sua aplicação também a entidades que, não sendo operadores de redes de comunicações

electrónicas detenham infra-estruturas relevantes a nível de rede de condutas e infra-estrutura associada.

É o caso, por exemplo, de “utilities” como as redes de distribuição de electricidade, gás, água e saneamento, independentemente de se encontrarem ou não instaladas no domínio público do Estado, regional ou municipal. Isto atendendo também a que os investimentos efectuados nessas redes foram frequentemente objecto de comparticipação estatal e que a promoção da utilização eficaz de condutas seria economicamente vantajosa, contribuiria para a sustentabilidade dos modelos de negócio dos diferentes operadores – em especial em regiões rurais e periféricas - e seria útil para os cidadãos, poupando-os a inconvenientes de ordem ambiental ou outra.

Sem prejuízo, a Recomendação poderia ter ainda mais impacto caso englobasse também outros “elementos mínimos” para uma oferta de referência de acesso a condutas definidos na deliberação do ICP-ANACOM de 17/07/2004, nomeadamente os referentes a indicadores de qualidade de serviço, níveis mínimos de qualidade de serviço para esses indicadores e penalizações em caso de incumprimento destes, aos quais é conferido pouco detalhe no Anexo II do documento submetido a consulta.

A recomendação poderia igualmente incluir expressamente uma disposição que salvaguardasse os regimes nacionais já existentes que, em matéria de acesso, sejam mais exigentes.

## **2. Comentários específicos**

### **Considerando 1**

No 1º considerando lê-se: *“The development and upgrading of high-speed networks based wholly or partly on fibre optical cable is a desirable development which will enable the provision of innovative and better broadband services. Broadband is a key Community objective for the further development of the European economy and there is therefore a need to make the transition to fibre-based access networks in an efficient but timely manner”.*

Julga-se que com melhor propriedade se leria “*The development and upgrading of high-speed networks based wholly or partly on fibre optical cable is a desirable development which will enable the provision of innovative and better broadband services. Broadband is a key Community objective for the further development of the European economy, for the benefit of European consumers, and there is therefore a need to make the transition to fibre-based access NGA networks in an efficient but timely manner*”.

A primeira alteração, atendendo ao princípio da neutralidade tecnológica, visa defender que o desenvolvimento de redes de alta velocidade não deve ser baseado apenas em fibra. A segunda alteração, tem por objectivo salientar que a implementação de NGAs deve atender também a aspectos de natureza social.

### **Considerando 2**

O considerando (2) certamente por lapso, faz referência à Recomendação da Comissão 2003/311/CE, quando se querará referir a Recomendação 2007/879/CE. Esta segunda sim, data de 17 de Dezembro de 2007 e foi publicada a 28 de Dezembro do mesmo ano.

### **Considerando 3**

No considerando (3) lê-se: “*Fibre roll-out will, at least in the short and medium term, have limited geographic coverage.*” Seria bom relevar aqui que esta não se trata de uma idiosincrasia das NGAs, mas que o mesmo aconteceu frequentemente com a disseminação de novas tecnologias, como a televisão ou a própria rede “tradicional” do serviço telefónico fixo.

Quanto ao referido neste considerando, o Governo Português gostaria de salientar a experiência nacional no âmbito do ITED e as medidas que têm vindo a ser equacionadas pelo ICP-ANACOM relativas à garantia de acesso aberto às condutas e à eliminação de barreiras verticais, com vista a promover a partilha da cablagem nos edifícios, evitar a monopolização do acesso a

edifícios e prevenir a duplicação indesejada de infra-estruturas (em linha com o considerando 3 do projecto de Recomendação).

Essas propostas estribam-se em especial nas sugestões e recomendações apontadas num estudo realizado pela Ovum<sup>1</sup> para o ICP-ANACOM sobre as condições de implementação das NGAs em Portugal e têm a ver com a consagração do direito de se instalar fibra partilhada nos edifícios, de se definirem regras claras uniformes e partilhadas de negociação com os condomínios, de existirem regras claras de propriedade e usufruto dos cabos dentro do edifício, de poder existir delegação da actividade de manutenção e operação dos cabos partilhados a apenas um operador e de existirem pontos de flexibilidade dentro dos edifícios ou em frente destes que permitam aos operadores ligarem a sua fibra até à fibra que chega às instalações do utilizador.

O Governo Português considera que todas estas são questões cuja resolução adequada é essencial para garantir o investimento, por todos os operadores, em novas redes de acesso.

### **Considerando 5**

Neste considerando, assim como ao longo do texto, considera-se que o termo “condutas” devia ser substituído por “condutas e infra-estrutura associada” de modo a abranger outros elementos, como por exemplo, sub-condutas, tubos e caixas de visita.

### **Considerando 6**

No considerando 6, onde se lê “*NRAs need to ensure that there is an appropriate migration path put in place which allows alternative operators to adapt to the new network developments. In particular, information should be shared in a timely fashion where alternative operators have undertaken investments to connect to the local loop of the SMP operator*”, melhor se leria: *NRAs need to ensure that there is an appropriate migration path put in place*

---

<sup>1</sup> <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=278427>.

*which allows alternative operators to adapt to the new network developments. In particular, information should be shared in a timely fashion where alternative operators have undertaken investments to connect to the local loop or subloop of the SMP operator”, de modo a tornar mais abrangente a informação requerida.*

### **Considerando 13**

Este considerando indica que a Recomendação não prejudica outras medidas adoptadas nos termos do Artigo 12º da Directiva Quadro relativo a partilha de recursos e bens imóveis que beneficiem de direitos de passagem ou de expropriações. Como a recomendação regula apenas o acesso a infra-estruturas de rede para instalação de NGAs, considera-se que o referido considerando deveria deixar claro que não são igualmente colocadas em causa as obrigações actualmente estabelecidas em regimes nacionais pré-existentes (como a ORAC, em Portugal) que visam o acesso a condutas para instalação de qualquer tipo de sistemas, equipamentos e demais recursos, abrangendo, portanto, todas as infra-estruturas na posse de um operador e não só as que alojam as NGAs.

### **Ponto (1)**

A proposta de Recomendação incide sobre as entidades designadas como entidades com poder de mercado significativo (PMS) em resultado de uma análise de mercados relativa ao acesso a NRA, efectuada de acordo com o artigo 16.º da Directiva Quadro (procedimento de análise de mercados).

A formulação utilizada pela CE ao se referir à “análise de mercados relativa ao acesso a NRA” não é totalmente perceptível e poderá suscitar dúvidas de interpretação, pelo que merecia clarificação.

Com efeito, não existe nenhum mercado relevante específico relativo ao acesso a NRA. Quanto muito, para os efeitos da presente proposta de Recomendação, poderão ser relevantes os mercados definidos na

Recomendação 2007/879/CE, de 28 de Dezembro, relativos ao fornecimento grossista de acesso (físico) à infra-estrutura de rede num local fixo e ao fornecimento grossista de acesso em banda larga, designados respectivamente por mercados 4 e 5 nessa Recomendação.

Nesta linha, a própria CE refere-se aos mercados 4 e 5, tanto nos considerandos como nos artigos subsequentes, pelo que deveria ser clarificado que a análise em causa se refere especificamente aos referidos mercados.

### **Ponto (3)**

No contexto das análises de mercado as ARNs devem avaliar a necessidade de se definirem mercados geográficos tendo em conta as condições concorrenciais a nível nacional e sub-nacional, nomeadamente decorrentes da instalação progressiva de NGAs e do nível de concorrência entre infra-estruturas. Trata-se de resto de uma orientação que é expressamente referida na RCM nº 120/2008.

Concorda-se assim com a necessidade de analisar, geograficamente, o nível de concorrência e se poderem definir mercados sub-nacionais, abordagem que aliás está a ser seguida pelo ICP-ANACOM e por outras ARN na análise dos mercados 4 e 5.

Com efeito, é previsível que as NRA venham a desenvolver-se prioritariamente nas zonas onde já existe alguma concorrência (zonas urbanas, de maior densidade populacional e poder de compra), o que poderá contribuir para o aumento da concorrência nessas zonas.

### **Ponto (4)**

As ARNs devem impor aos operadores com PMS no mercado 4 o acesso a condutas, a trabalhos de construção civil e a outros elementos de rede passivos necessários para a instalação de fibra óptica.

Concorda-se com este princípio que já estão em linha com a prática nacional, devendo, no entanto, ser devidamente esclarecido o que a CE entende por acesso a trabalhos de construção civil.

Tal poderia ser entendido como a “coordenação” em trabalhos de abertura de valas e instalação de condutas tendo em vista um dimensionamento correcto e a partilha da capacidade dessas infra-estruturas, em linha com o disposto no ponto 11.

No entanto, são feitas referências a “*access to [...] civil engineering works*”<sup>2</sup>, “*sharing of civil works*”<sup>3</sup> ou “*usage of other civil engineering works*”<sup>4</sup>, referências essas que nos parecem ambíguas e confusas, devendo assim ser clarificadas.

O ponto 4 prevê igualmente que, quando os operadores com PMS no mercado 4 (i) construam novas condutas, (ii) efectuem outros trabalhos de construção civil ou (iii) instalem outros elementos que não são activos, devem ser obrigados a assegurar espaço suficiente para que os outros operadores possam utilizar essas infra-estruturas.

Concorda-se com esta recomendação, aliás seguida já em Portugal no âmbito da ORAC, no que diz respeito à construção de novas condutas (onde se inclui os trabalhos de construção civil)..

Com efeito, nesta oferta está já previsto que a PTC deve remeter informação relativa à previsão de construção de novas condutas e infra-estrutura associada, com um prazo mínimo de dois meses de antecedência face à data de comunicação à autoridade municipal, devendo contemplar no seu projecto as necessidades dos beneficiários que manifestem o respectivo interesse<sup>5</sup>.

## **Ponto (6)**

Considera-se que a proposta contida neste ponto carece de melhor explicitação e detalhe, uma vez que não é totalmente perceptível o que distingue infra-estrutura nova de infra-estrutura existente. Acresce que a se parece confundir nova infra-estrutura com condutas entre os armários de rua e o edifício onde se

---

<sup>2</sup> Art. 4.º.

<sup>3</sup> Art. 20.º.

<sup>4</sup> Título do Anexo I, na página 10.

<sup>5</sup> Conforme secção 5 da ORAC.

localiza o utilizador final e infra-estrutura existente com condutas entre o repartidor principal e o armário de rua.

Parece-nos uma abordagem incorrecta ou, pelo menos, confusa, uma vez que nos troços entre os armários de rua e o edifício onde se localiza o utilizador final poderão existir quer novas condutas quer condutas construídas há muito tempo, o mesmo se passando nos troços entre os armários de rua e o edifício onde se localiza o utilizador final.

Pode admitir-se que o risco envolvido na construção de infra-estrutura aumenta à medida que essa construção se aproxima do utilizador final, uma vez que se reduz o número de utilizadores finais a partilhar essa infra-estrutura.

Também é admissível que o risco envolvido na construção de infra-estruturas num ambiente de concorrência seja superior ao risco envolvido nessa construção num período em que existia um monopólio neste sector.

Esse risco será minimizado caso exista coordenação na construção de novas condutas em que seja tido em conta o interesse manifestado pelos beneficiários.

### **Ponto (9)**

Os operadores com PMS devem ser obrigados a publicar, no prazo de seis meses, ofertas de referência para todos os serviços relevantes previstos na recomendação (acesso a condutas, a trabalhos de construção civil e a outros elementos de rede passivos necessários para a instalação de infra-estrutura concorrente e, em particular, de fibra óptica). O operador com PMS deve fornecer informação relativa a localização das condutas e respectiva capacidade, devendo os processos para recolha e acesso a essa informação ser especificados pelas ARNs tendo em conta as necessidades do mercado.

Concorda-se com o princípio proposto, o qual é já aplicável em Portugal, no contexto da ORAC.

No caso da localização das condutas, é de referir que em Portugal encontra-se já em utilização uma base de dados da PTC através da qual os operadores

podem identificar o traçado da rede de condutas existentes, incluindo as respectivas caixas de visita.

O prazo fixado em (9) parece-nos porém, com base na experiência portuguesa, manifestamente desadequado para a disponibilização de ofertas de referência que, abrangendo as redes de acesso, integrem toda a informação prevista neste ponto. Quanto a este aspecto basta atender ao tempo decorrido desde que no quadro da ORAC foi ordenada a elaboração de um cadastro das condutas com o mesmo grau de informação que aqui está contemplado.

### **Ponto (10)**

Os operadores com PMS devem disponibilizar aos interessados informação relativa aos planos de alteração da sua rede de acesso em moldes adequados, de forma a permitir a estes últimos o planeamento e coordenação do investimento, devendo as ARNs definir o formato e o nível de detalhe dessa informação.

Esta é uma questão que será necessário acautelar no contexto da migração para as NGAs, parecendo-nos positiva a sua inclusão na proposta de Recomendação.

### **Ponto (11)**

As ARNs devem facilitar e encorajar a partilha de projectos de construção civil entre o operador com PMS e os restantes operadores quando são efectuados novos investimentos com o objectivo de substituir ou instalar cabos, condutas ou outra infra-estrutura.

Concorda-se com o princípio proposto, sendo no entanto de ressaltar a necessidade de clarificar a questão do acesso a trabalhos de construção civil, conforme anteriormente explicitado.

Deve ser igualmente clarificado a quem se dirige este ponto, se apenas aos operadores com PMS se a qualquer operador. Note-se, a este propósito que, no quadro actual, a imposição de obrigações de partilha de infra-estrutura a

operadores sem PMS não é possível, a não ser em condições excepcionais (situação esta em revisão no quadro regulamentar comunitário).

Poderão, eventualmente, ser incluídos no âmbito desta recomendação os regulamentos de câmaras municipais para a instalação de infra-estruturas de telecomunicações no domínio público e que previam a coordenação por parte dos operadores, inibindo novas construções no mesmo local por períodos de tempo alargados.

### **Ponto (12)**

As ARNs devem promover a instalação de fibra óptica em novas construções em vez que pares de cobre, devendo rever as obrigações regulamentares para evitar o efeito indesejável de forçar os operadores a instalar pares de cobre em vez de pares de fibra óptica.

Concorda-se com o princípio proposto.

### **Ponto (13)**

As ARNs devem facilitar a cooperação relativa à instalação e partilha de infra-estrutura de NGAs no interior dos edifícios, por forma a permitir que os utilizadores finais possam ter possibilidades de escolha.

É positiva a inclusão deste princípio na proposta de Recomendação, uma vez que é necessário garantir que o acesso a edifícios não constitua uma barreira à concorrência e não limite as opções de escolha por parte dos utilizadores finais. Julga-se que a formulação parece um pouco fraca e genérica, o que poderá dever-se, por um lado, às várias possibilidades de implementar este princípio e, por outro lado, ao facto de, como anteriormente referido, não se poder impor, no quadro actual, e salvo condições excepcionais, obrigações de partilha de infra-estrutura a operadores sem PMS.

Neste sentido, assinala-se que as infra-estruturas dentro dos edifícios são reguladas, no plano nacional, pelo universo ITED (Decreto –Lei n.º 59/2000 de 19 de Abril e respectiva norma técnica, “Manual ITED”). Trata-se de uma infra-estrutura de telecomunicações, detida em compropriedade pelos proprietários

do edifício em causa e sobre a qual o ICP-ANACOM, no âmbito das propostas de acção enviadas ao Governo em cumprimento da RCM 120/2008, propôs, à semelhança de resto do que se passa em França, que pudesse recair uma regulação simétrica, que o mesmo é dizer, independente/dissociada de uma declaração de PMS.

Esta matéria é referida no ponto 3.4.1.1. (página 14 da Exposição de Motivos), porém, apesar da referência ao caso francês, parece resultar a intenção da Recomendação associar a obrigação de acesso no *“inside –building”* a uma avaliação de PMS (regulação assimétrica). De modo que seria importante que a mesma Recomendação salvaguardasse que nos casos (ou nos Estados) em que o mesmo objectivo (garantir o acesso) é assegurado por outra via que não a da regulação assimétrica, tais soluções são igualmente legítimas.

### **Anexo I: Princípios tarifários para o acesso a condutas, a trabalhos de construção civil e a outros elementos de rede passivos**

Apenas um comentário geral ao Anexo I, para referir que se considera que o nível de detalhe será porventura excessivo para uma Recomendação da CE, limitando desnecessariamente o espaço de manobra das ARN, o qual deve por princípio ser amplo suficiente para garantir a adequação das medidas adoptadas aos circunstancialismos de cada realidade nacional.

### **Anexo II: Acesso equivalente**

Manifesta-se uma posição de concordância em relação à necessidade de ser garantido o acesso equivalente, seja interna ou externamente, à infra-estrutura passiva do operador histórico, com PMS nos mercados de acesso, ainda que se admita que a questão não deva ser abordada com um nível de detalhe tão profundo quanto o que é proposto neste Anexo..