

Nota explicativa que acompanha a proposta de revisão das Orientações relativas à banda larga

O objetivo da presente nota é clarificar os objetivos e o âmbito de aplicação da proposta de revisão das Orientações relativas às regras em matéria de auxílios estatais para as redes de banda larga («Orientações relativas à banda larga»).

As redes de comunicações eletrónicas eficazes, fiáveis e seguras são elementos essenciais que sustentam a transformação digital da UE. São cruciais para colmatar o fosso digital e para ligar regiões remotas e escassamente povoadas da UE e para contribuir para uma economia mais competitiva e sustentável. O impacto da pandemia de COVID-19 na economia e na sociedade acentuou a já crescente necessidade de conectividade das pessoas, das empresas e das instituições públicas e deixou claro que as redes de comunicações eletrónicas desempenham um papel crucial na recuperação da crise e na promoção da resiliência da UE.

As atuais Orientações relativas à banda larga foram adotadas em 2013. Estabelecem critérios específicos para a atribuição de fundos públicos, com o intuito de minimizar o impacto na concorrência decorrente da implantação de redes de comunicações eletrónicas nas áreas mais necessitadas e procuram garantir que o apoio público conduz a infraestruturas modernas que aumentam o bem-estar dos consumidores e reduzem a clivagem digital nos casos em que os operadores comerciais não têm incentivos para investir, evitando simultaneamente a evicção do investimento privado, o subvencionamento de monopólios locais e a discriminação de determinadas tecnologias.

As Orientações relativas à banda larga de 2013 foram objeto de uma [avaliação](#) para determinar se continuavam a ser adequadas à sua finalidade. Os resultados da avaliação constam do documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD) publicado em 7 de julho de 2021. A avaliação mostrou que as orientações constituíram um quadro adequado, tendo apoiado os Estados-Membros na consecução dos objetivos da Agenda Digital para a Europa e da Estratégia Europa 2020. Mostrou igualmente que as orientações em vigor exigem algumas melhorias para refletir a evolução da tecnologia e do mercado, a fim de melhor acompanhar os investimentos necessários nos próximos anos, de uma forma compatível com o mercado interno. Isto é especialmente verdadeiro no contexto da recuperação da pandemia. Além disso, a avaliação revelou a pertinência de estabelecer novos objetivos políticos neste contexto. Estes incluem o apoio à transição digital, a contribuição para a realização dos [objetivos da Sociedade Europeia a Gigabits](#) e a aplicação das [Orientações para a Digitalização](#). As redes de banda larga são também essenciais para alcançar os objetivos de sustentabilidade. Por conseguinte, a revisão terá por objetivo atualizar as regras em vigor à luz da necessidade permanente de assegurar a compatibilidade com o mercado interno, tendo em conta as políticas relevantes e a evolução do mercado.

As disposições das Orientações relativas à banda larga são complementadas pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria («RGIC»), que estabelece *ex ante* as condições de compatibilidade com base nas quais os Estados-Membros podem aplicar medidas de auxílio estatal sem delas dar notificação prévia à Comissão. Em 23 de julho de 2021, a Comissão adotou uma [alteração do RGIC](#) para acompanhar o novo quadro financeiro plurianual e facilitar certas medidas de auxílio relacionadas com a recuperação. A alteração inclui disposições relativas às redes fixas de banda larga e às redes móveis 4G e 5G. As disposições do RGIC relativas às redes de banda larga não estão abrangidas pela presente consulta.

As secções que se seguem apresentam uma visão global das principais alterações consideradas pela Comissão nesta fase do processo de revisão. O texto do projeto de orientações proposto para consulta não é definitivo e será reavaliado à luz das opiniões e dos elementos de prova recebidos no decurso da presente consulta.

Alterações propostas no projeto de texto de revisão das Orientações relativas à banda larga

A revisão das Orientações relativas à banda larga baseia-se, em grande medida, nos resultados, nos elementos de prova e nos dados recolhidos no contexto da avaliação, em conjugação com a experiência de mercado da Comissão e com a experiência decorrente da sua prática decisória.

O projeto de revisão inclui, nomeadamente, as seguintes alterações:

- (i) Alinhamento do limiar de intervenção para o apoio público às redes fixas a gigabits com a evolução atual e prevista da tecnologia e do mercado;
- (ii) Orientações sobre o apoio à implantação de redes móveis;
- (iii) Nova categoria de possível auxílio sob a forma de medidas do lado da procura que apoiem a aceitação de redes fixas e móveis (vales).
- (iv) Orientações relativas à utilização, por parte de um operador, dos seus próprios recursos para a conexão à infraestrutura financiada por fundos públicos para a prestação de serviços fora da zona para a qual o auxílio foi concedido;
- (v) Adaptação das obrigações de acesso grossista de modo a refletir o progresso tecnológico;
- (vi) Clarificação de certos conceitos, como o mapeamento, uma consulta pública e um processo de seleção, bem como um mecanismo de reembolso (*claw-back*).

O objetivo das alterações que são objeto da presente consulta é assegurar que as Orientações relativas à banda larga têm devidamente em conta a evolução atual e prevista da tecnologia e do mercado e as prioridades da Comissão. As alterações propostas visam refletir as crescentes necessidades de conectividade dos utilizadores finais e clarificar as condições em que os Estados-Membros podem conceder apoio, em especial no que diz respeito à existência de deficiências do mercado e aos resultados que as redes têm de alcançar. Ao clarificar as regras aplicáveis e, em especial, as condições de compatibilidade que a Comissão aplica, a revisão irá aumentar a segurança jurídica e facilitar a aplicação de medidas de auxílio, limitando simultaneamente ao mínimo as possíveis distorções da concorrência.

Em especial, o apoio estatal à implantação de infraestruturas móveis e de medidas do lado da procura tem, até agora, sido avaliado diretamente ao abrigo do TFUE, utilizando os princípios de compatibilidade dos auxílios estatais e remetendo, por analogia, para as Orientações relativas à banda larga. As novas disposições clarificarão as condições de compatibilidade que a Comissão aplica a estas medidas e terão em conta a evolução do mercado também reconhecida nos novos objetivos de conectividade da UE, que exigem que, até 2025, todas as zonas urbanas e todas as principais vias de transporte sejam abrangidas pelas redes 5G e, até 2030, que todas as zonas povoadas sejam abrangidas pela 5G, bem como uma maior aceitação pelos utilizadores finais dos serviços fixos e móveis.

- **Alinhamento do limiar de intervenção para o auxílio às redes fixas com a evolução atual e prevista da tecnologia e do mercado**

As orientações propostas facilitarão a implantação de redes fixas eficientes, de forma orientada e sustentável, em zonas em que é improvável que os operadores privados invistam ou proporcionem o nível adequado de infraestruturas para satisfazer as necessidades em constante evolução dos clientes, nomeadamente nas zonas rurais e remotas.

Neste contexto, as alterações propostas consistem na fixação de um novo limiar de intervenção de 100 Mbps para a velocidade de descarregamento, com o objetivo de atingir uma velocidade de descarregamento de 1 Gbps. Nas zonas em que as redes existentes não conseguem fornecer uma velocidade de descarregamento de 100 Mbps, a nova rede terá de aumentar adequadamente (para o dobro ou o triplo) a velocidade de descarregamento e aumentar suficientemente a velocidade de carregamento em comparação com a infraestrutura existente. Nas zonas em que existe, ou está prevista, pelo menos uma rede fornecendo uma velocidade de descarregamento de 100 Mbps, a nova rede terá de, pelo menos, triplicar a velocidade de descarregamento e aumentar suficientemente a velocidade de carregamento em comparação com a infraestrutura existente. Nas zonas em que existem, ou estão previstas, pelo menos duas redes fornecendo uma velocidade de descarregamento superior a 100 Mbps, a nova rede financiada por fundos públicos terá de fornecer, pelo menos, 1 Gbps de velocidade de descarregamento.

Além disso, tendo em conta a cada vez mais premente necessidade de uma maior velocidade de carregamento, as orientações preveem a possibilidade de investir para satisfazer as necessidades demonstradamente não satisfeitas dos utilizadores finais de uma velocidade de carregamento de até 1 Gbps.

- **Auxílios para a implantação de redes móveis**

As alterações propostas incluem novas disposições para a implantação de redes móveis, clarificando os princípios de compatibilidade.

A abordagem aproveita as regras e os princípios aplicáveis às redes fixas e segue a prática decisória.

Um beneficiário privado será selecionado através de um processo de seleção concorrencial, em conformidade com os princípios e o espírito das regras em matéria de contratos públicos e no respeito do princípio da neutralidade tecnológica.

A intervenção do Estado limitar-se-á às áreas em que tenham sido identificadas deficiências do mercado através do mapeamento e da consulta pública e com base em critérios que os Estados-Membros considerem adequados para responder às necessidades dos utilizadores finais, em especial a rapidez. A presente consulta pública dá às partes interessadas a oportunidade de se pronunciarem sobre este ponto. A Comissão procura obter observações especificamente sobre quais devem ser os critérios pertinentes e os valores correspondentes necessários para identificar as deficiências do mercado nas redes móveis, designadamente em termos de velocidade, e, simultaneamente, para atenuar os riscos de distorção da concorrência.

A fim de assegurar o efeito de incentivo do auxílio estatal, a infraestrutura objeto de auxílio não será tida em conta para cumprir as obrigações de cobertura decorrentes das condições associadas ao direito de utilização do espectro. Os auxílios estatais não podem ser utilizados para cumprir essas obrigações, uma vez que não são suscetíveis de ter um efeito de incentivo e, por conseguinte, de serem compatíveis com o mercado interno. Os auxílios estatais podem, contudo, ser concedidos para fornecer uma qualidade de serviço superior aos requisitos previstos nessas obrigações.

A nova rede terá de assegurar melhorias significativas em comparação com as redes existentes em termos de disponibilidade dos serviços móveis, capacidade, velocidade e concorrência. Por exemplo, considerar-se-á que as redes autónomas 5G asseguram uma melhoria significativa em comparação com as gerações anteriores e com as redes 5G não autónomas.

Por último, o acesso efetivo e totalmente aberto à infraestrutura apoiada terá de ser garantido a todos os requerentes de acesso em condições equitativas e não discriminatórias.

- **Auxílio sob a forma de medidas do lado da procura que apoiem a aceitação de redes fixas e móveis (vales)**

Há várias medidas do lado da procura que são suscetíveis de apoiar a aceitação de serviços fixos ou móveis. As orientações propostas analisam estas possibilidades, reconhecendo que algumas delas podem não constituir auxílios estatais – por exemplo, medidas gerais, como campanhas de informação ou agregação da procura que não visem operadores específicos. Para as medidas que constituem um auxílio, as orientações propostas refletirão a prática decisória e codificarão os critérios de compatibilidade para as duas formas mais frequentes de intervenção do lado da procura, a saber, os vales sociais e os vales de conectividade.

Os vales sociais serão considerados compatíveis quando incentivam consumidores em situações de fragilidade (por exemplo, indivíduos/famílias com baixos rendimentos ou categorias específicas de utilizadores finais, como os estudantes) a adquirir ou manter serviços de banda larga fixos e/ou móveis de qualidade adequada, se estiverem reunidas determinadas condições, incluindo a observância do princípio da neutralidade tecnológica.

Os vales de conectividade que promovem a aceitação de uma categoria específica de serviços para os quais existe falta de procura podem dirigir-se tanto aos consumidores particulares como aos utilizadores finais empresariais. Os vales de conectividade serão considerados compatíveis se promoverem a adesão a serviços fixos e móveis de qualidade adequada, caso estejam reunidas determinadas condições, nomeadamente se os regimes forem limitados no tempo, proporcionais e tecnologicamente neutros.

Para ambos os tipos de vales, terá de ser criado um registo em linha – aberto e transparente – dos fornecedores elegíveis (ou um método alternativo equivalente) a partir do qual os consumidores e as empresas possam escolher livremente o seu prestador de serviços, a fim de garantir a abertura, a transparência e a natureza não discriminatória da medida.

- **Orientações relativas à utilização, por parte de um operador, dos seus próprios recursos para a conexão à infraestrutura financiada por fundos públicos para a prestação de serviços fora da zona para a qual o auxílio foi concedido («extensões privadas»)**

As alterações propostas visam clarificar que são permitidas as extensões privadas por parte dos requerentes de acesso. No caso do beneficiário do auxílio, essas extensões privadas são permitidas, a menos que no mapeamento e na consulta pública se demonstre que tal criaria uma grave distorção da concorrência. Pode verificar-se uma grave distorção da concorrência se, por exemplo, a) a extensão privada conduzir a uma zona adjacente que já é servida por, pelo menos, duas redes que fornecem uma velocidade comparável à da rede financiada por fundos públicos, ou b) houver pelo menos uma infraestrutura comparável na zona adjacente que tenha entrado em funcionamento menos de cinco anos antes de a rede financiada por fundos públicos entrar em funcionamento. Se se verificar o disposto nas alíneas a) ou b), a extensão privada para a zona adjacente só poderá ser permitida dois anos após a entrada em funcionamento da rede subvencionada pelo Estado.

- **Adaptação das obrigações de acesso grossista de modo a refletir o progresso tecnológico**

As atuais Orientações relativas à banda larga exigem um acesso grossista efetivo às redes fixas financiadas por fundos públicos (incluindo a desagregação física total e a desagregação «virtual») para reforçar a concorrência e evitar a criação de monopólios regionais com fundos públicos.

No entanto, o custo da concessão desse acesso pode aumentar o montante final do auxílio concedido. A fim de reduzir os custos, as orientações propostas preveem algumas exceções e diferenciam os tipos de produtos de acesso grossista a oferecer pelas redes de acesso fixas subvencionadas em função da situação concorrencial numa determinada zona de intervenção. Neste contexto, em zonas com concorrência limitada, serão aplicáveis obrigações de acesso menos rigorosas, ou seja, o acesso local virtual desagregado (VULA - *Virtual Unbundled Local Access*) em vez da desagregação física. Em contrapartida, nas áreas competitivas, a prática das atuais orientações permanecerá inalterada e terá sempre de ser oferecido um acesso físico total e efetivo.

Para as intervenções de apoio às redes de acesso móveis, a rede financiada pelo Estado tem de oferecer a maior gama possível de produtos de acesso grossista, incluindo, entre outros, o acesso em

fluxo contínuo de dados (*bit-stream access*), o acesso a postes/mastros/torres e, à medida que forem ficando disponíveis, os produtos de acesso necessários para explorar as características mais avançadas das redes 5G e das futuras gerações móveis. O acesso efetivo pode incluir o acesso a componentes da rede que não tenham sido financiados por fundos públicos mas que são necessários para que o requerente de acesso preste os seus serviços.

Para as intervenções nas redes intermédias, a rede financiada pelo Estado tem de assegurar o acesso em fluxo contínuo de dados e o acesso a postes/mastros/torres, condutas e fibra escura.

- **Clarificações e orientações adicionais sobre determinados conceitos, tais como: mapeamento, consulta pública, processo de seleção, fixação dos preços do acesso grossista, mecanismo de reembolso**

Mapeamento

As novas orientações incluirão um novo anexo com orientações sobre a forma de realizar o mapeamento, tanto para as redes de acesso fixas como móveis. A metodologia baseia-se principalmente na vasta experiência adquirida pela Comissão com a avaliação dos processos relativos à banda larga. Baseia-se igualmente no trabalho realizado pelo ORECE (Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas), em cooperação com a Comissão, para o desenvolvimento de orientações destinadas a «assistir as autoridades reguladoras nacionais na aplicação coerente dos levantamentos geográficos sobre a implantação de redes», nas «Orientações do ORECE em matéria de redes de elevada capacidade» e em projetos anteriores realizados pela DG CNECT em cooperação com a DG COMP em matéria de levantamento das redes de banda larga.

Consulta pública

As orientações propostas visam fornecer orientações e esclarecimentos adicionais sobre a forma de realizar uma consulta pública. As orientações propostas clarificam, designadamente, o prazo para uma consulta pública (pelo menos 30 dias) e o prazo dentro do qual os Estados-Membros têm de lançar um processo de seleção ou iniciar a aplicação da medida no caso de modelos de investimento direto. Além disso, fornecem uma metodologia para a avaliação e o acompanhamento dos futuros planos de investimento privado.

Processo de seleção aberto

As orientações propostas consideram a utilização de requisitos ambientais ou energéticos entre os critérios qualitativos. As alterações visam clarificar que os critérios qualitativos também podem dizer respeito a critérios ambientais e energéticos que reflitam os objetivos políticos estabelecidos.

Fixação dos preços do acesso grossista

As orientações propostas clarificam o âmbito de aplicação das várias metodologias (preço publicado, preço regulamentado, preço baseado nos custos). Codificam igualmente a prática decisória nos casos em que não existe um padrão de referência adequado nem um produto regulamentado e clarificam o papel do montante do auxílio na determinação do preço grossista.

Mecanismo de reembolso

As orientações propostas clarificam as regras do mecanismo de reembolso e reduzem o limiar para a sua aplicação (de 10 milhões de EUR para 5 milhões de EUR).