

Exma. Senhora
Presidente da ANACOM – Autoridade
Nacional de Comunicações
Professora Doutora Fátima Barros
Av. José Malhoa, 12
1099-017 Lisboa

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
ANACOM- S054258/2015	24-07-2015	S-AdC/2015/2799	21-09-2015

Assunto:	Parecer da AdC sobre o sentido provável de decisão relativo ao mercado grossista de teledifusão para a entrega de conteúdos a utilizadores finais
-----------------	--

1. Na sequência do VI ofício em referência, de 24 de julho de 2015, a Autoridade da Concorrência (AdC) regista a adoção pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) do sentido provável de decisão relativo ao *mercado grossista de teledifusão para a entrega de conteúdos a utilizadores finais*.
2. No referido sentido provável de decisão, a ANACOM identifica, a nível retalhista, o *mercado retalhista de televisão gratuita para o utilizador final* (prestado através da teledifusão digital terrestre – TDT – em complemento com o Direct to Home – DTH – nas áreas não cobertas pela teledifusão terrestre).
3. Adicionalmente, assumidamente sem a pretensão de “*definir rigorosamente as fronteiras do mercado geográfico e de produto, nem avaliar o poder de mercado significativo [...], a nível grossista e retalhista*”, a ANACOM identifica o *mercado retalhista de televisão por subscrição*, o qual considera sucedâneo do mercado de difusão televisiva através de redes de distribuição por cabo que foi identificado na análise que realizou em 2007.
4. A ANACOM analisa o *mercado retalhista de televisão por subscrição* de forma a avaliar se as expetativas relativas ao desenvolvimento deste mercado, identificadas pelo regulador setorial na análise de mercado de 2007, se vieram a concretizar. Conclui a ANACOM, na presente análise, que as suas expetativas relativas ao incremento de concorrência foram concretizadas, sendo este mercado concorrencial na opinião do regulador setorial.
5. Sem prejuízo, considera igualmente que o *mercado retalhista de televisão por subscrição* merece um acompanhamento periódico, uma vez que em determinados concelhos – sobretudo naqueles onde não existe cobertura de redes de distribuição por cabo – a quota de mercado da MEO é elevada e terá tendência a aumentar – ao contrário do verificado em concelhos localizados, por exemplo, na área da Grande Lisboa, onde a elevada quota de mercado da NOS tem vindo a diminuir. Adicionalmente, menciona não ser possível excluir a possibilidade de existirem problemas em mercados relacionados, nos quais a ANACOM não terá poderes de intervenção (v.g. mercado de acesso e negociação de conteúdos).



6. No que concerne ao *mercado retalhista de televisão gratuita para o utilizador final*, a ANACOM conclui que, atendendo às características específicas do mercado retalhista em questão, nomeadamente a inexistência de contratação ou pagamento do serviço pelo utilizador final, as condições de prestação do serviço retalhista resultam diretamente das condições existentes no mercado grossista conexo.
7. A nível grossista, a ANACOM identifica – como sendo conexo ao mercado retalhista de televisão gratuita para o utilizador final – o *mercado grossista de TDT de canais televisivos de acesso não condicionado livre*, incluindo não só a oferta em TDT como também a cobertura complementar em DTH. Conclui, ainda, que este mercado tem um âmbito geográfico correspondente ao território nacional¹.
8. A análise efetuada a este mercado grossista leva a ANACOM a concluir (i) que o mesmo cumpre os critérios que determinam a suscetibilidade de imposição de regulação *ex-ante* nos mercados grossistas; e (ii) que a MEO detém uma posição de poder de mercado significativo (PMS) resultante, entre outros aspetos considerados, da quota de mercado de 100% daquele operador neste mercado grossista.
9. Em linha com a conclusão alcançada, são impostas à MEO² as obrigações de não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações, de transparência, de separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação, de controlo de preços e contabilização de custos e de reporte financeiro.
10. A este propósito, a ANACOM esclarece que as obrigações impostas em 2007, no âmbito da análise ao mercado grossista de fornecimento de serviços de difusão televisiva através de redes analógicas terrestres, caducaram por falta de objeto, uma vez que o mercado em questão deixou de existir com o *switch off* da rede de difusão terrestre analógica.
11. A ANACOM entende que não é necessário impor uma obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos, considerando suficientes as disposições relativas ao acesso ao serviço de teledifusão previstas na lei e decorrentes do concurso público relativo ao MUX A.
12. No que concerne à obrigação de controlo de preços e contabilização de custos, a ANACOM considera necessário especificar essa obrigação no sentido de ser cumprido o princípio da orientação dos preços para os custos, por forma a garantir ao regulador uma capacidade de intervenção adequada perante eventuais situações de margens excessivas praticadas ou a praticar pela MEO.

Definição de mercados

13. A nível retalhista, atentas as atuais condições da oferta de TDT, a AdC partilha do entendimento da ANACOM quanto à atual não existência de substituíbilidade entre o serviço retalhista de televisão gratuita e o serviço retalhista de televisão por subscrição, concordando-se, por conseguinte, que tais ofertas integram mercados relevantes distintos.
14. Sem prejuízo, reitera-se que, conforme concluído no estudo da AdC sobre a Televisão Digital Terrestre em Portugal, a desejável concretização de uma oferta de TDT de acesso livre mais completa e que se aproxime das ofertas de televisão por subscrição, em termos do número de canais e funcionalidades, é suscetível de poder vir a *“constituir uma fonte de pressão concorrencial sobre a televisão por subscrição, e sobre as ofertas em pacote assentes neste serviço, com efeitos positivos ao nível dos preços e da qualidade dos*

¹ Atendendo a que o serviço grossista em causa é prestado nas mesmas condições em todo o território nacional, a que acresce o facto do direito de utilização de frequências (DUF) atribuído à MEO pela ANACOM ter uma abrangência nacional.

² Acrescendo às obrigações já impostas no âmbito do direito de utilização de frequências atribuído à MEO.

serviços prestados, sobretudo em cenários de aumento do nível de concentração do mercado”.

15. Nesse sentido, independentemente da existência ou não de substituíbilidade entre os dois serviços indicados, entende-se que a concretização de uma melhoria significativa na oferta de TDT de acesso livre, nomeadamente no que diz respeito ao número de canais e funcionalidades, é desejável, não apenas na perspetiva dos utilizadores finais da plataforma, mas também de um ponto de vista concorrencial. De facto, uma oferta de TDT de acesso livre melhorada poderá contribuir para um aumento da pressão concorrencial existente no mercado de televisão por subscrição e, conseqüentemente, para uma atenuação das aparentes fragilidades concorrenciais identificadas nesse mercado.
16. Será assim de reiterar a relevância da obtenção de uma oferta de acesso livre apelativa para os utilizadores e que garanta um verdadeiro sucesso da plataforma de TDT em Portugal, considerando-se que a análise de mercado em consideração deverá ponderar, sempre que possível, nomeadamente por via da imposição de obrigações regulamentares grossistas e dentro das possibilidades de intervenção da ANACOM, o objetivo de introduzir melhorias no serviço retalhista de televisão gratuita suportado na TDT.
17. No que diz respeito à definição do mercado grossista de TDT gratuito para os utilizadores finais, quer do ponto de vista do produto, quer do ponto de vista geográfico, entende-se que a metodologia adotada pela ANACOM é adequada e genericamente coerente com a aplicação da metodologia do Direito da Concorrência.
18. Em particular, concorda-se que o *switch off* da teledifusão analógica terrestre tornou a substituíbilidade deste serviço pela TDT, unidirecional, total e obrigatória.

Avaliação de PMS

19. Tendo em consideração que: (i) a MEO detém uma quota de 100% no mercado grossista de TDT gratuito para os utilizadores finais; (ii) é previsível que, no curto e médio prazo, a MEO continue a ser o único fornecedor do serviço grossista em consideração; (iii) os operadores de televisão detêm um contrapoder negocial significativamente reduzido; e (iv) a MEO detém uma posição significativa no mercado de televisão por subscrição, o que é passível de redundar em potenciais incentivos à adoção de práticas abusivas de desvio de clientes para o mercado da televisão por subscrição; concorda-se com a conclusão da ANACOM de que a MEO detém uma posição dominante no mercado grossista de TDT gratuito para os utilizadores finais, traduzida na existência de PMS.

Imposição de obrigações

20. No que concerne às obrigações impostas à MEO no âmbito da presente análise de mercado, entende-se que a sua necessidade, adequação e proporcionalidade foi demonstrada pela ANACOM.
21. Em particular, no que diz respeito à especificação da obrigação de controlo de preços, nomeadamente através da imposição do cumprimento do princípio da orientação dos preços para os custos, partilha-se do entendimento da ANACOM de que a obrigação em questão é adequada. De facto, atendendo às características do mercado em causa e ao constante no sentido provável de decisão da ANACOM sobre as conclusões da investigação aprofundada aos custos e proveitos do serviço de TDT prestados pela MEO, entende-se que, na ausência de uma obrigação de orientação para os custos dos preços do serviço grossista de teledifusão digital, a MEO pode vir a ter incentivos e condições para praticar preços excessivos.
22. Sem prejuízo, releva-se a existência de algumas reservas quanto à conclusão da ANACOM de que não será adequado ou necessário impor obrigações de acesso e utilização de recursos de rede específicos no âmbito da presente análise de mercados, para além daquelas que já decorrem da lei e do DUF atribuído à MEO.

23. Em concreto, tendo a AdC concluído que é desejável disponibilizar na TDT em sinal aberto um maior número de canais televisivos e tendo sido apurado, no âmbito da consulta pública sobre o futuro da TDT levada a cabo pela ANACOM e pela ERC, que existe interesse por parte dos cidadãos no surgimento de canais televisivos adicionais, bem como existem agentes potencialmente interessados em lançar novos serviços de programas, considera-se que seria adequado³ do ponto de vista da promoção da concorrência no mercado ponderar, neste âmbito, a imposição à MEO de uma obrigação de dar acesso ao serviço grossista aos operadores que venham a preencher todas as condições para serem difundidos nessa plataforma (e não apenas aos canais televisivos definidos no DUF atribuído à MEO).
24. A este respeito, note-se que, sendo verdade que a MEO poderá ter incentivos em permitir o acesso de operadores de televisão ao MUX A⁴, é também verdade – e indicado na análise efetuada pela ANACOM – que a detenção por parte da MEO de uma “*posição muito significativa no mercado da televisão por subscrição*” pode redundar em incentivos a que este operador leve a cabo práticas abusivas de deterioração da oferta de TDT, desviando, dessa forma, clientes para a televisão por subscrição. Considera-se que um dos potenciais incentivos em questão será o de dificultar ou bloquear o acesso à TDT a novos programas televisivos, por forma a não aumentar a potencial pressão concorrencial exercida pela TDT sobre as ofertas de televisão por subscrição.
25. Reiterando-se aqui a relevância da obtenção de uma oferta de acesso livre apelativa para os utilizadores e que garanta um verdadeiro sucesso da plataforma de TDT em Portugal, considera-se que a análise de mercado em consideração será uma excelente oportunidade para que se pondere, nomeadamente por via da imposição de obrigações regulamentares grossistas e dentro das possibilidades de intervenção da ANACOM, medidas que resultem no objetivo de introduzir melhorias no serviço retalhista de televisão gratuita suportado na TDT.
26. Verifica-se, ainda, que, no âmbito da análise de mercado realizada em 2007 ao mercado de fornecimento grossista de serviços de difusão televisiva através de redes analógicas terrestres, a ANACOM impôs a obrigação de negociar o acesso a postes, outras instalações e locais para instalação e manutenção de sistemas, equipamentos e demais recursos. É inclusivamente referido nessa análise que esse acesso “*poderia contribuir para promover uma maior certeza e previsibilidade e uma maior concorrência no longo prazo na oferta de serviços de difusão terrestre, com benefício último para os utilizadores finais, e conceder a eventuais interessados a possibilidade de otimizar a infra-estrutura de rede que possuem ou venham a desenvolver*”. Foi igualmente considerado que o acesso em questão constituía “*um forte incentivo ao investimento em infra-estrutura própria, contribuindo para o desenvolvimento de concorrência efetiva a médio prazo*”.
27. Parece assim que a obrigação em questão foi imposta com vista a promover a concorrência a médio prazo na prestação de serviços de difusão terrestre em geral, nomeadamente na prestação de serviços grossistas de TDT, e não apenas na prestação de serviços grossistas de teledifusão analógica terrestre.
28. Nesse sentido, tendo a consulta pública sobre o futuro da TDT identificado o interesse na possibilidade de, no futuro, vir a ser licenciado um novo *multiplexer* no âmbito da TDT, sendo desejável existir um procedimento de licenciamento e disponibilização desse eventual *multiplexer* da forma mais eficiente e concorrencial possível e podendo tal licenciamento constituir uma oportunidade para aumentar a concorrência efetiva no mercado grossista de TDT gratuito para os utilizadores finais, questiona-se se a referência

³ Independentemente da eventual existência de possibilidades de intervenção na definição da obrigatoriedade de extensão do acesso ao serviço grossista de teledifusão digital a outros operadores televisivos fora do âmbito da presente análise de mercado (v.g. regras de *must-carry*).

⁴ Uma vez que poderá ser do seu interesse promover a máxima ocupação deste MUX, até porque a empresa será responsável por pelo menos uma parte do custo associado à capacidade não ocupada.

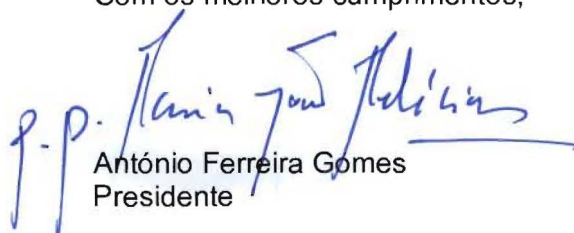
à caducidade das obrigações impostas na análise de 2007 abrange a obrigação de negociar o acesso a postes, outras instalações e locais para instalação e manutenção de sistemas equipamentos e demais recursos.

29. Confirmando-se a caducidade da obrigação em questão, considera-se que a imposição de uma obrigação de negociação de acesso similar no âmbito do mercado grossista em análise poderá ser adequada, devendo tal possibilidade e necessidade ser ponderada pela ANACOM no âmbito da análise de mercado em consideração.
30. Conforme mencionado pela AdC no âmbito da consulta pública sobre o futuro da TDT, atendendo a que o atual detentor das frequências do *multiplexer* A poderá encontrar-se numa situação mais favorável do que outros potenciais concorrentes à implementação de um novo *multiplexer*, deverão ponderar-se opções regulatórias ou legislativas que possam minimizar as barreiras à entrada de operadores alternativos na prestação de serviços de teledifusão terrestre. Nesse âmbito, poderá ser necessário assegurar uma possibilidade de acesso adequado às redes e infraestruturas de teledifusão terrestre, possibilitando aos operadores interessados em participar num eventual procedimento concorrencial associado à implementação de um novo *multiplexer* um suficiente conhecimento prévio das condições em que podem vir a aceder a essas infraestruturas.

Conclusão

31. Atendendo ao exposto e por se considerar que a metodologia adotada pela ANACOM é adequada e genericamente coerente com a aplicação da metodologia do Direito da Concorrência, a AdC não se opõe à definição dos mercados do produto e geográfico relevantes, nem à avaliação de PMS, no mercado grossista de teledifusão para a entrega de conteúdos a utilizadores finais.
32. Consideram-se também adequadas as obrigações regulamentares impostas à MEO no âmbito do mercado grossista de TDT gratuito para os utilizadores finais, na medida em que ficou demonstrada a sua necessidade e proporcionalidade.
33. Sem prejuízo, a AdC apresenta algumas questões e reservas em relação à não imposição de obrigações de acesso e utilização de recursos de rede específicos no âmbito da presente análise de mercado, nos termos em que o fez *supra*, nomeadamente:
 - a não imposição da obrigação de negociar o acesso a postes, outras instalações e locais para instalação e manutenção de sistemas, equipamentos e demais recursos; e
 - a não obrigação de dar acesso ao serviço grossista de teledifusão digital aos canais televisivos que venham a preencher todas as condições para serem difundidos nessa plataforma.
34. Cumpre ainda informar que a definição adotada pela ANACOM não restringe de forma alguma a definição de mercados relevantes a adotar pela AdC em tudo quanto releva da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio e do Regulamento (CE) n.º 1/2003, de 16 de dezembro de 2002.

Com os melhores cumprimentos,


António Ferreira Gomes
Presidente