



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

| S/referência                    | S/comunicação     | N/referência          | Data              |
|---------------------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| <b>ANACOM-<br/>S011400/2016</b> | <b>15-02-2016</b> | <b>S-AdC/2016/797</b> | <b>30-03-2016</b> |

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>Assunto:</b> | <b>Parecer da AdC sobre o sentido provável de decisão relativo aos mercados de acesso local grossista num local fixo e de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo</b> |
|-----------------|---|

*Estimada Prof. Fátima Barros,*

1. Na sequência do V/ ofício em referência, de 15 de fevereiro de 2016, a Autoridade da Concorrência (AdC) regista a adoção pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) do sentido provável de decisão (SPD) sobre os mercados de acesso local grossista num local fixo e de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo.
2. No referido sentido provável de decisão, a ANACOM identifica os seguintes mercados relevantes:

**Mercados retalhistas de acesso em banda larga**

- *Mercado retalhista de grande consumo de acesso em banda larga, independentemente da tecnologia fixa de suporte, nas áreas concorrenciais (mercado retalhista de acesso em banda larga nas áreas C)*
- *Mercado retalhista de grande consumo de acesso em banda larga, independentemente da tecnologia fixa de suporte, nas áreas não concorrenciais (mercado retalhista de acesso em banda larga nas áreas NC)*

**Mercado de acesso local grossista num local fixo – mercado 3a**

- *Mercado de acesso local grossista num local fixo com dimensão geográfica nacional, constituído pelos acessos grossistas suportados em infraestrutura de rede de cobre, cabo ou fibra, fornecidos num local fixo.*

**Mercados de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) – mercado 3b**

- *Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas áreas C*
- *Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas áreas NC*

3. A ANACOM considera que as áreas C, definidas quer a nível retalhista, quer a nível grossista no âmbito do mercado 3b, são constituídas pelas freguesias com (i) pelo menos dois operadores alternativos à MEO com cobertura de novas redes de acesso (NRA) superior a 50% ou (ii) um operador alternativo à MEO com cobertura NRA superior a 50% e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga é inferior a 50%.
4. De acordo com a análise da ANACOM existem 386 freguesias que preenchem este critério, constituindo as restantes 2702 freguesias as áreas NC.
5. No mercado retalhista de acesso em banda larga, assumindo a imposição de regulação grossista no mercado 3a, a ANACOM não identifica evidência de que exista uma posição dominante nas áreas C. Pelo contrário, no que diz respeito às áreas NC, a ANACOM conclui que o mercado retalhista continua a ser não concorrencial, destacando que a MEO detém uma quota de mercado que, em 2014, ultrapassava os 70%.
6. A nível grossista, a avaliação de Poder de Mercado Significativo (PMS) efetuada pela ANACOM ao mercado 3a resulta na identificação de uma posição dominante por parte da MEO. Deste modo, são impostas à MEO as obrigações genéricas de acesso e utilização de recursos de rede específicos, de não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações, de transparência na publicação de informações (incluindo propostas de referência), de separação de contas quanto a atividades relacionadas com o acesso e/ou a interligação, de controlo de preços e contabilização de custos e de reporte financeiro.
7. A ANACOM considera que a imposição de uma obrigação de acesso à rede de fibra ótica da MEO no mercado 3a não é adequada, por entender que tal imposição não seria proporcional e poderia prejudicar o investimento.
8. Nesta avaliação a ANACOM ponderou sobretudo as seguintes questões: (i) a existência de várias áreas do território em que o mercado retalhista de acesso em banda larga é concorrencial e onde existem redes alternativas à rede da MEO; (ii) nas áreas NC, a obrigação corresponderia a apenas cerca de 6% do total de alojamentos cablados pela MEO, existindo igualmente em vários concelhos redes de alta velocidade sujeitas a obrigações de rede aberta; (iii) tal obrigação poderia desincentivar novos investimentos da MEO; e (iv) é possível que as NRA dos operadores alternativos venham a ter uma abrangência tão ou mais extensa que a rede de fibra da MEO.
9. A ANACOM refere ainda que a MEO lhe comunicou o lançamento, no início de março, de uma oferta comercial de acesso à sua rede de fibra.
10. Em todo o caso, indica a ANACOM que, em função da evolução da situação concorrencial no mercado, poderá desenvolver uma nova análise e rever as obrigações impostas à MEO.
11. No que concerne ao mercado 3b, a ANACOM conclui que a MEO detém PMS nas áreas NC do mercado, sendo que nas áreas C esse mercado não é suscetível de regulação *ex ante*.
12. Atendendo à ausência de concorrência efetiva no mercado 3b nas áreas NC, a ANACOM considera igualmente necessária a imposição de obrigações *ex ante*. Indica a ANACOM, na especificação da obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos, que a não imposição da obrigação de acesso aos lacetes em fibra ótica se deve ao facto de, no mercado 3a, ter concluído pela não proporcionalidade dessa obrigação.

#### **Definição de mercados**

13. No que diz respeito à definição dos mercados retalhistas e grossistas identificados *supra*, quer do ponto de vista do produto, quer do ponto de vista geográfico, entende-se que a metodologia adotada pela ANACOM é genericamente adequada ao fim último que a

mesma prossegue: a avaliação da necessidade de imposição de obrigações *ex ante* a operadores com PMS.

14. Sem prejuízo, apresentam-se de seguida alguns comentários a pontos específicos da análise efetuada pela ANACOM.
15. No que respeita ao mercado do produto, atendendo sobretudo aos dados relativos ao padrão de consumo de serviços de acesso em banda larga (v.g., débitos dos acessos, fatores valorizados pelos consumidores na escolha do serviço/operador contratado) que acompanham a análise da ANACOM, a AdC não se opõe à definição de um mercado do produto que integre os serviços de banda larga suportados em redes de fibra ótica, redes de cabo e redes de cobre.
16. A intensidade concorrencial entre os serviços suportados nas diferentes infraestruturas será mais intensa no caso de clientes que privilegiam o critério preço. Sem prejuízo, a análise desenvolvida no SPD ilustra também uma maior proximidade concorrencial entre os serviços suportados em redes de cabo e os suportados em redes de fibra ótica.
17. Com efeito, e em particular para os clientes que valorizam mais o débito do acesso, a pressão concorrencial dos serviços suportados em acessos de cobre face a serviços suportados em redes de cabo e fibra ótica será menor. Conforme consta do SPD, em geral, apenas quando os acessos de cabo e fibra não estão disponíveis, ou quando o consumidor pretende adquirir uma oferta de preço mínimo, é que os serviços suportados em cobre são adquiridos.
18. Sem prejuízo de a ANACOM ter considerado, face aos elementos recolhidos e à análise desenvolvida, que não se justificava endereçar esta assimetria na pressão concorrencial em sede de definição de mercado de produto, a maior proximidade concorrencial entre os serviços suportados em redes de cabo e os suportados em redes de fibra pode contudo ser levada em consideração na avaliação da situação concorrencial dos mercados e da necessidade de imposição de obrigações *ex ante* nos mercados grossistas.
19. No que diz respeito ao mercado geográfico, nomeadamente os mercados definidos com dimensão infranacional – retalhista e mercado grossista 3b –, considera-se que as diferenças existentes na estrutura das redes de fibra e de cabo relativamente às redes de cobre, o desenvolvimento de redes próprias pelos operadores alternativos e a perda de relevância das ofertas de banda larga suportadas em cobre justificam a definição da unidade geográfica por referência à freguesia, em lugar da área de central.
20. Resulta da análise que acompanha o SPD que a ANACOM, para efeitos da eventual imposição de obrigações *ex ante* a operadores com PMS, define critérios para segmentar as áreas concorrenciais e não concorrenciais do mercado por referência à pressão concorrencial exercida sobre a MEO: número de operadores alternativos à MEO com cobertura NRA superior a 50% e a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga.
21. Compreendendo-se que o propósito último das análises de mercado realizadas é a avaliação da necessidade de imposição de obrigações *ex ante* a operadores com PMS, entende-se que as condições de concorrência poderiam ser melhor caracterizadas tendo em conta as condições estruturais dos mercados e a interação concorrencial entre todos os operadores, e não apenas por referência a um operador específico, contanto que tal não comprometa a finalidade última da análise. Tal permitiria que áreas geográficas com uma estrutura concorrencial idêntica fossem classificadas de forma semelhante.
22. Adicionalmente, considera-se que seria adequado desenvolver uma ponderação adicional sobre a adequação do critério pelo qual uma área com apenas um operador alternativo à MEO com cobertura NRA superior a 50% e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga é inferior a 50% seja identificada como concorrencial.

23. Considera-se nomeadamente que o critério em questão, ainda que assegure que a quota de mercado da MEO no mercado retalhista é inferior a 50%, pode não garantir de forma adequada a existência de uma estrutura de mercado suficientemente concorrencial em algumas áreas geográficas. Poderá ser útil avaliar, nomeadamente, a capacidade de diferenciação de ofertas em situações em que o operador alternativo utilize uma rede partilhada, em lugar de rede própria.

#### **Avaliação de PMS nos mercados grossistas**

24. Relativamente à avaliação de PMS efetuada nos mercados grossistas suscetíveis de imposição de regulação *ex ante*, demonstra-se concordância com a generalidade da análise efetuada pela ANACOM
25. Entende-se nomeadamente que no mercado de acesso local grossista num local fixo, em face das quotas de mercado apresentadas e da análise efetuada às barreiras à entrada e à expansão no mercado, à rivalidade existente no mercado, à concorrência potencial e ao contrapoder negocial dos operadores alternativos, a MEO é detentora de PMS.
26. Também, no caso do mercado de acesso central grossista num local fixo nas áreas NC a existência de uma posição dominante da MEO parece igualmente inequívoca em face das quotas de mercado e da análise das demais condições concorrenciais.

#### **Imposição de obrigações nos mercados grossistas**

27. No que concerne aos mercados grossistas onde foi identificada a existência de PMS – mercado 3a e mercado 3b nas áreas NC –, considera-se que a manutenção/imposição de obrigações grossistas se encontra justificada na análise efetuada pela ANACOM.
28. Considera-se nomeadamente que as obrigações impostas são essenciais para assegurar e fomentar a existência de concorrência efetiva nos mercados a jusante, incluindo no mercado retalhista de acesso em banda larga.
29. Em particular, entende-se que a implementação efetiva do padrão de equivalência dos *inputs* no âmbito das ofertas de referência de acesso a condutas e postes vai ao encontro de necessidades específicas do mercado.
30. Também a manutenção e implementação da prática de preços orientados para os custos nas ofertas grossistas, considerando preços de transferência interna igualmente orientados para os custos, se revela particularmente adequada.
31. No que concerne à não imposição da obrigação de acesso à rede de fibra da MEO no âmbito do mercado 3a, compreendem-se as preocupações manifestadas pela ANACOM quanto à proporcionalidade desta obrigação e quanto ao risco de efeitos negativos nos incentivos ao investimento da MEO, embora importe ter presente que, de acordo com a Recomendação da CE sobre as NRA, o preço regulado de acesso deve incorporar o risco de investimento adicional e quantificável incorrido pelo operador, refletindo-se num prémio incluído no custo do capital aplicado no investimento.
32. Contudo, a não imposição desta obrigação poderá fragilizar a concorrência nas áreas geográficas em que o desenvolvimento de redes alternativas à da MEO não venha a ocorrer, nomeadamente nas áreas onde as condições de investimento são, desde logo, menos atrativas.
33. Na comparação de diferentes opções em termos de obrigação de acesso à rede de fibra, para além da possibilidade de imposição de obrigações de acesso em algumas áreas geográficas específicas, poderia ainda refletir-se, na análise de proporcionalidade, sobre a opção de imposição de obrigação de acesso sem definir as respetivas condições, mas reservando a possibilidade de intervenção para eventuais situações de litígio.
34. No que concerne à eventual não imposição da obrigação de acesso à rede de fibra da MEO (em todo o território ou em algumas áreas geográficas) salienta-se ainda, conforme indicado pela ANACOM na análise, que a Recomendação da CE sobre as NRA refere



que qualquer exceção à não imposição desta obrigação a operadores com PMS “apenas poderá ser justificada em zonas geográficas em que a presença de várias infraestruturas alternativas, como redes FTTH e/ou de cabo, em combinação com ofertas de acesso competitivas, pode resultar numa concorrência efectiva a jusante”.

35. Atenta a publicação de uma oferta grossista comercial de acesso por parte da MEO, já após a aprovação pela ANACOM do sentido provável de decisão em análise, poderá a ANACOM entender adequado avaliar se a referida oferta pode ser considerada competitiva para permitir uma concorrência efetiva a jusante.
36. No que se refere à não proporcionalidade da obrigação de acesso à fibra da MEO no mercado 3b, justificada pela não proporcionalidade da obrigação de acesso no mercado 3a, entende-se que a avaliação da imposição mereceria uma análise autónoma, ainda que naturalmente relacionada com a do mercado 3a.

#### Conclusão

37. A AdC, nos termos do art.º 61.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, não se opõe à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem à avaliação de PMS, nos mercados de acesso local grossista num local fixo (mercado 3a) e de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo (mercado 3b), por considerar que a metodologia adotada pela ANACOM é genericamente adequada ao fim último que a mesma prossegue.
38. Consideram-se também adequadas as obrigações regulamentares impostas às empresas com PMS nos mercados grossistas identificados *supra*, podendo as mesmas vir a refletir-se positivamente na dinâmica concorrencial dos mercados relacionados a jusante.
39. Sem prejuízo, apresentam-se algumas observações quanto aos critérios utilizados para identificar as áreas concorrenciais, no mercado retalhista de acesso em banda larga e no mercado de acesso central grossista num local fixo, bem como quanto à avaliação de proporcionalidade da obrigação de acesso à rede de fibra da MEO.
40. 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, *também pessoais*

António Ferreira Gomes  
Presidente