



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 27.10.2022
C(2022) 7915 final

Autoridade Nacional de
Comunicações (ANACOM)
Avenida José Malhoa n.º 12
1099-017 Lisboa
Portugal

Ao cuidado de:
Ex.^{mo} Senhor Presidente do
Conselho de Administração
Dr. João Cadete de Matos

Assunto: Processo PT/2022/2400 – Mercado de acesso local grossista num local fixo em Portugal — Alterações às ofertas de referência de acesso regulado às condutas e postes da MEO

Comentários da Comissão nos termos do artigo 32.º, n.º 3, da Diretiva (UE) 2018/1972

Ex.^{mo} Senhor,

1. PROCEDIMENTO

Em 28 de setembro, a Comissão registou uma notificação da autoridade reguladora nacional (ARN) portuguesa, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)¹, referente ao mercado de acesso local grossista num local fixo² em Portugal.

¹ Nos termos do artigo 32.º da Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas («código»), (JO L 321 de 17.12.2018, p. 36).

² Correspondente ao mercado 1 da Recomendação (UE) 2020/2245 da Comissão, de 18 de dezembro de 2020, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas

O procedimento nacional de consulta³ decorreu de 30 de julho de 2019 a 9 de outubro de 2019.

A Comissão enviou pedidos de informações⁴ à ANACOM em 7 e em 14 de outubro de 2022, tendo recebido resposta, respetivamente, em 12 e em 17 de outubro de 2022.

Nos termos do artigo 32.º, n.º 3, do código, as ARN, o Organismo dos Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE) e a Comissão podem apresentar à ARN em questão comentários sobre os projetos de medidas por ela notificados.

2. DESCRIÇÃO DO PROJETO DE MEDIDA

A notificação diz respeito a alterações às ofertas de referência de acesso a condutas (ORAC) e de acesso a postes (ORAP), respetivamente, do operador MEO – Serviços de Comunicação e Multimédia, S.A. (MEO), que tem poder de mercado significativo (PMS).

2.1. Contexto

Na sua última revisão do mercado de acesso local grossista num local fixo em Portugal (processo PT/2016/1888⁵), a ANACOM manteve a obrigação imposta ao operador com PMS MEO de fornecer acesso regulado nacional às suas condutas e postes a preços orientados para os custos [bem como acesso regulado desagregado ao lacete local (LLU)⁶]. A ANACOM impôs igualmente a obrigação de transparência (incluindo a publicação de ofertas de referência) e de não discriminação.

A Comissão expressou sérias dúvidas quanto à proposta de não regular o acesso à fibra do operador com PMS (MEO). Na sequência de uma investigação aprofundada, a Comissão formulou uma recomendação⁷ ao abrigo do artigo 7.º-A da diretiva-quadro⁸, exigindo que a ANACOM alterasse ou retirasse as medidas corretivas relativas às obrigações de acesso impostas à MEO nas áreas dos mercados de acesso local (e central⁹) grossistas correspondentes às áreas não competitivas identificadas a nível retalhista quando, numa base prospetiva, houvesse limites à

suscetíveis de regulação *ex ante*, em conformidade com o código (Recomendação Mercados Relevantes de 2020) (JO L 439 de 29.12.2020, p. 23).

³ Em conformidade com o artigo 23.º do código.

⁴ Em conformidade com o artigo 20.º, n.º 2, do código.

⁵ C(2016) 7674.

⁶ Para além do acesso, a ANACOM também impôs obrigações de orientação para os custos, não discriminação, contabilização dos custos, separação contabilística, apresentação de relatórios financeiros e transparência.

⁷ C(2016) 7674.

⁸ Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva-quadro) (JO L 108 de 24.4.2002, p. 33), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2009/140/CE (JO L 337 de 18.12.2009, p. 37) e pelo Regulamento (CE) n.º 544/2009 (JO L 167 de 29.6.2009, p. 12).

⁹ Processo PT/2016/1889, C(2016) 7674.

viabilidade económica e à probabilidade de implantação concorrencial de redes NGA e nos casos em que não houvesse um acesso grossista alternativo a redes NGA que permitisse uma concorrência sustentável. A ANACOM não seguiu a recomendação da Comissão e optou por não regular o acesso à fibra.

No âmbito do processo PT/2009/1012¹⁰, a ANACOM notificou alterações da ORAC relacionadas com o âmbito, a qualidade de serviço (incluindo compensações), o nível de transparência (incluindo informações sobre espaço de condutas), questões operacionais e previsões de procura. No âmbito do processo PT/2013/1494¹¹, a ANACOM notificou a redução de algumas penalidades aplicáveis no âmbito da ORAC. No âmbito do processo PT/2019/2193¹², a ANACOM notificou alterações de certos pormenores técnicos da ORAC e da ORAP. A Comissão não apresentou comentários em qualquer dos três processos.

No âmbito do processo PT/2022/2382¹³, a ANACOM notificou a revisão dos preços mensais aplicáveis ao acesso regulado às condutas e postes da MEO. A Comissão apresentou comentários sobre a necessidade urgente de rever atempadamente os mercados e os preços, bem como a necessidade de notificar à Comissão quaisquer alterações futuras das ofertas de referência. A Comissão instou igualmente a ANACOM a evitar fixar preços com efeitos retroativos, uma vez que tal cria incerteza jurídica para os intervenientes no mercado.

2.2. Medidas corretivas

O projeto de medida notificado contém alterações de vários aspetos económicos, processuais e técnicos do funcionamento das ofertas de referência de acesso a condutas e postes¹⁴, respetivamente.

A ANACOM propõe alterações em relação ao acompanhamento (e à correspondente faturação), por parte da MEO, das instalações e intervenções dos requerentes de acesso em relação às condutas e postes da MEO. A este respeito, a ANACOM observa que, embora a MEO realize um acompanhamento limitado das suas próprias instalações de cabo, monitoriza a maioria dos requerentes de acesso (e faz-se remunerar por isso). Tal é ineficiente e resulta num aumento significativo dos custos para os requerentes de acesso em comparação com os custos incorridos pela MEO na instalação dos seus próprios cabos. Para resolver esta questão, a ANACOM

¹⁰ C(2009) 10661.

¹¹ C(2013) 5949.

¹² C(2019) 6266.

¹³ C(2022) 5174.

¹⁴ Em especial no que se refere aos postes, a ORAP deve agora prever a possibilidade de transição para os postes da MEO de cabos dos requerentes de acesso suportados em postes de outras entidades. A MEO deve também incluir na ORAP um máximo de dez dias úteis para 95 % dos casos, contados a partir da data de notificação pelo beneficiário, para a reposição pela MEO das condições de segurança em cada poste (para efeitos de reparação ou substituição dos cabos do beneficiário) ou para justificar, com fundamento, que a reposição não é necessária (ou seja, que as condições de segurança não estão em risco).

estabelece um limite máximo mensal para o montante que a MEO pode cobrar aos requerentes de acesso pelo acompanhamento das instalações e intervenções por eles realizadas em relação ao acesso regulado às condutas e postes da MEO¹⁵.

A ANACOM propõe igualmente alterações em relação às penalidades incluídas nas ofertas de referência para o acesso regulado a condutas e postes. Entre outros aspetos, haverá um limite máximo para o montante total a pagar num ano por qualquer das partes entre si (MEO e requerentes de acesso), a título de penalidades por incumprimento de obrigações da ORAC e da ORAP, respetivamente¹⁶.

No projeto de medida notificado, a ANACOM também estabelece regras relativas à instalação de cabos de *drop* de cliente¹⁷ pelos requerentes de acesso nas condutas e postes da MEO. A este respeito, a ANACOM explica que a MEO publicou¹⁸, em maio de 2017 (e com efeitos a partir de junho de 2017), novas versões da ORAP e da ORAC, incluindo um conjunto de regras relativas à instalação de cabos de *drop* de cliente, com efeitos retroativos a partir de 2010. Na sequência das alterações introduzidas pela MEO, a ANACOM suspendeu¹⁹ as versões da ORAP e da ORAC em causa, com efeitos a partir de 6 de julho de 2017, e deu início à análise dessas alterações, que está agora a ser concluída. De acordo com a ANACOM, uma das razões por que suspendeu a ORAP estava precisamente relacionada com as disposições relativas à instalação de cabos de *drop* de cliente que foram introduzidas pela MEO.

¹⁵ A ANACOM considera que o acompanhamento pela MEO das intervenções dos requerentes de acesso só deve ocorrer em situações esporádicas (mais problemáticas). A ANACOM considera essencial que os técnicos dos beneficiários (ou subcontratantes ao seu serviço) disponham das certificações ORAC e ORAP necessárias e que estas sejam devidamente atualizadas.

¹⁶ A penalidade por ocupação indevida, por cabo ou equipamento, sem pedido válido, será calculada a preços correntes na ORAC e na ORAP, respetivamente, pressupondo uma duração de incumprimento de 24 meses, se não for possível determinar a data de início da ocupação indevida. Nos casos em que não esteja prevista uma instalação de cabo ou equipamento no catálogo em questão, ou se verifique um incumprimento das condições associadas à instalação de cabos de *drop* de cliente, a ANACOM considera que deve ser concedido aos operadores um prazo razoável para corrigir a situação, em vez de determinar a imposição automática e imediata de uma penalidade.

¹⁷ Os cabos de *drop* de cliente ligam o dispositivo ou equipamento instalado na rede do operador ao edifício do cliente final do operador. A ANACOM explica que existe um maior número de ordens de serviço para instalação de cabos de *drop* de cliente, em comparação com o número de ordens de serviço para instalação de cabos de rede, pelo que a introdução de quaisquer complexidades operacionais a este nível compromete o serviço ao cliente e tem um impacto negativo em termos de custos.

¹⁸ Na sua resposta à pergunta 5 do pedido de informações, a ANACOM explica que a MEO publica atualizações das ofertas reguladas na sequência das decisões da ANACOM. Ocasionalmente, e por sua iniciativa, efetua igualmente alterações operacionais (por exemplo, interfaces, bases de dados), atualizações editoriais e correções ortográficas. A ANACOM verifica em seguida a conformidade das alterações introduzidas com o quadro jurídico e regulamentar aplicável e com as determinações da ANACOM.

¹⁹ De acordo com a resposta à pergunta 9 do primeiro pedido de informações, uma vez que a versão 5 da ORAP foi publicada em 30.5.2017 e entrou em vigor em 30.6.2017, e que a decisão de suspensão da ANACOM teve lugar em 29.6.2017, com efeitos a partir de 6.7.2017, podem ter sido aplicadas penalidades e faturadas prestações mensais ao abrigo da versão 5 da ORAP entre 30.6.2017 e 6.7.2017.

A ANACOM considera que, especificamente no que diz respeito à instalação de cabos de *drop* de cliente pelos requerentes de acesso (para os quais é exigida uma autorização ORAP válida), o acompanhamento pela MEO não se justifica²⁰ e, como tal, também não se justifica qualquer notificação (prévia ou posterior) por parte dos requerentes de acesso à MEO²¹. Além disso, os requerentes de acesso deixarão de estar sujeitos à obrigação de enviar à MEO cadastros dos cabos de *drop*. Por conseguinte, a MEO deve suprimir da ORAP essa obrigação com efeitos a partir de 22 de dezembro de 2010 (data de publicação da primeira versão da ORAP). A MEO deve igualmente eliminar da ORAP, com efeitos retroativos, o preço de instalação e o preço mensal de ocupação²² em relação ao cabo de *drop* de cliente, bem como as correspondentes penalidades por acesso indevido, ocupação indevida e falta de envio do cadastro. De acordo com a ANACOM, a retroatividade proposta resulta do facto de a MEO ter procurado aplicar retroativamente, desde 2010, as regras relativas à instalação de cabos de *drop* de cliente.

A MEO deve igualmente introduzir na ORAC, com as devidas adaptações, regras idênticas às agora definidas na ORAP para a instalação dos cabos de *drop* de cliente.

Além disso, a ANACOM considera que, numa lógica de equivalência do acesso de todos os operadores (requerentes de acesso e MEO) às infraestruturas subterrâneas, não deve ser possível qualquer reserva de espaço. O acesso às condutas será concedido segundo o princípio da ordem de chegada, desde que haja disponibilidade. A atual regra de reserva de 20 % do espaço para os requerentes de acesso deve ser suprimida.

Em relação ao lapso de tempo significativo entre o encerramento da consulta pública, em outubro de 2019, e a notificação do projeto de medida, a ANACOM argumenta²³ que o atraso se deveu a medidas adicionais que implicavam o pedido e a emissão de um parecer técnico independente, a fim de melhor determinar e clarificar o impacto da instalação de cabos de *drop* de cliente nos postes da MEO. O

²⁰ A MEO tem a possibilidade de complementar a ORAP (e a sua certificação) estabelecendo condições técnicas mínimas a cumprir pelos requerentes de acesso e pela própria MEO na instalação de cabos de *drop* de cliente (envolvendo um ou mais postes da MEO).

²¹ A ANACOM considera que tanto a notificação prévia (ou posterior) como o agendamento da instalação de cabos de *drop* de cliente do beneficiário introduziriam desnecessariamente obstáculos a (boas) práticas de mercado, que foram suficientes/adequadas. Além disso, aumentariam os custos para os requerentes de acesso e afetariam o equilíbrio entre as condições aplicáveis à MEO e as aplicáveis aos requerentes de acesso. A MEO não efetua qualquer acompanhamento do trabalho de instalação de cabos de *drop* de cliente, apenas realizando auditorias subsequentes a um conjunto muito limitado de instalações. A ANACOM considera que existem elementos de prova suficientes para concluir que, em geral, os cabos de *drop* de cliente não representam, de facto, um risco significativo para a estabilidade física dos postes. Em todo o caso, a ANACOM alega que todos os beneficiários da ORAP devem manter sempre disponíveis nas suas bases de dados internas os registos dos pedidos (*working orders*) e todas as informações relevantes associadas à instalação dos seus cabos (incluindo cabos de *drop* de cliente) e equipamento nos postes da MEO. O objetivo é facilitar a realização de necessárias auditorias subsequentes e peritagens em caso de incidentes relacionados com postes da MEO.

²² Segundo a ANACOM, a MEO já recuperou, desde a entrada em vigor da ORAP, os custos de ocupação do cabo de *drop* de cliente dos requerentes de acesso, através do preço mensal de fixação do cabo de rede, de modo que qualquer remuneração adicional da MEO pela fixação de cabos de *drop* de cliente do beneficiário violaria, de facto, o princípio da orientação para os custos.

²³ Resposta à pergunta 2 do pedido de informações.

parecer técnico final do Instituto Superior de Engenharia de Lisboa (ISEL) foi disponibilizado à ANACOM em fevereiro de 2021²⁴.

3. COMENTÁRIOS

Após ter examinado a notificação e as informações adicionais prestadas pela ANACOM, a Comissão formula os seguintes comentários²⁵:

3.1. Necessidade urgente de uma revisão atempada dos mercados e dos preços

A Comissão observa, tal como fez em processos anteriores, que os preços de vários produtos de acesso regulado em Portugal não foram atualizados durante um longo período [LLU, fluxo contínuo de dados («bitstream») baseado na rede de cobre e circuitos alugados]. As notificações à Comissão da revisão dos mercados de acesso local grossista num local fixo²⁶, de capacidade específica grossista²⁷, de acesso central grossista para produtos de grande difusão²⁸ e de segmentos de trânsito de circuitos alugados²⁹ também estão em atraso.

A Comissão toma devida nota do calendário previsto pela ANACOM³⁰ para as consultas públicas relativas às revisões dos mercados de acesso local grossista num local fixo, de capacidade específica grossista (incluindo também o mercado de segmentos de trânsito de circuitos alugados) e de acesso central grossista para produtos de grande difusão, nomeadamente o segundo semestre de 2022. Sob reserva de não serem necessárias alterações significativas após as consultas públicas, a ANACOM prevê notificar os projetos de medidas à Comissão no prazo de cerca de quatro meses após o lançamento das respetivas consultas nacionais.

A Comissão insta a ANACOM a respeitar os prazos estabelecidos no código para rever e notificar regularmente à Comissão a situação dos mercados e as

²⁴ A ANACOM acrescenta que houve uma série de desenvolvimentos que exigiram uma análise adicional, incluindo as notificações à Comissão nos processos PT/2019/2193 e PT/2022/2382.

²⁵ Em conformidade com o artigo 32.º, n.º 3, do código.

²⁶ Correspondente ao mercado 1 da Recomendação Mercados Relevantes de 2020.

²⁷ Correspondente ao mercado 2 da Recomendação Mercados Relevantes de 2020.

²⁸ Correspondente ao mercado 3b da Recomendação 2014/710/UE da Comissão, de 9 de outubro de 2014, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex ante* em conformidade com a Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (JO L 295 de 11.10.2014, p. 79).

²⁹ Correspondente ao mercado 14 da Recomendação 2003/311/CE da Comissão, de 11 de fevereiro de 2003, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex ante*, em conformidade com o disposto na Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (JO L 114 de 8.5.2003, p. 45).

³⁰ Processo PT/2022/2382 [C(2022) 5174]. Resposta à pergunta 2 do 1.º pedido de informações.

medidas corretivas correspondentes. A este respeito, a Comissão espera que a ANACOM cumpra o seu calendário, tal como comunicado, sem mais atrasos.

3.2. Lapso de tempo significativo entre a consulta pública e a notificação à Comissão

A Comissão regista que a consulta pública a nível nacional sobre o projeto de medida notificado foi encerrada há cerca de três anos. A Comissão toma nota de um certo atraso relacionado com a emissão de um parecer técnico independente pelo ISEL, embora o parecer final já tivesse sido disponibilizado à ANACOM em fevereiro de 2021. Em qualquer caso, a Comissão insta a ANACOM a tratar as consultas e a finalizar os projetos de medidas de forma mais rápida, a fim de evitar prazos tão dilatados entre as consultas nacionais e da UE.

Nos termos do artigo 32.º, n.º 8, do código, a ANACOM deve ter em máxima conta os comentários das outras ARN, do ORECE e da Comissão e pode adotar o projeto de medida resultante. Caso o faça, a ARN deve comunicá-lo à Comissão.

A posição da Comissão sobre esta notificação específica não prejudica a posição que eventualmente possa vir a tomar sobre outros projetos de medidas notificados.

Em conformidade com o ponto 6 da Recomendação 2021/554³¹, a Comissão publicará o presente documento no seu sítio Web. Se a ANACOM considerar que, de acordo com as regras da UE e as regras nacionais em matéria de sigilo comercial, o presente documento contém informações confidenciais que deseje ver suprimidas antes da publicação, deve informar do facto a Comissão³² no prazo de três dias úteis a contar da sua receção³³. Esse pedido deve ser devidamente fundamentado.

Com os melhores cumprimentos,



Pela Comissão
Roberto Viola
Diretor-Geral

³¹ Recomendação (UE) 2021/554 da Comissão, de 30 de março de 2021, sobre a forma, o conteúdo, os prazos e o grau de pormenor das notificações efetuadas ao abrigo dos procedimentos previstos no artigo 32.º da Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, (JO L 112 de 31.3.2021, p. 5).

³² Por correio eletrónico: CNECT-markets-notifications@ec.europa.eu.

³³ A Comissão pode divulgar os resultados da sua avaliação antes do termo desse prazo de três dias.