ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA E DA CONSULTA PÚBLICA

sobre o Sentido Provável de Decisão relativo ao

MERCADO GROSSISTA DE ORIGINAÇÃO DE CHAMADAS NA REDE TELEFÓNICA PÚBLICA NUM LOCAL FIXO PARA VIABILIZAÇÃO DE SERVIÇOS TELEFÓNICOS RETALHISTAS

– Definição do mercado do produto e mercado geográfico, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares –

(VERSÃO PÚBLICA)

ANACOM

agosto 2018

PÁGINA INTENCIONALMENTE DEIXADA EM BRANCO

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

1. Introdução 1

2. Apreciação na generalidade 2

3. Apreciação na especialidade 9

3.1. Definição do mercado relevante 9

3.2. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante* - Os três critérios da Recomendação dos mercados relevantes 13

3.2.1. Supressão das obrigações em vigor no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas 28

4. Outros assuntos 40

5. Conclusão..... 41

PÁGINA INTENCIONALMENTE DEIXADA EM BRANCO

1. INTRODUÇÃO

O Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) aprovou a 13.04.2018, o sentido provável de decisão (SPD) relativo à definição do mercado grossista de originação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo para viabilização de serviços telefónicos retalhistas - definição do mercado do produto e mercado geográfico, avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares (doravante mercado de originação de chamadas em local fixo)[1].

Na mesma data, nos termos do artigo 61.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, na sua atual redação (Lei das Comunicações Eletrónicas – LCE), aprovou igualmente o envio do referido SPD à Autoridade da Concorrência (AdC), com vista à obtenção do parecer prévio dessa Autoridade.

Cumprindo com o disposto no artigo 8.º da LCE, o Conselho de Administração deliberou que o SPD supramencionado fosse submetido ao procedimento geral de consulta por um período de 30 dias úteis. Paralelamente, e em aplicação do previsto nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo, os interessados foram notificados para, em igual prazo de 30 dias úteis, se pronunciarem sobre o SPD no âmbito do processo de audiência prévia.

Posteriormente, na sequência de pedido efetuado pela NOS Comunicações, S.A., o Conselho de Administração prorrogou, por deliberação de 25.05.2018, o período de audiência prévia e de consulta pública, fixando um prazo adicional de 10 dias úteis para envio de contributos[2].

Por comunicação de 01.06.2018, a AdC emitiu o seu parecer, tendo-se também recebido, dentro do prazo fixado, respostas das seguintes entidades, às quais se agradece os comentários enviados:

- AR TELECOM - Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A. (AR TELECOM);
- IP Telecom - Serviços de Telecomunicações, S.A. (IP TELECOM);

---

[1] Vide https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1433078.

[2] Vide https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1436011.

- MEO – Serviços de Comunicações Multimédia, S.A. (MEO);
- NOS, SGPS, S.A., em nome das suas participadas NOS Comunicações, S.A., NOS Açores Comunicações, S.A. e NOS Madeira Comunicações, S.A. (NOS);
- Nowo Communications, S.A. e Onitelecom Infocomunicações, S.A. (NOWO/ONI);
- VODAFONE Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (VODAFONE).

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos Procedimentos de Consulta da ANACOM[3], aprovados por deliberação de 12.02.2004, esta Autoridade disponibiliza no seu sítio na Internet todas as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação a que os respondentes atribuíram natureza confidencial. De acordo com a mesma alínea dos referidos procedimentos de consulta, o presente relatório contém uma referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que reflete o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas. Atendendo ao carácter sintético do mesmo, tal não dispensa a consulta das respostas recebidas.

O presente relatório constitui parte integrante da decisão relativa ao mercado grossista de originação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo para viabilização de serviços telefónicos retalhistas – definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares.

2. APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

a) Parecer da Autoridade da Concorrência

A AdC referiu não se opor à definição dos mercados de produto e geográficos relevantes, nem à avaliação de PMS propostas pela ANACOM no SPD em apreço, por considerar que a metodologia adotada é adequada ao fim último que a mesma prossegue.

b) Respostas recebidas

AR TELECOM

A AR TELECOM discorda da desregulação do mercado em apreciação. Todavia, não deixa de referir que percebe que a "*ANACOM tenha esgotado as tentativas de manter a*

[3] Vide https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406715.

regulação neste mercado". Deste modo, centra a sua pronúncia no período a ser considerado para supressão das obrigações, propondo um prazo mais alargado para a desregulação dos preços.

IP TELECOM

A IP TELECOM manifesta o seu acordo com o teor do SPD.

MEO

A MEO, na sua resposta, remete para a sua pronúncia ao anterior SPD relativo à originação de chamadas para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas (SPD de 2017[4]). Acrescenta também que o entendimento que defendeu nessa pronúncia – o mercado não ser suscetível de regulação *ex-ante* por não preencher o teste dos 3 critérios – foi confirmado pela Comissão Europeia (CE), como aliás, menciona, ter antecipado na altura.

Dessa forma, a MEO entende que o SPD em apreciação vai ao encontro da sua posição, mas "*peca pelo atraso*". Nota, que defende a desregulação deste mercado desde a última revisão do mercado em 2014 e menciona os prejuízos que esse atraso acarretou para as suas atividades.

Para este operador, o SPD acomoda as observações da CE e altera o sentido das conclusões expressas no anterior SPD, sem, no entanto, existirem alterações na reflexão efetuada no SPD de 2017. Por este motivo considera que a ANACOM continua a insistir numa "*visão anacrónica e distorcida*" do mercado, em que "*a modalidade de acesso indireto é ainda necessária para assegurar a concorrência retalhista e ancorada em falhas de mercado que são fictícias*".

Na opinião deste operador, na ausência de elementos adicionais para rebater a posição de sérias dúvidas expressa pela CE o SPD deveria ser acompanhado "*do corolário lógico de que o projeto de decisão não estava devidamente instruído à luz dos princípios de atuação regulatória que vinculam a ANACOM, como sejam os da fundamentação plena e da proporcionalidade*". Este aspecto é, na visão da MEO, um dos problemas estruturais do processo regulatório da ANACOM, para o qual tem vindo, segundo refere, a alertar no âmbito das consultas ao plano plurianual de atividades da ANACOM e sobre o qual sugere

[4] Vide https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1409994.

uma reflexão profunda. Neste âmbito, entende que a ANACOM efetua as "*suas análises e fundamenta as suas decisões à revelia de um quadro formal e sistematizado de avaliação de impactos regulatórios*".

Por fim, a MEO considera que a supressão da obrigação de controlo de preços deve ter efeito imediato após a decisão final ou, no máximo, ocorrer no prazo de um mês.

NOS

A NOS refere não concordar com este SPD nem com a posição assumida pela CE, por considerar que não atende às especificidades deste mercado, nem tem em conta as repercussões no ecossistema do sector das comunicações eletrónicas.

Este operador salienta a importância da oferta de realuguer de linha de assinante (ORLA), nomeadamente nos mercados não residenciais, e identifica um conjunto de aspectos relacionados com a impossibilidade de substituição da tecnologia de cobre, que considera constituírem obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado.

Efetua igualmente uma referência ao financiamento da infraestrutura de cobre, para mencionar que tendo essa infraestrutura sido financiada pelo Estado português, a introdução de ofertas grossistas teve, a seu ver, como objetivo evitar a duplicação de custos de desenvolvimento de redes suportadas nessa tecnologia. E como tal, menciona que os modelos de negócio dos diferentes operadores tiveram em consideração essa circunstância e, por essa razão, não foi desenvolvida nenhuma rede alternativa baseada nesta tecnologia.

Por fim, tece igualmente considerações sobre o período de transição a ser considerado para o levantamento de obrigações, que julga dever ser superior ao previsto no SPD.

NOWO/ONI

A NOWO/ONI manifesta a sua discordância com o SPD em apreço. Também lamenta que a ANACOM não tenha contestado os argumentos apresentados pela CE na sua carta de sérias dúvidas e tenha abandonado o SPD anterior a favor da desregulação do mercado.

Este operador considera que a desregulação do mercado em apreciação terá impactos negativos nos operadores que estão dependentes do acesso indireto para o fornecimento de serviços ao segmento empresarial.

Adicionalmente, a NOWO/ONI manifesta preocupações relativas à integração da originação na arquitetura de interligação IP, processo que entende estar comprometido com a eventual desregulação do mercado em apreço. Segundo este operador, a regulação permitiria, no decurso do processo de migração para IP, uma gestão integrada da interligação e maior segurança para todos os intervenientes.

Em síntese, a NOWO/ONI considera que a desregulação do mercado "*levará a riscos graves para a manutenção das condições de concorrência efetiva nos mercados retalhistas empresariais*", uma vez que os operadores alternativos ficarão limitados na sua capacidade de concorrer e insta a ANACOM a rever a sua intenção de desregular o mercado.

VODAFONE

Para a VODAFONE, a ANACOM avalia e menciona várias preocupações concorrenciais decorrentes da eliminação das obrigações que impendem sobre o operador com PMS, pelo que se mostra surpreendida com a passividade e condescendência que o regulador demostra perante as sérias dúvidas da CE. Mais ainda considerando a postura que a ANACOM assumiu na revisão dos mercados 3a e 3b, em que manteve o SPD apesar das sérias dúvidas da CE.

Este operador menciona que a ANACOM, não obstante considerar e reiterar as preocupações concorrenciais no mercado, se limita a enumerar os comentários da CE e a referir que não dispõe de informação adicional, não efetuando nenhuma ação ou iniciativa para procurar obter informação adicional, nem procurando analisar em maior detalhe as dinâmicas e as especificidades do segmento não residencial.

Nota a VODAFONE que a ORLA e as obrigações de acesso indireto são fundamentais para os prestadores alternativos continuarem a servir clientes empresariais, aspecto que é reforçado pela cada vez maior exigência destes clientes na existência de solução única de comunicações centrada num único prestador. Neste contexto, menciona que a impossibilidade de satisfazer alguns acessos de clientes *multisite* "*acarreta um risco grave e sério para o atual prestador de perder toda a relação comercial com este cliente para um prestador concorrente que ofereça uma solução de comunicações plena e integral*", referindo a vantagem competitiva da MEO nesses casos.

Resumindo, a VODAFONE considera que este SPD deverá ser revisto, por forma a manter as atuais obrigações regulamentares impostas à MEO, salvaguardando-se assim a

capacidade competitiva dos operadores alternativos e a deterioração das condições concorrenciais do mercado retalhista de serviço telefónico em local fixo (STF).

c) Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista a concordância da AdC, da MEO e da IP TELECOM com o SPD colocado em consulta pública e audiência prévia dos interessados. Não obstante, salienta-se a posição da MEO que considera a desregulação do mercado tardia.

Por seu turno, a AR TELECOM, a NOS, a NOWO/ONI e a VODAFONE manifestam-se contra a proposta de desregulação do mercado de originação fixa para acesso indireto. É ainda de relevar que a AR TELECOM refere resignar-se com a decisão de desregulação e foca o seu contributo no período de transição para levantamento das obrigações.

Relativamente às restantes questões apresentadas, a ANACOM analisa ao longo do presente documento as razões invocadas pelos prestadores e considera que não existem fundamentos que justifiquem alterar o SPD, exceto ao nível do período de tempo a conceder para a supressão da obrigação de controlo de preços e de manutenção da ORLA para os atuais clientes, onde se entendeu que o prazo deve ser alargado para 18 meses, conforme explanado no ponto 3.3.

Sobre os comentários específicos da MEO relativamente ao alegado atraso na desregulação de mercado, em concreto, sobre a sua defesa pela desregulação desde 2014, a ANACOM nota que a anterior análise de mercado, que culminou com a aprovação de uma decisão final em agosto de 2014, apresentou os fundamentos para a regulação do mercado e, portanto, remete-se para os documentos conducentes a essa decisão. Neste enquadramento, entende-se que não existem razões que justifiquem revisitar os fundamentos referidos que foram relevados em sede própria e sujeitos a um procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados, para além de se terem consubstanciado num projeto de decisão e relatório dos procedimentos de consulta oportunamente notificado à CE.

No contexto desse procedimento de análise de mercado, a CE realçou a necessidade de acompanhamento deste mercado e instou a ANACOM a avaliar se seria necessária uma nova análise de mercado antes de decorrido o período normal de análise de três anos. Essa monitorização foi efetuada, não tendo a ANACOM identificado dinâmicas que

justificassem uma intervenção antecipada no mercado em apreço, o que aliás está perfeitamente explanado no SPD de 2017[5], em que se propunha manter a regulação.

Relativamente à observação específica da MEO sobre o SPD insistir na "*visão anacrónica e distorcida*", a ANACOM considera que efetuou uma leitura correta da dinâmica de mercado, tendo reconhecido simultaneamente a relevância da ORLA para o complemento da oferta de serviços por parte dos operadores concorrentes da MEO e, em paralelo, a utilização cada vez mais residual desta oferta. Tal significa que, para a ANACOM, a conclusão de manter a regulação não estava isenta de riscos, havendo indícios que apontavam em direções distintas, tendo a ANACOM optado por manter a regulação, pelos motivos apresentados nos SPD de 2017.

A CE entendeu que a ANACOM não apresentou provas suficientes para fundamentar a conclusão de que MEO tem PMS no mercado, manifestando receios de que a ANACOM pudesse estar a regular um mercado cuja dinâmica tende para a concorrência. Nesse contexto, a ANACOM reconheceu que as sérias dúvidas dificilmente seriam ultrapassáveis no imediato e justificavam uma reflexão adicional sobre o mercado. Tal não significa, no entanto, que a retirada do projeto de decisão na sequência das sérias dúvidas da CE indicie que o processo estivesse mal instruído ou que o projeto de decisão notificado à CE não seguisse os princípios da fundamentação plena e proporcionalidade. Note-se, ainda, que este processo é dificilmente comparável com o que decorreu das sérias dúvidas da CE relativamente à decisão dos mercados 3a e 3b. Recorde-se que, para além do mercado da originação de chamadas em local fixo e dos mercados 3a e 3b serem mercados completamente distintos, a essência das sérias dúvidas da CE nos dois casos era muito diferente, não sendo despiciendo o facto de no primeiro caso estar em causa o artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva 2002/21/CE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2009/140/CE (Diretiva-Quadro), prevendo o poder de veto da CE. Nesses termos, e com a fundamentação que então se apresentou, considerou-se adequado retirar a medida e iniciar um procedimento de reflexão interna que envolvesse também, numa fase posterior, os prestadores presentes no mercado, o que está a ser concretizado com os procedimentos de consulta a que este relatório se refere.

[5] Vide https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1409992.

Deste modo, a ANACOM considera que foram observados todos os formalismos exigíveis neste tipo de procedimento, entendendo que as sérias dúvidas da CE não permitem concluir, por si só, que exista qualquer desrespeito pelos princípios da fundamentação plena e proporcionalidade.

Discorda-se igualmente da alegação de que os impactos regulatórios não foram devidamente considerados. De facto, dada a natureza de uma análise de mercado, que avalia as dinâmicas de mercado, nomeadamente num cenário de ausência de regulação, são obviamente examinadas as consequências (os impactos) para o mercado de ausência de regulação. Do mesmo modo, os impactos da existência de regulação são, e foram, também tidos em devida consideração.

Quanto ao comentário sobre a rede de cobre ter sido financiada pelo Estado Português, recorda-se que em 2002 a então Portugal Telecom, SGPS, S.A. celebrou um acordo definitivo para a aquisição da propriedade da rede básica de telecomunicações ao Estado Português. De referir, igualmente, que no contexto do processo de liberalização das telecomunicações em Portugal, o Decreto-Lei n.º 415/98[6], de 31 dezembro, estabeleceu o regime de interligação entre as redes de telecomunicações e nesse âmbito foi desde logo introduzido o conceito de PMS. Nos termos dessa legislação, foi considerado que as entidades com PMS estariam obrigadas a disponibilizar o acesso à rede, incluindo o acesso em pontos distintos dos pontos terminais de rede oferecidos à maioria dos utilizadores finais, quando solicitados pelo requerente de interligação. Portanto, a regulação da interligação, desde a sua origem, assenta no conceito de PMS. E embora a regulação atual se sustente num quadro legal distinto, a imposição de obrigações regulamentares *ex-ante*, incluindo a obrigação de disponibilização de ofertas grossistas e demais obrigações associadas a essas ofertas, continua a depender da identificação de entidades com PMS.

Como é do conhecimento generalizado do mercado, se bem que o contexto histórico seja relevante, designadamente para que se entenda a estrutura e evolução do mercado, a imposição de obrigações não pode atender a esse contexto e tem de considerar a situação presente do mercado e a tendência de evolução futura. Especificamente sobre a existência de ofertas de referência e sobre os investimentos efetuados em rede própria, é ainda de

[6] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=951401.

relevar que as empresas quando delineiam os seus planos de investimento, naturalmente, têm em consideração a tecnologia existente à data do investimento, bem como a sua viabilidade económica. E é com base nessas premissas que os vários operadores têm realizado investimentos em rede, existindo atualmente, em certas zonas geográficas, nomeadamente as de maior densidade populacional, várias redes em paralelo.

Deste modo, o racional da NOS, de que os modelos de negócio foram desenvolvidos tendo por base o pressuposto de que o acesso à rede de cobre da MEO estava assegurado por via de ofertas grossistas, uma vez que essa rede teria sido financiada pelo Estado Português, enfrenta argumentos que o desconstroem. Por um lado, é atualmente evidente que os modelos de negócio da generalidade dos operadores, nomeadamente os de maior dimensão, nos quais a NOS se inclui, se baseiam em grande medida em infraestrutura própria, e por outro lado, as ofertas grossistas estão desde os seus primórdios associadas ao conceito de PMS. Acrescente-se ainda que, por via da própria evolução concorrencial e dinâmica de investimento, a própria NOS passou a ser o prestador de serviço universal (PSU) o que significa que tem capacidade (e nesse âmbito o dever) para fornecer acessos (de banda estreita) em qualquer ponto do território nacional.

Sobre a caraterização do mercado e sua dinâmica atual, bem como o impacto da desregulação na dinâmica dos mercados retalhistas, remete-se para o ponto 3.2..

3. APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

3.1. Definição do mercado relevante

a) Sentido provável de decisão

O mercado relevante *"[é] constituído pelos serviços de originação de chamadas de voz na rede telefónica pública em local fixo para números geográficos, para clientes residenciais e não residenciais, entregues nos níveis de rede local ou de trânsito simples e independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado, integrando a interligação suportada em interfaces TDM e IP, tanto para chamadas da RTPC, como para chamadas de VoIP (com numeração fixa ou nómada), como também para chamadas prestadas pelos operadores de redes móveis em local fixo (serviços homezone)"*. O mercado é definido a nível nacional e inclui o fornecimento próprio.

b) Parecer da Autoridade da Concorrência

A AdC refere que, nos termos do artigo 61.º da LCE não se opõe à definição dos mercados do produto e geográfico relevantes.

c) Respostas recebidas

NOS

A NOS considera necessária uma reanálise dos mercados suscetíveis de regulação *ex-ante*, sugerindo que, para além da reavaliação do teste dos três critérios, a mesma, contemple, eventualmente, a análise separada dos mercados de clientes residenciais e dos clientes não residenciais.

VODAFONE

A VODAFONE defende a manutenção de regulação *ex-ante*. Neste contexto, refere que no limite a ANACOM, caso entenda ser necessário delimitar o mercado em maior detalhe, deverá optar por uma solução idêntica à da ARCEP, que na sua mais recente decisão sobre o mercado de originação optou por manter a regulação *ex-ante* apenas para clientes não residenciais.

d) Entendimento da ANACOM

A VODAFONE e a NOS defendem a análise autónoma e em separado dos mercados de clientes residenciais e não residenciais, propondo a VODAFONE a manutenção da regulação *ex-ante* unicamente para os clientes não residenciais, à semelhança do que é efetuado em França.

A este propósito, importa relevar que em 2014 a ANACOM estudou a substituibilidade no acesso para i) clientes residenciais, ii) não residenciais PME; iii) e não residenciais grandes clientes empresariais e concluiu que os três segmentos de clientes pertenciam ao mesmo mercado relevante. Para essa conclusão concorreu a evidência de que as ofertas então disponíveis no mercado para clientes residenciais tinham características que se aproximavam dos requisitos exigidos pelos clientes não residenciais, e estes clientes, em particular as PME e os profissionais liberais, utilizavam as ofertas destinadas aos clientes residenciais. Foi também salientado adicionalmente que o desenvolvimento das redes

permitia disponibilizar às PME ofertas com características que anteriormente estavam unicamente ao alcance do segmento dos grandes clientes.

Os argumentos então apresentados mantêm-se atuais, não tendo os operadores que defendem a segmentação do mercado apresentado quaisquer dados novos que possam justificar uma reanálise do tema por parte da ANACOM. Ainda assim, apresentam-se de seguida alguns dados relativos à situação atual. Por exemplo, a proporção de PME, representativas da grande maioria do tecido empresarial português, que utiliza ofertas *standard* empresariais é atualmente superior à registada aquando da análise de mercado de 2014. De acordo com os resultados do último inquérito ao Consumo das Comunicações Eletrónicas às PME[7], 75% adquirem ofertas *standard* empresariais face aos 69% então registados. Por sua vez, as ofertas desenhadas à medida são atualmente utilizadas por 19% das inquiridas, em percentagem igual à então considerada. De igual modo, a estrutura da oferta também não apresenta alterações significativas. Alguns intervenientes no mercado focam a sua atividade na prestação de serviços a grandes clientes empresariais, designadamente a ONITELECOM, enquanto outros direcionam a sua oferta a clientes residenciais e não residenciais em simultâneo.

Na atual revisão de mercado verificou-se se existiram desenvolvimentos no mercado que justificassem uma alteração na definição de mercado relevante então efetuada, nomeadamente ao nível da substituibilidade entre serviços fixos e móveis. A temática da segmentação entre clientes foi analisada ao nível do mercado grossista, onde se concluiu que não existem diferenças significativas entre o segmento residencial e não residencial, na medida em que do lado da oferta o serviço é prestado em condições iguais independentemente de se destinar a utilizadores residenciais ou não residenciais e ao nível da procura também se concluiu que o serviço grossista de originação de chamadas é utilizado de modo indiferenciado para a prestação de serviços retalhistas a clientes residenciais e não residenciais.

No SPD concluiu-se igualmente que a dinâmica concorrencial do mercado de originação de chamadas está relacionada com a dinâmica do mercado retalhista do acesso. Neste âmbito, a ANACOM reconheceu a importância da ORLA, essencialmente no contexto dos mercados não residenciais, nomeadamente para disponibilização de ofertas desenhadas

[7] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1408292.

à medida para clientes com múltiplas localizações. Em simultâneo, constatou igualmente o declínio da utilização dos serviços grossistas para viabilização de ofertas retalhistas a terceiros, fruto de uma cada vez maior utilização de infraestrutura própria por parte dos operadores alternativos. Assim, se por um lado a ORLA pode ter alguma relevância no fornecimento de serviços no âmbito das ofertas à medida a clientes não residenciais, por outro lado também é evidente a cada vez menor relevância dessa oferta, também devido ao investimento já alcançado por parte dos operadores alternativos à MEO. Deste modo, a ANACOM não dispõe de elementos que permitam contra-argumentar a posição da CE de que o impacto da ORLA na dinâmica dos mercados é negligenciável, nem dispõe de informações detalhadas que justifique, e permita, uma desagregação do mercado relevante em dois mercados distintos (residencial e não residencial).

Embora a ANACOM detenha informação que permite concluir que a maioria dos clientes suportados na ORLA são clientes não residenciais, como de resto consta no SPD, procurou obter informações mais detalhadas sobre a utilização da ORLA e a sua relevância para o mercado, quer residencial, quer não residencial, ainda que não tenha diferenciado os segmentos em causa, sendo certo que na maior parte dos casos os prestadores não remeteram informação suficientemente detalhada sobre o peso e a relevância da oferta, em termos de tráfego e receitas, quer em relação aos clientes residenciais e não residenciais, quer globalmente em relação a todos os clientes sem diferenciar segmentos.

Mesmo a informação adicional agora remetida por alguns dos prestadores beneficiários da ORLA, sobre a relevância da oferta para as suas operações, e que se reconhece ser no sentido de reforçar que esta oferta é usada essencialmente pelo segmento não residencial[8], na generalidade dos casos não inclui elementos que evidenciem a relevância da utilização da oferta face à globalidade dos clientes (quer suportados, ou não, na ORLA).

Neste contexto, não existem elementos suficientes que permitam uma eventual desagregação do mercado em dois segmentos, não se antecipando também que face à perda sistemática de relevância da ORLA e à tendência do mercado para a concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente, as conclusões que resultassem dessa análise pudessem ser distintas. Nota-se, aliás, que o exemplo referido pela VODAFONE, da ARCEP, de separação do mercado em dois segmentos distintos refere-se a uma realidade

[8] O que já era claramente referido pelo SPD, pelo que vai ao encontro da informação que nele consta.

muito distinta da nacional, até porque em França existe uma dependência muito elevada da ORLA disponibilizada pela Orange, que até tem crescido ao contrário do que tem vindo a suceder em Portugal.

De relevar que na secção seguinte proceder-se-á ao desenvolvimento e análise em maior detalhe das diversas questões específicas suscitadas sobre a dinâmica dos mercados e eventuais consequências da desregulação.

3.2. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante* - os três critérios da Recomendação dos mercados relevantes

a) Sentido provável de decisão

"A análise aos critérios previstos na Recomendação sobre Mercados Relevantes não permite concluir que os mesmos são cumulativamente verificados, isto é, não se cumprem os critérios necessários para que o mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços retalhistas seja passível de regulação ex-ante.

Não se considera que existam obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado, e é expetável que num horizonte temporal pertinente os operadores alternativos (e a própria MEO) continuem a efetuar investimentos em rede aumentando a cobertura das suas ofertas e eliminando progressivamente as barreiras ainda existentes à entrada no mercado.

(…)

[A]inda que a ANACOM considere não ser expectável o aparecimento de ofertas grossistas alternativas para a prestação de serviços de originação de chamadas para a viabilização de serviços telefónicos em local fixo no cenário de ausência de regulação, que estimulem a concorrência, efetivamente os serviços grossistas (prestados a terceiros) estão a perder muita relevância e há uma trajetória claramente descendente da quota de mercado da MEO. Pelo que não se pode concluir, conforme decorre dos comentários da CE, que o mercado apresenta uma estrutura que não tende para a concorrência efetiva no horizonte temporal relevante.

Não se considerando cumpridos os dois primeiros critérios que são necessários para que se conclua que o mercado é suscetível de regulação ex-ante, a ANACOM entende que não se justifica analisar o terceiro critério, relativo à insuficiência do direito da concorrência, até porque para se considerar o mercado como sendo suscetível de regulação ex-ante os três critérios tinham de ser cumpridos cumulativamente.

Desta forma, suportando-se nos comentários da CE, a ANACOM não considera que este mercado grossista seja passível de regulação ex-ante."

b) Respostas recebidas

MEO

Este operador refere que as diferenças entre este SPD e o SPD de 2017 são essencialmente ao nível do teste dos três critérios, por forma a avaliar se o mercado é suscetível de regulação *ex-ante*.

Sobre o primeiro critério, a MEO menciona que o SPD mantém a linha de argumentação do anterior, mas acaba por concluir que não existem informações adicionais que evidenciem a relevância dos obstáculos à entrada no mercado e que é expectável que os operadores continuem a investir na expansão da rede, eliminando progressivamente as barreiras ainda existentes.

A MEO verifica ainda que o SPD reconhece a existência de um operador, a NOS, em condições de fornecer serviços em todo o território nacional, aspecto que considera um progresso face ao anterior SPD em que a sua rede era vista como a única rede ubíqua. Contudo, entende que esse facto não foi suficientemente valorizado, já que a conclusão de que o estabelecimento de um acesso direto não é uma alternativa viável ao acesso indireto para a prestação de STF isolado se mantém.

Além disso, a MEO entende que o regulador interpreta o conceito das barreiras à entrada numa perspetiva da viabilidade do modelo de negócio de todo e qualquer operador, ao invés de numa aceção de contestabilidade do mercado. A este propósito menciona que o objetivo de regulação não é assegurar a sobrevivência de todas as empresas existentes no mercado, sendo, sim, a seu ver, a promoção do funcionamento concorrencial do mercado enquanto mecanismo de alocação eficiente de recursos, em termos estáticos e dinâmicos. Para este operador a dinâmica dos mercados ocorre precisamente através da

entrada e saída de empresas, em função da evolução tecnológica e dos modelos de negócio.

No que concerne aos clientes cativos, este operador releva as críticas da CE na sua carta de sérias dúvidas ao anterior SPD, assim como, o referido, posteriormente, por esse organismo no documento da Exposição de Motivos das Linhas de Orientação para a análise de mercado e avaliação do PMS (2018/C 159/01)[9], que transcreve: "*However, when such an issue is identified, NRAs should take care that the regulatory approach does not perpetuate a cycle of captivity by continuing regulation of an ever smaller niche market, but rather serves to encourage migration on to modern networks and enables the ultimate switch-off of legacy networks*."

Salienta também a posição da CE sobre a pressão concorrencial da telefonia IP, das redes de cabo ou de fibra, que impossibilita um aumento seletivo nos preços dos serviços baseados na rede telefónica pública comutada a grupos de clientes baseados nessa infraestrutura. Releva, ainda, em matéria de preços, o argumento apresentado no SPD relacionado com a obrigação de acessibilidade dos preços associada à existência de um serviço universal (SU).

No que concerne ao critério de inexistência de estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente, a MEO entende que a ANACOM conclui, "*de novo a contragosto*", não poder concluir que o mercado apresenta uma estrutura que não tende para a concorrência efetiva no horizonte temporal relevante.

Tece ainda algumas considerações específicas sobre este critério, nomeadamente, a utilização de indicadores próprios da análise de PMS, como a quota de mercado. E é sobre este último instrumento que efetua as suas observações.

Em primeiro lugar, nota o decréscimo da sua quota de mercado desde o último SPD, que no final de 2017 se situava em 42,6%. Depois, releva que a CE em relação à quota de mercado apresentada no anterior SPD, de 44,8%, mencionou que essa não era considerada muito grande na aceção das orientações de PMS e que as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) devem nessas circunstâncias invocar outras caraterísticas

[9] Disponível em: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/staff-working-document-guidelines-market-analysis-and-assessment-smp-under-eu-regulatory.

estruturais no mercado, antes de concluir sobre a existência de PMS. Todavia, na sua opinião, a ANACOM privilegiou outro ângulo de análise. Para este operador a conclusão de que a ausência de regulação poderá originar uma redução nas quotas de mercados dos prestadores alternativos, por via da perda de contratos inteiros com clientes não residenciais, carece de suporte factual, entendendo que a ANACOM "*não se coíbe de regular com base em suposições*". A este propósito menciona que a ANACOM admite não ter informação precisa sobre o número de acessos de STF com ORLA relativos a clientes não residenciais com várias localizações, por falta de resposta dos prestadores.

Por fim, a MEO salienta que a ANACOM conclui, fazendo uso novamente de um discurso pela negativa, que a análise dos critérios não permite concluir que os mesmos se verifiquem de modo cumulativo.

NOS

A NOS inicia o seu contributo relembrando o propósito da introdução da ORLA: possibilitar aos operadores alternativos desenvolverem ofertas retalhistas inovadoras, criando valor para os clientes finais, e concorrerem com as ofertas do operador detentor da rede que agreguem o preço de acesso e do tráfego telefónico. Na sua opinião, apesar da mudança significativa ocorrida dos mercados, esse objetivo mantém-se atual e a oferta continua a ter a sua relevância. Reconhece, no entanto, que na sequência do desenvolvimento de redes em tecnologias alternativas, que se estenderam por áreas com maior densidade populacional, a ORLA perdeu relevância para o mercado residencial.

Neste contexto, a NOS menciona novamente a relevância da ORLA no mercado empresarial e sector público e salienta a sua importância no desenho de ofertas customizadas orientadas às necessidades desses clientes.

Para a NOS, a ORLA permitiu viabilizar a participação dos operadores alternativos em grandes concursos e, consequentemente, levantar barreiras à mudança de clientes de grande dimensão, tornando o mercado mais competitivo. E, é neste contexto, que a NOS considera a ORLA como *"(...) um elemento indispensável no desenho de soluções que respondam a requisitos de clientes empresariais e da Administração Pública com presença multisite, permitindo suprir lacunas de inexistência de rede dos operadores alternativos e dar resposta a requisitos específicos de qualidade dos serviços de voz e outros serviços de sinalização ou alarmística.*"

Para o seu caso concreto, este operador refere que mais de [Início da Informação Confidencial – IIC] [Fim da Informação Confidencial - FIC] dos clientes com ORLA são clientes empresarias e [IIC] [FIC] são grandes clientes ou clientes *corporate*. E destaca a relevância das receitas mensais geradas por estes clientes, concluindo que [IIC] [FIC].

Segundo a NOS, os operadores alternativos, suportando-se no desenvolvimento de diferentes infraestruturas em fibra, têm vindo a diminuir a sua dependência da ORLA. A NOS refere que o tem feito de forma gradual e identifica alguns fatores que condicionam uma transição imediata total, nomeadamente: i) levantamento cadastral de todo o parque para identificação de alternativa, ii) custos de migração da tecnologia nas situações em que existe alternativa baseada em tecnologia própria, e iii) dependência da infraestrutura em cobre para prestação de serviços específicos.

Em relação a este último aspecto, a NOS salienta a impossibilidade de substituição da infraestrutura em cobre por motivos de restrições tecnológicas, relevando que existe um número considerável de acessos nestas circunstâncias, e faz menção ao facto de a ANACOM reconhecer estas limitações no SPD. Neste contexto, salienta que a resistência à mudança surge devido aos elevados custos que essa substituição tecnológica implica, referindo ser justificável que os clientes não os queiram suportar, e também, nalguns casos, porque as alternativas não apresentam as mesmas garantias de serviço em contextos específicos que as apresentadas pelo protocolo TDM ou a mesma qualidade de serviço da infraestrutura em cobre[10].

Para a NOS, essas limitações traduzem-se em uma barreira à mudança muito elevada, pois *"(…) torna os operadores alternativos fortemente dependentes da oferta disponibilizada pelo operador histórico*", pelo que a supressão da oferta, a seu ver, poderá colocar em risco a manutenção de alguns dos clientes de maior dimensão. Para este operador, os custos para suprir estas limitações, quer por parte do operador quer por parte

[10] A NOS identificou ainda, a título de exemplo:

- Sistemas de comunicações em elevadores antigos;

- Limitações da rede GSM;

- Dependência da disponibilidade de eletricidade em soluções de tecnologias fixas com protocolo IP (e.g. fibra).

do cliente, são desproporcionais e, como tal, colocam o prestador histórico, detentor da rede *legacy*, numa posição de vantagem competitiva.

Segundo este operador, esta dependência é particularmente relevante no caso de clientes de maior dimensão e *multisite*, agravando-se no respeitante a clientes da Administração Pública, devido à existência de uma restrição formal de faturação por um único operador na contratação de serviços de comunicações eletrónicas.

Consequentemente, a NOS conclui que o facto desses aspectos estarem direta e intrinsecamente associados à infraestrutura em cobre torna-os num obstáculo forte e não transitório à entrada no mercado.

Este operador refere ainda que a ANACOM reconhece a existência destas limitações, mas não as teve em devida consideração na sua análise. Nomeadamente, entende, não terem sido devidamente ponderados os benefícios da ORLA na perspetiva do cliente final, ao possibilitar que estes não precisem ter uma relação comercial com mais de um prestador, nem terem sido considerados os efeitos de *spillover* que a desregulação terá nos mercados retalhistas, principalmente no segmento empresarial.

Neste contexto, insta a ANACOM a reavaliar a análise de mercados considerando de forma mais cuidada os impactos que identifica na sua resposta, acima sintetizados.

NOWO/ONI

A NOWO/ONI entende que a ANACOM analisa os três critérios com base na argumentação da CE, não efetua qualquer contra-argumentação e conclui que o primeiro critério não é cumprido.

Para este operador, o não cumprimento do primeiro critério é fundamentado na existência da convicção de que as redes próprias dos operadores alternativos apresentam atualmente uma cobertura elevada e que a expansão dessa cobertura é relativamente fácil através do recurso a ofertas grossistas da MEO, como seja o acesso a condutas. Por outro lado, refere constatar que o SPD menciona que a política de preços da MEO está limitada pela existência de elevadas quotas de mercado dos operadores alternativos, pela disponibilização de ofertas de serviços em pacotes, mesmo para os mercados não residenciais, e pela diminuta relevância da ORLA.

A NOWO/ONI discorda veementemente dessas conclusões e nesse âmbito refere que as redes alternativas estão concentradas em zonas de maior densidade populacional e não têm a cobertura nacional da rede da MEO, existindo também diferenças no tocante à cobertura das redes dos operadores. Dessa forma, conclui que apesar de as redes dos operadores alternativos serem importantes não são uma alternativa à rede da MEO para o fornecimento de serviços a clientes empresariais com múltiplas localizações dispersas por todo o país.

No que concerne à possibilidade de expansão das redes alternativas através do recurso a outras ofertas grossistas, menciona que essas alternativas apresentam, face ao acesso indireto e à ORLA, um custo muito superior e são de implementação mais morosa, i.e., acarretam um aumento significativo no prazo de fornecimento do serviço ao cliente. Ademais, refere que os operadores já recorrem a essas soluções sempre que económica e tecnicamente viáveis, contudo, nota que "*tal não elimina a necessidade de recurso ao acesso indireto, mesmo que com pequena expressão*".

Assim, constata que o acesso indireto e a ORLA são "*fulcrais*" para que os operadores que não dispõem de uma rede com cobertura nacional sejam capazes de competir em todo o território nacional e no fornecimento de serviços a clientes não residenciais com múltiplas localizações. Acresce que o impacto do desaparecimento dessas ofertas originará para esse operador perdas superiores à simples perda do tráfego indireto, na medida em que, a seu ver, poderá perder contratos completos com estes clientes, mesmo quando nesses contratos existem acessos disponibilizados com base em rede própria. No seu caso, em particular, estima uma perda de faturação total de [IIC] [FIC], associada a clientes que têm voz por acesso indireto, sendo que o tráfego de acesso indireto destes clientes representa [IIC] [FIC] da sua faturação total de serviços de voz, através de acesso direto e indireto.

Pelas razões expostas, o operador NOWO/ONI lamenta que a ANACOM refira essa argumentação e não contraponha o racional da CE, anulando o anterior SPD.

VODAFONE

A VODAFONE refere não conseguir alcançar a decisão desta Autoridade de considerar que o mercado não é passível de regulação *ex-ante*, dados os condicionalismos

específicos que entende existir nos mercados i) de acesso à rede telefónica pública e ii) dos serviços telefónicos publicamente disponíveis fornecidos num local fixo.

Neste contexto, a empresa efetua as seguintes considerações:

- A situação de mercado da MEO e a capilaridade da sua rede cobre.
- As elevadas quotas de mercado da MEO, acima dos 40%, nos acessos principais e nos minutos originados. Neste contexto, realça que a CE manifesta preocupações quando uma entidade apresenta quotas de mercado superiores a 40%, remetendo para a comunicação da CE 2009/C 45/02, de 24.02.2009, relativa à orientação sobre as prioridades da CE na aplicação do artigo 82.º do Tratado da União Europeia (UE).
- A dependência dos operadores alternativos dos acessos ORLA e do acesso indireto, e destaca que, com base em gráficos do SPD, a utilização da ORLA por parte dos operadores alternativos tem aumentado desde 2013, o que demonstra a relevância destas ofertas no mercado.
- A importância do recurso às obrigações impostas no mercado em apreço quando está em causa a prestação de serviços de voz fixa a clientes empresariais e ao Estado, em virtude da dispersão geográfica das suas instalações e da elevada qualidade de serviço exigida, o que limita a competitividade dos operadores alternativos quando recorrem exclusivamente a redes próprias.

Deste modo, a VODAFONE considera que a MEO tem uma enorme vantagem competitiva na captação e retenção de clientes, sobretudo os empresariais e o Estado, segmento de mercado que menciona ser decisivo para a sustentabilidade de alguns operadores alternativos. A este argumento, acresce o facto de as obrigações impostas constituírem um mecanismo dissuasor da prática de preços de retalho excessivos por parte da MEO.

Relativamente à importância da ORLA e do acesso indireto no âmbito do fornecimento de serviços a clientes empresariais e Estado, este operador salienta as necessidades específicas, exigentes e totais que estes apresentam, algo que refere ser apenas possível através do recurso à capilaridade da rede de cobre da MEO.

Refere, ainda, que os prestadores que mais recorrem às ofertas grossistas associadas ao mercado em apreço são igualmente alguns dos operadores alternativos que mais

investimentos têm realizado, isto apesar de lhes ser mais vantajoso o recurso a infraestrutura própria. Tal, para este operador, não é alheio à falta de disponibilidade, dos clientes, para realizarem os investimentos necessários para a adesão a novas soluções e meios tecnológicos, algo que a VODAFONE refere também ser reconhecido pela ANACOM.

O prestador identifica duas causas para a relutância à mudança por parte dos clientes: i) as preocupações relacionadas com a manutenção do mesmo nível de qualidade e disponibilidade dos serviços e ii) aspectos financeiros.

A VODAFONE considera que esta é uma "*limitação exógena à vontade do próprio prestador de serviço*", e que mantém os operadores dependentes da ORLA para servir clientes empresariais, sendo reforçada pela crescente exigência destes clientes de que o fornecimento dos seus serviços de comunicações eletrónicas se realize apenas por um único prestador.

Posto isto, para este operador, a impossibilidade de fornecimento de alguns acessos *multisite* poderá resultar no atual prestador perder toda a relação comercial com o cliente, estando a MEO em vantagem competitiva para passar a ser o único fornecedor de serviços de comunicações eletrónicas desse mesmo cliente.

Quanto às sérias dúvidas da CE, este operador elenca os motivos invocados nesse documento para sustentar o argumento de que o mercado não é suscetível de regulação *ex-ante*, concluindo que esses argumentos não endereçam os problemas por ela identificados sobre a deterioração da capacidade competitiva dos operadores alternativos, particularmente os de menor dimensão.

Sobre este tema, a VODAFONE refere que os operadores que mais investiram em infraestrutura própria, detendo inclusivamente redes móveis, são igualmente os maiores clientes grossistas da ORLA e do acesso indireto. Segundo a VODAFONE, esse facto contraria a posição da CE de que existe uma possibilidade de substituição destes serviços por acessos em infraestrutura dos próprios operadores. Na sua opinião não se descortina como é que os operadores alternativos mantêm clientes suportados na infraestrutura da MEO se as considerações da CE sobre a possibilidade de substituição por infraestrutura própria for possível. Tal só acontece porque espelha a vontade dos clientes preferirem manter os acessos sobre a rede de cobre.

No tocante às considerações da ANACOM sobre o PSU, a VODAFONE refere manifestar-se alarmada com as mesmas e com o facto de estas poderem ser utilizadas para justificar a desregulação do mercado.

Neste âmbito, a VODAFONE considera terem sido ignoradas questões fundamentais para uma análise rigorosa da situação competitiva deste mercado, nomeadamente: i) os condicionalismos que os operadores alternativos enfrentam, incluindo a relutância dos clientes em aceitarem a migração para outras soluções tecnológicas e que são evidentes pelo facto de a NOS ser o maior cliente da ORLA, ainda que seja o PSU, ii) a finalidade política e social do SU, que se traduz num mecanismo de compensação de custos para o PSU, e que visa assegurar necessidades básicas de comunicação não compagináveis com necessidades de comunicação mais complexas exigidas pelos clientes empresariais e pelo Estado, iii) a mais recente recomendação da ANACOM para a não designação de um novo PSU, referindo que importa questionar como será a situação competitiva quando não existir um PSU iv) e ter sido desconsiderada a capacidade competitiva dos operadores alternativos que não o PSU.

c) Entendimento da ANACOM

A ANACOM entende que identificou corretamente a dinâmica existente nos mercados retalhistas a jusante do mercado em análise. Neste contexto, a ANACOM considera que a ORLA foi durante muitos anos um instrumento relevante para a contestabilidade dos mercados a jusante, nomeadamente no contexto das ofertas a clientes não residenciais com presença em localizações diversas. Embora se considere que ainda tem significado, designadamente para prestadores de menor dimensão que apresentam uma maior dependência dessa oferta, entendimento que é partilhado por todos os operadores presentes no mercado, com exceção da MEO, a ANACOM também reconhece que as barreiras à entrada no mercado se têm atenuado significativamente e que não existem evidências de que o mercado não tenda para a concorrência efetiva.

Os possíveis impactos que se entende que a desregulação poderá ter ao nível do mercado foram identificados no SPD, não obstante, não é irrelevante o facto de não se ter obtido dos prestadores em atividade no mercado informação mais detalhada com vista a reforçar essa análise.

Neste âmbito é importante recordar que no final de 2016, a ANACOM enviou a todas as entidades interessadas um questionário, tendo obtido contributos relevantes para a caraterização do mercado, mas que na sua generalidade, salvo algumas exceções, careciam de informação quantitativa completa, sendo por exemplo recorrente a ausência de resposta sobre o número de acessos ORLA associados a clientes com várias localizações. Durante o processo de análise de mercado que se seguiu a essa solicitação, designadamente ao longo dos procedimentos de consulta, também houve oportunidade para que os prestadores se pudessem pronunciar, não apenas relevando a importância da manutenção da regulação neste mercado, o que alguns fizeram, mas também dotando o regulador de informação de ordem financeira ou estatística que sustentasse de forma mais efetiva essa relevância, o que na generalidade não aconteceu.

Também nada obstava a que, no âmbito dos procedimentos de consulta a que este relatório se refere, os prestadores apresentassem informação adicional sobre o impacto deste mercado nos respetivos negócios, e em particular sobre o impacto da ORLA. E embora alguns prestadores o tenham feito, ainda assim verifica-se que, em alguns casos, não foi prestada informação sobre a relevância da ORLA e dos clientes que a usam, face à generalidade dos clientes do prestador e face aos seus negócios na globalidade, mas apenas foram fornecidos dados relativos à relevância dos clientes empresariais e ou empresariais *multisite* que usam a ORLA face à generalidade dos clientes que usam essa oferta, o que já era salientado no SPD. A informação em causa, sem prejuízo da sua relevância e de se entender que deverá ser integrada no projeto de decisão, terá um valor acrescentado reduzido para evidenciar a importância da ORLA.

Por outro lado, o tempo passado entre a primeira análise (efetuada em 2017) e a presente análise, embora apenas tenha passado cerca de um ano, não é de molde a reforçar os argumentos relativos à relevância da ORLA, já que esta tem um peso cada vez menor, tendência que as estatísticas mais atuais confirmam.

Acresce que os argumentos apresentados pela CE não podem ser ignorados, nem pode ser ignorado o seu poder de veto, que essa entidade já demonstrou estar disposta a usar.

Em todo o caso, conforme se referiu, alguns prestadores remeteram agora alguma informação sobre o possível impacto da desregulação deste mercado para os respetivos negócios. Refira-se, no entanto, que nalguns casos a informação enviada não é coerente com a informação remetida no âmbito do Questionário Anual de Comunicações Eletrónicas

relativo ao ano de 2017, onde a ANACOM, com o intuito de monitorizar o mercado grossista de originação de chamadas em local fixo introduziu dois indicadores (III.1.2 Clientes não residenciais com múltiplas localizações e III.1.2.1 Dos quais incluem acessos indiretos do próprio operador), sendo que também a informação obtida através desse questionário não permite contradizer a conclusão do SPD. Adicionalmente, nota-se que a informação remetida pelos prestadores não permite sustentar de forma inequívoca que a desregulação do mercado causará danos irreparáveis para a dinâmica de mercado ou que o mercado não tenda para a concorrência efetiva, pelo que não existem elementos que justifiquem a reversão das conclusões constantes no SPD.

Por fim, salienta-se que os argumentos apresentados pelos diferentes operadores são em todo semelhantes aos transmitidos noutras ocasiões, tendo sido analisados ao longo dos procedimentos que antecedem este relatório, pelo que, pelas razões expostas no SPD, bem como no presente documento, se entende que a argumentação apresentada não é de molde a sustentar uma alteração da decisão do regulador.

Em relação à observação da MEO de que a ANACOM "*não se coíbe de regular com base em suposições*", nota-se que a ANACOM baseou a sua proposta de decisão (SPD de 2017) na análise que efetuou das condições do mercado sustentada na informação de que dispunha e que recolheu junto dos prestadores tendo, na sequência da carta de sérias dúvidas da CE, optado por retirar o projeto de decisão notificado e reanalisar o mercado, o que se consubstanciou na análise que foi submetida aos procedimentos de consulta que são objeto do presente relatório. Em ambos os casos, houve sempre a preocupação de fundamentação.

A ANACOM entende que efetuou uma análise correta deste mercado, sendo facto assente que a utilização da ORLA tem vindo a perder relevância – e são os próprios beneficiários a reconhecê-lo – sendo que atualmente os acessos ORLA ativos são cerca de metade dos acessos que existiam em 2014, tendência de decréscimo que se mantém, existindo no final do segundo trimestre de 2018 menos 20% de acesso ativos que no período homólogo, e ainda assim, a posição dos operadores alternativos nos mercados retalhistas tem vindo a reforçar-se, conforme também consta do SPD, que evidencia o acréscimo nas quotas de mercado dos operadores alternativos.

Daqui se retira que a contestabilidade no mercado retalhista depende cada vez menos das ofertas grossistas associadas ao mercado de originação de chamadas em local fixo, o que também motiva a conclusão do SPD de desregular este mercado.

Especificamente sobre a afirmação da NOWO/ONI, de que o não cumprimento do primeiro critério do teste dos três critérios se fundamenta unicamente na cobertura elevada das redes dos operadores alternativos e no pressuposto que a expansão dessa cobertura seja relativamente fácil, a ANACOM discorda desta afirmação. A conclusão da ANACOM suporta-se na reduzida expressividade dos acessos ORLA no total dos acessos, na redução dos mesmos face à expansão das redes dos operadores alternativos e na migração de clientes para soluções IP. Importa relevar que não se trata de afirmar que a expansão da cobertura de redes de nova geração ocorre sem quaisquer obstáculos ou limitações, mas de reconhecer que efetivamente os operadores em atividade em Portugal têm aumentado a cobertura das suas redes, e que existem planos para a sua expansão, e para tal as ofertas grossistas reguladas, tais como as relativas ao acesso a condutas, a postes e a circuitos alugados, têm tido um papel fundamental. Neste contexto, e num mercado em que a procura pela ORLA já é tão pouco significativa, é expectável que num horizonte temporal pertinente as barreiras à entrada ainda existentes sejam progressivamente eliminadas.

Decorre do exposto, e como já referido no SPD, que não existem elementos que permitam concluir que os critérios relativos à existência de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado e à estrutura de mercado não tender para uma concorrência efetiva no horizonte temporal relevante sejam cumpridos. Como tal, o mercado grossista de originação de chamadas em local fixo não reúne as condições para que seja considerado passível de regulação *ex-ante*, e não se justifica a realização de uma análise de PMS com vista à identificação de eventuais entidades com PMS.

Quanto ao comentário da VODAFONE sobre o SU e o facto de também o prestador designado para este serviço recorrer à ORLA, regista-se o mesmo, remetendo-se para o comunicado do PSU de 20.11.2017[11], no qual afirma ter apresentado a concurso "*um preço de 11,9 milhões de euros para assegurar o investimento que fosse necessário para responder a todos os pedidos de ligação para o serviço fixo de telefone, durante um período*

[11] Vide https://www.nos.pt/institucional/PT/media/Documents/2017%2011%2020_Comunicado%20SU.pdf.

de cinco anos". Refere ainda no mesmo comunicado ter procedido "*a um avultado investimento em infraestruturas e meios*" para assegurar a disponibilidade do serviço em qualquer parte do território nacional. Note-se que, em termos de serviços disponibilizados, e no tocante aos acessos analógicos, nada distingue a ORLA de uma ligação em qualquer parte do território nacional efetuada ao abrigo do SU. No entanto, importa esclarecer, à luz também da alusão da MEO ao alegado reconhecimento no SPD da existência de uma outra rede ubíqua para a além da por si detida, que o SPD não se refere à rede da NOS como tendo um caráter de ubiquidade. O que é salientado é a capacidade anunciada pelo próprio PSU de poder fornecer o serviço telefónico fixo na totalidade do território nacional. E naturalmente que essa capacidade não se destina a ser usada em substituição do mercado, dado o âmbito e os princípios específicos associados ao SU. A constatação referida no SPD serve o propósito de evidenciar que o principal prestador alternativo à MEO terá a possibilidade de garantir cobertura na generalidade do território nacional.

Quanto às recomendações da ANACOM em relação ao SU e a possibilidade de no futuro não existirem prestadores designados, tal não altera o referido no parágrafo anterior.

No que respeita às questões relativas à cobertura das redes, relevantes para efeitos da aferição do cumprimento dos três critérios previstos na Recomendação sobre Mercados Relevantes, é digno de nota que a NOS e a VODAFONE evidenciem sobretudo as limitações que decorrem das preferências dos clientes empresariais pela infraestrutura de cobre, e alguma inércia em relação à mudança de prestador, e não a dificuldade em chegar a qualquer ponto do território. Embora esta última questão seja salientada pelos prestadores de menor dimensão, como é o caso da NOWO/ONI, para os prestadores alternativos de maior dimensão não será a questão essencial. Nota-se a este respeito, que a eventual identificação de entidades com PMS num dado mercado dificilmente poderá ser sustentada apenas pela resistência à mudança pelos clientes, notando-se que noutros fora (embora noutros mercados, nomeadamente nos mercados de acessos de elevada qualidade) os operadores em questão afirmem que os clientes empresariais procuram sobretudo soluções em fibra ótica em detrimento das soluções em cobre, exigindo alguns dos contratos ou concursos soluções baseadas na primeira infraestrutura. Adicionalmente, nota-se também que clientes menos informados, como os clientes residenciais, procuram sobretudo soluções em fibra. E os custos associados à dificuldade na catalogação do parque de acessos ORLA, como referido pela NOS, ainda que sejam efetivos, não podem ser usados para justificar a regulação *ex-ante*.

Aliás, tendo a NOS reconhecido a sua dificuldade na catalogação do seu parque de acessos ORLA, e considerando a expansão da sua rede nos últimos anos, é expectável que até já existam acessos ORLA que estão a ser usados pelo operador em áreas que já se encontram cobertas por rede própria.

Em todo o caso, reconhece-se que poderão existir restrições ao nível das soluções tecnológicas e dos respetivos custos, o que também é salientado por alguns prestadores e referido no SPD. Contudo, entende-se que face à iminente migração para soluções *all* IP e à existência de alternativas tecnológicas que permitem as comunicações TDM sobre soluções em IP, a evolução do mercado vai no sentido de introduzir soluções de transição que devem começar a ser negociadas pelos operadores alternativos e pela própria MEO junto dos seus clientes.

Ainda em relação aos comentários da VODAFONE, assinala-se que foi a própria CE (que, em geral, manifesta preocupações quando uma entidade apresenta quotas de mercado superiores a 40%) que desvalorizou o facto de a quota de mercado da MEO ser (ligeiramente) superior a 40% na sua carta de sérias dúvidas.

Por fim, ainda que a VODAFONE refira, com base em gráficos do SPD, que a utilização da ORLA por parte dos operadores alternativos tem aumentado desde 2013, demonstrando a relevância destas ofertas no mercado, importa salientar que esse aumento foi apenas para alguns beneficiários da ORLA e foi residual, notando-se que para o período em causa ocorreu um decréscimo de 42% de acessos ORLA. Se se considerar apenas o período desde a anterior análise de mercado (2014) até ao 3.º trimestre de 2017, o número de acessos ORLA decresceu 31%, sendo que apenas dois beneficiários aumentaram ligeiramente a sua utilização (e ainda assim o total de acessos ORLA destes prestadores representa apenas 2% do total de acessos ORLA).

Assim, ainda que possam ter existido aumentos na utilização da ORLA por parte de alguns beneficiários, estes foram pouco expressivos e não sustentados, e como tal são pouco significativos no que diz respeito à avaliação geral da utilização e relevância desta oferta regulada.

3.3. Supressão das obrigações em vigor no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas

a) Sentido provável de decisão

"(…)[D]ado que o mercado grossista de originação de chamadas para na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização de serviços telefónicos retalhistas(…) não cumpre com os três critérios necessários à imposição de regulação ex-ante, considera-se que deverão ser suprimidas as obrigações impostas anteriormente às empresas do então Grupo PT (e da então PTC), atualmente MEO, enquanto entidade designada com PMS no mercado em causa no âmbito da anterior análise de mercados relativa ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo.

Deixam assim de se aplicar à MEO nos mercados em causa as seguintes obrigações:

- *Dar resposta a pedidos razoáveis de acesso;*
- *Não-discriminação;*
- *Transparência na publicação de informações, incluindo a obrigação de disponibilização de ofertas de referência (ORLA e ORI);*
- *Controlo de preços, fixando preços orientados para os custos no âmbito da originação de chamadas;*
- *Separação de contas e contabilização de custos.*

A nível da obrigação de controlo de preços, tendo presente que: i) a remoção imediata da obrigação poderia criar algumas disrupções no mercado, envolvendo alguma incerteza em relação aos preços praticados pela MEO e às ofertas disponibilizadas; ii) é necessário garantir que é dado ao mercado um período de tempo razoável para que sejam negociados os termos do fornecimento de serviços com os clientes finais, sendo expectativa desta Autoridade que esse período permita a todos os intervenientes alcançar soluções equilibradas que possibilitem a continuidade da disponibilização de serviços retalhistas ao público em geral, esta Autoridade determina que a obrigação de controlo de preços, na forma e nos valores atualmente aplicáveis só deve ser eliminada no prazo de 1 ano após a decisão relativa a este mercado. Atendendo a que a obrigação de controlo de preços

vigora, quer para a originação de chamadas, quer para a ORLA, determina-se que em ambos os casos se aplica o período de 1 ano. Consequentemente, a ORLA terá de continuar a estar disponível durante esse período.

A nível da ORI, a MEO deixa de estar obrigada a publicar informação referente ao serviço de originação de chamadas para acesso indireto.

A nível da ORLA, a MEO deixa de estar obrigada a manter esta oferta, no entanto, em conformidade com o referido, a oferta terá de se manter durante um período de 1 ano.

As restantes obrigações impostas neste mercado – dar resposta a pedidos razoáveis de acesso, não-discriminação, transparência, separação de contas e contabilização de custos – deixam de ser aplicáveis a partir da data de aprovação da decisão final pela ANACOM relativa ao mesmo. Ou seja, a MEO deve manter todas as condições atualmente em vigor para os acessos já fornecidos por um período de 1 ano, sendo que não está obrigada a fornecer novos acessos a partir da data de aprovação da decisão final pela ANACOM relativa ao mesmo."

b) Respostas recebidas

AR TELECOM

A AR TELECOM defende o aumento do período de transição para a supressão da obrigação do controlo de preços aplicável à originação e à ORLA. Este operador considera que esse período deverá [IIC] [FIC]

Para justificar esta solicitação o operador tece as seguintes considerações:

- O período proposto de um ano é, a seu ver, [IIC] [FIC].
- A dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de no período de um ano serem encontradas e implementadas alternativas de acesso às soluções que estão a funcionar. Releva ainda o transtorno que tal causaria aos clientes.

- A expectativa de que a MEO, após o período transitório, [IIC] [FIC].
- A eventualidade da MEO [IIC] [FIC].
- Acrescenta também que celebra frequentemente contratos no mercado empresarial, incluindo no sector público, de 36 meses, nos quais "*se compromete em manter determinadas condições comerciais, técnicas e de cobertura sob pena de rescisão contratual e aplicação de coimas muitas vezes avultadas*".

MEO

A MEO defende que a supressão das obrigações deve ter efeitos imediatos para todas as obrigações, concedendo, no máximo, que tal possa ocorrer no prazo de um mês. Para fundamentar a sua posição recorre ao previsto no projeto do novo Código das Comunicações Eletrónicas que aborda o processo de retirada de obrigações. De acordo com este operador, esse código prevê que as ARN, ao definirem um período de aviso prévio para a supressão de obrigações, ponderem, por um lado, a necessidade de assegurar uma transição sustentável aos beneficiários da obrigação e, por outro, garantam que a regulação não se mantém além do necessário.

No que concerne à necessidade de assegurar a transição, a MEO entende que, no caso em apreço, a medida é previsível e aguardada a partir do momento da publicação da Recomendação da CE de 2014, ou mais recentemente, quando a ANACOM retirou o projeto de decisão na sequência da carta de sérias dúvidas da CE de dezembro de 2017. Portanto, a seu ver, os prestadores beneficiários das ofertas poderiam, pelo menos a partir dessa data, acautelar o processo de transição. A este argumento acrescenta a relevância negligenciável da obrigação e, por conseguinte, o impacto "tendencialmente nulo" para as

beneficiárias e utilizadores finais. Em suma, a MEO entende "*que não é necessário qualquer prazo adicional para acautelar a transição*".

Relativamente à necessidade de assegurar que a regulação não se deve manter para além do necessário, este operador considera que tal conduz igualmente à retirada imediata da obrigação. A este respeito, a MEO menciona que a decisão atual é tardia e que o mercado deveria ter sido desregulado já em 2014, aquando da anterior análise, momento em que já era conhecida a proposta da Recomendação da CE sobre os mercados relevantes, ou pelo menos desde novembro de 2017, quando a CE remeteu a sua carta de sérias dúvidas.

A estes argumentos acresce o que considera ser uma divergência de critérios entre o previsto neste SPD e o efetuado em relação à obrigação de controlo de preços do mercado de originação de chamadas para números não geográficos (NNG). Relativamente a essa última obrigação, menciona que a mesma foi retirada num prazo de seis meses, quando, a seu ver, os impactos eram superiores.

A favor da eliminação imediata de todas as obrigações são ainda apresentados pela MEO os seguintes pontos:

- O prazo de um ano para suprimir a obrigação de controlo de preços compromete o processo coordenado de migração para a interligação IP. Isto porque, segundo este operador, o tráfego de originação de chamadas para acesso indireto tem associado um tarifário por nível de interligação TDM, obrigando à manutenção das estruturas de interligação TDM para ambas as partes com custos acrescidos.

- A utilização indevida e oportunista da ORLA que considera ser efetuada pelos operadores que contratam em seu nome esta oferta para sua utilização, o que a seu ver, inviabiliza o racional da ANACOM para impor o prazo de um ano.

- A ORLA é, na opinião deste operador, um entrave à implementação do novo Regulamento da Portabilidade. O novo regulamento prevê que a efetivação da portabilidade seja divulgada aos clientes na fatura do serviço, mas na ORLA a fatura é emitida pela beneficiária e não pelo detentor do número, a MEO.

Adicionalmente, este operador tece considerações sobre duas frases do SPD. Na página 78 entende que as frases "*a ORLA terá de continuar a estar disponível durante esse período*" e a "*oferta terá de se manter durante um período de 1 ano*" são ambíguas e podem

originar a interpretação de que a oferta tem de se manter publicada e podem ser solicitados novos acessos durante esse período. Por essas razões, defende que essas frases devem ser eliminadas.

Também considera que a frase "*a MEO deve manter todas as condições atualmente em vigor para os acessos já fornecidos por um período de um ano, sendo que não está obrigada a fornecer novos acessos a partir da data de aprovação da decisão final*" pode induzir uma interpretação que extravasa a manutenção da obrigação do controlo de preços, pelo que também deve, na sua opinião, ser corrigida.

NOS

Este operador, apesar de não concordar com o proposto no SPD, tece considerações sobre o período de transição para o levantamento das obrigações.

Com efeito, a NOS considera que o prazo de um ano para o período de transição é insuficiente, defendendo que o mesmo não deve ser inferior a dois anos. Tal afigura-se, na sua opinião, necessário para assegurar o cumprimento dos contratos de um número substancial de clientes suportados na ORLA, referindo que [IIC] [FIC] dos seus clientes com acessos ORLA apresentam contratos com durações até 2020 ou superiores. Nota que esses clientes são responsáveis por [IIC] [FIC] da receita total gerada com base na ORLA. Relativamente ao universo dos clientes da administração pública com ORLA, menciona que a situação ao nível da duração dos contratos é semelhante, com [IIC] [FIC] destes clientes a terem contratos com duração até 2020 ou data posterior, e que esses clientes representam [IIC] [FIC] das receitas dos clientes da administração pública com ORLA.

Este operador refere que o prazo de um ano é insuficiente para efetuar, nos casos em que tal seja possível, a transição dos acessos com ORLA para tecnologia alternativa, relevando, neste contexto, a dimensão do seu parque de acessos e clientes suportados na ORLA (cerca de [IIC] [FIC]). Menciona também existirem constrangimentos ao nível da informação sobre a localização geográfica dos acessos ORLA e salienta os custos de migração (infraestrutura, mão-de-obra e equipamentos), nalguns casos elevados, para concluir que é essencial que o prazo de transição não seja inferior a 2 anos.

Em relação à ausência de informação cadastral, releva que no processo de adesão de clientes, no passado, devido às caraterísticas da oferta e ao facto de toda a gestão do acesso ser garantida pela MEO, não existiu a preocupação de manter informação cadastral sobre a morada de acesso.

Sobre a ausência de alternativas à infraestrutura de cobre para a prestação de serviços específicos, este operador reitera existirem contextos onde não existem alternativas à infraestrutura de cobre, referindo como exemplos os alarmes, os faxes, as comunicações em elevadores e os aparelhos médicos.

VODAFONE

A VODAFONE considera não estarem reunidas as condições para a desregulação deste mercado, propugnando pela manutenção de todas as obrigações regulamentares que atualmente recaem sobre a MEO, nomeadamente o acesso, não discriminação, transparência, controlo de preços e separação de contas.

Segundo a VODAFONE, os operadores alternativos ainda estão muito dependentes destas obrigações para fornecer serviços aos seus clientes, em particular aos clientes empresariais e ao Estado com serviços *multisite*. Para esta empresa, a supressão destas obrigações conduzirá ao "*reforço da posição dominante da MEO*" e traduzir-se-á num retrocesso na evolução registada nos anos subsequentes à liberalização do mercado, contrariando o objetivo de promover mercados competitivos previsto no quadro regulamentar.

Em relação à obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso, a VODAFONE alerta para as consequências nefastas da sua supressão e [IIC]

[FIC].

Este operador considera que a supressão de uma obrigação de não discriminação [IIC]

[FIC].

Deste modo, a VODAFONE conclui que as obrigações atuais se deverão manter, referindo que as mesmas "*cumprem com a necessidade de ser eficazes, eficientes e proporcionais, uma vez que todas já se encontram em vigor e não representam um ónus adicional ao operador com PMS*".

c) Entendimento da ANACOM

Todos os operadores que se pronunciaram sobre este tema, com exceção da MEO, são contra a desregulação do mercado em apreço, sendo que a AR TELECOM e a NOS tecem considerações específicas sobre o período de transição, enquanto a VODAFONE se manifesta unicamente a favor da manutenção do quadro regulatório atualmente em vigor.

Relativamente à manutenção das obrigações atualmente em vigor, o entendimento relativo ao ponto 3.2 deste relatório analisa os argumentos apresentados pelos diferentes operadores que manifestaram preocupações com a desregulação do mercado. Nessa secção concluiu-se que a informação adicional apresentada agora, no contexto dos procedimentos de consulta a que este relatório se refere, não é suficiente para que se justifique uma alteração da decisão de desregular o mercado.

Não obstante o referido, a ANACOM previu no SPD um período de transição que antecede a completa desregulação do mercado. Entendeu-se então que o período de um ano permitiria "*a todos os intervenientes alcançar soluções equilibradas que possibilitem a continuidade da disponibilização de serviços retalhistas ao público em geral*". A reponderação dos argumentos usados para justificar o período em causa, face aos contributos apresentados pelos interessados, justifica que se reconsidere o período proposto para a supressão das obrigações de controlo de preços e de manutenção da ORLA atualmente em vigor.

Sobre este tema, a MEO defende a supressão imediata de todas as obrigações, ou no prazo máximo de um mês a contar da data de decisão final, justificando o seu posicionamento com base primordialmente no previsto no novo Código das Comunicações Eletrónicas. A este respeito, importa referir que o Código carece de aprovação e de posterior transposição para o direito nacional, pelo que as medidas nele prevista não são

de implementação imediata. No entanto, a ANACOM tem em devida consideração a necessidade de assegurar uma transição sustentável e a necessidade de garantir que a regulação não perdura para além do necessário.

A ANACOM avaliou os vários argumentos apresentados pelos operadores para fundamentarem a prorrogação do prazo, nomeadamente a necessidade de assegurar um período razoável para o planeamento e implementação de soluções de migração dos acessos dos clientes afetados, bem como a necessidade de prevenir a interrupção abrupta de contratos em vigor entre os prestadores concorrentes da MEO e seus clientes. Posto isto, conclui-se que, para assegurar uma transição sustentável, com menor impacto ao nível da dinâmica de mercado e também para minimizar eventuais situações que gerem insatisfação por parte dos clientes finais, se justifica conceder um prazo superior ao inicialmente previsto no SPD, passando esse prazo de um ano para dezoito meses.

Esta questão, que *à priori* é particularmente pertinente para os prestadores de menor dimensão, também é relevante no contexto dos prestadores com maior presença no mercado. Os primeiros terão uma rede própria de menor dimensão e, portanto, poderão enfrentar desafios acrescidos na implementação de soluções alternativas. O processo de mudança poderá ser complexo e moroso, até porque se pretenderem recorrer unicamente a recursos próprios e não a uma eventual oferta comercial da MEO sucedânea da ORLA, terão de investir no desenvolvimento das suas redes de acesso suportadas em outras infraestruturas. Por seu turno, os segundos, apesar de possuírem uma infraestrutura mais abrangente e maior capacidade de investimento, são atualmente os que, em termos absolutos, mais recorrem à ORLA e, consequentemente, terão um maior número de acessos para migrar para soluções alternativas. Acresce que, não se considera que os custos de manutenção da oferta dependam de forma significativa do número de beneficiárias que a utilizam, o que poderia justificar que a sua manutenção fosse limitada apenas aos beneficiários que mais dela dependem ou aos beneficiários de menor dimensão, pelo que se entende que o período de transição deve vigorar para todos os beneficiários da ORLA.

Com efeito, a implementação de alternativas de acesso carece de estudos de viabilidade técnica e económica, que serão de execução algo morosa pois implicam uma análise individual de situações em concreto. Adicionalmente, a eventual necessidade de aquisição de equipamento ou de construção de algum tipo de infraestrutura acarreta prazos adicionais que podem prolongar o período de transição.

A ANACOM também considera igualmente razoável o argumento de que a cessação abrupta de contratos pode ter efeitos nefastos na dinâmica de mercado. De facto, entende-se que o prazo concedido para a supressão das obrigações deve permitir aos prestadores apresentar soluções alternativas aos clientes ou negociar condições de prestação dos serviços distintas. Acresce que existem muitos contratos com durações na ordem dos três anos, muitos dos quais poderão ter sido assinados em momento anterior ao da notificação à CE do projeto de decisão de 2017 sobre o mesmo mercado, existindo então a expectativa de que o mercado continuasse a ser regulado. O término desses contratos ocorrerá em meados de 2020, pelo que um período de transição de dezoito meses é necessário para não afetar vigência de tais contratos, e não colocar em causa a relação entre os prestadores e os respetivos clientes com prejuízo para ambos e para a dinâmica competitiva nos mercados retalhistas.

A ANACOM considera que não se justifica um prazo de transição superior a dezoito meses, como solicitado por alguns dos prestadores, tendo em atenção que a regulação não pode perdurar para além do que é entendido como absolutamente necessário para que o mercado não seja afetado negativamente pela transição abrupta de uma situação de regulação para uma situação em que vigoram os acordos comerciais entre os prestadores em atividade no mercado e em que poderá ser retirada do mercado uma oferta de referência que suporta ofertas retalhistas de vários prestadores.

Neste contexto, fatores como a ausência de informação cadastral da totalidade de acessos ORLA explorados pela NOS, que dependem de decisões de gestão do operador, não podem ser usados para justificar períodos de transição mais longos, designadamente porque tal envolve também um prejuízo para a MEO, operador cuja atividade no âmbito do mercado grossista de originação de chamadas em local fixo está a ser desregulada, por se entender que o mercado já não é suscetível de regulação *ex-ante*, e como tal a MEO já não tem PMS.

Acresce que um prazo mais longo também não se justifica, porque poderia configurar no limite uma situação de não desregulação do mercado, tendo presente que a regulação *ex-ante*, no quadro do presente contexto legal, vigora por períodos de cerca de três anos.

Em contrapartida, também não se considera que o prazo de transição deva ser reduzido, ou mesmo praticamente eliminado, como defendido pela MEO, alegando que esta medida era aguardada desde 2014. O argumento não colhe, sendo de notar que as análises de

mercado atendem às especificidades nacionais, pelo que o simples facto da recomendação de 2014 ter deixado de incluir este mercado como um mercado suscetível de regulação *ex-ante* não significa que esse seja o caso em todos os países da UE. Aliás, no caso particular do ex-mercado grossista de originação de chamadas em local fixo, a própria recomendação reconhece esse facto quando, referindo-se a esse mercado, menciona, no seu ponto 25, que *"[a]s autoridades reguladoras nacionais poderiam, assim, justificar a continuação da intervenção reguladora ex ante ao nível grossista, desde que o teste dos três critérios seja positivo nas circunstâncias nacionais existentes para o período de análise subsequente*"[12]. A comprovar este facto está também a existência de vários países que notificaram esse mercado em 2014 e após esse ano, e alguns mantiveram a regulação.

Já quanto à carta de sérias dúvidas da CE, de 2017, na sequência da qual a ANACOM retirou o projeto de decisão notificado à CE, não foi então dada qualquer indicação sobre a tendência da decisão futura da ANACOM. Com efeito, a decisão de retirar o projeto de decisão é meramente indicativa da necessidade de ponderar os argumentos apresentados pela CE.

Relativamente aos comentários sobre a dificuldade de transitar alguns serviços atualmente assentes na infraestrutura de cobre para outras soluções tecnológicas, entende-se que em muitas destas situações a resistência à mudança estará associada aos seus custos, cabendo aos prestadores juntamente com os clientes decidir sobre a viabilidade económica da substituição. Acresce que, no contexto atual de declínio de utilização da rede de cobre é expectável o desenvolvimento de soluções tecnológicas alternativas para os eventuais casos esporádicos onde a alegada substituição não é atualmente possível. Neste contexto, releva-se que a generalidade dos operadores, incluindo a própria MEO, terá interesse em atualizar a prestação destes serviços para as novas redes de comunicações.

Em suma, tendo em devida conta os comentários apresentados pelos prestadores, que enfatizam as dificuldades de efetuar uma transição sustentável no prazo previsto no SPD para a supressão de obrigações, e ponderando esses comentários com as observações da MEO, designadamente, a necessidade de garantir que a regulação não perdura para além do necessário, entende-se que o prazo para o período de transição deve ser alargado.

[12] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1360534.

Deste modo, entende-se que deve ser concedido um total de dezoito meses para a supressão da obrigação de controlo de preços e de disponibilização dos acessos ORLA ativos à data da decisão final.

Finalmente, em relação aos comentários da MEO sobre o que se mantém em vigor durante o período de transição, esclarece-se que a ORLA deve ser mantida por um prazo de dezoito meses, mantendo todas as condições atualmente em vigor, incluindo o preço, no entanto, a obrigação de ativar novos acessos ORLA cessa a partir do momento de aprovação da decisão final, ou seja, a oferta é mantida unicamente para os atuais acessos. O texto da decisão final será revisto de forma a tornar mais claro este entendimento. Acresce, conforme já referido no SPD, que se mantém em vigor a obrigação de controlo de preços, não apenas em relação à ORLA, mas também em relação ao serviço grossista de originação de chamadas em local fixo, que deve continuar a constar da oferta de referência de interligação (ORI) durante o período referido, o que, naturalmente, pressupõe que continuem disponíveis as pré-seleções ativas antes da decisão final. Após a aprovação da decisão final relativa a este mercado, a MEO não terá de satisfazer novos pedidos de ativação de acessos ORLA ou pré-seleções, devendo, contudo, garantir que as existentes se mantêm nas condições que têm vigorado, sem prejuízo, naturalmente, de poderem ser negociadas melhores condições entre os interessados.

Após o período de dezoito meses as obrigações em causa deixam de vigorar. Caso a MEO pretenda deixar de disponibilizar a ORLA e ou a pré-seleção, ou mantendo-as pretenda alterar as respetivas condições, deve notificar os interessados com um prazo de dois meses de antecedência, ou seja, até dezasseis meses após a aprovação da decisão final sobre este mercado. Entende-se que o prazo em causa é o mínimo necessário para que os prestadores que recorrem à ORLA e ou à pré-seleção possam adaptar-se às novas circunstâncias.

No tocante à observação da MEO sobre a alegada divergência de critérios entre o previsto neste SPD e o efetuado ao nível da obrigação do controlo de preço no mercado de NNG, importa notar que os critérios que nortearam a definição do período de transição são semelhantes. Em ambos os casos foi ponderada a necessidade de garantir uma transição sustentável, com reduzidos impactos para a dinâmica dos mercados de retalho, em simultâneo com a necessidade de não perpetuar a regulação para além no necessário. Com efeito, o que difere nos dois procedimentos é o prazo definido e não os critérios adotados para a sua definição.

Os prazos definidos são efetivamente diferentes e refletem as dissemelhanças na estrutura e na dinâmica dos dois mercados. Por exemplo, no mercado em apreço, o único operador que fornece o serviço grossista a terceiros é a MEO, enquanto no mercado de originação para NNG existem diversos prestadores a fornecer o serviço. Acresce que no mercado em análise existe uma possibilidade real do serviço ser descontinuado, sendo necessário o planeamento e implementação de soluções tecnológicas distintas, que em muitos casos poderão não ser de fácil ou rápida concretização. Estes condicionalismos não estavam presentes no mercado de originação para NNG, em que o prazo concedido visava unicamente permitir aos prestadores a negociação de preços. Por tudo isto, considera-se justificado que os prazos definidos não sejam coincidentes. Aliás, note-se que o prazo agora definido, de dezoito meses, é igual ao que foi definido no âmbito da decisão da ANACOM, de 2016, relativa aos mercados de comunicações eletrónicas de elevada qualidade num local fixo (acessos e segmentos de trânsito)[13], onde também foi necessário assegurar um período de transição.

Quanto ao comentário da MEO sobre os constrangimentos que o prazo de transição previsto no SPD coloca ao processo de migração IP, entende-se que nada impede a MEO de desenvolver processos negociais com vista à migração para IP, tanto neste mercado como no mercado de originação de chamadas em local fixo para NNG. O facto de a estrutura tarifária refletir a estrutura hierárquica da interligação TDM não é por si só um impeditivo ao processo negocial. De notar que os preços definidos para a originação são preços máximos, podendo a MEO acordar com os operadores preços alternativos que não os excedam, designadamente um preço equivalente ao atualmente praticado na interligação local.

Sobre os procedimentos da portabilidade previstos no novo regulamento e a sua relação com a ORLA, trata-se de matéria que é abordada noutra sede, relevando-se que as soluções a adotar, e que já estarão presentemente em discussão, têm de ser compatíveis com a manutenção da ORLA no período de transição. Em todo o caso, conforme já referido, e explicitado no SPD, a MEO "*não está obrigada a fornecer novos acessos a partir da data de aprovação da decisão final pela ANACOM relativa ao mesmo*".

[13] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1394170.

Em relação à alegada utilização abusiva da ORLA importa referir que a questão não foi suscitada anteriormente pela MEO, não tendo sido rececionadas reclamações sobre esta matéria. A este respeito, releva-se igualmente que a informação agora remetida é insuficiente para que a ANACOM proceda a uma análise rigorosa e fundamentada sobre esta questão, pelo que, querendo, a MEO poderá remeter informação detalhada sobre a temática para análise pela ANACOM.

4. OUTROS ASSUNTOS

a) Respostas recebidas

NOS

A NOS, que advoga a favor da manutenção das obrigações que recaem sobre a MEO neste mercado, reitera a necessidade de uma revisão significativa da ORLA, algo que menciona ter alertado na consulta sobre a revisão deste mercado em 2014, onde refere ter apresentado uma lista dos constrangimentos que então condicionavam fortemente a implementação da oferta.

VODAFONE

A VODAFONE refere que as obrigações que atualmente vigoram carecem de revisão por forma a permitir uma utilização mais disseminada. Tal ocorre, pois, na sua opinião, a oferta não é suficiente para os requisitos do mercado, em particular no que respeita a servir os requisitos exigentes do segmento empresarial e do Estado, e consequentemente entende que tal resulta num tratamento discriminatório da MEO entre os seus clientes e os clientes dos beneficiários.

Neste contexto, este operador destaca os procedimentos específicos para o fornecimento do serviço, que exigem um contacto direto entre a MEO e o cliente final, para além da desadequação dos parâmetros de qualidade e penalizações associadas na prestação da ORLA, e o tratamento discriminatório da MEO nos tempos de reparação de avarias de clientes dos operadores alternativos.

b) Entendimento da ANACOM

Tanto a NOS como a VODAFONE consideram que, para além de as obrigações em vigor sobre este mercado se deverem manter, é ainda necessária uma revisão das mesmas, solicitando em particular uma revisão à ORLA.

Atendendo a que se confirma a decisão de desregulação deste mercado, que deixa de ser suscetível de regulação *ex-ante*, o que se traduz na supressão de todas as obrigações impostas à MEO, sem prejuízo de ser aplicado um período de transição que se entende necessário para permitir que os prestadores presentes nos mercados retalhistas possam encontrar soluções equilibradas que possibilitem a continuidade da disponibilização dos acessos ativos até à decisão final, não há qualquer justificação para que seja determinada uma alteração da ORLA, nem tal seria proporcional, até porque teria de ser sustentada na existência de uma obrigação efetiva imposta a um prestador com PMS.

Note-se que a manutenção da ORLA para os acessos ativos até à decisão final, e a manutenção das condições que lhes estão associadas, bem como dos preços de originação das chamadas em local fixo e das pré-seleções já existentes antes da decisão final, apenas ocorre no quadro de um período de transição, conforme referido, e com uma duração de dezoito meses, e não configura uma nova obrigação ou obrigações impostas à MEO passíveis de revisão.

5. CONCLUSÃO

Na sequência dos contributos recebidos no âmbito do procedimento de consulta pública e audiência prévia dos interessados, a ANACOM considera que devem ser introduzidas no projeto de decisão a ser notificado à CE, para além de uma referência ao procedimento de consulta e de audiência prévia e aos contributos recebidos nesse âmbito, e de alguns ajustamentos de natureza editorial, a informação adicional transmitida por alguns prestadores sobre a utilização da ORLA (no capítulo 3.1.), ainda que maioritariamente de natureza confidencial, e os esclarecimentos relativos às obrigações que vigoram no período de transição (no capítulo 4.2.).

São ainda introduzidas as seguintes alterações:

- No capítulo 4.2., relativo à supressão das obrigações em vigor no mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para a viabilização

de serviços telefónicos retalhistas, o período de transição passa a ser de 18 meses, em vez de um ano;

- No mesmo capítulo 4.2., é introduzido um prazo de pré-aviso, de dois meses, antes do término do período de transição, para eventuais alterações à ORLA e pré-seleção que a MEO pretenda efetuar após as obrigações em causa deixarem de vigorar.

Anexo I

Lista de acrónimos e abreviaturas

IP	Protocolo Internet
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
NNG	Números não geográficos
ORI	Oferta de Referência de Interligação
ORLA	Oferta de Realuger da linha de assinante
PME	Pequena e Média Empresa
PMS	Poder de Mercado Significativo
PSU	Prestador de Serviço Universal
RTPC	Rede telefónica pública comutada
STF	Serviço telefónico prestado em local fixo
SU	Serviço Universal
SPD	Sentido provável de decisão
TDM	Time Division Multiplexing
VOIP	Voz sobre o protocolo Internet

Anexo II

Lista de operadores

AR TELECOM	Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A.
IP TELECOM	IP Telecom - Serviços de Telecomunicações, S.A.
GRUPO PT	Grupo Portugal Telecom, inclui PTC e MEO.
MEO	MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.
NOS	NOS Comunicações, S.A.
NOWO	NOWO Communications, S.A.
ONITELECOM ou ONI	OniTelecom – Infocomunicações, S.A.
PTC	PT Comunicações, S.A.
VODAFONE	Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.

Anexo III

Lista de outras entidades/organizações

ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ARN	Autoridade Reguladora Nacional
AdC	Autoridade de Concorrência
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications - Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas
CE	Comissão Europeia
UE	União Europeia