

RELATÓRIO

VERSÃO PÚBLICA

Procedimentos de consulta pública e audiência prévia relativos ao sentido provável de decisão sobre a análise dos mercados de acesso a infraestruturas físicas, acesso local grossista num local fixo e acesso central grossista num local fixo

Novembro de 2023

Índice

1. Enquadramento	3
2. Apreciação de comentários de natureza genérica	5
3. Apreciação de comentários de natureza específica	13
3.1. Mercado retalhista de acesso em banda larga	13
3.1.1. Definição do mercado do produto	13
3.1.2. Definição do mercado geográfico.....	13
3.1.3. Análise concorrencial dos mercados retalhistas de acesso em banda larga	21
3.2. Mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas	29
3.2.1. Obrigação de acesso às infraestruturas Vs. Dec.-Lei n.º 123/2009	29
3.2.2. Definição de um mercado grossista autónomo de acesso a infraestruturas físicas	38
3.2.3. Definição do mercado do produto e geográfico	39
3.2.4. Teste dos três critérios no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas	39
3.2.5. Avaliação de PMS no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas	40
3.2.6. Imposição de obrigações no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas	41
3.2.7. Controlo de preços e contabilização de custos.....	42
3.3. Mercado de acesso local grossista num local fixo	50

3.3.1. Definição do mercado de produto	50
3.3.2. Definição do mercado geográfico.....	50
3.3.3. Avaliação de PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo.....	51
3.3.4. Imposição de obrigações no mercado de acesso local grossista num local fixo.....	52
3.3.5. Imposição de obrigações de acesso a infraestruturas de construção civil	61
3.3.6. Obrigações relativas ao acesso ao lacete local em cobre	61
3.3.7. Obrigações relativas ao acesso grossista a fibra ótica	64
3.3.8. Obrigações relativas ao acesso grossista às redes de cabo	88
3.4. Mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo	89
4. Conclusão	92

1. Enquadramento

1. Por deliberação de 26.04.2023, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o sentido provável de decisão (SPD) relativo aos mercados de acesso a infraestruturas físicas, acesso local grossista num local fixo e acesso central grossista num local fixo¹.
2. A ANACOM decidiu submeter este SPD a audiência prévia das entidades interessadas, nos termos do Código de Procedimento Administrativo, bem como ao procedimento geral de consulta estabelecido no artigo 10.º da Lei das Comunicações Eletrónicas², fixando-se, em ambos os casos, o prazo de trinta dias úteis para os interessados se pronunciarem.
3. Por decisão do Conselho de Administração da ANACOM de 23.05.2023, foi deferido parcialmente, por um período adicional de 15 dias úteis, o pedido de prorrogação do prazo de resposta à audiência prévia e ao procedimento geral de consulta relativo ao projeto de decisão sobre a análise do mercado em apreço.
4. Desta forma, a audiência aos interessados e o procedimento geral de consulta, decorreu entre 04.05.2023 e 07.07.2023.
5. Em resposta ao procedimento geral de consulta e audiência prévia foram recebidos, dentro do prazo concedido, as pronúncias da Onitelem – Infocomunicações, S.A. (ONI)³, Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone)⁴, da Altice, S.A. (Altice, Grupo Altice ou Altice Portugal)⁵, da FastFiber – Infraestruturas de Comunicações, S.A. (Fastfiber) e da Fibroglobal Comunicações Eletrónicas, S.A. (Fibroglobal)⁶, da NOS – Comunicações, S.A., NOS Madeira, S.A., e NOS Açores S.A. (NOS)⁷, da Câmara Municipal de Oleiros⁸, da Câmara Municipal de Pampilhosa da

¹ Disponível em:

https://www.anacom.pt/streaming/SPD_M1_VersaoPublica26abr2023.pdf?contentId=1743068&field=ATTACHED_FILE

² A LCE foi aprovada pela Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto.

³ Mensagem de correio eletrónico de 30.06.2023.

⁴ Mensagem de correio eletrónico de 07.07.2023.

⁵ Mensagem de correio eletrónico de 07.07.2023. A MEO remeteu uma pronúncia conjunta com a Fastfiber e Fibroglobal, empresas da Altice Portugal.

⁶ Mensagem de correio eletrónico de 07.07.2023. A Fastfiber respondeu em nome da sua participada Fibroglobal Comunicações Eletrónicas, S.A. (Fibroglobal).

⁷ Mensagem de correio eletrónico de 07.07.2023. A NOS respondeu em nome das suas participadas NOS Comunicações, S.A., NOS Açores Comunicações, S.A. e NOS Madeira Comunicações, S.A.

⁸ Mensagem de correio eletrónico de 16.05.2023.

Serra⁹, da Assembleia Municipal de Viseu¹⁰, da Junta de Freguesia de Côta¹¹, da Câmara Municipal de Almada¹², da Câmara Municipal de Faro¹³, e da Câmara Municipal de Pinhel¹⁴. Em 24.10.2023, foi ainda recebido pronúncia da Câmara Municipal de Alterdo-Chão que não foi considerada, visto já ter sido ultrapassado a data-limite para envio de contributos.

6. Em 03.05.2023, este SPD foi igualmente remetido à Autoridade da Concorrência (AdC) para obtenção de parecer nos termos legalmente previstos¹⁵.
7. Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos “Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM”, aprovados por deliberação de 12.02.2004, a ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial¹⁶.
8. Ainda de acordo com a alínea d) do n.º 3 dos referidos procedimentos de consulta, o presente documento contém referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que reflete o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas e constitui parte integrante da decisão a que respeita. Atendendo ao carácter sintético deste relatório, a sua análise não dispensa a consulta das respostas recebidas.

⁹ Mensagem de correio eletrónico de 4 de maio de 2023 e ofício de 5 de maio de 2023.

¹⁰ Mensagem de correio eletrónico de 5 de maio de 2023.

¹¹ Mensagem de correio eletrónico de 12 de maio de 2023.

¹² Mensagem de correio eletrónico de 15 de junho de 2023.

¹³ Mensagem de correio eletrónico de 23 de junho de 2023.

¹⁴ Mensagem de correio eletrónico de 26 de junho de 2023.

¹⁵ Por ofício com a mesma data.

¹⁶ Ver <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406715#.V07X1SEaFv0>.

2. Apreciação de comentários de natureza genérica

9. Neste capítulo apresentam-se as pronúncias dos interessados sobre matérias genéricas ou que não digam estritamente respeito ao processo de análise de mercados.

Prazo da pronúncia e acesso ao processo administrativo

10. A **Altice Portugal** inicia a sua pronúncia criticando “*a manifesta exiguidade do prazo de pronúncia estabelecido para o presente procedimento administrativo*” (p. 9), considerando que a ANACOM deveria, desde logo, ter concedido um prazo de pronúncia superior (p. 11). Adicionalmente, a empresa considera que a “*ANACOM não ponderou devidamente os interesses em presença e as preocupações manifestadas nos pedidos de prorrogação que recebeu, nem justificou adequadamente a sua decisão de prorrogar o prazo inicial de 30 [dias úteis (d.u.)] por apenas 15 d.u.*” (p. 3). Em particular, considera a Altice que “*uma prorrogação por 30. d.u. (conforme solicitado pela Altice Portugal) não colocaria em causa a conclusão dos SPDs durante o corrente ano, permanece[ndo] por explicar o calendário (mais detalhado) ... que impediu [a ANACOM] de conceder uma prorrogação superior a 15 d.u.*” (p. 9). A empresa considera que a decisão tomada se deveu a “*uma certa urgência na conclusão das análises*” que teve como “*consequência a compressão injustificada dos direitos dos interessados..., mormente quando é a ANACOM a única entidade a quem é imputável o atraso considerável no lançamento destes procedimentos*” (p.11).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM decidiu inicialmente que deveria submeter a consulta, em simultâneo, os três sentidos prováveis de decisão mencionados pela Altice Portugal, tendo em consideração as eventuais interações entre os mesmos. Adicionalmente, considerou-se relevante conceder às entidades que pretendessem pronunciar-se no âmbito das consultas em apreço uma visão de conjunto das decisões tomadas neste âmbito.

A ANACOM considerou ainda que o prazo mínimo de 30 dias úteis fixado no artigo 10.º da Lei de Comunicações Eletrónicas (LCE), publicada em anexo à Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto, seria suficiente para que os interessados se pudessem pronunciar.

Recorde-se que as anteriores análises de mercado foram também inicialmente submetidas a consulta por um período de 30 dias úteis¹⁷.

No entanto, tendo recebido pedidos de prorrogação do prazo dos procedimentos de consulta (alguns formulados por empresas do grupo Altice), e considerando a relevância, complexidade e abrangência da matéria, e a simultaneidade dos procedimentos, a ANACOM decidiu prorrogar o prazo da consulta por quinze dias. A ANACOM considerou que uma prorrogação mais longa poderia comprometer o calendário para a adoção de medidas que dependam destas consultas. De facto, tendo em conta os procedimentos de consolidação do mercado interno previstos nos arts. 71.º e 72.º da LCE, e os períodos em que os serviços da CE não recebem notificações, a ANACOM considerou que uma maior extensão da consulta colocaria em causa a aprovação das decisões finais durante o ano de 2023.

Não se identificam assim outras motivações que justifiquem a decisão da ANACOM sobre esta matéria.

Sem prejuízo, e tal como a ANACOM já referiu noutros âmbitos¹⁸, a conclusão das análises de mercado foi prejudicada, primeiro pela incerteza e pelos constrangimentos criados pela pandemia da COVID19 e, posteriormente, pela necessidade de analisar os efeitos de determinadas operações de concentração e do designado concurso das “áreas brancas”. Estes acontecimentos exógenos contribuíram para atrasar a conclusão das análises de mercado.

11. A **Altice** acrescenta que o prazo em que foi disponibilizado o processo administrativo “*encurtou o período de pronúncia*”, considerando esta entidade que “*os processos administrativos deveriam estar preparados para ser disponibilizados quando o projeto de decisão é aprovado pelo Conselho de Administração da ANACOM*” (pp. 11-12).

Entendimento da ANACOM:

Importa notar que, se a sua pretensão era o acesso imediato ao processo administrativo, a MEO poderia ter requerido o acesso à versão pública do mesmo, devendo para o efeito utilizar os canais disponíveis para o atendimento ao público da

¹⁷ Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=137902>.

¹⁸ Ver por exemplo <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1745583> (p. 44).

ANACOM. Em todo o caso, salienta-se que a Lei concede um prazo máximo de dez dias para resposta a requerimentos de acesso a processos administrativos. Este prazo permite preparar o processo destinado ao requerente, que habitualmente se distingue da versão pública.

Neste âmbito, a ANACOM procura sempre responder com a brevidade possível e, no máximo, dentro do prazo legal fixado aos referidos requerimentos. No caso em concreto, a solicitação foi recebida em 15.05.2023, tendo os documentos sido disponibilizados dentro do prazo legal de dez dias úteis legalmente definido.

À data, o processo administrativo continha os pedidos de informação formulados pela ANACOM e as respostas dos operadores, que na maior parte dos casos são confidenciais. Essa informação é sintetizada no SPD, pelo que não se vislumbra – tendo em conta o conteúdo do processo e o nível de detalhe do sentido provável de decisão –, de que forma a consulta do processo em data anterior teria permitido aprofundar a análise do sentido provável de decisão.

A evolução dos mercados desde 2017: o enquadramento regulamentar em vigor e a sua evolução futura

12. Quanto à evolução do mercado desde 2017;

a. A **Altice Portugal** considera que a *“abordagem legal e regulatória seguida, corretamente focada no acesso às infraestruturas civis, ... reduziu as barreiras à entrada e à expansão e possibilitou o investimento dos vários operadores. Deste investimento resultou o aumento significativo da cobertura de fibra ótica no país”* (p. 3), isto apesar de *“a MEO discordar em absoluto de algumas das medidas tomadas (... em discussão nos tribunais)”* (p. 16). Adicionalmente, a **Altice** refere que *“é incontornável assinalar”* (p. 16) que a abordagem regulatória seguida contribuiu *“para a diminuição das assimetrias regionais”* (p. 3), o que *“contraria [por um lado] a afirmação no SPD M1 (§ 20) de que se verifica uma expansão assimétrica das RAV”* (p. 14), e, por outro lado, as conclusões *“da ANACOM nos seus relatórios trimestrais de Redes e Serviços de Alta Velocidade em local fixo”* (p. 14). Isto apesar de a Altice reconhecer *“existirem zonas do país que só poderão ser cobertas com recurso ao mecanismo de auxílios de Estado”* (p. 14);

b. A **NOS** releva o “ímpeto de investimento privado que conduziu a um crescimento ... [da] cobertura por redes FTTH” (p. 2), “que não é alheio ao enquadramento existente no mercado nacional para o acesso às infraestruturas físicas (condutas e postes); quer na perspetiva das infraestruturas do operador com PMS, quer na perspetiva das infraestruturas detidas pelas demais entidades que estão sujeitas às regras do Decreto-Lei n.º123/2009 de 21 de maio” (p.3). A NOS considera ainda, neste âmbito, que “o princípio da orientação para os custos ... é ... essencial para o sucesso do caso português nesta matéria...” (p. 4);

c. A **ONI** realça que “Portugal se posiciona no top 3 dos países com maior cobertura de fibra ótica na União Europeia” e que “figura como um dos países em que a tecnologia de acesso de fibra ótica é a dominante ...” (pp. 2-3), “fruto de políticas públicas adotadas desde há muito centradas no acesso aberto a infraestruturas aptas de condutas e postes com preços orientados para os custos” (p. 4).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM considera que, de facto, a abordagem regulatória seguida contribuiu para a expansão da cobertura das redes de alta velocidade.

Quanto à questão das assimetrias regionais, a aparente diferença entre a análise realizada pela Altice e as conclusões do SPD deve-se ao nível de granularidade da análise. No caso do SPD a análise foi realizada ao nível da freguesia (independentemente da forma como a informação é apresentada). As conclusões do SPD sobre a assimetria de cobertura e do desenvolvimento da concorrência são posteriormente detalhadas e fundamentadas nas secções do SPD sobre a definição do mercado (p.ex. secção 4.3.) e análise de poder de mercado significativo (PMS) (p.ex. secção 4.4.2).

No que respeita à referência aos relatórios estatísticos publicados pela ANACOM, será de sublinhar que estes não constituem uma análise de mercado, nem se destinam a avaliar o nível de concorrência no mesmo, apresentando resultados ao nível de NUTII e NUTIII. Ou seja, também neste caso o nível de granularidade da análise é distinto.

Questões genéricas relativas à imposição e supressão de obrigações

13. A **Altice** nota ainda que o novo enquadramento regulamentar “[reforça] os princípios regulatórios previamente aplicados”, nomeadamente dando primazia à regulação das

infraestruturas físicas, e à “*continuidade... [da] abordagem que tem sido seguida*” (pp.18-19). Por todos motivos acima mencionados, a **Altice** considera que uma “*eventual inflexão de posição relativamente à regulação do acesso à fibra deve ser especialmente ponderada, tendo em particular atenção os (des)incentivos ao investimento e às negociações entre operadores, além da própria eficácia das medidas propostas, aspeto do SPD M1 que a Altice Portugal considera que deve ser corrigido*” (p. 17).

Entendimento da ANACOM:

A posição da ANACOM sobre esta matéria foi detalhada no SPD (p.ex. na secção 4.5.5.). Verificou-se que a manutenção do enquadramento em vigor não incentivou, após mais de 5 anos, os investimentos, o desenvolvimento das redes e a concorrência em determinadas áreas geográficas. Durante o mesmo período as negociações comerciais para acesso à fibra ótica não tiveram concretização prática, nem resultaram num aumento da concorrência.

Por outro lado, a ANACOM considera que o enquadramento regulamentar de maneira nenhuma (antes pelo contrário) coloca em causa a necessidade de regulação do acesso às redes de fibra ótica quando tal seja justificado, como aliás se pode verificar noutros países.

A eventual imposição de obrigações de acesso à fibra, cumprirá – como não poderia deixar de ser – todas as disposições legais e regulamentares em vigor.

14. A **ONI** realça que, apesar do nível de desenvolvimento das redes de alta velocidade, “*o nível de concorrência em Portugal ... não compara bem com os restantes países da União Europeia*” (p. 4). A opinião da ONI resulta da análise de informação publicada pela ANACOM, CE e OCDE sobre o nível de concentração, estabilidade das quotas de mercado e alinhamento das “*condições de oferta*” (pp. 2-8). A ONI contrasta ainda a situação descrita com a situação existente em Espanha a nível de concentração e preços (pp. 7-8). Na opinião da ONI, esta situação resultaria do “*fecho do mercado grossista de acesso às redes de fibra*” (p. 2) devido a, por um lado, “*não ter sido imposta à MEO enquanto operador com PMS, qualquer obrigação de acesso regulado à sua rede de fibra, em 2017*”, sendo que “*as ofertas grossistas comerciais de acesso*

à rede (GPON e Bitstream) lançadas pela MEO se têm revelado absolutamente inviáveis para a constituição de um business case de um operador alternativo por apresentarem condições de acesso e preço acima das ofertas retalhistas, comparáveis, da própria MEO”, como se poderá verificar na Tabe apresentada pela ONI (p. 2). Por outro lado, tal devia-se ao facto de não se ter verificado “qualquer abertura ... para uma associação de operadores terceiros operadores, a [acordos de] coinvestimento” (p. 2) como os que foram celebrados pela Vodafone, primeiramente, com a MEO e mais tarde com a NOS.

A ONI considera também que o SPD tenderá a agravar a situação concorrencial nos mercados de comunicações eletrónicas, tendo em conta:

- i) “a remoção das obrigações de acesso à rede de cobre da MEO (ORALL e Rede ADLS PT) no prazo de 24 meses a contar da data da adoção da decisão final da ANACOM sobre os mercados em apreço”;
- ii) que “[p]assar de um cenário regulatório que impunha obrigação de desagregação local a nível nacional e oferta bitstream regulada em zonas não concorrenciais, para a imposição da obrigação de acesso a fibra da MEO em 612 freguesias que correspondem a zonas remotas/rurais, não será a solução para a falta de competitividade das ofertas e fraca contestabilidade do mercado português, uma vez que estas 612 freguesias se localizam em zonas de baixa densidade populacional e sem presença de tecido empresarial” (pp. 6-7).

Em alternativa, a ONI propugna por “um modelo grossista viável que ... permita [aos operadores com menor footprint e aos novos entrantes que pretendam entrar no mercado português] aceder a redes de fibra de terceiros” (p. 8), como acontece no caso espanhol. No entanto, a ONI vai mais além e defende a regulação do “acesso a fibra escura, em particular ao lacete local de fibra (que liga o Central Office/CO de operador às instalações dos utilizadores finais), ... como infraestrutura passiva, à semelhança de condutas e postes. A regulação deste acesso pode passar pela adoção de alteração à legislação em vigor que já regula o acesso simétrico a infraestruturas aptas, passando a considerar-se a fibra escura, como um recurso crítico cujo acesso aberto, em condições discriminatórios e orientadas para os custos” (p. 9). Esta solução permitiria promover a concorrência, “designadamente [através d]o aparecimento de empresas de comunicações que enderecem nichos de mercado, através de ofertas diferenciadoras, seja pelas características técnicas, seja pelo preço, baseadas em novas tecnologias e

em soluções inovadoras” (p. 9), a utilização eficiente das redes, a redução das assimetrias entre áreas urbanas e rurais, e reduzir os efeitos concorrenciais dos constrangimentos associados à capacidade das infraestruturas físicas.

Entendimento da ANACOM:

O enquadramento nacional associado às obrigações dos operadores com poder de mercado significativo exige que as mesmas sejam impostas apenas nos casos em que existe poder de mercado significativo e na condição de que as mesmas sejam proporcionais. No SPD concluiu-se, de acordo com a orientações da Comissão Europeia, que, num número significativo de freguesias, existe concorrência efetiva e/ou potencial no horizonte temporal relevante para efeitos da análise efetuado, levando em conta, entre outros fatores, o número de concorrentes em presença, a cobertura das suas redes, a tipologia urbana, as quotas de mercado, a existência de concorrência potencial e o contrapoder dos clientes. Nas restantes freguesias, a ANACOM concluiu pela existência de PMS individual, tendo submetido a audiência a obrigação de acesso à rede destas nos casos em que tal se justifica. Tendo em conta as conclusões da análise, foi proposta a supressão de determinadas obrigações que se encontram em vigor. Salienta-se que, nos termos do SPD, a supressão destas ofertas não se verificará imediatamente após a entrada em vigor da decisão final, mas apenas após um período de transição.

Quanto à solução alternativa proposta (imposição de acesso simétrico à rede de fibra ótica), esta dependerá de legislação específica que não se encontra no âmbito do SPD em análise, como a própria ONI refere.

Por último, regista-se a informação apresentada sobre as ofertas grossistas de acesso à fibra referidas pela ONI.

Pronúncias de órgãos municipais e de juntas de freguesia

15. Em geral, os órgãos municipais e os representantes das juntas de freguesia que se pronunciaram sobre o SPD questionam o facto de as respetivas freguesias não se encontrarem abrangidas pela obrigação de acesso à rede fibra ótica da MEO, reclamaram sobre a qualidade e cobertura do serviço de acesso à Internet nas suas

áreas geográficas de atuação e, nalguns casos, referem-se aos compromissos de cobertura assumidos pela MEO (e ainda não cumpridos).

Entendimento da ANACOM:

De acordo com o enquadramento legal em vigor, a ANACOM deve analisar os mercados relevantes considerando, de um ponto de vista prospetivo, os desenvolvimentos que afetem a evolução da concorrência num horizonte temporal de cinco anos. Ou seja, a análise efetuada não leva em conta apenas a situação atual, mas também a evolução expectável das condições concorrenciais. Um dos fatores de concorrência potencial considerados no SPD foram os futuros concursos das “áreas brancas” que resultarão na instalação de redes de alta velocidade em zonas onde atualmente estas não se encontram presentes.

Neste contexto, a ANACOM chama a atenção para o facto de um conjunto alargado de freguesias não abrangidas pela obrigação de acesso à rede de fibra ótica da MEO terem sido identificadas como áreas-alvo no âmbito do designado concurso das “áreas brancas”. Estas freguesias foram consideradas potencialmente concorrenciais nos casos em que se cumpra o critério de cobertura definido (60%).

Atualização e correção de informação

16. A **Altice** sugere que a análise da descrição do mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo seja atualizada tendo em consideração os dados mais recentes, já referentes ao 1º trimestre de 2023. A Altice Portugal assinala ainda uma gralha no § 94 do SPD M1, onde se afirma que o crescimento do tráfego médio por acesso em 2021 (21.3%) foi muito superior à média dos 5 anos anteriores (33.2%), quando na realidade foi inferior.

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM procurará atualizar, sempre que possível, a informação utilizada e corrigirá o lapso constante do §94 e outros que sejam detetados. Esta atualização de informação não coloca em causa a argumentação que consta do SPD, não afetando as conclusões relativas ao PMS, tendo impacto nalguns casos no número de freguesias de cada mercado geográfico e, conseqüentemente, no número de freguesias objeto de regulação.

3. Apreciação de comentários de natureza específica

17. Neste capítulo apresentam-se as pronúncias de natureza específica dos interessados associadas ao processo de análise de mercado.

3.1. Mercado retalhista de acesso em banda larga

18. Apresentam-se de seguida os comentários referentes ao mercado retalhista de acesso em banda larga.

3.1.1. Definição do mercado do produto

19. A **Altice Portugal** refere concordar com a definição do mercado do produto (p. 20).

3.1.2. Definição do mercado geográfico

20. Sobre a matéria em apreço, a **Altice Portugal**:

a. Saúda o carácter prospetivo dos critérios de segmentação geográfica e da análise efetuada (p. 20);

b. Não concorda com:

- i) A associação exclusiva da rede da Fibroglobal à MEO visto que: (1) Tal como acontece com a DStelecom são “empresas que atuam sujeitas a obrigações de acesso às suas redes de fibra ótica definidas no âmbito dos contratos com o Estado, na sequência das regras dos concursos das redes rurais...”, não existindo “fundamento para este tratamento diferenciado”; (2) “a estrutura acionista da Fastfiber [proprietária da Fibroglobal]... cria os incentivos para este operador proceda à abertura das suas redes a outros operadores”; (3) “o processo de negociação com outros operadores ... adquiriu recentemente um aumento de dinamismo de que se esperam frutos a breve trecho, conforme detalhado no documento autónomo... **remetido pela Fastfiber**”, sendo por isso expectável que “muito antes de expirarem os cinco anos do horizonte temporal desta análise de mercados, as condições de concorrência na Área B-MEO... irão alterar-se substancialmente em função da conclusão das negociações em curso com base na oferta da Fastfiber e das alterações na oferta da Fasfiber”, nomeadamente “disponibilização da funcionalidade multicast na oferta bitsteam” (pp. 20-22). Aliás, a Altice “está convencida ... que do ponto de vista prospetivo todo o mercado é concorrencial” (p. 24);

- ii) A inclusão das redes construídas no âmbito dos concursos públicos para a instalação e operação de «Redes de Alta Velocidade em Zonas Rurais» de 2009 (i.e. redes da DSTelecom e Fibroglobal), no “*universo potencial de freguesias não concorrenciais*” (p. 22), pelas seguintes razões: (1) “*por operarem já sob um regime jurídico específico, resultante dos concursos públicos realizados em 2009 e dos contratos celebrados com o Estado*”, gerando “*uma injustificada sobreposição de regimes que, a todos os títulos, deve ser evitada*” (p. 24); (2) por alegadamente ser incongruente face ao tratamento dado às “*futuras redes das áreas brancas*” que são analisadas na fase de avaliação de PMS como fonte de concorrência,

concluindo que “*ambos os aspetos devem conduzir, no entender da Altice Portugal, à conclusão de que não se justifica a intervenção regulatória em sede de análise de mercados e a concomitante imposição de obrigações ex-ante de acesso à fibra ótica*” (p. 5).

Entendimento da ANACOM:

No SPD mencionou-se as relações existentes entre esta e as empresas do Grupo Altice e as diferentes condições concorrenciais existentes nas áreas geográficas servidas por aquela empresa (secção 2.3.3.). Nestas áreas, a proporção de acessos de operadores alternativos é muito reduzida. Esta situação mantém-se há vários anos. Ou seja, apesar das semelhanças sócio-económicas e geográficas entre as áreas servidas pela DSTelecom e a Fibroglobal, e das idênticas circunstâncias que envolveram a sua entrada no mercado, existem diferenças a nível da estrutura de mercado (retalhista) e de resultados que justificam a distinção entre o tratamento dado a uma e outra empresa.

Decorre da análise efetuada que a Fastfiber é controlada pela Altice, não existindo evidências concretas de que os incentivos da empresa resultantes da sua estrutura acionista se tenham alterado de forma significativa, designadamente porque não é visível uma alteração relevante do *status quo* concorrencial nas áreas em questão.

A informação remetida na sequência das diligências complementares efetuadas pela ANACOM demonstra que foi concluído recentemente um acordo com um operador. Não obstante, o impacto desse acordo sobre as áreas em causa é limitado, afetando [iic] [fic] freguesias. Embora a ANACOM não deixe de ter em consideração esse

acordo na decisão que vier a adotada, não se perspetivam alterações estruturais materialmente relevantes a nível de retalho no horizonte da análise (atendendo ao histórico de entradas no mercado e desenvolvimento da concorrência a nível nacional). Caso tal venha a ocorrer, a ANACOM não deixará de levar estes desenvolvimentos em consideração. (As questões associadas às negociações entre operadores são endereçadas de seguida, a propósito da pronúncia da Fastfiber e da Fibroglobal – ver n.º 21)

Quanto à questão da sobreposição de regimes, remete-se para o entendimento da ANACOM a propósito do n.º 62.

Sem prejuízo, será desde já de referir que o regime contratual em vigor não tem permitido, no caso da Fibroglobal, promover a concorrência nas áreas onde este operador implantou a sua rede. Desde 2014/2015, numa altura em que a Fibroglobal não era detida pelo Grupo Altice, que as ofertas de acesso grossista de acesso à fibra não têm permitido aos operadores alternativos oferecer serviços de forma técnica e economicamente viável. Estes resultados contrastam com o que aconteceu noutras áreas servidas por outros operadores de “redes rurais”.

Por outro lado, passados mais de cinco anos sobre a deliberação da ANACOM de 03.05.2018¹⁹, alguns aspetos da *“Análise dos preços das ofertas grossistas suportadas em redes de alta velocidade rurais e proposta de redução de preços das ofertas da Fibroglobal”* realizada pelo regulador ainda não foram refletidos na oferta em causa. Mesmo as *“recomendações”* referentes às *“componentes de pricing”*, que *“a Fibroglobal entendeu seguir”* (pp. 66-67), foram alterados em 2019.

Em face desses desenvolvimentos e da análise efetuada, torna-se assim necessário impor obrigações adicionais nos termos da Lei de Comunicações Eletrónicas.

No que respeita à diferença de tratamento face às “futuras redes das áreas brancas”, a mesma encontra-se justificada no SPD (secção 2.3.3. e secção 2.5.2.1). Por um lado, no caso da rede da DStelecom, a ANACOM está a avaliar o impacto real do desenvolvimento da atividade deste operador após a implementação da sua rede e tendo por base os resultados da estratégia comercial seguida por este. Por outro lado,

¹⁹ Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1434146>.

no caso das “futuras redes das áreas brancas” estão em causa redes que não se encontram ainda implantadas, pelo que terão impacto no contexto da avaliação da concorrência potencial, sendo que, como refere a Comissão na nota explicativa da recomendação sobre mercados relevantes (p. 21), as situações em causa implicam um tratamento diferenciado.

Neste contexto, no que respeita especificamente aos limiares de cobertura definidos, e tal como é referido na nota 174 do SPD, o tratamento dado a redes já implantadas onde já são conhecidos os efeitos concorrenciais associados e que poderão constituir-se como uma restrição concorrencial importante em relação a áreas vizinhas, é diferente do tratamento que é dado a redes que poderão vir a ser implantadas em freguesias onde a presença de redes de alta velocidade é residual, as barreiras ao investimento e à implantação de redes são elevadas e onde existe ainda alguma incerteza quanto aos investimentos a realizar e aos eventuais efeitos concorrenciais dos mesmos. Desta forma, a ANACOM adota um critério diferente, atento o momento em que cada investimento se encontra. Sem prejuízo, e como também é referido no SPD, uma vez implementadas as redes decorrentes do concurso das “áreas brancas”, o seu impacto será alvo de análise em futuras análises de mercado.

De referir, por último, que, caso se aplicasse o critério utilizado no caso das “áreas brancas” à DStelecom, o número de freguesias da Área A não sofreria alterações.

c. Sugere que, caso a ANACOM considere que o mercado não é – na sua totalidade – prospectivamente concorrencial, *“seja instituído um mecanismo de atualização periódica (anual ou bienal) do exercício de segmentação, que permitiria captar o impacto de novos desenvolvimentos, p.ex. a celebração de acordos comerciais em determinadas áreas ou a expansão de cobertura das redes exclusivamente grossistas, e simultaneamente evitar que perdurem eventuais erros ou análises enviesadas ou desatualizadas durante 5 (ou mais) anos, naturalmente sem prejuízo da salvaguarda da previsibilidade regulatória para os requerentes de acesso (p. 24)”*.

Entendimento da ANACOM:

As disposições constantes do c) do n.º 1 do Art. 75.º da LCE permitem a revisão das análises de mercado sempre que existam razões que o justifiquem. A ANACOM não

deixará de rever as análises de mercado caso se verifiquem factos significativos. Por esta razão, não é necessário criar regime de revisões periódicas anuais.

d. Refere também que “a análise conduzida pela ANACOM no SPD ... já carece de atualização... e não parece ter tido em conta os dados mais recentes recolhidos junto dos operadores grossistas (nomeadamente a DST)... incluindo os seus planos de expansão até ao final de 2023”, considerando o operador que a consideração dessa informação resultaria numa “correção muito relevante” (pp. 24-26).

Entendimento da ANACOM:A ANACOM procederá, sempre que possível, à atualização da informação utilizada na análise de mercados, nomeadamente no que respeita à informação sobre a cobertura efetiva dos operadores grossistas. Esta atualização de informação não coloca em causa a argumentação que consta do SPD, não afetando as conclusões relativas ao PMS, tendo impacto nalguns casos no número de freguesias de cada mercado geográfico e, conseqüentemente, no número de freguesias objeto de regulação (o número destas freguesias reduziu-se em 82 por este efeito). Sem prejuízo, o impacto desta alteração foi significativamente inferior à concorrência potencial resultando do designado concurso das “áreas brancas” (menos 573 freguesias), e de outros efeitos considerados na análise.

A referência que é feita aos planos de investimento dos operadores no SPD não é totalmente explícita (Vd. secção 2.5.2.1 do SPD, quando se fala de concorrência potencial). A ANACOM irá inserir no projeto de decisão nota sobre os “planos de investimento dos operadores em atividade ... no contexto dos concursos das áreas brancas”.

21. A **Fastfiber** refere que (p. 1):

[iic]
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Blank lined area for text entry, consisting of multiple horizontal yellow bars with dotted lines.

[Redacted text block consisting of 10 horizontal yellow bars with dotted lines below them.]

...[fic].

Entendimento da ANACOM:

No SPD a ANACOM expressou o seu entendimento [fic]

[Redacted text block consisting of 20 horizontal yellow bars with dotted lines below them.]

Blank lined area for text entry, consisting of multiple horizontal lines with a dotted midline, typical of a document template for a report or form.

c. Discorda dos seguintes aspetos da análise concorrencial da Área B conduzida pela ANACOM (p. 34):

- i) *“tratamento distinto dado às redes grossistas existentes, nomeadamente DST e Fibroglobal”, a “não integração destas redes instaladas nas «zonas rurais» na Área A” e a “necessidade de revisão periódica do exercício de segmentação geográfica, incluindo a sua atualização no âmbito da decisão final”;*

Entendimento da ANACOM:

Estas matérias foram já endereçadas na secção sobre a definição do mercado geográfico (ver entendimento relativo ao n.º 20).

- ii) *A “desconsideração da concorrência potencial emergente das ofertas grossistas da FastFiber e da Fibroglobal, ...” (p. 29), “operador grossista ... disponibilizando serviços sobre uma rede neutra” (p. 16), e com “medidas de governança interna que garantem a independência dos colaboradores” (p. 17). A concorrência potencial em causa encontra-se alicerçada na “estrutura acionista, [n]o posicionamento estratégico da FastFiber e [nas] negociações” (p. 29) em curso. A este propósito a Altice refere que após “o período em que decorreu o Leilão 5G (entre dezembro de 2020 e outubro de 2021) constituiu um impasse importante na atividade comercial da FastFiber ... as conversações com a Fastfiber para acesso à sua rede FTTH... foram retomadas ou iniciadas ... entre o final do ano de 2021 e o início de 2022...” (p. 28). Adicionalmente, “no seguimento da aquisição da Fibroglobal, a FastFiber renovou diligências para angariar novos clientes... processo ... adquiriu recentemente um aumento de dinamismo, conforme detalhado no documento autónomo a esta pronúncia, remetido pela FastFiber à ANACOM, com destaque para o acordo recente com [IIC] [FIC]”. De acordo com a Altice, este “dinamismo” comercial terá sofrido uma travagem devido ao “lançamento da consulta sobre o SPD M1 e a perspectiva de regulação do acesso à fibra” (p. 28).*

Adicionalmente, a Altice refere que “o SPD M1 não evidencia que a ANACOM efetuou uma análise da informação que lhe tem vindo a ser prestada em relação à oferta da Fasfiber...” e que “deve avaliar a oferta da Fibroglobal” (p. 28), tendo esta empresa “já apresent[ado] aos operadores retalhistas propostas de

evolução das funcionalidades e atributos técnicos (por exemplo, com a introdução da funcionalidade de multicast e classes de acesso com velocidades de download mais elevadas), existindo um projeto interno em curso para a sua disponibilização [IIC] [FIC] (p. 29). Acresce que “no que toca aos Espaços Técnicos da MEO, esta empresa já hoje dispõe de uma oferta comercial de espaços técnicos destinada à instalação de equipamentos de outros operadores. ...Em paralelo a MEO está a trabalhar no sentido de tendencialmente dotar os espaços de acesso autónomo, onde tal seja viável” (p. 29);

Entendimento da ANACOM:

No SPD a ANACOM expressou o seu entendimento sobre as negociações entre a Fastfiber e os seus potenciais clientes grossistas. O entendimento da ANACOM sobre a matéria é referido na secção 2.3.3. do SPD (“A proporção de acessos ... utilizados por operadores concorrentes da MEO é muito reduzida e as negociações que têm sido anunciadas ao longo dos anos não resultaram numa utilização materialmente relevante [entenda-se do ponto de vista do desenvolvimento a concorrência] por terceiros”, p. 92).

Quanto à estrutura acionista e aos incentivos da Fasfiber, remete-se para o entendimento expresso no n.º 20 (acima).

No que respeita aos condicionalismos associados aos processos negociais em curso, a ANACOM nota que, mesmo considerando os fatores apontados, entre o final de 2021/início de 2022 e a publicação do SPD em análise (em maio de 2023), decorreu quase um ano e meio sem que se tivessem registado desenvolvimentos relevantes para a análise. Destaca-se que a informação disponível não permite concluir que a publicação do SPD tenha contribuído para atrasar os processos negociais em curso. Antes pelo contrário, não se pode de todo desconsiderar a possibilidade, plausível e lógica, de a publicação do SPD ter resultado numa aceleração das negociações, e, mais concretamente, no sucesso da sua conclusão.

Sem prejuízo, e tendo em conta as informações recebidas nesta sede, a ANACOM decidiu realizar diligências complementares e solicitou informação adicional sobre o acordo mencionado pela Altice, que não se encontrava ainda oficializado no momento do envio da pronúncia, e sobre as negociações com os restantes operadores, tendo concluído que [iic]

[fic].

Tendo em conta a informação agora recolhida sobre esta matéria, a ANACOM considerará o acordo que foi celebrado na análise de mercado, na fase da definição do mercado geográfico (critério “dois operadores com cobertura de 90%”). Desta forma, o número de freguesias onde será imposta regulação passará de 520 (após atualização de informação) para 402.

A propósito da evolução das ofertas da Fasfiber e da Fibroglobal, a ANACOM nota a aproximação das características das mesmas às necessidades dos eventuais clientes. No entanto, verifica que estas alterações não resultaram ainda numa adoção significativa das mesmas, mantendo-se o entendimento constante do SPD de que as ofertas em causa não têm contribuído de forma relevante e sustentada para o acréscimo da concorrência.

De qualquer forma, e no caso da oferta da Fibroglobal, sublinha-se que – passados mais de cinco anos sobre a deliberação da ANACOM de 03.05.2018²⁰ – alguns aspetos da "Análise dos preços das ofertas grossistas suportadas em redes de alta velocidade rurais e proposta de redução de preços das ofertas da Fibroglobal" realizada pelo regulador ainda não foram refletidos na oferta em causa, o que impediu operadores retalhistas alternativos (ao Grupo Altice) oferecer aos seus potenciais clientes, de forma rentável, os serviços retalhistas tipicamente disponíveis no resto do país (nomeadamente, ofertas *multiple play* com velocidades de *download* superiores).

A ANACOM constata ainda que a informação agora veiculada sobre a evolução da oferta da Fibroglobal (no contexto das diligências efetuadas pela ANACOM já após a publicação do SPD) aparenta contraditar a resposta ao pedido de informação da

²⁰ Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1434146>.

ANACOM de 15.11.2022 (respondido em 24.11.2022). Neste âmbito a Fastfiber tinha comunicado à ANACOM que não se encontravam previstas alterações na oferta em causa. Conclui-se que as alterações agora mencionadas resultam de evolução recente.

Sobre a evolução da oferta de fibra ótica escura ponto-a-ponto, a ANACOM toma boa nota dos desenvolvimentos comerciais ocorridos no sentido de já existir uma utilização da oferta em causa, que teve oportunidade de confirmar no âmbito das diligências complementares efetuadas e, apesar do tipo de utilização efetuado e do relativamente reduzido peso da fibra contratada no universo da rede de transporte dos operadores, não deixará de os levar em causa no projeto de decisão no âmbito da definição de obrigações.

- iii) A “desconsideração da concorrência potencial emergente ... dos novos entrantes no mercado retalhista”. A Altice considera que “a ANACOM ignorou ... que a LigaT entrou no mercado muito recentemente e que a DIGI o fará muito em breve. Estes operadores têm estratégias de preços agressivas, que deverão resultar em forte concorrência no retalho” (p. 30);

Entendimento da ANACOM:

A data de entrada no mercado (efetiva ou prevista) dos prestadores referidos, o nível de cobertura, localização geográfica e planos de expansão das suas redes, as ofertas comerciais disponíveis (no caso da LigaT), em conjugação com a experiência histórica de entrada nos mercados de comunicações eletrónicas em Portugal (quer ao nível da evolução das redes e das quotas de mercado, quer ao nível da expansão das redes – que pelo menos numa primeira fase não se antecipa que irão privilegiar as Zonas B), não permitem concluir que o poder de mercado da MEO se venha a diluir por esta via no horizonte desta análise. No caso específico da LigaT, a informação disponível não permite atualmente fundamentar a alteração das conclusões que constam do SPD.

[iic]

[fic]

As fontes de concorrência potencial que a ANACOM considera relevantes no horizonte da análise são mencionadas no ponto 2.5.2.2. do SPD.

- iv) A não ponderação devida da “*realização do leilão 5G*” e do conseqüente “reforço ... da cobertura..., incluindo nas freguesias de baixa densidade” (p. 4), e a “*subestimação da pressão concorrencial exercida pelas ofertas de banda larga fixa suportadas em redes móveis*”, tendo em conta “*os níveis de cobertura muito relevantes exigidos aos três maiores operadores móveis*” (p. 30), “*o aumento o nível de serviço associado à tecnologia 5G — nomeadamente velocidades superiores e latências inferiores (com a evolução para o 5G SA - Stand Alone, em 2025)*” (p. 31), e o interesse dos operadores móveis “*em explorar todas as oportunidades para rendibilizar os investimentos associados às obrigações de cobertura*” (p. 31). Isto apesar de admitir que “*a substituibilidade se [mantém] assimétrica e incompleta ... no sentido de que os consumidores poderão manter uma preferência pelos serviços assentes em redes fixas e que a gama de velocidades oferecidas por estas redes não possa ser alcançada pelas redes móveis...*” (p. 32).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM tratou as questões associadas às redes móveis nas secções do SPD relativas à definição do mercado (secções 2.2.4. e 2.2.5). Nas secções em causa poderão encontrar-se os fundamentos que justificam a não consideração das redes móveis na análise da concorrência potencial. A evidência existente sobre as características técnicas dos serviços, as estratégias e ofertas comerciais, o padrão de preferências e utilização dos serviços permitiu apenas concluir pela existência de uma substituibilidade assimétrica entre as ofertas fixas e as ofertas em local fixo suportadas em redes móveis.

Esta conclusão levou em conta o desenvolvimento das redes 5G. Ou seja, a informação atualmente disponível não permite justificar as asserções da MEO sobre esta matéria. Caso se verifiquem alterações materialmente relevantes em momento posterior, a ANACOM não deixará de as levar em conta.

- v) “*O limiar de 60% de cobertura adotado para efeito de consideração como potencialmente concorrenciais das freguesias abrangidas pelas áreas brancas*”. Sobre esta matéria, a Altice começa por alertar para o facto de que “*o programa*

do concurso colocado em consulta em outubro de 2022 não estabelece o requisito de que os concorrentes sejam operadores exclusivamente grossistas, mas tão só que disponibilizem uma oferta grossista que preencha um conjunto de condições” (p. 32). Por outro lado, a Altice Portugal considera que “a existência de transvazes competitivos entre áreas geográficas distintas, com os preços praticados numa área sem concorrência significativa a serem relativamente condicionados pela concorrência nas outras áreas, efeito a que o SPD M1 também se refere (§642) e que, por maioria de razão, também se verifica dentro de cada freguesia, significa que o limiar de cobertura a considerar deverá ser inferior aos 60%”, considerando que este valor deveria ser de 15%. O limiar definido pela ANACOM “produz um efeito de inibição do investimento privado necessário para complementar a cobertura das «áreas brancas»” (p. 34). Por último a Altice volta a mencionar “diferença de tratamento que é patente” (p. 34) entre “redes rurais” e “áreas brancas”.

Entendimento da ANACOM:

A menção a operadores exclusivamente grossistas foi efetuada por referência ao Despacho do Governo (§252) onde é explícita essa referência. Efetivamente, na versão do caderno de encargos colocado em consulta pública não existe menção a operadores exclusivamente grossistas, no entanto, não foi ainda publicada a versão final desse documento. Neste contexto, a expressão em causa poderá ser revista, não obstante se considerar que a mesma não é necessariamente incorreta.

Em segundo lugar, a ANACOM trata da questão dos “transvazes competitivos” na fase da definição do mercado geográfico, nomeadamente quando se analisa a substituíbilidade do lado da oferta (secção 2.3.7), concluindo que este efeito se poderia verificar nas áreas onde estão presentes várias redes e a quota do líder é reduzida ou onde existem indicadores associados a um *business case* favorável, como sejam a densidade populacional ou uma quota relativamente reduzida do potencial operador com PMS. A ANACOM associou a este efeito à tipologia urbana. Investigaram-se ainda outras situações específicas.

No caso das áreas geográficas abrangidas pelo concurso das “áreas brancas”, nenhum destes fatores se encontra presente, pelo que, no entender da ANACOM, a informação disponível não permite fundamentar o efeito mencionado pela Altice.

Quanto ao eventual efeito de “inibição do investimento privado”, considera-se que o mesmo será reduzido, tendo em conta o histórico de investimento nestas áreas (num período em que se encontrava em vigor o enquadramento regulamentar que a Altice privilegia e em que, no caso da Fibroglobal, a propriedade do capital não era da Altice), e as características das áreas em causa (que justificaram a intervenção pública para efeitos da implantação de redes).

As comparações entre as “redes rurais” e as “áreas brancas” já foram endereçadas anteriormente. Como a Altice refere, a ANACOM fundamenta o limiar de 60% na p. 120 do SPD. Veja-se igualmente o entendimento sobre o n.º 20.

23. A **NOS** refere que:

a. *“não resulta evidente ... qual o papel que o regulador atribui... à oferta comercial da Fastfiber...”* o que *“condiciona de forma estrutural as conclusões apresentadas pelo regulador”* (p. 4);

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM levou em conta a atividade da Fastfiber (e a posterior aquisição da Fibroglobal) no SPD, embora considere, em linha com o entendimento da Comissão Europeia e da Autoridade da Concorrência (anotados no SPD), que a empresa não reúne as condições para ser considerada um operador neutro e exclusivamente grossista. O SPD detalha o entendimento da ANACOM sobre esta matéria (p.ex. secção 2.3.3.), que é contrário ao entendimento que consta da pronúncia comum da MEO, Fastfiber e Fibroglobal.

No que respeita especificamente à oferta comercial da Fastfiber, remete-se para o entendimento da ANACOM relativo ao n.º 22. Em linha com as conclusões da ANACOM, nota-se também que, no âmbito da presente consulta, os próprios operadores alternativos referem que a *“atual oferta grossista disponibilizada pelas empresas do Grupo Altice, nomeadamente pela Fasfiber”* não é uma *“alternativa viável para os seus beneficiários”* (ver pronúncia da Vodafone, p. 6 e da ONI, p. 2).

b. *“parece existir uma subestimação por parte do regulador dos planos de investimento dos operadores em atividade ... no contexto dos concursos das áreas brancas”* (p. 4);

Entendimento da ANACOM:

De facto, a referência que é feita aos planos de investimento dos operadores no SPD não é totalmente explícita (secção 2.5.2.1 do SPD, quando se fala de concorrência potencial). A ANACOM irá inserir no projeto de decisão nota sobre os planos de investimento dos operadores. Em síntese, considerando os planos de investimento futuro dos operadores exatamente nos termos em que foram considerados no âmbito da preparação do concurso das “áreas brancas”, e aplicando os mesmos critérios que foram aplicados naquele caso, constata-se que o seu efeito é relativamente reduzido em virtude da interação de todos os critérios considerados na definição do mercado e da atualização da informação.

24. A **ONI** menciona que *“a MEO tem uma posição de mercado significativa no mercado retalhista de banda, como conclui a ANACOM, em zonas geográficas não concorrenciais”*, que resulta do facto de *“o acesso a condutas e postes da MEO [ser] um serviço que apenas esta empresa está em condições de prestar aos operadores, pela natureza e extensão da sua rede de infraestruturas aptas, construídas ao longo de décadas...”*, não existindo *“concorrência equivalente para este serviço no mercado das infraestruturas físicas”* (p. 12).

3.2. Mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas

25. Na apresentação das pronúncias dos interessados sobre esta matéria, segue-se a estrutura do capítulo do SPD sobre o mercado em causa.

3.2.1. Obrigação de acesso às infraestruturas Vs. Dec.-Lei n.º 123/2009

26. A **Altice Portugal** *“[s]em pôr em causa as conclusões alcançadas pela ANACOM na análise deste mercado, ... considera que o SPD M1 não analisa, na justa medida, a importância atual e futura do regime simétrico de acesso às infraestruturas aptas”* (p. 37), assinalando *“passagens e omissões [e contradições] dessa análise que, no*

entender desta empresa, não retratam nem valorizam adequadamente o regime instituído pelo DL 123/2009...” (p. 46), nomeadamente:

- a. “§309 e §312: subestima o poder/dever de fiscalização do cumprimento do DL 123/2009 que incumbe à ANACOM”;

Entendimento da ANACOM:

Sem prejuízo de a matéria de fiscalização e do cumprimento do Decreto-Lei n.º 123/2009, nota-se que as intervenções do Regulador no âmbito do controlo de preços de acesso a infraestruturas aptas resultarão à partida de um processo de resolução de litígios. Foi esse o intuito da “*Broadband cost reduction directive*” (BCRD) e é também esse o princípio que subjaz à recente proposta de “*Gigabit infrastructure act*” (GIA). Com efeito, na própria Nota Explicativa da Comissão Europeia que acompanha a recomendação de 2020 sobre mercados relevantes²¹ é referido: “*Access through the BCRD represents a dispute-resolution based intervention, and is not based on an ex ante interventivo by the regulatory authority*” (p. 63).

Acresce que, no regime da BCRD (e do GIA) o preço é estabelecido por um *Dispute Settlement Body* (DSB), que no caso português é a ANACOM. Tal como o próprio nome indica, a definição de um preço pela ANACOM decorre de um pedido de resolução de litígios.

Tal não significa que a atuação da ANACOM se esgote neste prisma, nem tão pouco o diploma referido sujeita a intervenção da ANACOM a um pedido apresentado pelo(s) interessado(s). Aliás, a ANACOM tem exercido os seus poderes de fiscalização, quer nas situações acima citadas, quer em resultado de programas de fiscalização em situações específicas²².

Desta forma, não se considera que neste particular seja necessário alterar o parágrafo citado.

- b. “§309: a referência a «condições e termos justos, incluindo preço» afigura-se incompleta e inexata face às «condições justas e razoáveis, de igualdade,

²¹ Ver <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>.

²² Ver, por exemplo, o “Relatório de Regulação, Supervisão e Outras Atividades 2022”, disponível em <https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1745583> (p. 142).

transparência e não discriminação, mediante condições remuneratórias orientadas para os custos» previstas no DL 123/2009”, e

“§312, alínea d), ponto vi.: referindo-se a obrigações do DL 123/2009 que não têm o alcance, o detalhe ou a intensidade das obrigações impostas no contexto da análise de mercados e avaliação de PMS, é apresentado o exemplo da obrigação de controlo de preços e contabilização de custos, mas sem o devido contexto de que o DL 123/2009 impõe o princípio dos preços orientados para os custos e determina à ANACOM que aprobe uma metodologia para fixação dos preços segundo este princípio”;

Entendimento da ANACOM:

No que diz respeito ao detalhe ou à intensidade das obrigações impostas, os contextos (regulação simétrica e assimétrica) apresentam diferenças.

No primeiro caso a obrigação de orientação para os custos consta da lei, mas a sua concretização e âmbito de intervenção são distintos do que ocorre no caso da oferta do operador com PMS.

Importa também salientar que, relativamente à obrigação de controlo de preços que consta do Dec.-Lei n.º 123/2009, ainda que estivesse em vigor um regulamento com a metodologia de fixação de preços, a variedade das ofertas e diversidade das características dos modelos de exploração das infraestruturas aptas determinam uma supervisão assente essencialmente num contexto de pedido de intervenção.

No caso do operador com PMS, o enquadramento que consta da LCE e a informação que a ANACOM possui é muito mais detalhada (tendo em conta que as entidades sujeitas a estas obrigações são empresas reguladas pela ANACOM). Desta forma, estas características e contexto viabilizam um acompanhamento e controlo mais efetivo do cumprimento destas obrigações.

De referir ainda que a intervenção a nível do Dec.-Lei n.º 123/99, nunca colocaria em causa a regulação do operador com PMS.

Nesse sentido, a exposição feita no ponto vi da alínea d) do paragrafo 312 não justifica um ajustamento nos termos preconizados.

c. “§398: a afirmação de que «na ausência de regulação do acesso a condutas e a postes, muito provavelmente a MEO deteria uma posição totalmente dominante, i.e., provavelmente seria o único operador (minimamente relevante) presente no mercado de acesso local grossista num local fixo e, eventualmente em mercados a jusante, (...)» envolve uma desvalorização excessiva e inaceitável do regime instituído pelo DL 123/2009 e um alheamento da responsabilidade de fiscalização deste diploma que incumbe à ANACOM”, e

“§411: a afirmação de que a concorrência no retalho entre o operador com PMS e os operadores alternativos seria «fortemente prejudicada, porventura eliminada, face à possibilidade efetiva que o primeiro teria de estabelecer condições não razoáveis e prejudiciais no tocante ao acesso às infraestruturas físicas (ver a este propósito a descrição das condições associadas à prestação deste serviço antes da intervenção da ANACOM descritas no Enquadramento)» não é compatível, de todo, com o regime instituído pelo DL 123/2009 que, recorde-se, obriga a responder a pedidos razoáveis de acesso, no prazo máximo de 20 dias, seguindo procedimentos céleres, transparentes e adequadamente publicitados e assegurando em condições justas e razoáveis, de igualdade, transparência e não discriminação, mediante condições remuneratórias orientadas para os custos”;

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM não concorda com os argumentos apresentados pela Altice que, aliás, parecem contradizer a visão generalizada das entidades que se pronunciaram no âmbito desta consulta (incluindo a Altice) sobre a relação positiva entre a existência de regulação *ex ante* do acesso às condutas e postes da MEO e o desenvolvimento das redes alternativas de elevada capacidade que se verificou em Portugal.

A própria Comissão Europeia, ao discutir os méritos relativos da BCRD e da imposição de obrigações aos operadores com PMS, e depois de descrever a situação nos vários Estados-membro, refere que em muitas situações será provavelmente necessário a imposição de obrigações para garantir o acesso efetivo à infraestrutura física (ver n.º 311 do SPD). As circunstâncias em que tal acontece são aquelas que existem em Portugal (como explanado no SPD).

O poder de mercado significativo da MEO advém, como já se viu, das características – capilaridade, cobertura e continuidade – das condutas e demais infraestruturas aptas

que possui e que são, desde a sua origem, construídas para o alojamento de redes de comunicações eletrónicas.

As infraestruturas dos operadores alternativos não apresentam estas características e, nessa medida, embora permitissem coberturas parcelares, não assegurariam o acesso ao cliente final aos serviços.

Adicionalmente, a MEO beneficia de um acervo de infraestruturas que adquiriu ao longo do tempo em consequência do estatuto de concessionária do serviço público de telecomunicações, concessionária da rede básica e adquirente da mesma rede construída de raiz para o alojamento de infraestruturas de comunicações pelo que se afigura que, muito dificilmente, perderia ou perderá a sua posição dominante neste plano.

A imposição de obrigações ao nível da regulação das condutas e postes assegura que outras empresas possam beneficiar do acesso aos clientes finais nos mesmos moldes em que a MEO o faz, proporcionando-lhes condições para replicar as ofertas desta empresa. Isto não acontece no âmbito da regulação simétrica.

d. *“§402: sem prejuízo do facto de a regulação ao abrigo das análises de mercado ser mais exigente do que a resultante do DL 123/2009 a ideia de que o DL 123 não prevê «(i) especificamente a alteração das ofertas dos operadores detentores de infraestruturas por parte da ANACOM, ao contrário do regime de PMS, ou (ii) a definição concreta de preços por parte da ANACOM, isto apesar de os preços do acesso a infraestruturas deverem ser orientados aos custos» deve ser devidamente contextualizada com os poderes/deveres de fiscalização e sancionamento que o DL 123/2009 atribui à ANACOM”;*

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM considera que o parágrafo em causa não necessita de correção. Ver igualmente o entendimento sobre **a**.

e. *“§412: a ideia de que o operador com PMS, na ausência de regulação ex-ante em sede de análise de mercados, teria incentivo para não garantir o acesso às infraestruturas aptas e, no limite, recusar esse acesso, tem implícita a ideia de que o*

operador com PMS poderia incumprir a lei (i.e., o DL 123/2009) impunemente, o que se afigura inaceitável”, e

“§454 e §455: as afirmações de que o operador com PMS tem todos os incentivos para definir preços significativamente superiores aos dos custos incorridos e para levar a cabo uma estratégia de esmagamento de margens, mais uma vez, tem implícita a ideia de que o operador com PMS poderia incumprir impunemente o DL 123/2009, nomeadamente no que respeita à orientação dos preços para os custos e à não discriminação”.

Entendimento da ANACOM:

Os incentivos mencionados estão presentes, em maior ou menor medida, independentemente do enquadramento legal em vigor. Veja-se também o entendimento expresso a propósito de c., acima.

Por outro lado, o tempo e o processo associado à deteção da situação e/ou o pedido de resolução de litígios / reclamação, à recolha de informação/fiscalizações, a análise dos preços praticados (na ausência de obrigação de contabilização de custos e de auditorias regulares aos mesmos), à tomada de decisão e à implementação final da decisão (que no limite poderia exigir a intervenção dos tribunais), poderia na realidade tornar-se uma barreira à entrada ou à expansão nestes mercados.

f. A Altice considera ainda que o SPD deveria “*conter uma análise acerca da evolução previsível do regime de regulação simétrico de acesso a infraestruturas aptas e respetivo impacto*”, nomeadamente do projeto de Regulamento europeu (Regulamento GIA – *Gigabit Infrastructure Act*), que acentuará “*a eficácia do regime simétrico de acesso às infraestruturas aptas ...ultrapassando dificuldades existentes...*” (p. 46).

Entendimento da ANACOM:

A atual proposta de regulamento, que não se encontra ainda estabilizada e que poderá ainda ser revista, não implica alterações no que respeita às análises de mercado e à avaliação de PMS, não afastando (pelo contrário) a imposição de obrigações a operadores com PMS. Por outro lado, as obrigações constantes da proposta de Regulamento (por exemplo, no que respeita à regulação de preços ou aos prazos concedidos), não são mais exigentes do que as atualmente vigoram em Portugal ao

abrigo do Decreto-Lei n.º 123/2009, não justificando alterações nas obrigações agora propostas.

g. O “*posicionamento da ANACOM não parece compaginável com o teor do Roadmap de Implementação do Pacote de Conectividade UE em Portugal, no qual a própria ANACOM parece reconhecer implicitamente a eficiência prospetiva da aplicação das regras atuais de acesso a infraestruturas em Portugal...*”. “*No mesmo sentido, a ALTICE remete para o Relatório de Implementação da Toolbox de Conectividade em Portugal, onde é referido expressamente que Portugal é reconhecido como um país que incentiva a partilha de infraestruturas e coordenação de obras de engenharia e construção civil, seja através da ORAC e ORAP, seja através do regime simétrico de acesso previsto no DL123/2009*”. Segundo a Altice, “*nada é referido quanto à eventual insuficiência ou desadequação do regime de regulação simétrica do DL123/2009 e, muito menos, quanto à posição que a ANACOM agora veio assumir no SPD, de que a sua intervenção depende de um pedido de resolução administrativa de litígios*” (p. 43).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM, que participou ativamente no grupo de trabalho que preparou as medidas que integram a Toolbox, está bem ciente das medidas em causa e do carácter de complementaridade, em Portugal, do regime previsto na BCRD face ao regime resultante da imposição de obrigações de PMS (nomeadamente a ORAC e a ORAP), como aliás resulta da própria citação da pronúncia da Altice (que menciona explicitamente as duas ofertas reguladas). Quanto à questão dos pedidos de resolução de litígios, esta matéria não foi mencionada porque, naquele âmbito específico, não era relevante fazê-lo.

Ver igualmente entendimento expresso a propósito de **a.**, acima.

h. No que diz respeito aos preços de acesso a infraestruturas aptas, a Altice salienta que “*uma parte significativa da falta de aplicação (e de relevância) do regime constante do artigo 19.º (que consagra a orientação para os custos daqueles preços) se deve à falta de aprovação do regulamento referido no n.º 4, o qual deveria detalhar a metodologia a utilizar para a fixação do valor da remuneração a pagar pelas empresas de comunicações eletrónicas como contrapartida pelo acesso e utilização das*

infraestruturas aptas. Embora tenha sido aprovado um projeto de regulamento sobre esta matéria em dezembro de 2019, a sua aprovação está pendente desde então, isto é há mais de 3 anos, não sendo conhecidas as razões que têm levado a ANACOM a protelar este processo (de notar que embora o tema tenha constando, por diversos anos, nas prioridades da ANACOM, deixou de constar dos planos plurianuais de atividade sem qualquer razão aparente)”. Adicionalmente, assinala que “a ANACOM reconhece que os preços recorrentes (mensais) de ocupação, quer de condutas, quer de postes, atualmente praticados pela MEO, são, em muitos casos, inferiores aos praticados por outras entidades que disponibilizam serviços similares, sem que tal suscite ao regulador qualquer referência, ou qualquer explicação, relativamente ao atraso na aprovação da metodologia que deveria disciplinar os preços praticados pelas outras entidades que não a MEO”. Para a Altice, “a aprovação do regulamento poderia ter um impacto positivo na dinâmica competitiva do mercado, ao permitir um melhor apuramento da remuneração devida como contrapartida pelo acesso a infraestruturas aptas e, assim, uma utilização mais massiva das diversas infraestruturas disponíveis ao longo do país” (p. 41).

Entendimento da ANACOM:

A informação sobre preços, que constava já da decisão final de 2022 sobre a revisão de preços da ORAC e ORAP, não demonstra aquilo que a Altice refere.

De facto, a obrigação de orientação dos preços para os custos não implica, necessariamente, que os preços sejam similares atendendo, nomeadamente, à existência de diferentes estruturas e níveis de custos associados ao acesso à infraestrutura física relevante. De qualquer forma, a definição de um Regulamento sobre a matéria não permitiria que a ANACOM interviesse diretamente nos preços praticados pelos operadores alternativos, ao contrário do que acontece ao abrigo das obrigações impostas à MEO no âmbito da regulação de PMS (ver entendimento a propósito de **a.**, acima).

Por último, nota-se que, não obstante o Regulamento não se encontrar em vigor, a verificação do cumprimento do princípio da orientação para os custos não está, contudo, inviabilizada pois qualquer interessado pode recorrer à ANACOM para o efeito.

27. A Altice considera ainda que “a falta de utilização dos instrumentos previstos no DL 123 e de densificação do regime de remuneração pelo acesso contribuiu para o retrato que a ANACOM faz do mercado das infraestruturas físicas em Portugal, sendo, por isso, questionável que esse retrato fosse o mesmo caso a ANACOM tivesse sido mais eficaz na fiscalização do DL123/2009 e mais proativa na utilização dos instrumentos de regulação transversais de que dispõe” (p. 43).

Entendimento da ANACOM:

Em Portugal, o regime resultante da BCRD não permite obter resultados equivalentes àqueles que resultam da imposição de obrigações aos operadores com PMS. Este facto resulta de razões estruturais, que aliás são explanadas na secção 3.3. do SPD e que seguem de perto a argumentação apresentada pela Comissão Europeia (como referido no SPD).

28. A ONI defende que: “o DL123 não constitui uma alternativa às ofertas reguladas da MEO, desde logo em matéria de:
- Níveis de serviço oferecidos (prazos de resposta a pedidos de viabilidade, pedidos de informação, etc.) – os SLA do DL123 (vinte dias úteis para resposta a pedidos de acesso são muito menos exigentes do que os fixados na ORAC e ORAP);
 - Obrigação de implementação de sistemas de informação (API) para troca de informação de operadores, que apenas existe nas ofertas reguladas da MEO;
 - Informação sobre taxa de ocupação das infraestruturas que na ORAC é obrigatória (Extranet) e já ao abrigo do DL 123 não constitui campo de preenchimento obrigatório no SIIA (Sistema de Informação de Infraestruturas Aptas);
 - Ausência de metodologia de custeio aprovada por regulamento da ANACOM, sem a qual a obrigação legal de orientação dos preços para os custos não está efetivamente implementada no acesso a infraestruturas aptas ao abrigo do DL 123” (pp. 9-10).

29. A **Vodafone** considera que os *“mecanismos criados pelo DL123/2009... não são suficientes para assegurar um acesso equitativo e eficaz (e com a devida fiscalização) às infraestruturas do incumbente, atento o seu PMS”* (p. 3).

Entendimento da ANACOM:

Sublinha-se que as posições da ONI e da Vodafone sobre as diferenças entre o regime resultante do Decreto-Lei n.º 123/2009 e o regime resultante da LCE em Portugal reforçam as conclusões que constam do SPD sobre esta matéria. De facto, no entendimento da ANACOM e destes operadores, o Decreto-Lei n.º 123/2009 não constitui, no caso do acesso às infraestruturas do operador com PMS, alternativa à imposição de obrigações nos termos da LCE.

3.2.2. Definição de um mercado grossista autónomo de acesso a infraestruturas físicas

30. A **AdC** não se opõe à definição do mercado de produto e considera que a metodologia adotada pela ANACOM é genericamente correta e adequada aos seus objetivos.
31. A **Altice** *“concorda com a definição do mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas e a correspondente autonomização relativamente à análise dos mercados grossistas a jusante”* (p. 35).
32. A **ONI** *“concorda totalmente com a definição de um mercado autónomo de infraestruturas físicas de abrangência nacional, onde se incluem todas as infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, cuja regulação que decorre do regime simétrico previsto no Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio (DL123), na sua atual redação, não pode ser considerada equivalente à regulação assimétrica que decorre das obrigações ex-ante impostas à MEO”* (p. 9).
33. A **Vodafone** *“... entende a necessidade de criação e autonomização do mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas... aplaude o estudo e implementação de novos objetos de regulação que permitam reduzir as barreiras à existência de concorrência em diversas zonas do país”* (p. 2).

3.2.3. Definição do mercado do produto e geográfico

34. A **AdC** não se opõe à definição do mercado de produto por considerar que a metodologia adotada pela ANACOM é genericamente correta e adequada aos seus objetivos.
35. A **Altice** *“concorda com a definição deste mercado grossista como o mercado de acesso a infraestruturas físicas contendo infraestruturas de condutas, caixas de visita e postes, com uma abrangência geográfica de âmbito nacional”* (p. 37).
36. A **ONI** concorda com *“a definição de um mercado ...onde se incluem todas as infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas”* (p. 9).

3.2.4. Teste dos três critérios no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas

37. A **Altice Portugal** *“concorda... que este mercado supera o teste dos 3 critérios que permitem qualificá-lo como mercado relevante suscetível de regulação ex-ante. Sem prejuízo, assinala que o enquadramento dado ao terceiro critério do teste não parece ser o mais correto, porque coloca a ênfase na eficiência e eficácia relativamente maiores da regulação ex-ante face à regulação ex-post, quando, do ponto de vista formal, o teste deveria avaliar previamente a suficiência da Lei da Concorrência, como solução preferencial para lidar com problemas no funcionamento do mercado”* (p. 37).

Entendimento da ANACOM:

De acordo com a Comissão Europeia, a *“regulação ex ante seria... um complemento adequado ao direito da concorrência em circunstâncias em que a obrigação regulatória necessária para remediar uma falha de mercado não poderia ser imposta sob o direito da concorrência (por exemplo, obrigações de acesso em certas circunstâncias ou requisitos específicos de contabilidade de custos), onde os requisitos de conformidade de uma intervenção para corrigir uma falha de mercado são extensos e devem ser mantidos ao longo do tempo (por exemplo, a necessidade de contabilidade detalhada para fins regulatórios, avaliação de custos, monitorização de termos e condições, incluindo parâmetros técnicos, etc.), ou onde a intervenção frequente e/ou oportuna é indispensável, ou onde a criação de segurança jurídica é uma preocupação primordial*

(por exemplo, obrigações de controle de preços em vários períodos)²³. O SPD menciona de forma geral o conjunto das obrigações impostas e detalha sobretudo a extensão (de âmbito e temporal) e regularidade das intervenções requeridas no âmbito deste mercado. Com efeito, tem sido a regulação *ex ante* do acesso grossista a infraestruturas físicas que tem viabilizado frequentes e detalhadas intervenções neste mercado de modo a garantir: (i) a otimização da principal infraestrutura de engenharia civil a ser utilizada para instalação de fibra ótica, definindo-se regras claras sobre como a MEO pode disponibilizar o acesso à mesma; (ii) definir antecipadamente para todos os operadores as condições de instalação das suas redes nas infraestruturas de engenharia civil da MEO; (iii) definir *ex ante* os preços de acesso às infraestruturas de condutas e postes da MEO, nomeadamente com recurso a contabilidade de custos específica e detalhada.

Desta forma, considera-se que o cumprimento deste critério se encontra fundamentado de acordo com as orientações acima mencionadas.

3.2.5. Avaliação de PMS no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas

38. A **AdC** não se opõe à avaliação de PMS no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas, por considerar que a metodologia adotada pela ANACOM é genericamente correta e adequada aos seus objetivos.
39. A **NOS** “concorda com a avaliação que a ANACOM faz da importância deste mercado, em particular das duas ofertas que por esta via são reguladas, a Oferta de Referência de Acesso a Condutas e a Oferta de Referência de Acesso a Postes... bem como sobre o impacto que estas duas ofertas têm na estrutura de custos dos operadores”, independentemente da dimensão dos mesmos. Afirma ainda que os “operadores de redes de comunicações eletrónicas que usam estas ofertas estão, na prática, “reféns” delas, na medida em que não é exequível considerar que, a qualquer momento, os operadores poderiam baldear as ocupações que fazem das condutas e postes da ALTICE para as condutas e postes de outras entidades (nos traçados em que estas existam)” (p. 6).

²³ “Nota explicativa”, pp. 14-15.

40. A **ONI** defende que “o acesso a conduta e postes da MEO é um serviço que apenas esta empresa está em condições de prestar aos operadores, pela natureza e extensão da sua rede de infraestruturas aptas, construídas ao longo de décadas... não [existindo] concorrência equivalente para este serviço no mercado das infraestruturas físicas”. Trata-se de “um ativo crítico, em relação aos quais os seus concorrentes estão altamente dependentes para competirem noutras áreas e segmentos de mercado”. Este facto cria “dependência dos operadores concorrentes à MEO” (p, 12). Por outro lado, não existe “uma entidade que atualmente ou prospectivamente possa vir a apresentar uma oferta concorrente à da MEO” (p. 9).
41. A **Vodafone** considera que “o poder de mercado significativo é manifesto no mercado de acesso às infraestruturas físicas”, tendo em conta que “a MEO [possui] a única infraestrutura ubíqua no território nacional e [é] o maior detentor de infraestruturas (a nível de condutas e postes) do mercado, e se encontra simultaneamente “no ramo retalhista em simultâneo com a sua atividade grossista”. O operador menciona ainda a “inviabilidade de replicação da mesma infraestrutura pelos concorrentes”. Esta situação não se alterará “num futuro próximo”, atento “o enorme investimento que seria necessário à replicação, por parte de operadores alternativos, da rede de condutas e postes da MEO” (p. 3).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista que a AdC não se opõe e que a NOS, ONI e Vodafone concordam com a avaliação de PMS no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas.

3.2.6. Imposição de obrigações no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas

42. Considera a **AdC** que são adequadas as obrigações regulatórias impostas pela ANACOM à MEO, podendo as mesmas refletir-se positivamente na dinâmica concorrencial dos mercados a jusante, nomeadamente no mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo.
43. A **NOS**, não obstante considerar que “a análise do regulador parecer, a espaços, subvalorizar a importância de se assegurar uma trajetória descendente dos custos dos

operadores”, “concorda genericamente com as medidas propostas ao nível deste mercado” (p. 7).

44. A **ONI** concorda com a “regulação assimétrica da oferta de condutas e postes da MEO, enquanto operador com poder de mercado significativo (PMS)” (p. 10).
45. A **Vodafone** considera que o poder de mercado da MEO e as suas fontes originam incentivos para “na falta de regulação ... [a MEO] impor barreiras à instalação de redes por parte de operadores alternativos” e “dificultar o acesso a operadores alternativos, pela vantagem concorrencial que tal lhe garante [no mercado de retalho]”, sendo “fundamental manter a regulação do acesso a condutas e postes – com todas as ferramentas regulatórias que visem garantir concorrência e um level playing field.” (p. 3). Acresce que os “mecanismos criados pelo DL123/2009... não são suficientes para assegurar um acesso equitativo e eficaz (e com a devida fiscalização) às infraestruturas do incumbente, atento o seu PMS” (p. 3). Pelos motivos apresentados, a Vodafone “concorda e considera indispensável a imposição e manutenção das obrigações atualmente aplicáveis e que se consubstanciam na ORAC/ORAP: dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de infraestruturas; não discriminação no acesso; transparência na publicação de informações; controlo de preços e contabilização de custos; separação de contas” (p. 5).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista que a AdC não se opõe e que a NOS, ONI e Vodafone concordam com a imposição de obrigações no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas.

3.2.7. Controlo de preços e contabilização de custos

46. A propósito desta matéria:
- a. A **NOS** sublinha “a absoluta necessidade de se fazer uma avaliação cuidada ao sistema de custeio destas duas ofertas”, na medida em que “os preços praticados pela Altice... ficam sistematicamente acima dos preços [das suas congéneres]”, o que não seria compatível com a “elevada taxa de depreciação dos ativos que fazem parte da rede de condutas e postes da Altice Portugal, e [com] aos baixos custos de mão de obra que são praticados em Portugal”. Considera a NOS que a ANACOM deveria

produzir “um benchmark, ajustado à realidade nacional, dos custos de utilização destas infraestruturas”, não concordando com a apresentação de “comparativos a nível dos preços nacionais, como aquele que é apresentado na página 146 do documento de consulta, pois a comparação de preços isolados não toma em consideração as diferenças na estrutura das diferentes redes” (p. 7);

b. A ONI, defende que “a regulação assimétrica da oferta de acesso a condutas e postes da MEO ... deverá ser reforçada em matéria de controlo de preços e contabilização de custos, em particular, na concretização da obrigação de preços orientados para os custos” (p. 10).

Entendimento da ANACOM:

Sobre os preços dos serviços de acesso a condutas e postes praticados por operadores de outros países, esta Autoridade reconhece que o exercício de comparação é difícil e complexo, designadamente porque as condições existentes nas diferentes ofertas não são facilmente comparáveis. Regista-se, a este título, que a consultora Cullen International, que até 2017 publicava comparações de preços de acesso a condutas, decidiu remover tais comparações das suas publicações por considerar que esses preços, tal como definidos nas ofertas de referência dos operadores de vários países, são complexos e de difícil comparação²⁴.

Não obstante, entende-se que a informação decorrente de *benchmarks* que poderia ilustrar o posicionamento de Portugal não se afigura essencial tendo presente que se aplica uma obrigação de orientação para os custos que impende sobre o operador com PMS. A intervenção da ANACOM nos preços da ORAC e da ORAP é exclusivamente determinada pelo cumprimento do princípio da orientação dos preços para os custos (e não pelos valores derivados de *benchmarks*).

47. No que que respeita **às seis opções de implementação da obrigação de controlo de preços e de contabilização de custos**, em termos gerais:

a. A AdC refere ter ficado com a dúvida se a ANACOM terá recebido questões ou queixas dos outros operadores sobre a aplicação da Opção 1, já que a própria ANACOM considera a possibilidade de se construir um novo modelo de custeio, mas

²⁴ Ver <https://www.cullen-international.com/client/site/documents/CTTEEU20230050>.

apenas se esta possibilidade for considerada necessária, justificada e proporcionada. Tendo em conta que é tomado em consideração o significativo esforço regulatório que representaria a escolha de uma nova opção de custeio, a AdC não tem objeções a uma reformulação da estrutura tarifária das ofertas de referência (opção 3), possivelmente conjugada com a imposição de um sistema de regulação de preços baseado em *price-cap* (opção 4), tendo-se em conta os prós e contras gerais da metodologia *price-cap*;

b. A **Altice Portugal** considera que a abordagem a definir “*deve sempre assegurar a capacidade de investimento requerida quer para a manutenção da atual infraestrutura, quer para a sua expansão, potenciando a necessária remuneração destes ativos*” (p. 50);

c. A **NOS** manifesta “*a sua discordância com o modo como o regulador apresenta as seis possíveis formas de evolução do controlo de preços destas duas ofertas*” (p. 7), considerando que “*o regulador deverá dar, para cada um dos seis cenários apresentados, informação mais detalhada sobre o impacto esperado nos preços dessa abordagem*” (p. 7). A NOS solicita ainda “*que o regulador inicie de imediato um debate alargado com os stakeholders sobre as seis opções que apresentou, onde seja apresentada informação adicional sobre o impacto esperado que cada uma delas possa ter nos preços ... e sobre os demais aspetos que os caracterizam*”. O processo deveria incluir “*um workshop inicial*” em que fosse “*dada informação sobre os impactos sobre os impactos tarifários de cada opção*”, “*podendo a seguir ser lançada uma consulta pública específica*”. Para a NOS a melhor abordagem será aquela que “*minimize os preços a pagar ... atentas as necessidades de renovação*” (p. 9) da infraestrutura;

d. A **Vodafone** “*considera que as referidas alternativas deverão ser melhor densificadas pela ANACOM, reservando-se a Vodafone a elaborar a sua posição no processo autónomo que será realizado. Não obstante, considera essencial que a verificação do cumprimento do princípio de orientação dos preços dos serviços aos custos da sua prestação seja realizada de forma regular - i.e. pelo menos com uma periodicidade anual - evitando a perpetuação de hiatos de verificação dos preços da ORAC e ORAP, que só recentemente foram revistos desde a génese destas ofertas*” (p. 4).

48. Quanto à primeira abordagem (**Opção 1**), que consiste na manutenção do atual sistema (baseado no sistema de contabilidade analítica da MEO):

a. A **Altice** “*entende como mais adequada ... a Opção 1, que propõe a manutenção da situação atual, com base no Sistema de Contabilidade Analítica ... da MEO*” (p. 6), visto que “*os resultados do SCA têm demonstrado a sua utilidade e capacidade para aferir a adequação dos preços praticados*” (p. 50). A Altice não se revê nas restantes abordagens colocadas a consulta;

b. A **NOS**:

i) “*considera impossível opinar sobre a evolução de um sistema de custeio sobre o qual pouco ou nada conhece, e refere ter-lhe vindo a ser negado o acesso a informação tão básica como o grau de amortização da rede de condutas e da rede de postes da MEO, quanto mais informação mais densificada sobre o modo como os diferentes itens de custo são considerados*” (p. 7);

ii) Considera ainda que “*existe um erro no desenho do modelo de custeio atual, pois não se compreende como é que uma infraestrutura com os níveis de depreciação que a NOS acredita que existam, os preços só desçam em 20 anos, 35% no caso das condutas e 20% no caso dos postes*”. Por este motivo, considera necessário aprofundar “*o modo como o self supply do Grupo Altice tem vindo a ser tratado ao longo do tempo*” e “*o modo como as ofertas legacy, isto é, aquelas ocupações que ainda persistem do tempo pré ORAC e pré ORAP, são tratadas a nível da distribuição dos custos e como é que interagem para a definição dos preços de acesso das ofertas reguladas*” (p. 9). Estes aspetos, refere o operador “*deverão ser aprofundados em diálogo com os stakeholders de modo a garantir que os eventuais erros que possam existir sejam corrigidos e não perdurem*” (p. 9);

iii) Finalmente, a NOS chama a atenção para o facto de “*as auditorias do sistema de contabilidade analítica da MEO do período entre 2015 a 2022 [terem sido] executadas, com a exceção dos anos de 2017 e 2018, pela mesma empresa...*”, considerando que “*os auditores não possam manter-se mais do que 2 anos, devendo ser alterados e nunca repetidos num horizonte mínimo de 5 anos*” (p. 10);

c. Para a **ONI** esta “*opção é objetivamente a forma mais direta de avaliar os custos da MEO associados à ORAC e ORAP*”, identificando “*porém ... dificuldades ... de três*

diferentes naturezas: Razoabilidade na imputação dos investimentos efetuados desde o início da construção da rede de condutas e postes e seu desenvolvimento”; “... adequada imputação de custos” especialmente quando existe, “sinergias entre áreas”; “não impõe nenhuma regra que incentive a empresa a adotar metodologias que assegurem a eficiência dos custos” (pp.10-11).

49. Relativamente à **Opção 2**, que implica o reporte de informação mais detalhada sobre os custos e os proveitos das ofertas:

a. Para a **Altice**, “*não [é] evidente que este caminho seja apropriado ou exequível. Além disso... no âmbito das auditorias aos resultados do SCA, são colocados pedidos de esclarecimento e de informação adicional bastante detalhada... Quando no âmbito deste processo são identificadas oportunidades de melhoria estas são incorporadas no SCA*” (p. 48);

b. A **ONI** considera que esta opção “*é fundamental por forma a que os auditores possam identificar os custos associados de forma crítica e isso só está assegurado caso tenham acesso a todo o detalhe necessário*” (p. 11).

50. Quanto à reformulação da estrutura tarifária das ofertas (**Opção 3**):

a. A “**Altice Portugal** considera adequada a atual estrutura das ofertas e não vê motivos para a sua alteração” (p. 48);

b. A **NOS** considera que “*o modo como o regulador apresenta a opção 3 impossibilita a NOS de perceber qual o impacto esperado da reformulação proposta. ... se o regulador não consegue antecipar o impacto esperado, fará sentido ... contemplá-la? O regulador refere que se pretende que tal reformulação tenha em conta o impacto sobre a fatura dos beneficiários, o qual não deverá ser disruptivo mas, na realidade, segundo a NOS, o que se pretende é que assegure que sejam criadas condições para uma trajetória descendente de preços, de modo a dinamizar a utilização da oferta. É isso que o regulador antevê quando refere não disruptivo?”, questiona este operador. A NOS refere também “*não perceber nesta opção o aspecto associado à redução da assimetria de informação entre a MEO e os beneficiários*” e por que “*razão só esta opção endereça este tema*”. Não concorda ainda com o facto de ser a MEO encarregue de apresentar proposta... visto que tal “*implica o risco de repetição de sucessivas interações ... entre regulador e regulado, ... e ... permite ao regulado estabelecer o ponto de partida da discussão*” (p. 8);*

c. Para a **ONI**, “independentemente das alterações ao nível de desagregação dos tarifários ORAC e ORAP e a possível transparência que tal medida possa garantir em termos de ação tomada e custo obtido, não vai ajudar a resolver as dificuldades que se sentem nas opções 1 e 2” (p. 11).

51. A propósito da implementação de um sistema de *price-cap* plurianual (**Opção 4**):

a. A **Altice** considera que este sistema: i. “pode gerar «sub ou sobre recuperação dos custos do serviço regulado», influenciando, com o risco de restringir, a capacidade de investimento e de evolução das ofertas”; ii. “exigiria um esforço suplementar considerável para a manutenção de um processo administrativo ...”; iii. “é particularmente sensível a choques do lado da oferta”, que podem “justificar a revisão dos *price-caps*, devendo para isso ser estabelecido o intervalo de valores que balizem o seu desfasamento face à atualidade” (pp. 47-48);

b. A **NOS** “tende a acreditar que um modelo de *price cap* poderia ser um modelo interessante, na medida em que encerra os incentivos para a eficiência (dependendo, claro está, do nível em que o *cap* seja estabelecido). No entanto, ... não é possível perceber como a sua implementação poderia impactar no modo como estas ofertas hoje estão estruturadas (veja-se [acima] os aspetos referentes ao *self supply* e às ofertas *legacy*)” (p. 9);

c. A **ONI** refere que a “implementação desta opção implica que, sendo um sistema económico que varia anualmente dependendo de vários fatores (ex. inflação, competitividade do setor, fatores de eficiência, etc.), o seu sucesso estará dependente de valores de ponto de partida, que se forem aqueles que temos ao dia de hoje estaremos logo à partida a começar por valores desajustados. Esta opção dependeria também do nível de ambição que se coloque nos diferentes fatores que vão gerar o ajustamento do *price cap* ao longo dos anos” (p. 12).

52. Em referência à implementação de um novo modelo de custeio específico para infraestruturas físicas (**Opção 5**):

a. A **Altice Portugal** “não se revê nesta opção, que considera onerosa e arriscada”, visto que “a conceptualização e implementação de um novo modelo de custeio seria um processo demorado e muito exigente... cujos resultados e aderência à realidade são difíceis de antecipar”, podendo “comprometer a remuneração do investimento histórico” (p. 49);

- b.** Para a **ONI**, “esta opção implicaria um novo modelo de implementação, que se desconhece por ora, pelo que temos poucos dados para avaliar com segurança se o resultado final seria consensual para todos os intervenientes” (p. 12).
53. Quanto à possibilidade de a regulação de preços ser aplicável em simultâneo ao acesso a condutas e a postes (**Opção 6**):
- a.** Esta opção não merece a concordância da **Altice** visto que: i. o “efeito mitigador da flutuação de preços poderia ser obtido à custa de uma subsidiação cruzada entre ofertas”, o que “compromete o nível de remuneração do operador e a sua capacidade de investimento, fragilizando a qualidade da prestação do produto ao mercado”; ii. “A análise segregada da ORAC e da ORAP concorre para a remuneração mais adequada” do investimento em “infraestruturas distintas e específicas” (pp. 49-50);
- b.** A **ONI** “não identifica de que forma esta medida seria suscetível de melhorar a transparência e justiça nos valores aplicados nas ofertas reguladas” (p. 12).
54. A **ONI** propõe, ainda, uma opção alternativa que envolveria “separar as atividades que compõem a ORAC, por exemplo: Extranet; Viabilidades; Instalação; Manutenção e Remoção e, para cada uma destas atividades, lançar um caderno de encargos no mercado para verificar se existem outras entidades disponíveis para efetuar estes serviços a um valor inferior àquele que são os custos reportados pela MEO. Após a avaliação das propostas, a MEO [deveria] adjudicar estes serviços à entidade com a melhor proposta sendo os custos apurados com base no resultado desta consulta...” (p. 13).

Entendimento da ANACOM:

Quanto à questão suscitada pela AdC, informa-se que no âmbito da mais recente deliberação da ANACOM sobre os preços da ORAC e da ORAP, e noutros âmbitos (p.ex. nas audiências sobre as deliberações relativas ao sistema de custeio da MEO), alguns operadores têm questionado direta ou indiretamente a metodologia de avaliação do princípio da orientação de preços utilizada.

De um modo geral, a ANACOM constata que existem posições distintas dos operadores face às várias opções de controlo de preços, que foram apresentadas pela ANACOM no SPD, não existindo consensos. No entanto:

- Várias pronúncias referem a falta da informação detalhada sobre as opções propostas;

- Os beneficiários da ORAC e da ORAP consideram dispor de pouca informação sobre o sistema de contabilidade analítica da MEO e sobre a orientação para os custos dos preços praticados, apesar da informação já atualmente publicada no site da ANACOM sobre ambos os temas²⁵.

Em todo o caso, releva-se que, com base na informação publicamente disponível nas ofertas de acesso a infraestruturas de outras entidades detentoras e/ou gestoras de infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, é possível efetuar uma comparação dos preços mensais constantes dessas ofertas com os preços incluídos na ORAC e na ORAP da MEO, notando-se que os preços recorrentes (mensais) de ocupação, quer de condutas, quer de postes, atualmente praticados pela Altice, são equivalentes e, em muitos casos, inclusive inferiores aos praticados por outras entidades que disponibilizam serviços similares;

- A opção 2 (informação mais detalhada) parece estar indissoluvelmente ligada à opção 1 (sistema de contabilidade analítica da MEO), e encontrar-se associada às auditorias regularmente efetuadas neste âmbito;

- As opções 3 (reformulação da estrutura tarifária) e 6 (regulação simultânea dos preços de condutas e postes), não parecem merecer apoio de nenhum dos intervenientes;

- Relativamente às Opções 4 (*price-cap*) e 5 (modelo de custeio), a AdC e os beneficiários parecem reconhecer algumas vantagens a estas abordagens, embora necessitem de informação adicional sobre a implementação do sistema.

A abordagem alternativa defendida pela ONI não é implementável no âmbito do enquadramento legal e regulamentar vigentes.

²⁵ Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1722143> e <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1726292>.

De qualquer forma, será possível argumentar que o fundamento desta proposta se aproxima daquele que é utilizado para justificar a implementação de um modelo de custeio LRIC.

Tendo em conta os contributos recebidos, a ANACOM elaborará um sentido provável de decisão específico sobre esta matéria, que inclua propostas concretas e informação mais detalhada.

3.3. Mercado de acesso local grossista num local fixo

55. Apresentam-se de seguida os contributos recebidos sobre o mercado de acesso local grossista num local fixo.

3.3.1. Definição do mercado de produto

56. Quanto à definição do mercado de produto:

a. A **AdC** não se opõe à definição do mercado de produto por considerar que a metodologia adotada pela ANACOM é genericamente correta e adequada aos seus objetivos;

b. A **Altice Portugal** concorda com a definição do mercado do produto, “*designadamente com inclusão de todo os produtos de acesso, independentemente da infraestrutura de suporte, bem como com a consideração do fornecimento interno, atendendo à prevalência de operadores verticalmente integrados em Portugal*” (p. 50).

3.3.2. Definição do mercado geográfico

57. Em relação à definição de mercado geográfico:

a. A **AdC** não se opõe à definição do mercado geográfico por considerar que a metodologia adotada pela ANACOM é genericamente correta e adequada aos seus objetivos.

b. A **Altice Portugal** concorda com “*a utilização de critérios idênticos para efeito da delimitação dos mercados geográficos, ao nível retalhista e ao nível grossista*” (p. 6), e “*limita-se a remeter para as observações tecidas ... relativamente a alguns aspetos sobre os quais manifestou discordância que... têm impacto muito relevante na delimitação dos mercados geográficos grossistas...*”: i) *tratamento distinto dado às*

redes grossistas existentes, nomeadamente DST e Fibroglobal; ii) não contemplação das redes das «zonas rurais» na Área A; iii) desconsideração da concorrência potencial emergente das ofertas grossistas da FastFiber e da Fibroglobal, bem como dos novos entrantes no mercado retalhista; iv) subestimação da pressão concorrencial exercida pelas ofertas de banda larga fixa suportadas em redes móveis na Área B; v) limiar de 60% de cobertura adotado para efeito de consideração como potencialmente concorrenciais das freguesias abrangidas pelas áreas brancas; vi) necessidade de revisão periódica do exercício de segmentação geográfica, incluindo a sua atualização no âmbito da decisão final” (p. 51).

Entendimento da ANACOM:

Remete-se para os entendimentos expressos sobre estas matérias na secção 3.1. (ver p.ex. n.ºs 20, 21 e 22).

3.3.3. Avaliação de PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo

58. Quanto à avaliação de PMS, a **AdC** não se opõe à avaliação de PMS no mercado grossista de acesso em local fixo (acesso ao lacete de fibra ótica);
59. A posição da **Altice** é idêntica à expressa pela mesma na secção anterior sobre a definição de mercado
60. A **NOS** “*considera que a avaliação apresentada pela ANACOM não pondera de forma suficientemente completa todos os dados disponíveis que são relevantes*” (p. 5), nomeadamente:
- a.** “*o fato de existir uma oferta grossista de caráter comercial sobre a rede Fastfiber*” e os “*seus potenciais efeitos pró competitivos*” (p. 5);

Entendimento da ANACOM:

No que respeita à oferta comercial da Fastfiber, remete-se para o entendimento expresso sobre a matéria no n.º 21.

No que respeita à oferta grossista da MEO (*bitstream*), e como se verificará mais à frente nos n.ºs 69 e 70, outros potenciais beneficiários consideram que a mesma não permite o lançamento de ofertas técnica e economicamente viáveis.

b. “a informação de cobertura atual e prospetiva, a seis anos, que os diferentes operadores remeteram no âmbito da consulta das zonas brancas” (p. 5).

Entendimento da ANACOM:

A referência que é feita aos planos de investimento dos operadores no SPD não é totalmente explícita (secção 2.5.2.1 do SPD, quando se fala de concorrência potencial). A ANACOM irá inserir no projeto de decisão nota sobre os planos de investimento no contexto dos concursos das áreas brancas.

Em síntese, considerando os planos de investimento futuro dos operadores nos termos em que os mesmos foram considerados na preparação do concurso das “áreas brancas”, e aplicando os mesmos critérios que naquele caso, constata-se que o seu efeito é muito reduzido em virtude da interação de todos os critérios considerados e da atualização de informação.

3.3.4. Imposição de obrigações no mercado de acesso local grossista num local fixo

61. Considera a **AdC** que a imposição de obrigações regulatórias à MEO pela ANACOM é adequada, podendo as mesmas refletir-se positivamente na dinâmica concorrencial dos mercados a jusante, nomeadamente no mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo.

Entendimento da ANACOM:

Regista-se a posição da AdC sobre a imposição de obrigações neste mercado que coincide com a constante do SPD.

62. A **Altice** refere que “a Fibroglobal já está sujeita a um tipo de regulação exigente e qualquer regulação adicional é desproporcional, desnecessária e mesmo indevida, colocando inclusivamente em causa as suas legítimas expectativas, criadas no momento da adjudicação da sua proposta aos Concursos RAV” (p. 58, pp. 54-59). Por

um lado, “a regulação via contrato a que a Fibroglobal é atualmente sujeita é suficiente para cumprir os propósitos regulatórios (nomeadamente de garantia de uma sã concorrência no mercado) que estão na base do presente SPD M1”, sendo “essa a regulação a que a Administração Pública se vinculou com a Fibroglobal, devendo manter-se como a única a que aquela entidade pode ser sujeita”. Uma “intervenção a nível de regulação ex ante, no âmbito de uma análise de mercado, e não ao abrigo dos Acordo RAV, poderá representar uma violação dos contratos RAV por parte do Estado Português, sendo que caso isso venha a acontecer a Fibroglobal tomará as ações que considerar necessárias com vista a impedir tal violação” (p. 57). A Altice refere ainda que a ANACOM defendeu este entendimento “em sede do Relatório sobre o procedimento da revisão da oferta da Fibroglobal, em 2018” (pp. 55-56). Desta forma, a Altice conclui que “as freguesias ... onde a Fibroglobal tem uma posição dominante devem ser excluídas do lote de freguesias relativamente às quais se propõe impor ao Grupo Altice obrigações regulatórias” (p. 58).

Entendimento da ANACOM:

A regulação contratual, por força da celebração dos designados Contratos RAV²⁶, não impede ou afasta a possibilidade de regulação setorial *ex-ante*, conforme parece argumentar a Altice Portugal.

Desde logo, atento o previsto no artigo 36.º do CPA – que estabelece o princípio da irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência, cominando com a nulidade todo o ato ou contrato que tenha por objeto a renúncia à sua titularidade ou exercício – dificilmente poderá resultar outra conclusão que não seja a de que ao celebrar os Contratos RAV o Estado não teve como propósito, nem poderia ter como efeito, afastar a aplicação das normas a que já se aludiu e que, em suma, respeitam, precisamente, a atribuições e poderes conferidos à ANACOM para, no âmbito das análises de mercado, avaliar da existência de PMS e impor obrigações regulamentares.

Por outro lado, as peças do concurso que culminou na assinatura do contrato, nunca afastam a possibilidade de regulação *ex ante* (antes pelo contrário).

²⁶ RAV – Redes de Alta Velocidade.

De facto, nos termos dos **Programas dos Concursos** públicos para a instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade na zona Centro e na Região Autónoma dos Açores²⁷, foi estabelecido o seguinte:

*“1.6. A exploração das redes de comunicações electrónicas de alta velocidade implica obrigatoriamente a **disponibilização de uma oferta grossista nos termos do número 3. infra** e nas demais condições especificadas no Caderno de Encargos, **sem prejuízo** da observância das disposições constantes da legislação aplicável, em particular da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro e do Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de Maio, bem como das obrigações de natureza regulamentar que nos termos da lei sejam impostas.”* (sublinhados e realces nossos).

No âmbito dos pedidos de **esclarecimentos sobre as peças dos procedimentos concursais**, foi prestado o seguinte esclarecimento:

“Segundo o ponto 1.6 do Programa do Concurso, a oferta grossista é obrigatoriamente disponibilizada nos termos do ponto 3. do Programa do Concurso e nas demais condições especificadas no Caderno de Encargos, sem prejuízo da observância das disposições constantes da legislação aplicável, em particular da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro e do Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de Maio, bem como das obrigações de natureza regulamentar que nos termos da lei sejam impostas. No que diz respeito ao mercado relevante, não está no âmbito da competência do júri pronunciar-se sobre tal questão”²⁸.

E nos termos dos **contratos RAV**, posteriormente, celebrados estabeleceu-se o seguinte²⁹:

“Cláusula 9.^a

Deveres gerais das partes...

²⁷ Cfr. <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=332500>

²⁸

Cf. https://www.anacom.pt/streaming/respostaesclarecimentos_zon_13jul2009.pdf?contentId=966597&field=ATTACHED_FILE

²⁹ Curiosamente no §223 da sua pronúncia a Altice Portugal não faz qualquer referência a esta cláusula.

...A Fibroglobal obriga-se em especial a desenvolver as atividades integradas no objeto do presente contrato como um Operador Diligente e Prudente, **assegurando o cumprimento** da Determinações Relevantes³⁰ e **de todas as disposições legais e regulamentares aplicáveis**.” (sublinhados e realces nossos).

De referir ainda que, estando em causa contratos com financiamento público, é importante verificar quer o disposto nas várias versões das Orientações da CE sobre auxílios de Estado para implementação de redes de banda larga (versões de 2009³¹, 2013³² e 2023³³), quer o estabelecido na decisão emitida pela CE sobre o pedido de auxílios de Estado de Portugal³⁴.

Ora, de acordo com a versão nas Orientações da CE sobre auxílios de Estado para implementação de redes de banda larga em vigor na altura do concurso:

“79. ... a Comissão considera que, para além das salvaguardas estabelecidas ... devem ser também satisfeitas as seguintes condições:

— ... Esta obrigação não prejudica outras obrigações regulamentares semelhantes que possam ser impostas pelas ARN no mercado específico em causa, a fim de promover a concorrência efectiva ou medidas adoptadas depois do termo deste período (73)...

— ... As ARN devem continuar, no futuro, a regular ex ante ou a acompanhar de muito perto as condições de concorrência no mercado global da banda larga, bem como a impor, se for caso disso, as medidas correctivas necessárias previstas no quadro regulamentar aplicável...” (secção 3.4.5.).

Existem disposições semelhantes nas versões das Orientações publicadas posteriormente.

³⁰ Nos termos dos contratos, Determinações Relevantes são as “determinações, comunicações ou notificações emitidas pelo ou em nome do Contraente Público, que vinculem a Fibroglobal.” (cfr. alínea e) da Cláusula 1.ª).

³¹ Cf.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2009.235.01.0007.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2009%3A235%3AFULL.

³² Cf. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0126\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0126(01))

³³ Cf. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0131\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0131(01))

³⁴ Cf. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/236635/236635_1199061_73_2.pdf

Da mesma forma, a Comissão Europeia, no ofício em que comunicou às autoridades portuguesas os resultados análise da compatibilidade o auxílio de estado no âmbito da medida «Banda larga de alta velocidade em Portugal» com o enquadramento legal comunitário aplicável, refere o seguinte (sublinhados nossos):

“(49) No que se refere às condições estabelecidas no ponto 79 das Orientações relativas à banda larga, as autoridades portuguesas comprovaram que se encontram preenchidas as seguintes condições: ...

(k) As obrigações de acesso impostas ao operador seleccionado incluem o acesso à infra-estrutura passiva e activa por um período de pelo menos 7 anos, sem prejuízo de eventuais obrigações regulamentares semelhantes que possam ser impostas pela ARN. A obrigação de acesso imposta inclui também o direito a utilizar condutas ou armários de rua, a fim de permitir o acesso de terceiros não só à infra-estrutura activa, como também à infra-estrutura passiva. Esta obrigação não prejudica outras obrigações regulamentares semelhantes que possam ser impostas pelas ARN no mercado específico em causa, a fim de promover a concorrência efectiva ou medidas adoptadas depois do termo deste período...

(l) ... ao fixar as condições do acesso por grosso à rede, as autoridades portuguesas consultaram a ARN. A ARN continuará, no futuro, a regular ex-ante e a acompanhar de muito perto as condições de concorrência no mercado global da banda larga, bem como a impor, se for caso disso, as medidas correctivas necessárias previstas no quadro regulamentar aplicável. Além disso, a ARN, em conformidade com as obrigações regulamentares relevantes, fixará as condições de acesso nos termos das regras nacionais e da EU aplicáveis” (ver [C\(2011\)312 final](#)).

Por último, ao invocar a posição assumida à época pela Fibroglobal, a Altice Portugal vem lembrar que a própria Fibroglobal reconheceu que desde que estejam preenchidos os pressupostos da regulação *ex ante* a mesma é admissível.

Com efeito, a Altice Portugal sintetiza da seguinte forma a referida posição da Fibroglobal: “A linha de argumentação da Fibroglobal seria que (i) a menos que os critérios de regulação *ex-ante* fossem verificados [que corresponde ao que acontece nesta análise] não poderia ocorrer qualquer intervenção ao nível da oferta grossista no contexto de uma avaliação *ex-ante* e (ii) dada a dimensão da rede da Fibroglobal e o

número dos seus acessos de retalho, não se podia considerar a Fibroglobal como tendo PMS” (vd. nota de pé de página n.º 23, na pág. 56 da sua pronúncia).

E, conforme resulta da síntese constante do relatório da ANACOM, a Fibroglobal defendeu que *“na Decisão da Comissão Europeia e nas Orientações é referido, a propósito dos preços, que o acompanhamento da matéria pelas ARN (no caso pela ANACOM)³⁵ deveria ser feito ao abrigo dos mecanismos de regulação ex ante e não através de intervenções diretas nos contratos”* (vd. págs. 91 e 92).

A contrario, parece poder concluir-se que afinal a Fibroglobal não rejeita que a regulação contratual possa ser complementada por uma regulação sectorial ex-ante (naturalmente desde que os seus pressupostos estejam reunidos).

Face ao que *expressamente* ficou plasmado nos Programas dos Concursos, nos esclarecimentos prestados pelo Júri, nos Contratos RAV, no enquadramento associado ao auxílio de estado e tendo em conta posição da Fibroglobal anteriormente mencionada (e acima transcrito), pode-se extrair que esta empresa, no momento da decisão de se apresentar a concurso e da adjudicação da sua proposta, **estava ciente – e não podia desconhecer – que se comprometia a cumprir quer com as obrigações contratuais, quer com as que viessem a decorrer da legislação setorial, incluindo por via da sua aplicação pela ANACOM.**

E, simetricamente, **não se pode concluir** – como a Altice Portugal pretende (cf. n.º 229 e n.º 230 da sua pronúncia) – **que a Administração Pública (onde se inclui a ANACOM) se tenha comprometido a manter apenas a regulação da atividade nos níveis e de acordo com as exigências vertidas nos contratos**, uma vez que nas peças do procedimento expressamente salvaguardou que a disponibilização de uma oferta grossista nos termos dos contratos e das demais condições especificadas no Caderno de Encargos não prejudicava a observância das disposições constantes da legislação aplicável, bem como das obrigações de natureza regulamentar que nos termos da lei viessem a ser impostas [entenda-se, pela ANACOM].

³⁵ *Com efeito, é referido no parágrafo 79 das Orientações que “as ARN devem continuar, no futuro, a regular ex-ante ou a acompanhar de muito perto as condições de concorrência no mercado global da banda larga, bem como a impor, se for caso disso, as medidas corretivas necessárias previstas no quadro regulamentar aplicável”.*

Neste contexto, as supostas “*legítimas expectativas, criadas no momento da adjudicação da sua proposta aos Concursos RAV*” não estão a ser postas em causa, pois a Fibroglobal na sua decisão de contratar não poderia desconsiderar este risco do negócio³⁶ (vd. n.º 237 da pronúncia da Altice Portugal).

Desta forma, não poderá assumir-se que a Fibroglobal fique subtraída ao cumprimento da LCE e, especificamente, à regulação dos mercados relevantes. Com efeito, a Fibroglobal, enquanto empresa que oferece redes e serviços de comunicações eletrónicas, está sujeita à regulação setorial das comunicações eletrónicas e a aplicação das normas da LCE não é afastada pelas disposições dos contratos RAV.

Sublinha-se que a ANACOM, enquanto Autoridade reguladora do setor das comunicações eletrónicas, dispõe, quer no âmbito da Lei das Comunicações Eletrónicas, quer no âmbito dos seus estatutos, de um conjunto de atribuições e poderes que, no contexto das análises de mercados, lhe permitem atuar, designadamente determinar PMS e, em conformidade, impor obrigações às empresas (artigos 69.º a 109.º da LCE). Estritamente do ponto de vista das regras da LCE vigentes em matéria de análise de mercados e determinação de PMS, a ANACOM tem legitimidade para atuar.

Em conformidade, no SPD, a ANACOM no âmbito das suas atribuições e com o objetivo de avaliar e garantir o correto e são funcionamento do mercado em termos concorrenciais, detetou, no decurso da análise aos mercados, que o Grupo Altice, no qual se inclui a Fibroglobal, detém PMS, pelo que, ao abrigo das competências estabelecidas na LCE, determinou a existência de PMS e, conseqüentemente, a necessidade de imposição de obrigações, tendo avaliado a adequação, necessidade e proporcionalidade das mesmas.

Em particular sobre a questão da proporcionalidade, é a própria Altice que reconhece a adequação de uma obrigação de acesso neste caso específico quando associa a mesma à promoção da concorrência.

³⁶ Note-se que nos termos da Cláusula 8.ª dos contratos RAV a “*Fibroglobal assume expressa, integral e exclusivamente a responsabilidade pelos riscos inerentes ao desenvolvimento das atividades integradas no objeto do contrato durante o prazo da sua duração, excepto quando o contrário resulte do presente contrato*”.

No entanto, e como já anteriormente referido, o regime contratual em vigor não tem permitido, no caso da Fibroglobal, promover a concorrência nas áreas onde este operador implantou a sua rede. Desde 2014/2015, numa altura em que a Fibroglobal não era ainda detida pelo Grupo Altice, que as ofertas de acesso grossista de acesso à fibra não têm permitido aos operadores alternativos oferecer serviços de forma técnica e economicamente viável. Estes resultados contrastam como o que aconteceu noutras áreas servidas por outros operadores que disponibilizam acesso às suas redes grossistas.

Por outro lado, passados mais de cinco anos sobre a deliberação da ANACOM de 03.05.2018³⁷, alguns aspetos da *"Análise dos preços das ofertas grossistas suportadas em redes de alta velocidade rurais e proposta de redução de preços das ofertas da Fibroglobal"* realizada pelo regulador ainda não foram refletidos na oferta em causa (a mais recente versão desta oferta é de julho de 2023). Mesmo as *"recomendações"* referentes às *"componentes de pricing"*, que *"a Fibroglobal entendeu seguir"* (pp. 66-67), foram alterados em 2019.

Não tendo o regime contratual em vigor promovido o desenvolvimento da concorrência nestas circunstâncias específicas, tornou-se assim necessário impor obrigações adicionais nos termos da Lei de Comunicações Eletrónicas.

De referir que esta imposição de obrigações não implica a assunção de custos significativos para a Fibroglobal, atento a existência da regulação contratual e dos investimentos realizado na rede, no desenvolvimento da oferta de referência e na estrutura comercial e de *compliance* associada.

Quanto às citações de anteriores entendimentos da ANACOM que a MEO invoca em defesa da sua posição, por um lado, não se reconhece que a ANACOM tivesse assumido que as duas formas de regulação (regulação contratual e regulação setorial *ex-ante*) se auto-excluísem, como a Altice Portugal tenta fazer crer.

Com efeito, no Relatório que a Altice Portugal cita³⁸, a ANACOM esclarecia com clareza que o enquadramento da sua intervenção no processo resultava das suas

³⁷ Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1434146>.

³⁸ Cfr.

https://www.anacom.pt/streaming/Anexo1Relatorio_vPublica.pdf?contentId=1434166&field=ATTACHED_FILE

funções de monitorização dos preços previstas no contrato e das suas atribuições de coadjuvação ao Governo, sem que referisse, em momento algum, que essa seria a única via de intervenção possível no âmbito da oferta grossista da Fibroglobal. Assim, a ANACOM começa por referir que o *“documento de análise [entenda-se, dos preços] foi preparado ao abrigo das suas funções de acompanhamento dos preços das ofertas grossistas dos contratos celebrados entre o Estado português e as entidades adjudicatárias dos concursos públicos para as RAV rurais (...) – nos termos das cláusulas 23.^a, n.º 3 dos referidos contratos – e no âmbito das suas atribuições de coadjuvação ao Governo (previstas na alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º dos Estatutos da ANACOM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março), tendo assim facultado ao Estado, enquanto Contraente Público, os elementos considerados relevantes para que pudesse atuar no âmbito do enquadramento jurídico-contratual aplicável”* e que o *“SEI, por despacho de 22 de novembro de 2017, exarado sobre o ofício com a ref.^a ANACOM-S030075/2017, de 16 de novembro de 2017, confirmou a concordância do Estado português, enquanto Contraente Público, quanto aos factos, fundamentos, conclusões e proposta de atuação constante do documento de análise”,* sendo que pelo *“mesmo despacho, o SEI confirmou ainda o seu acordo relativamente à colaboração da ANACOM para o efeito de promover a audiência prévia dos interessados, suscitada ao abrigo do instituto do auxílio administrativo (artigo 66.º do CPA)”* (vd. pág. 1 do referido Relatório). Recorde-se, ainda, que nesta análise, a ANACOM defendeu que o Contraente Público poderia intervir nos preços da oferta grossista no âmbito dos seus poderes de direção, o que foi contestado pela Fibroglobal na sua pronúncia em sede de audiência prévia.

É neste preciso enquadramento que deve ser contextualizado o parágrafo que isoladamente a Altice Portugal cita e que por facilidade aqui se volta a transcrever: *“A este propósito refuta-se, desde já, o argumento da Fibroglobal no sentido de que o acompanhamento dos preços pela ARN deveria ser realizado ao abrigo dos mecanismos de regulação ex ante. Com efeito, nem o acesso grossista aqui em causa resultou de regulação ex ante – mas sim de um quadro concursal e de um quadro de auxílios de Estado próprios – como a intervenção da ANACOM no âmbito deste procedimento não é exercida ao abrigo de competências próprias previstas no quadro regulamentar sectorial, mas outrossim ao abrigo do instituto do auxílio administrativo e por conseguinte no âmbito das suas atribuições de coadjuvação ao Governo, a quem*

compete a final decidir exercendo os seus poderes de conformação contratual enquanto Contraente Público.” (sublinhado nosso).

Ora, como é bom de ver, a ANACOM não exclui a possibilidade de intervir no exercício das suas competências próprias previstas no quadro regulamentar sectorial, mas tão só, em resposta aos argumentos da Fibroglobal, esclarece que não era esse o seu quadro de intervenção naquele procedimento administrativo em concreto.

3.3.5. Imposição de obrigações de acesso a infraestruturas de construção civil

63. Quanto à imposição de obrigações de acesso às infraestruturas físicas, a **Vodafone**:

a. considera que *“a criação de uma oferta regulada de acesso a fibra ótica através de serviços Bitstream, VULA e FOE não deverá substituir as obrigações subjacentes às ofertas ORAC e ORAP nas referidas freguesias. Aliás, como a própria ANACOM reconhece, a existência dessas ofertas não foi, per si, suficiente para garantir nestas zonas uma concorrência efectiva, pelo que qualquer intervenção regulatória deverá ser adicional aos instrumentos já existentes e não em substituição de um pelo outro”* (p. 8);

b. *“uma vez que os preços da oferta a ser criada pelo Grupo Altice poderão não ser orientados para os custos ... e poderão conter condições que não sejam apelativas para os operadores alternativos, será necessário manter o quadro regulatório atualmente aplicável ao acesso à infraestrutura passiva da MEO”* (p. 8).

Entendimento da ANACOM:

A posição expressa pela Vodafone está em linha com o sentido provável de decisão.

3.3.6. Obrigações relativas ao acesso ao lacete local em cobre

64. Quanto à supressão das obrigações sobre o cobre (ORALL) e à definição de um período transitório, a **AdC** considera relevante uma reavaliação da evolução das condições de concorrência no acesso ao lacete local em cobre anteriormente impostas à MEO durante ou findo o período transitório de 24 meses, de forma a assegurar que as anteriormente assinaladas preocupações concorrenciais cessaram de facto e/ou,

no caso de novas preocupações concorrenciais venham a surgir, que elas possam necessitar de sinalizar à AdC.

65. *“No que respeita às obrigações relativas ao acesso ao lacete local em cobre, a **Altice Portugal** concorda com a sua eliminação - e com os termos em que a mesma é proposta - atentos a muito reduzida relevância destas obrigações e o plano de desativação da rede cobre em curso”* (p. 50).
66. Quando ao período transitório durante o qual deverão continuar a vigorar as obrigações que se propõem suprimir:
- a.** A **NOS** chama *“a atenção para a importância fundamental do aspeto, corretamente identificado na análise da ANACOM, relativo à necessidade de se assegurar um período de phase out, nunca inferior a 24 meses”*, tendo em conta que *“estas ofertas são usadas em casos extremos e, nessa medida, a criação de condições para manter o serviço ativo após a cessação das ofertas reguladas é um processo difícil e que requer uma elevada mobilização interna das equipas técnicas”* (p. 10);
- b.** A **ONI** refere o seguinte: *“o prazo de 24 meses preconizado pela ANACOM para eliminação das obrigações impostas à MEO ao abrigo da anterior decisão relativa à análise de mercado 3a e 3b ... poderá revelar-se insuficiente para a migração das soluções atuais instaladas em clientes... pelas seguintes razões: os contratos em vigor com clientes empresariais relativos a soluções de comunicações multi-site são celebrados por períodos de 36 e 48 meses e em alguns site a única tecnologia disponível é a rede ADSL da MEO, cujo acesso se encontra garantido em condições não discriminatórias e competitivas; a migração destes sites para soluções alternativas (LTE em local fixo ou fibra) dependerá sobretudo da existência de cobertura nesses locais e condições grossistas de acesso às mesmas, sendo que no primeiro caso serão as condições negociadas ao abrigo do acordo MVNO que em Portugal são infelizmente muito pouco competitivas, e no segundo caso dependerá da freguesia onde esse site se localize”* (p. 14). Por estas razões, a **ONI** entende que *“um prazo adicional de, no mínimo, 6 meses..., é necessário para a garantia de continuidade de prestação de serviços aos clientes atuais”* (p. 15);
- c.** A **Vodafone** *“considera que... o acesso regulado ao cobre através da oferta ORALL ... conheceu uma queda acentuada... Pese embora esta realidade, para a VODAFONE, a oferta ORALL ainda reveste uma relevância significativa ... Por outro lado, os acessos ORALL poderão encontrar-se em zonas cuja implementação de*

redes alternativas é mais dificultada... Este paradigma acentua-se no segmento empresarial, onde a tendência de decréscimo dos acessos é mais demorada, comparativamente com a observada no segmento de consumo. Neste âmbito... não só existem contratos de duração superior a 24 meses, como a migração da tecnologia reveste-se de uma maior complexidade ...” (pp. 4-5). Por outro lado, “com a criação de um período transitório de 24 meses, a ANACOM propõe antecipar em cerca de dois anos a possível cessação da prestação destes serviços (por oposição ao plano de phase-out), prejudicando gravemente os operadores alternativos e os clientes... Assim, uma deliberação neste sentido obriga todos os operadores a ajustar os seus planos de investimento (atualmente alinhados com a plano de phase out proposto pela MEO), a contactar os clientes afetados, acordar e implementar possíveis soluções ou alternativas num prazo significativamente menor – consequentemente, aumentando os custos associados aos mesmos e prejudicando, inclusive, os utilizadores finais, que poderão ver reduzidas as suas alternativas retalhistas neste âmbito e forçados a migrar para o único operador que detém a solução tecnológica que os serve atualmente.

Por isso, a Vodafone mantém a opinião de que a regulação subjacente à oferta ORALL deve ser mantida até ao fim do plano de phase-out da MEO, pelo que a Empresa sugere a existência de um período transitório de 5 anos, contados da data da decisão, mantendo-se as condições da oferta regulada atual. O período que se propõe é equivalente ao aviso prévio aplicável a que atualmente a MEO estaria obrigada caso pretendesse desmantelar toda a sua rede de cobre. Lembramos que este período teria como objetivo mitigar o impacto nocivo que um prazo mais reduzido causaria aos clientes finais dos beneficiários” (p. 5).

Entendimento da ANACOM:

Em resposta à questão suscitada pela AdC, a ANACOM informa que continuará a monitorizar as condições de concorrência nestes mercados, não obstante as conclusões da análise apontaram para a inexistência de PMS não justificando a imposição de obrigações regulamentares *ex ante*.

Não obstante, a ANACOM reconhece os constrangimentos pontuais associados à desregulação proposta no SPD, tendo previsto um período de transitório de 24 meses até à supressão das obrigações anteriormente impostas. Considera-se que este prazo

é suficiente, não se justificando prolongá-lo, tendo em conta o universo e a tendência de evolução do número de acessos abrangidos.

De referir que o prazo referido é compatível com os prazos definidos no §76 da “*Draft Gigabit Recommendation*”, onde é mencionado o pré-aviso no caso de desativação ou substituição de partes da rede por uma infraestrutura nova, nomeadamente nos casos em que existem beneficiários de ofertas grossistas suportadas na referida infraestrutura pré-existente.

Por outro lado, sublinha-se que a desativação de infraestruturas pré-existentes e a imposição de obrigações suportadas nas referidas infraestruturas são processos autónomos, sujeitos a enquadramentos distintos, embora com alguns pontos de contacto.

3.3.7. Obrigações relativas ao acesso grossista a fibra ótica

67. A **AdC** considera adequadas as obrigações regulatórias impostas pela ANACOM à MEO no mercado relevante acima identificado (mercado grossista de acesso em local fixo – acesso ao lacete local de fibra ótica), podendo as mesmas refletir-se positivamente na dinâmica concorrencial dos mercados a jusante, nomeadamente no mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo.

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM destaca a posição da AdC sobre a imposição de obrigações de acesso à fibra ótica, que se encontra alinhada com as propostas constantes do SPD.

68. A **Altice Portugal** questiona a fundamentação, a adequação, a necessidade, e o impacto na segurança jurídica e na previsibilidade regulatória das medidas propostas pelas seguintes razões:

a. Quanto à fundamentação, a Altice, realçando algumas expressões utilizadas no SPD, tais como “porventura” e “eventualmente”, considera que “a ANACOM tem de demonstrar conhecer as razões dos problemas de mercado identificados”, ... não sendo “um raciocínio de mera suposição ... suficiente” (p. 52);

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM esclarece que não tem dúvidas sobre a existência de barreiras à entrada e à expansão nas referidas áreas, como aliás resulta das secções do SPD sobre a avaliação de PMS. As expressões utilizadas pretendiam apenas explicar a evolução da análise que a ANACOM fez a matéria, com base na existência de nova evidência face àquela disponível aquando da decisão de 2017, e levar em conta disparidades entre as freguesias que constituem a Área B. Poderá a redação ser ajustada sem impacto na análise.

b. Ainda sobre a fundamentação, esta entidade refere, por um lado, que a ANACOM não demonstra “a existência de recusa de acesso ou condições não razoáveis de acesso à rede FTTH implantada nos mercados grossistas onde as empresas do Grupo Altice têm PMS” e, por outro lado, refere que “nos termos do artigo 90º, nº 4 da LCE, ... a ARN ... deve analisar se existem outras formas de acesso grossistas... que sejam suficientes para resolver o problema identificado...”. A este propósito, a Altice considera que “a análise efetuada no SPD não contempla corretamente as ofertas grossistas comerciais disponíveis no mercado”, e a consequente “alteração da estrutura de mercado e seus potenciais resultados na concorrência a curto/médio prazo”, concluindo que, tendo em conta que “a oferta da FastFiber é recente, bem como a alteração do enquadramento acionista da Fibroglobal, o qual pode trazer os pontos positivos acima assinalados, não passou ainda tempo suficiente para permitir à ANACOM extrair conclusões definitivas para a presente análise, a partir meramente da clientela atual destas ofertas grossistas... o que, no entender da Altice Portugal, deve levar a ANACOM a abandonar as obrigações previstas no SPD M1 relativas ao acesso à fibra ótica” (pp. 68-70);

Entendimento da ANACOM:

O quadro legal aplicável a eventuais comportamentos anti-concorrenciais e, especificamente, a abusos de posição dominante (tais como, recusas de fornecimento, condições discriminatórias ou preços excessivos, por exemplo), é distinto e não se confunde com a regulação *ex ante*, sem prejuízo da obrigação da ANACOM de comunicar os referidos comportamentos às entidades competentes sempre que deles tenha conhecimento.

No âmbito da regulação sectorial, a imposição de obrigações resulta do processo de análise de mercados e avaliação de PMS. O juízo que a ANACOM faz sobre os incentivos anti-concorrenciais dos operadores com PMS fundamenta (em parte), a adequação, necessidade e proporcionalidade das obrigações a impor. É isto que a ANACOM faz no SPD.

Sobre as ofertas grossistas da Fastfiber (e da Fibroglobal), remete-se para os entendimentos constantes dos n.ºs 20 e 21. Acresce que a ANACOM não pode deixar de levar em conta o tempo decorrido desde o lançamento das ofertas grossistas da Fastfiber e da Fibroglobal. De facto:

- A oferta grossista da Fibroglobal foi disponibilizada a partir de 2014/2015, numa altura em que a empresa tinha um acionista independente;

- A oferta grossista da Fastfiber, mesmo considerando os “condicionalismos” referidos pela empresa, encontra-se disponível há mais de um ano e meio.

Em ambos os casos, verificou-se um reduzido (ou mesmo nulo) impacto no nível desenvolvimento concorrencial no mercado retalhista da banda larga.

A ANACOM constata, igualmente, que o acordo anunciado no âmbito desta consulta pública ocorreu apenas após a publicação do SPD em análise.

No que respeita à oferta comercial grossista da MEO (*bitstream*), os potenciais beneficiários consideram que a mesma não permite o lançamento de ofertas técnica e economicamente viáveis, como se verificará mais à frente nos n.ºs 69 e 70.

Sem prejuízo, caso se verifiquem no futuro os desenvolvimentos mencionados pela Altice, não deixará a ANACOM de os levar em consideração atualizando as análises de mercado.

c. A Altice Portugal considera que a medida proposta é inadequada porque teria “efeitos adversos ... no incentivo ao investimento” (p. 53);

Entendimento da ANACOM:

Como a ANACOM refere no SPD, nas Áreas B não sujeitas a concorrência potencial, apesar não ter sido imposto o acesso à fibra ótica na sequência do procedimento de análise de mercados de 2017, não se verificou investimento significativo em redes alternativas nos anos subseqüentes (ao contrário do que ocorreu noutras áreas).

Os investimentos realizados nestas áreas não permitiram a ultrapassagem das barreiras à entrada que os operadores retalhistas enfrentam. A não imposição de obrigações implicaria a manutenção do *status quo* concorrencial, em detrimento dos interesses dos utilizadores finais e do desenvolvimento do mercado único. A ANACOM considera assim que não se perspetiva a entrada de operadores grossistas ou a extensão da rede de operadores já instalados que garantam o desenvolvimento de uma concorrência retalhista baseada em infraestruturas.

d. A medida seria também desnecessária, “na medida em que a imposição de obrigações de acesso às infraestruturas físicas” – recentemente ajustadas, poderá “resultar em mais investimento no desenvolvimento de redes”, “o regime da regulação simétrica da utilização das e infraestruturas aptas, as ofertas grossistas de acesso à fibra ótica da FastFiber, de âmbito nacional, e o regime jurídico e contratual (com o Estado) a que estão sujeitas as «zonas rurais» e as futuras «áreas brancas» são bastantes para endereçar as eventuais falhas de mercado que subsistam no mercado” (p. 53);

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM considera que:

- As alterações impostas na ORAC e na ORAP (que, apesar de referidas pela MEO neste contexto, a empresa procura reverter nos tribunais), aplicam-se à totalidade do território nacional, não tendo sido desenhadas especificamente para as Áreas B não sujeitas a concorrência potencial;

e

- O futuro regime jurídico e contratual das “áreas brancas” que, nas Áreas B não sujeitas a concorrência potencial, não resultará em coberturas superiores a 60%,

poderão ser levados em conta em futura análise, caso se verifique – como refere a Altice – que garantem por si só o desenvolvimento da concorrência nas áreas em causa. No entanto, a evidência atualmente disponível sobre o impacto deste tipo de medidas nestas áreas e a cobertura resultante do futuro concurso das “áreas brancas” nas mesmas áreas, não permitem que a ANACOM conclua de forma equivalente ao alegado pela MEO.

Por outro lado, o regime de regulação simétrica, em vigor desde 2009, e o regime jurídico e contratual das “zonas rurais”, em vigor desde 2010 (sendo que as ofertas grossistas foram disponibilizadas a partir de 2014/2015), não foram suficientes para garantir o desenvolvimento da concorrência nos mercados geográficos em análise, nem é expectável – atento o período decorrido desde a sua entrada em vigor – que o venham a ser no horizonte temporal da presente análise.

Sobre as ofertas grossistas de fibra ótica da Fastfiber (e da Fibroglobal), remete-se para o entendimento expresso no n.º 21. No que respeita à oferta grossista da MEO (*bitstream*), como se verificará mais à frente nos n.ºs 69 e 70, os potenciais beneficiários consideram que a mesma não permite o lançamento de ofertas técnica e economicamente viáveis.

e. Poderia colocar em causa segurança jurídica e da previsibilidade regulatória, cuja importância é referida em “*diversos instrumentos do quadro regulamentar, deste o CECE ao recente projeto de Recomendação Gigabit*” (p. 53);

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM considera que o novo enquadramento regulamentar de maneira nenhuma (antes pelo contrário), coloca em causa a necessidade de regulação do acesso às redes de fibra ótica quando tal seja justificado.

A eventual imposição de obrigações de acesso à fibra, cumprirá – como não poderia deixar de ser – todas as disposições legais e regulamentares em vigor.

f. “*importa ainda apontar que as áreas não sujeitas a concorrência efetiva ou potencial, uma vez revistas (conforme preconizado no ponto V.1) se reconduzirão, na*

visão da Altice Portugal, a um universo de freguesias e acessos tão reduzido que tornaria desproporcional e manifestamente excessiva a imposição de novas obrigações regulatórias, atentos os custos envolvidos no desenvolvimento e implementação de novas ofertas grossistas)” (p. 53);

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM procedeu à atualização da informação de cobertura, levando em consideração os planos de expansão dos operadores, tendo concluído que a perspetiva apresentada pela Altice não se verifica. De facto, a atualização da informação da cobertura das redes implicou uma atualização dos mercados geográficos com base nos quatro critérios definidos e, também, a reaplicação dos critérios definidos na fase da avaliação da concorrência potencial. Nesta última fase, consideraram-se os planos de expansão da rede nos exatos termos em que os mesmos foram considerados no âmbito dos trabalhos preparatórios dos futuros concursos das “áreas brancas”. Este exercício permitiu identificar um conjunto de várias centenas de freguesias onde não se verifica a existência de concorrência efetiva ou potencial. Ou seja, o número de freguesias não é – como a Altice refere –, reduzido, e a imposição de obrigações continua a ser proporcional.

g. A **Altice** considera ainda que a ANACOM “*não especifica de forma clara que obrigações de disponibilização de acesso pretende ver implementadas, nem em que prazos, e não justifica adequadamente a necessidade de imposição dos vários tipos de obrigações relativas ao acesso a fibra ótica, que elenca de forma não estruturada e, na prática, difícil de compreender...*” (p. 52).

Entendimento da ANACOM:

Este ponto será discriminado de seguida, nas secções relativas a cada um dos tipos de oferta (VULA, *bitstream*, fibra ótica escura).

69. A ONI:

a. Considera que “*a ausência de uma oferta grossista de acesso a fibra, de âmbito nacional (como sucede por exemplo em Espanha) que assegure o acesso em*

condições competitivas a fibra, implica para os operadores alternativos com menor footprint e os novos entrantes que, por não terem um modelo grossista viável que lhes permita aceder a redes de fibra, do ponto de vista de investimento tem vindo a revelar-se mais eficiente investir em rede própria. Concomitantemente, as redes de fibra já implantadas não estão a ser utilizadas de forma eficiente... Por outro lado, as infraestruturas aptas ao alojamento de redes de existentes não apresentam disponibilidade ilimitada, pelo que os operadores com menor footprint e os novos entrantes têm mais barreiras ao roll out de rede de fibra própria – face às experienciadas pelos três maiores operadores – que poderiam ser evitadas com a introdução de uma obrigação de acesso a nível nacional à rede de fibra da MEO. Neste sentido, a imposição da obrigação de acesso a rede de fibra da MEO em apenas 612 freguesias do País (Área B- MEO), revela-se uma medida insuficiente para ultrapassar a falta de concorrência e contestabilidade do mercado das comunicações eletrónicas” (p. 13);

b. *Compara as ofertas comerciais dos vários operadores com rede própria de fibra ótica e conclui que [iic] [fic] (p. 16). Por outro lado, se “confrontarmos os preços das ofertas grossistas da MEO face aos preços das ofertas retalhistas equivalentes ... que incluem serviços que não integram a oferta grossista de conectividade (como canais de televisão, peering, OTT, etc.) constatamos que os preços que a MEO pratica no acesso grossista à sua fibra não permitem a implementação de um business case retalhista viável. Acresce ainda que, ao não existir em Portugal uma oferta regulada de acesso à fibra do operador com posição de mercado significativo, não existe qualquer incentivo aos demais operadores com rede própria em dar acesso à suas redes em condições competitivas, sendo dada primazia às receitas que advém da atividade retalhista” (p. 17);*

c. *Propõe solução alternativa que consiste na regulação do “acesso simétrico a redes de fibra escura, em particular ao lacete local de fibra (que liga o Central Office/CO de operador às instalações dos utilizadores finais), ...à semelhança de condutas e postes. A regulação deste acesso [passaria] ...pela adoção de alteração à legislação em vigor que já regula o acesso simétrico a infraestruturas aptas, passando a considerar-se a fibra escura, como um recurso crítico cujo acesso aberto, em condições não discriminatórios e orientadas para os custos, permitirá o aumento do número de players no mercado e logo das condições de sã concorrência, designadamente o*

aparecimento de empresas de comunicações que enderecem nichos de mercado, através de ofertas diferenciadoras, seja pelas características técnicas, seja pelo preço, baseadas em novas tecnologias e em soluções inovadoras” (p. 17).

Entendimento da ANACOM:

O enquadramento associado à imposição de obrigações aos operadores com poder de mercado significativo exige que as mesmas sejam impostas apenas nos casos em que esteja demonstrado que existe tal poder e desde que as mesmas sejam proporcionais. No SPD as decisões sobre estas matérias foram fundamentadas nestes termos.

Concretamente, verificou-se – numa perspetiva *forward looking* –, que existe um conjunto alargado de freguesias em que o número de redes presente, a cobertura das redes, a tipologia urbana, as quotas dos operadores aí presentes, o contrapoder dos clientes e os efeitos expectáveis dos futuros concursos das “áreas brancas” e dos planos de expansão dos operadores, permitem concluir que existe concorrência efetiva ou potencial no horizonte da análise. Nestas freguesias não foi possível identificar poder de mercado significativo e, conseqüentemente, justificar a manutenção ou imposição de obrigações. Por outro lado, num conjunto limitado de freguesias verificou-se que não era proporcional a imposição de obrigações.

Nas restantes freguesias, a ANACOM concluiu que as empresas da Altice Portugal dispõem de PMS individual no mercado de acesso local grossista num local fixo, tendo submetido a audiência a obrigação de acesso à rede destas entidades nestes casos.

Quanto aos comentários sobre as ofertas grossistas mencionadas, a ANACOM considera relevantes para a análise as informações fornecidas. A propósito da solução alternativa proposta (imposição de acesso simétrico à rede de fibra ótica), considera-se que esta dependerá de legislação específica, como aliás a própria ONI refere.

70. A **Vodafone** “*no que toca ao acesso grossista regulado a fibra ótica do Grupo Altice saúda a criação de uma oferta de serviços Bitstream, VULA e FOE nas freguesias referidas*”, tendo em conta que “*a regulação decorrente do acesso a infraestruturas gizada pelo D.L. n.º 123/2009, de 21 de maio, na sua redação atual e as obrigações de acesso nos termos do mercado de acesso a infraestruturas físicas*

(consubstanciadas nas ofertas ORAC/ORAP) não se revelaram suficientes para garantir a expansão das redes de última geração a todo o território nacional, mantendo o incumbente uma vantagem competitiva excessiva, não se avizinhandando uma mudança desta realidade... Todavia, será necessário assegurar que a referida oferta se concretizará numa alternativa viável para seus beneficiários, sob pena de não se diferenciar da atual oferta grossista disponibilizada pelas empresas do Grupo Altice, nomeadamente, pela FastFiber...". A Vodafone recorda ainda "as insuficiências da atual oferta comercial GPON da MEO já referidas pela Empresa em consultas anteriores, nomeadamente, no questionário qualitativo relativo aos mercados grossistas de capacidade dedicada de 2021, de modo a tornar a oferta atrativa para operadores alternativos, a saber: Previsão da funcionalidade de processamento de tramas multicast; total suporte aos protocolos DHCP, IGMP, Ethernet AO e à arquitetura VLANs de N:1; Concretização de melhores prazos de reposição de serviço, face aos previstos na oferta acima referida" (pp. 5-6).

Entendimento ANACOM

A ANACOM considera relevantes as informações fornecidas sobre as ofertas grossistas mencionadas.

Na sequência da imposição ao Grupo Altice da obrigação de disponibilização de um produto de *bitstream* de fibra regulado pela ANACOM, os aspetos técnicos suprarreferidos pela Vodafone deverão ser analisados.

71. No que respeita à VULA:

a. A **Altice** considera que a solução apresentada pela ANACOM (pp. 61-62):

- i) *"parece abstrair da realidade do mercado nacional, designadamente das ofertas grossistas de acesso PON existentes... que, de forma transparente, sem dependência da estrutura lógica de serviços da Altice Portugal, preenchem os requisitos pretendidos pela ANACOM ... A Altice Portugal ... requer que a ANACOM reveja a posição apresentada no SPD M1 ou, no mínimo, fundamente o facto de tampouco ter equacionado esta solução que, de resto, se encontra amplamente implementada no mercado português" (pp. 59-61);*

Entendimento da ANACOM:

No contexto da ponderação efetuada a propósito das obrigações propostas no SPD, e nomeadamente no que respeita às dificuldades associadas à desagregação física do acesso local, a ANACOM levou em conta as posições anteriormente assumidas sobre esta matéria, quer no âmbito da consulta sobre a abordagem regulatória às novas redes de acesso³⁹ (NRA), na qual a MEO se pronunciou⁴⁰, quer em anterior análise de mercado⁴¹.

Por outro lado, e mais recentemente, a VULA foi a solução considerada, tanto pela Comissão (na sua Recomendação sobre o desenvolvimento das redes NGA), como pelo BEREC (nas suas Posições Comuns), como aliás a ANACOM refere no n.º 597 do SPD. A VULA foi assim a solução alternativa proposta pela CE no caso da impossibilidade física de replicar a solução da desagregação do lacete em cobre nas redes de fibra ótica de arquitetura GPON.

No entanto, como se poderá ver de seguida, reconhece-se que, com exceção da Vodafone (que, no entanto, menciona eventuais obstáculos associados à reduzida densidade populacional), não se registou um interesse manifesto nesta solução. Julga-se que tal poderá resultar dos elevados custos associados à necessidade de dispor de presença física nos pontos de acesso locais disponibilizados.

Quanto às soluções baseadas em ODF *unbundling* “amplamente implementadas” no mercado português, a Altice pretenderá referir-se essencialmente às ofertas disponibilizadas pelos adjudicatários nas “zonais rurais” / remotas que são objeto dos concursos públicos lançados pelo Governo em 2010.

No SPD este tipo de oferta enquadra-se na oferta de fibra escura com *splitagem* que está prevista nas obrigações impostas. No SPD, quer ao longo do texto, quer na tabela final das obrigações do M1/2020, a ANACOM indicou precisamente a obrigação de a Altice disponibilizar uma oferta de acesso a fibra ótica escura com *splitagem*

³⁹ Ver

<https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=849078>.

⁴⁰ Ver

https://anacom.pt/streaming/GrupoPT_NRA20jun08.pdf?contentId=846261&field=ATTACHED_FILE.

⁴¹ Ver

<https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1116428>

(denominada oferta PON), que se entende enquadrar perfeitamente a oferta que o Grupo Altice refere agora poder disponibilizar. Aliás, no *site* da Fastfiber é referido o seguinte sobre essa oferta (PON): “*FastFiber provides operators access to its PON network (Passive Optical Network – **passive dark fiber network with splitting**), specially designed to support n-play retail services (telephone, internet and television). This service also allows operators to offer differentiating offers for the business segment and connections between networks and platforms, both own and between operators*”.

O ODF *unbundling* é uma solução com reduzida penetração no contexto da UE, tendo inequivocamente, e no tocante à abertura das redes de fibra dos incumbentes, prevalecido a obrigação de disponibilização de VULA⁴².

Um dos fatores que estará associado à baixa penetração desta solução será o elevado nível de investimentos associado às soluções de transmissão necessárias à sua implementação e a densidade populacional associada, fator que é citado por um dos potenciais beneficiários desta oferta. Será esta a razão pela qual as soluções de ODF *unbundling* “amplamente implementadas” no mercado português são (quase) exclusivamente utilizadas pelo operador histórico, uma década após a sua implementação.

No entanto, esta solução poderá ser viável para operadores alternativos com uma cobertura mais alargada, que permite aceder a ofertas grossistas com uma maior capilaridade, i.e. a um número de pontos de acesso mais elevado.

Já para novos entrantes, naturalmente com uma menor presença física das suas redes a nível do território nacional, a ANACOM entende que será à partida mais útil usufruírem de um produto *bitstream*, como se verá de seguida.

- ii) Não despertará “*real interesse, e conseqüentemente procura... por parte dos eventuais requerentes de acesso, ... atendendo a que é uma oferta estranha ao*”

⁴² Ver p. 169 do estudo “*Future Electronic Communications product and service markets subject to ex-ante regulation*” da autoria da WIK. Trata-se do estudo que acompanhou a recomendação Comissão Europeia, sobre mercados relevantes de dezembro de 2020.

contexto do mercado português” e que terá “limitações ..., nomeadamente em termos de flexibilidade na definição e evolução da oferta”;

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM verifica que nenhum dos potenciais beneficiários da VULA que participaram na consulta sobre o SPD manifestou “estranheza” no que se refere à oferta proposta ou criticou a falta de flexibilidade na definição e desenvolvimento da oferta.

- iii) Estaria associada a elevados “*custos de desenvolvimento e implementação*” e implicaria “*uma elevada quantidade de pontos de agregação local ...*” o que constitui “*uma limitação para os operadores alternativos*”;

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM nota que algumas das limitações mencionadas afetam igualmente o ODF *unbundling*.

- iv) Apesar de “*o nível de investimento, em rede própria, exigido aos potenciais beneficiários de uma oferta do tipo VULA ou do tipo PON [ser] semelhante ..., ... o custo grossista de um acesso virtual (VULA) será sempre superior ao de uma solução passiva do tipo da desagregação de lacete PON. Esta circunstância, associada à baixa densidade populacional das regiões em causa, não deixará de se repercutir na procura*”;

Entendimento da ANACOM:

Ponderando os argumentos apresentados, designadamente tendo em consideração que, em comparação com a VULA, o ODF *unbundling* não representa encargos adicionais para eventuais beneficiários e, simultaneamente, implica menores encargos de implementação para os operadores com PMS, promover-se-á a substituição da primeira solução pela segunda no projeto de decisão. Refira-se que a oferta de fibra ótica escura com *splittagem* prevista no SPD abrange esta oferta (como anteriormente referido).

Nota-se que um dos potenciais beneficiários da oferta menciona que a baixa densidade populacional das regiões em causa poderá afetar a procura desta oferta.

b. A **ONI** considera que, “*para além das características já definidas pela ANACOM: ... A migração do atual parque OLL ... para oferta de fibra da MEO deverá estar isenta de custos de set up/instalação; O parque de OLL e ... que venha a ser migrado para uma oferta MEO deverá estar isento de qualquer período mínimo de permanência na MEO...; As ofertas devem ter abrangência nacional uma vez que a regulação das ofertas restrita a uma zona geográfica dá azo a preços grossistas distintos em função da localização da morada de instalação...*” (p. 14);

Entendimento da ANACOM

Trata-se de matérias que poderão ser endereçadas em futura decisão sobre a oferta de referência cuja obrigação de disponibilização é imposta ao operador com PMS.

Quanto à abrangência nacional da oferta remete-se para o entendimento expresso no n.º 14.

c. A **Vodafone** considera que a “*viabilidade económica necessária à utilização efetiva da oferta ..., estará sempre dependente da relação entre o custo de soluções de transmissão necessárias à sua implementação e o número de potenciais clientes a servir, podendo existir alguns obstáculos à cobertura de zonas com baixa densidade populacional*” (p. 6).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM nota a referência aos obstáculos associados à utilização destas ofertas associados a zonas com baixa densidade populacional.

72. Em relação à oferta de referência *bitstream*:

a. A “**Altice Portugal** não concorda com a imposição desta obrigação, nem compreende o seu enquadramento” (p. 64), pelas seguintes razões:

- i) “este tipo de oferta extravasa o mercado 1, de acesso local grossista num local fixo, inserindo-se eventualmente no mercado de acesso central grossista, que o SPD M1 desregula, o que consubstancia uma manifesta contradição. Desta forma, “a proposta de aplicação desta obrigação deve ser eliminada” (pp. 64-65);

Entendimento da ANACOM

A ANACOM recorda que nem sempre as obrigações de acesso impostas estão integradas nos mercados (locais) em causa. Por exemplo, no anterior mercado 3a foram impostas obrigações de acesso a infraestruturas físicas; e no anterior mercado 4, foram impostas obrigações de acesso não local. Aliás, nos atuais SPD continuam a verificar-se estas situações. Acresce que, em determinadas circunstâncias, a própria Comissão Europeia permitiu a imposição de obrigações de acesso central agregado no mercado grossista de acesso local em local fixo⁴³.

De qualquer forma, chama-se a atenção para o facto de que a imposição de uma oferta de referência *bitstream* não implica necessariamente um acesso central. De facto, o acesso *bitstream* pode ser oferecido a nível “regional” e “local”⁴⁴. A própria oferta grossista *bitstream* GPON da MEO permite este tipo de agregação⁴⁵.

⁴³ Ver Commission decision concerning Case DE/2016/1876: Wholesale local access provided at a fixed location in Germany.

⁴⁴ Ver p. 171 do estudo “*Future Electronic Communications product and service markets subject to ex-ante regulation*” da autoria da WIK. Trata-se do estudo que acompanhou a recomendação Comissão Europeia, sobre mercados relevantes de dezembro de 2020.

⁴⁵ Ver <https://ptwholesale.pt/en/servicos-nacionais/capacidade/Pages/Bitstream-GPON.aspx>. A página refere “*Access - Flexibility in connecting the Operator network to the service’s platform through 3 differentiated levels of aggregation: local, regional and continental*”.

Desta forma, considera-se que este tipo de oferta não extravasa o mercado 1, nem contradiz as conclusões retiradas a propósito do mercado 3b. Este aspeto será clarificado no projeto de decisão.

A ANACOM considerou, tendo em conta a experiência nas designadas “zonas rurais”, que as áreas B não sujeitas a concorrência potencial são zonas com baixa densidade populacional em que o investimento necessário para beneficiar do acesso passivo não é economicamente viável, em particular para operadores de mais reduzida dimensão e/ou sem a vantagem de *first mover*. Nestas circunstâncias, a obrigação que efetivamente promoverá a contestabilidade nestas áreas será o acesso *bitstream* a um nível de agregação mais centralizado (e não necessariamente central) que permita a efetiva oferta do serviço em condições economicamente viáveis.

Releva-se que a Altice também já disponibiliza comercialmente uma oferta *bitstream* GPON, embora de acordo com a ONI e a Vodafone, os preços grossistas não permitam aos operadores alternativos disponibilizar as suas ofertas retalhistas de forma economicamente viável, existindo ainda algumas limitações ao nível da funcionalidade *multicast* e dos prazos de reposição dos serviços.

Neste contexto, a ANACOM entende que no âmbito de uma oferta regulada essas limitações poderão vir a ser colmatadas.

- ii) *“aplica-se à oferta do tipo Bitstream o mesmo tipo de considerações apresentadas anteriormente relativas à oferta do tipo VULA”. “Tratando-se de uma solução não estandardizada, pode assumir mais do que uma arquitetura lógica consoante o operador, sendo que só poderá, em princípio, ser fornecida a arquitetura lógica que é utilizada pela MEO, e que não servirá necessariamente os interesses de todos os operadores alternativos. Pode mesmo, conforme também já adiantado, limitar o desenho e evolução das suas ofertas de retalho, numa região em que existe a possibilidade de acesso a uma oferta de lacetes PON passivos com base nos quais podem adotar arquiteturas de serviços não dependentes da arquitetura da MEO” (p. 65);*

Entendimento da ANACOM

A ANACOM considera que estas matérias poderão ser endereçadas no âmbito de eventual decisão sobre uma oferta de referência.

- iii) *“Relativamente à disponibilização da funcionalidade multicast, estes serviços dependem da estrutura lógica dos serviços de cada um dos operadores, sendo de antecipar alguma dificuldade em se chegar a uma solução comum, que a todos sirva, que permita ultrapassar as limitações apresentadas por uma procura residual que condiciona este tipo de investimento”* (p. 65);

Entendimento da ANACOM

A ANACOM considera que estas matérias poderão ser endereçadas no âmbito de eventual decisão sobre uma oferta de referência.

Sem prejuízo, as referências às dificuldades, limitações e condicionalismos associados à disponibilização desta funcionalidade não parecem ser totalmente compatíveis com a atitude manifestada pela Fastfiber a este propósito (p. 6 da pronúncia).

- iv) *“Ainda neste tipo de solução, importa assinalar que a agregação central não permite o transporte de sinal em sistemas de cabos submarinos. A cobertura local nas ilhas âmbito desta oferta nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a exemplo do que já acontece hoje, terá sempre uma agregação local ou regional ao nível da ilha onde o operador alternativo pretenda disponibilizar o seu acesso em local fixo”* (pp. 65-66);

Entendimento da ANACOM

A obrigação a impor não implica necessariamente a agregação central, como é referido acima.

- v) *“Em qualquer das situações atrás referidas, a disponibilização de soluções de bitstream com agregação central e serviços e/ ou débitos distintos dos da atual oferta comercial de Bitstream da MEO terá sempre de ser objeto de uma avaliação criteriosa e o seu tempo de implementação estará dependente do grau de diversidade e exigência (débitos, funcionalidades e classes de serviço) que vierem a ser requeridos pelos operadores alternativos à Altice Portugal, sendo certo que os prazos previstos no SPD M1, tanto para análise de requisitos, como para a disponibilização de uma oferta parecem-nos manifestamente exíguos.*

Sendo de antecipar requisitos com alguma diversidade por parte dos operadores alternativos, um prazo de apenas 3 meses para disponibilizar a nova oferta ao mercado suscita as maiores dúvidas sobre a sua exequibilidade. A manter-se a imposição desta obrigação na decisão final sobre este SPD, a Altice Portugal sugere a revisão deste prazo para, no mínimo, 6 meses” (pp. 65-66);

Entendimento da ANACOM

Atendendo às características específicas destas áreas geográficas, e das próprias ofertas, considera-se que poderá ser adequado estender o prazo de disponibilização das mesmas no projeto de decisão para 6 meses.

vi) Em relação às características das ofertas de acesso virtual, e no caso concreto da oferta da Fibroglobal, a *“atual estrutura dessas componentes de pricing resulta de alterações à oferta realizadas em 2019, na sequência de recomendação da ANACOM, emitida no âmbito das suas funções de aconselhamento do Estado, no contexto dos Contratos RAV e que a Fibroglobal entendeu seguir”*; *“as ofertas atuais da Fibroglobal (e também as da FastFiber) não preveem descontos de volume”*; existe *“um projeto interno em curso para ... disponibilização [IIC] [FIC]”*, *“da funcionalidade de multicast e classes de débito de acesso com velocidades de download mais elevadas”*, *“o que torna totalmente desnecessária a imposição de uma obrigação de acesso”* (pp. 66-67).

Entendimento da ANACOM

Desde 2014/2015, numa altura em que a Fibroglobal ainda não tinha sido adquirida pelo Grupo Altice, que as ofertas de acesso grossista de acesso à fibra, nomeadamente, a oferta de *bistream*, não têm permitido aos operadores interessados oferecer serviços de forma técnica e economicamente viável. Estes resultados contrastam com o que aconteceu noutras áreas servidas por outros operadores de “redes rurais”.

Por outro lado, passados mais de cinco anos sobre a deliberação da ANACOM de 03.05.2018⁴⁶, alguns aspetos da *“Análise dos preços das ofertas grossistas suportadas*

⁴⁶ Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1434146>.

em redes de alta velocidade rurais e proposta de redução de preços das ofertas da Fibroglobal" realizada pelo regulador ainda não foram refletidos na oferta em causa. Mesmo as "recomendações" referentes às "componentes de pricing", que "a Fibroglobal entendeu seguir", foram alterados em 2019.

Tornou-se assim necessário impor obrigações adicionais nos termos da Lei de Comunicações Eletrónicas.

b. A ONI considera que, *"para além das características já definidas pela ANACOM: ... A migração do atual parque ... ADLS PT para oferta de fibra da MEO deverá estar isenta de custos de set up/instalação; O parque ... ADLS PT que venha a ser migrado para uma oferta MEO deverá estar isento de qualquer período mínimo de permanência na MEO...; As ofertas devem ter abrangência nacional uma vez que a regulação das ofertas restrita a uma zona geográfica dá azo a preços grossistas distintos em função da localização da morada de instalação...; A mensalidade do acesso GPON bitstream de referência (correspondente à classe 17, 10Mbps simétricos CoS P2 em agregação Ponto de Ligação Continental), deverá ter um cap alinhado com valor atual de 2 lacetes (2x8,99€)"* (p. 14).

Entendimento da ANACOM:

Sublinha-se que a desativação de infraestruturas pré-existent e a transferência para soluções alternativas, por um lado, e a imposição de obrigações suportadas nas referidas infraestruturas, por outro lado, são processos autónomos, sujeitos a enquadramentos distintos, embora com alguns pontos de contacto.

Sobre a abrangência nacional das ofertas, recorda-se que o enquadramento associado à imposição de obrigações aos operadores com poder de mercado significativo exige que as mesmas sejam impostas apenas nos casos em que existe poder de mercado significativo e desde que as mesmas sejam proporcionais. No SPD as decisões sobre estas matérias foram fundamentadas nestes termos.

Desta forma, no SPD a ANACOM concluiu que as empresas da Altice Portugal dispõem de PMS individual em determinadas áreas geográficas do mercado de acesso local grossista num local fixo, tendo submetido a audiência a obrigação de acesso à rede destas entidades nos casos em que considerou justificado.

c. A **Vodafone** considera que a “*viabilidade económica necessária à utilização efetiva da oferta ..., esta estará sempre dependente da relação entre o custo de soluções de transmissão necessárias à sua implementação e o número de potenciais clientes a servir, podendo existir alguns obstáculos à cobertura de zonas com baixa densidade populacional*” (p. 6).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM nota a referência aos obstáculos associados à baixa densidade populacional.

73. Relativamente à oferta de fibra escura:

a. A **Altice** considera que:

- i) O “*diagnóstico levado a cabo pela ANACOM sobre os supostos problemas existentes no mercado grossista parece, também neste caso, dissociado da realidade*”, uma vez que “*a FastFiber está presente no mercado grossista com ofertas de rede ponto a ponto e ponto multiponto, servindo os vários tipos de operadores presentes no mercado com fibra ótica não iluminada, independentemente de serem beneficiários da ORAC*” (p. 67);
- ii) “*esta obrigação ... encontra-se desenquadrada do âmbito do mercado grossista de acesso local*” (p. 67);
- iii) Não considera clara “*a razão pela qual, apesar do que é referido quanto ao prazo de 3 meses para definição e publicação das ofertas de acesso grossista a fibra ótica (VULA, Bitstream e fibra escura), a última oferta (de fibra ótica não iluminada passiva) ter previsto um prazo de 2 meses para disponibilização aos beneficiários da ORAC que pretendem utilizar o acesso a condutas (para instalação de fibra própria)*” (p. 68);
- iv) Tem dúvidas sobre “*o âmbito exato da oferta de acesso grossista a fibra ótica de fibra escura, da sua relação com a oferta de fibra ótica não iluminada (passiva) com vários pontos de acesso e com a obrigação de disponibilização de acesso a fibra ótica escura com e sem splitagem (cfr. tabela 67 - obrigações regulatórias a impor), associadas ao acesso ao lacete de fibra ótica, bem como a relação com*

as referências a FTTH e FOE a propósito da obrigação de não discriminação”. A Altice alega que “os termos usados, a falta de fundamentação da ANACOM associada às obrigações do M1 e a ligação com a tabela 67 gerariam graves problemas de interpretação, ao ponto de operadores alvo de imposição de obrigações terem dificuldade em perceber quais lhes são ou não potencialmente aplicáveis, porquê, quando e em que medida, o que prejudicaria todo o processo de Consulta Pública” (p. 68).

Entendimento da ANACOM:

Sobre o enquadramento da obrigação proposta no âmbito do SPD remete-se para o que acima se disse sobre a oferta *bitstream*.

Por outro lado, e tal como referido pela ANACOM no SPD há que distinguir dois tipos de oferta de fibra escura: a oferta de fibra escura com *splitagem*, e a oferta de fibra escura sem *splitagem* que é uma oferta ponto-a-ponto que foi imposta pela ANACOM na análise de mercado de 2017 e já existe no contexto dos anexos 9 da ORAC e da ORAP.

Sucedo que, essa oferta de fibra ótica escura (FOE) incluída na ORAC/ORAP não tem tido procura conhecida por parte dos operadores alternativos. Com efeito, a disponibilização pela Altice de fibra escura nos termos dessa oferta é muito limitativa sendo condicionada à não existência de capacidade nas infraestruturas físicas em questão e à existência de fibra ótica escura da Altice disponível nesse troço.

Assim, nos termos do SPD a ANACOM previu a possibilidade de, nas áreas não competitivas, o operador com PMS disponibilizar uma oferta de fibra escura não condicionada como a FOE.

Neste contexto, esclarece-se que o prazo de 3 meses referido no SPD aplica-se à disponibilização pela Altice das ofertas PON⁴⁷ e *bitstream*, sendo que o prazo de 2 meses referido no ponto 604 do SPD aplica-se à disponibilização pela Altice da oferta

47 Oferta de fibra ótica escura (com *splitagem*).

de fibra ótica escura ponto-a-ponto nos moldes não restritivos suprarreferidos existentes na oferta FOE constante dos anexos 9 da ORAC/ORAP.

Sem prejuízo, resultou da audiência realizada que a oferta grossista disponibilizada pela Fastfiber tem sido utilizada de forma crescente por operadores alternativos, embora, pelo menos nesta fase, [iic] [fic]. Desta forma, considera-se que não é possível nesta fase considerar que a referida oferta não seja suficiente. Por esta razão, a obrigação de acesso à fibra ótica escura ponto-a-ponto que consta do SPD será removida.

3.3.7.1. Obrigações de não-discriminação

74. No que respeita à obrigação de não discriminação, a **Vodafone** considera que “a criação de uma obrigação de não discriminação na vertente de Equivalência de Outputs, tal como proposto pela ARN, é bastante criticável”, visto que “sem a imposição da Equivalência de Inputs a MEO manterá uma vantagem significativa no retalho, prejudicando um acesso equitativo ao lacete em fibra aos operadores alternativos que pretendam aceder a esta oferta. Por este motivo, a Vodafone considera que a obrigação de não discriminação apenas se concretizará por via do respeito do princípio de Equivalência de Inputs” (p. 7).

Entendimento da ANACOM:

Nos termos da recomendação sobre não discriminação e metodologias de custeio das NGA, a adoção de um padrão de equivalência com base na Edl depende da avaliação da proporcionalidade de tal imposição por parte do regulador. Tal como ocorreu com o acesso desagregado ao lacete em cobre, os argumentos da Vodafone em prol da adoção de um padrão de Edl justificam-se plenamente também no contexto da disponibilização pela Altice de um acesso desagregado a fibra ótica ao nível do ODF (ODF *unbundling*).

Segundo a mesma recomendação, na eventualidade de se concluir pela não proporcionalidade da imposição de Edl, deverá ser aplicado um padrão de equivalência baseado na EdO, garantindo que “os inputs” grossistas fornecidos aos operadores alternativos – ainda que estes não utilizem os mesmos sistemas e processos — sejam comparáveis, em termos de funcionalidade e preço, aos que a própria empresa/Grupo de empresas detentoras de PMS consome.

Assim, no contexto da oferta *bitstream* de fibra, e tal como ocorreu com a oferta *bitstream* sobre o cobre, justifica-se a manutenção de um padrão de equivalência baseado na EdO, tal como fundamentado no SPD (vide §619 a 623).

3.3.7.2. Controlo de preços, contabilização de custos e reporte financeiro

75. Segundo a **ONI**, se confrontarmos os preços das ofertas grossistas da MEO com os preços das ofertas retalhistas equivalentes que incluem serviços que não integram a oferta grossista de conectividade (como canais de televisão, *peering*, OTT, etc.) constata-se que os preços que a MEO pratica no acesso grossista à sua fibra não permitem a implementação de um *business case* retalhista viável (pp. 15-17).

76. A **Altice** (pp. 70-73):

a. Concorda com a não adequação da imposição de preços orientados para os custos, pelo menos nesta fase, embora fundamente a sua posição com base nos “transvazes concorrenciais” e na “teoria do oligopólio fragmentado” (citando um *paper* intitulado “*Fragmented duopoly...*”);

Entendimento da ANACOM:

Considera-se que a argumentação apresentada pela Altice se afasta da posição defendida pela ANACOM no SPD e da realidade do mercado nas zonas geográficas em causa.

Por um lado, a ANACOM não pretende impor a orientação para os custos de forma a não promover, por via regulatória, preços geograficamente distintos (como aliás já aconteceu no passado a nível das ofertas ADSL).

Por outro lado, nas Áreas B não sujeitas a concorrência potencial, na ausência de regulação, não se verificaria, nem investimento em infraestrutura alternativa, nem concorrência a nível dos serviços, tal como se se explica no SPD nas secções sobre a definição de mercado geográfico. Ou seja, não se verificam “transvazes concorrenciais” nas zonas geográficas em análise.

Desta forma, enquanto nas Áreas A se verifica sobreposição de redes e concorrência a nível de preços e dos restantes atributos das ofertas, que muitas vezes vão além dos

tarifários publicados pelos operadores, nas Áreas B não sujeitas a concorrência potencial, este comportamento já não terá tendência para se verificar.

O *paper* citado pela Altice não parece colocar em causa as conclusões sobre a existência de PMS e a necessidade de imposição de obrigações, nomeadamente de controlo de preços.

b. Assinala que “*a possibilidade de ocorrer uma quebra da uniformidade tarifária não depende apenas da forma de imposição da obrigação de controlo de preços, mas sim da própria obrigação de dar acesso à rede, mesmo que a preços justos e razoáveis (a definir num primeiro momento pelo operador com PMS, mas que o Regulador pode decidir alterar no futuro) e da obrigação de não discriminação, ... que o impede de praticar condições ao seu braço retalhista mais vantajosas do que as que oferece aos seus clientes no mercado grossista. Dependendo dos custos associados à ou às ofertas grossistas em questão, o operador com PMS pode ficar na contingência de, para manter a uniformidade tarifária vigente no retalho, ter de definir preços grossistas demasiado baixos, eventualmente até abaixo dos custos, o que pode motivar uma opção diferente, que privilegie os preços justos e razoáveis no mercado grossista mas leve à quebra da uniformidade tarifária no retalho, com prejuízo para os consumidores das áreas afetadas*”.

Entendimento da ANACOM:

A situação hipotética descrita será objeto de análise pela ANACOM, caso venha a verificar-se.

77. Quanto à obrigação de controlo de preços, a **Vodafone:**

a. Considera que deverá ser imposta “*a orientação dos preços para os custos – sendo que os preços praticados deverão permitir que os operadores beneficiários possam concorrer com a MEO em condições de igualdade. No caso de se manter a formulação de ‘preços justos e razoáveis’ as empresas do Grupo Altice terão todo o interesse e legitimidade em manter ofertas equivalentes às da FastFiber e da FibroGlobal, condenando a futura oferta à sua inutilidade*” (p. 8), e praticando “*preços excessivos*” (p. 7). A Vodafone refere ainda que a justificação apresentada pela ANACOM para

impor a obrigação de preços justos e razoáveis não é válida uma vez que, embora reconheça *“que os custos associados à implementação de redes de comunicações eletrónicas [são] mais altos nestas áreas relativamente mais remotas, nada indica que os preços ‘justos e razoáveis’ que venham a ser praticados pelas empresas do Grupo Altice sejam mais baixos do que os que existiriam caso fossem orientados para os custos – uma vez que não é viável para o operador regulado, perante uma obrigação de praticar preços ‘justos e razoáveis’, impor um preço inferior aos custos”* (p.7);

Entendimento da ANACOM:

As eventuais ofertas de referência que venham a ser definidas serão objeto de análise pelos beneficiários e pela ANACOM, nomeadamente com o objetivo de evitar preços excessivos.

b. Afirma que é incongruente impor preços justos e razoáveis no caso da fibra ótica escura, *“uma vez que a FOE já se encontra regulada nos termos da ORAC quando não exista capacidade disponível nas condutas (devendo os preços ser orientados para os custos), a criação de uma oferta regulada que também incide sobre este serviço mas que não obedece à mesma formulação da obrigação de controlo de preços leva à prática de dois preços para o mesmo tipo de acesso regulado, consoante exista, ou não, capacidade disponível”* (pp. 7-8).

Entendimento da ANACOM:

Quanto às alusões da Vodafone ao facto de a oferta de fibra ótica escura passar a ser disponibilizada a preços justos e razoáveis, esclarece-se que se aplica no contexto de um âmbito geográfico distinto e específico (ou seja, nas freguesias das áreas B-MEO não sujeitas a concorrência potencial), e em circunstâncias diferentes.

A disponibilização pela Altice de fibra ótica escura a preços orientados para os custos aplica-se à oferta FOE já existente, que tem uma abrangência nacional, e que deve ser oferecida nas situações em que não existe capacidade nas infraestruturas físicas reguladas (cujo preço deve igualmente ser orientado para os custos).

Nas áreas não concorrenciais a ANACOM entende que o condicionamento da disponibilização da fibra escura à inexistência de capacidade nas infraestruturas deve

ser eliminado, passando a fibra escura a ser disponibilizada aos operadores alternativos a um preço justo e razoável.

3.3.8. Obrigações relativas ao acesso grossista às redes de cabo

78. No que diz respeito à avaliação da proporcionalidade de imposição de obrigações nas zonas NOS-B, a **NOS** “*tende a concordar com as conclusões da ANACOM. Considerando que ... que os investimentos no desenvolvimento de redes HFC são praticamente nulos e intrinsecamente ligado às redes legacy HFC existentes*”. Por outro lado, afirma que “*considerar que potenciais entrantes nestas áreas, poderiam ter interesse em gerir um parque de acessos reduzido, numa tecnologia diferente da que usam nos seus deployments de rede, é irrazoável e desgarrada da realidade*”. Por fim, “*a avaliação feita pela ANACOM sobre a viabilidade ou proporcionalidade de obrigação de acesso, perante mercados de tão reduzida dimensão, cai imediatamente por terra, por ser impraticável do ponto de vista da logística e dos custos associados*” (p. 6).

Entendimento da ANACOM:

De acordo com o enquadramento legal e regulamentar em vigor, se num determinado mercado relevante existe um operador com PMS, deverão ser impostas obrigações.

Neste caso concreto, no SPD a ANACOM considerou as obrigações impostas noutros mercados em circunstâncias semelhantes, tendo concluído que as mesmas não eram proporcionais em sentido lato. Neste contexto, os argumentos apresentados pela NOS não colocam em causa as análises de adequabilidade e necessidade realizadas no SPD. Quanto à questão da proporcionalidade em sentido estrito, a posição expressa parece ser coincidente com a análise que consta do SPD.

Sucede que, subjacente à análise efetuada no SPD quanto à não imposição de obrigações nestas áreas, está, afinal, uma ponderação quanto ao nível de concorrência ali observado, tendo em conta o acesso às infraestruturas físicas da MEO e no contexto de eventuais intervenções *ex post*, designadamente através da lei da concorrência.

Assim sendo, o argumento apresentado pela NOS na sua pronúncia, nomeadamente a falta de interesse de potenciais entrantes em recorrer a uma tecnologia diferente da que utilizam, levou a ANACOM a considerar a forma como eventuais concorrentes

poderiam entrar nas Área B-NOS (e por analogia lógica nas Áreas B-NOWO). De facto, caso os potenciais entrantes não estivessem dispostos a recorrer a uma “*tecnologia diferente da que usam nos seus deployments de rede*”, como refere a NOS, instalariam redes de fibra ótica. Para o efeito, seria necessário recorrer à rede de infraestruturas físicas da MEO, que são maioritárias nas Áreas em questão, constituem barreiras à entrada e à expansão e fundamentam em grande medida a existência de poder de mercado significativo – como mencionado nas secções do SPD sobre avaliação de PMS nos mercados retalhista e grossista de acesso à banda larga em local fixo (p.ex. nas secções 2.5.2. e 4.4.1. do SPD). Ora, nestes casos em concreto as barreiras em causa foram ultrapassadas pela NOS (e pela NOWO). De facto, e como resulta também da informação apresentada no Capítulo 3 do SPD, nos distritos, concelhos e freguesias onde se integram estas áreas, os operadores líderes de mercado desenvolveram as suas redes de TV por cabo recorrendo de forma expressiva a infraestruturas físicas da MEO. Desta forma, considera-se que, tal como ocorreu no caso dos operadores mencionados, outros operadores conseguirão ultrapassar as barreiras existentes e entrar nos mercados geográficos em análise, existindo concorrência potencial credível e suficiente para concluir ser implausível existir Poder de Mercado Significativo.

A ANACOM ajustará o projeto de decisão em conformidade com o entendimento acima expresso.

3.4. Mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo

79. Quanto à supressão de obrigações, a **AdC** considera relevante uma reavaliação da evolução das condições de concorrência no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC durante ou findo o período transitório de 24 meses, no sentido de assegurar que as barreiras à entrada foram suficientemente reduzidas em resultado do continuado investimento que os diferentes operadores têm vindo a fazer na expansão das suas redes de transporte em fibra ótica, e ou que não se verificam preocupações concorrenciais que possam, nomeadamente, necessitar de sinalização à AdC.

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM continuará a monitorizar as condições de concorrência nestes mercados no âmbito das suas competências e não deixará de comunicar à AdC eventuais ilícitos de natureza anti-concorrencial.

80. A **Altice Portugal** “*concorda com a desregulação do mercado de acesso central grossista num local fixo e conseqüente eliminação das obrigações impostas*”. Não obstante, esta empresa considera que “*para ser totalmente coerente a decisão da ANACOM, a proposta de aplicação de uma obrigação de oferta de referência Bitstream de fibra ótica, como a que consta do SPD, deve ser eliminada*” (p. 72).

Entendimento da ANACOM:

Quanto à questão do *bitstream* remete-se para o entendimento que sobre a matéria consta no n.º 72.

81. Quando ao período transitório durante o qual deverão continuar a vigorar as obrigações que se propõem suprimir:
- a. A **NOS** chama “*a atenção para a importância fundamental do aspeto, corretamente identificado na análise da ANACOM, relativo à necessidade de se assegurar um período de phase out, nunca inferior a 24 meses*”, tendo em conta que “*estas ofertas são usadas em casos extremos e, nessa medida, a criação de condições para manter o serviço ativo após a cessação das ofertas reguladas é um processo difícil e que requer uma elevada mobilização interna das equipas técnicas*” (p. 10);
 - b. A **ONI** refere o seguinte: “*o prazo de 24 meses preconizado pela ANACOM para eliminação das obrigações impostas à MEO ao abrigo da anterior decisão relativa à análise de mercado 3a e 3b ... poderá revelar-se insuficiente para a migração das soluções atuais instaladas em clientes... pelas seguintes razões: os contratos em vigor com clientes empresariais relativos a soluções de comunicações multi-site são celebrados por períodos de 36 e 48 meses e em alguns site a única tecnologia disponível é a rede ADSL da MEO, cujo acesso se encontra garantido em condições não discriminatórias e competitivas; a migração destes sites para soluções alternativas*

(LTE em local fixo ou fibra) dependerá sobretudo da existência de cobertura nesses locais e condições grossistas de acesso às mesmas, sendo que no primeiro caso serão as condições negociadas ao abrigo do acordo MVNO que em Portugal são infelizmente muito pouco competitivas, e no segundo caso dependerá da freguesia onde esse site se localize” (p. 14). Por estas razões, a ONI entende que “um prazo adicional de, no mínimo, 6 meses..., é necessário para a garantia de continuidade de prestação de serviços aos clientes atuais” (p. 15);

c. A **Vodafone** “reitera os comentários relativos à desregulação da oferta ORALL”, considerando que “a proposta da ANACOM de proceder à desregulação com um período transitório de 24 meses vem colocar em causa todos os planos de investimento dos operadores e criará constrangimentos a clientes finais... na sua larga maioria clientes empresariais com uma dimensão considerável”. Desta forma, a “eliminação da oferta ADSL PT com um período transitório não inferior a 5 anos deixará os clientes em causa sem alternativa retalhista, levando, no limite, à impossibilidade de prestação de serviços até ao término do período contratual, com graves consequências para os utilizadores finais envolvidos” (p. 9).

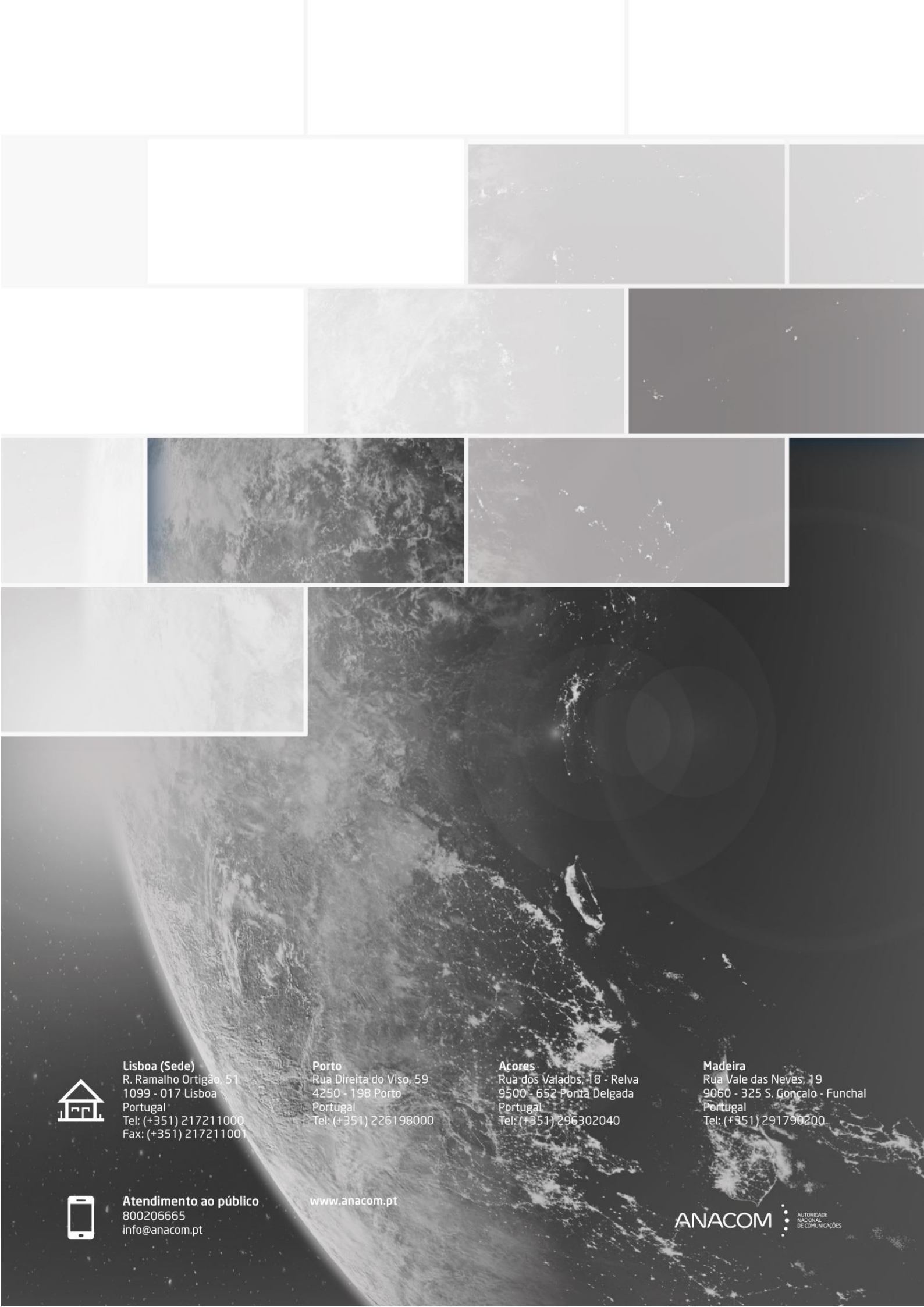
Entendimento da ANACOM:

A ANACOM reconhece poderem existir constrangimentos práticos associados à supressão desta obrigação. Por este motivo, a ANACOM definiu um período transitório de 24 meses até à supressão da obrigação em causa. Considera-se que este prazo é suficiente, não se justificando prolongá-lo, tendo em conta o universo e a tendência de evolução do número de acessos abrangidos e o facto de o mercado em causa já não ser suscetível de regulação *ex ante*.

4. Conclusão

82. Na sequência dos contributos recebidos no âmbito do procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados e da análise desses contributos, a ANACOM considera que devem ser alteradas algumas das disposições constantes do SPD originalmente colocado em consulta pública e audiência prévia dos interessados, já assinaladas nos entendimentos desenvolvidos no presente relatório.
83. Assim, para além da inclusão de referências ao procedimento de audiência prévia e de consulta pública, de alterações de natureza editorial e da correção de eventuais lapsos ou erros que foram detetados, a ANACOM fará as seguintes alterações no projeto de decisão:
- a) Atualização, sempre que possível, da informação utilizada, nomeadamente a informação sobre cobertura de redes (e planos de cobertura);
 - b) Introdução de uma síntese das pronúncias sobre a metodologia de verificação do princípio de orientação para os custos dos tarifários da ORAC e ORAP e referência ao futuro SPD sobre a matéria. Tendo em conta os contributos recebidos, a ANACOM elaborará um sentido provável de decisão específico sobre esta matéria, que inclua propostas concretas e informação mais detalhada;
 - c) Alteração das secções sobre concorrência potencial nos capítulos referentes aos mercados retalhista em banda larga e acesso local grossista num local fixo, considerando que nas Áreas B-NOS e B-NOWO existe concorrência potencial;
 - d) Atendendo a que, em comparação com a VULA, o ODF *unbundling* não envolve encargos adicionais para eventuais beneficiários e, simultaneamente, implica menores encargos de implementação para o operador com PMS, promover-se-á a substituição da primeira solução pela segunda no projeto de decisão;
 - e) Esclarecimento sobre o carácter “regional” e “local” da oferta *bitstream*, e alteração do período de disponibilização da oferta;
 - f) Alteração do prazo de disponibilização, pelo operador com PMS, da oferta regulada de fibra ótica, de 3 para 6 meses;
 - g) Eliminação da imposição de uma obrigação de acesso a fibra escura ponto-a-ponto sem *splittagem* no âmbito do mercado 1;

- h) Eliminação da secção sobre imposição de obrigações de acesso grossista às redes de cabo, tendo em conta que se considerou que existia concorrência potencial.



Lisboa (Sede)
R. Ramalho Ortigão, 51
1099 - 017 Lisboa
Portugal
Tel: (+351) 217211000
Fax: (+351) 217211001

Porto
Rua Direita do Viso, 59
4250 - 198 Porto
Portugal
Tel: (+351) 226198000

Açores
Rua dos Valados, 18 - Relva
9500 - 652 Ponta Delgada
Portugal
Tel: (+351) 296302040

Madeira
Rua Vale das Neves, 19
9060 - 325 S. Gonçalo - Funchal
Portugal
Tel: (+351) 291790200



Atendimento ao público
800206665
info@anacom.pt

www.anacom.pt

ANACOM

AUTORIDADE
NACIONAL
DE COMUNICAÇÕES