



**Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.**

**7 de julho de 2023**

**Resposta ao sentido provável de decisão relativo à análise dos mercados de acesso a infraestruturas físicas, acesso local grossista num local fixo e acesso central grossista num local fixo**

**Versão Não Confidencial**



A Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (“Vodafone” ou “Empresa”), com sede social na Avenida D. João II, n.º 36, 8.º Piso, Parque das Nações, 1998-017 Lisboa, vem, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 121º e 122º do Código do Procedimento Administrativo, pelo presente, pronunciar-se sobre o *sentido provável de decisão relativo à análise dos mercados de acesso a infraestruturas físicas, acesso local grossista num local fixo e acesso central grossista num local fixo* (adiante “SPD”).

Os comentários ora tecidos constituem a posição da Vodafone sobre o SPD, podendo sofrer alterações em virtude dos desenvolvimentos de mercado ou de novas decisões ou projetos de decisão que a ANACOM venha futuramente a aprovar neste contexto ou noutro com ele direta ou indiretamente relacionado.

Nesta medida, a Vodafone reserva-se o direito de alterar ou retificar a posição refletida no presente documento no que respeita às matérias aqui tratadas ou quaisquer outras com elas relacionadas.

A Empresa começa por saudar a ANACOM pela elaboração do SPD, uma vez que peca por tardia uma revisão holística dos mercados revelantes no âmbito do setor das comunicações eletrónicas.

Todavia, não poderá deixar de tecer comentários no que concerne a diversos aspetos presentes no SPD, que se elencam de seguida.

## **1. Mercado Grossista De Acesso A Infraestruturas Físicas**

### **1.1. Sobre a definição do mercado**

Considerando a necessidade de estimular o desenvolvimento de redes por parte de operadores alternativos, a Vodafone entende a necessidade de criação e autonomização do mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas. Com efeito, apesar dos inúmeros benefícios para o mercado da criação de acesso regulado às infraestruturas passivas do incumbente, o mero acesso à infraestrutura passiva do incumbente não é suficiente, em alguns casos, para incentivar de forma capaz a instalação de redes alternativas por parte dos operadores, pelo que a Empresa aplaude o estudo e implementação de novos objetos de



regulação que permitam reduzir as barreiras à existência de concorrência em diversas zonas do país.

## **1.2. Sobre a manutenção das obrigações relativas à ORAC/ORAP**

No âmbito deste mercado, à semelhança da avaliação feita em 2017 relativamente ao mercado de acesso local grossista num local fixo, o poder de mercado significativo é manifesto no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas.

Ao possuir a única infraestrutura ubíqua no território nacional e sendo o maior detentor de infraestruturas (a nível de condutas e postes) do mercado, a MEO tem todo o interesse na falta de regulação para poder impor barreiras à instalação de redes por parte de operadores alternativos. Ademais, atenta a integração vertical da MEO, a sua presença no ramo retalhista em simultâneo com a sua atividade grossista cria-lhe um incentivo direto para dificultar o acesso a operadores alternativos, pela vantagem concorrencial que tal lhe garante.

Finalmente, atento o enorme investimento necessário à replicação da rede de condutas e postes da MEO por parte de operadores alternativos, é notório que este cenário não se venha a alterar num futuro próximo.

Pelos motivos apresentados, é fundamental manter a regulação do acesso a condutas e postes – com todas as ferramentas regulatórias que visem garantir concorrência e um *level playing field*. Tal é necessário devido à inviabilidade de replicação da mesma infraestrutura pelos concorrentes e à hegemonia da presença da MEO por comparação a outras ofertas existentes (ex: E-Redes e IP Telecom).

Assim, apesar dos mecanismos criados pelo Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, é notório que os mesmos não são suficientes para assegurar um acesso equitativo e eficaz (e com a devida fiscalização) às infraestruturas do incumbente, atento o seu PMS.

Em suma, a Empresa 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.

Relativamente às opções de implementação da obrigação de controlo de preços e de contabilização de custos referidas nas páginas 184 e ss. do SPD, a ser alvo de decisão posterior, a Empresa 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-se essencial referir que a verificação do cumprimento do princípio de orientação dos preços dos serviços aos custos da sua prestação deve ser 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.

## **2. Mercado De Acesso Local Grossista Num Local Fixo**

### **2.1. Acesso ao lacete local em cobre**

Ainda que o acesso regulado ao cobre através da oferta ORALL tenha sido fundamental para gerar competitividade no mercado, a Vodafone não pode deixar de reconhecer que o recurso a esta tecnologia conheceu uma queda acentuada.

A própria MEO reconhece esta tendência, sendo que tem vindo a notificar os beneficiários com a antecedência devida da desativação de centrais locais ou de pontos de acesso. Tal como é conhecimento da própria ANACOM, a MEO comunicou aos beneficiários a intenção de implementar e concluir um plano de *phase out* desta tecnologia até 2027.

Pese embora esta realidade, a oferta ORALL ainda reveste uma relevância significativa, sendo que a Vodafone ainda mantém contratualizados **[IIC] [FIC]** cujo serviço é prestado com base nesta oferta.

Por outro lado, os acessos ORALL poderão encontrar-se em zonas cuja implementação de redes alternativas é mais dificultada, como é o caso dos centros históricos, onde a Vodafone ainda tem clientes com base nestas ofertas. Nestes casos, nem chega a estar em causa uma questão de rentabilidade económica, mas a presença de obstáculos jurídicos à implementação de alternativas que não pressupõem a utilização da oferta.

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 e no segmento empresarial, não só existem contratos de duração superior a 24 meses, como a migração da tecnologia reveste-se de uma maior complexidade - dada a importância das especificações de rede para que se possa cumprir os níveis de serviço acordados e as alterações que terão de ser efetuadas do lado do cliente.

Atentas estas dificuldades, de modo a oferecer alternativas aos seus clientes e a cumprir os seus compromissos contratuais, os operadores contam com o prazo de desativação final gizado pelo plano de *phase-out* da MEO ou, pelo menos, com a notificação prévia com uma antecedência de 5 anos para a desativação de centrais locais ou pontos de acesso.

Através da 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 cujo serviço pressupõe o acesso a estas ofertas. 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.

## **2.2. Acesso grossista a fibra**

No que toca ao acesso grossista regulado a fibra ótica do Grupo Altice (leia-se, nomeadamente, da MEO, da FastFiber e da Fibroglobal), a Vodafone saúda a criação de uma oferta de serviços Bitstream, VULA e FOE nas freguesias referidas.



Com efeito, 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 avizinando uma mudança desta realidade.

Por estes motivos, iniciativas como o concurso das “áreas brancas” e incentivos ao desenvolvimento de alternativas retalhistas para clientes finais em freguesias remotas representam uma oportunidade para a concretização de um *level playing field* nestas regiões que conhecem um nível reduzido de concorrência, com variadas externalidades positivas para os clientes finais.

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. Sem prejuízo de uma análise detalhada aquando do lançamento da oferta (para efeitos de recolha de contributos), a Empresa deixa desde já as considerações que considera relevantes.

No que respeita aos serviços necessários à concretização de um acesso regulado a lacete de fibra ótica das empresas do Grupo Altice, a Vodafone deve realçar a importância da criação de uma oferta de referência que seja completa no tipo de produtos que oferece. Assim, apesar de saudar a ANACOM pela necessidade de previsão dos serviços Bitstream, VULA e FOE nas freguesias referidas, não pode deixar de lembrar 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.

Quanto à viabilidade económica necessária à utilização efetiva da oferta Bitstream ou VULA, 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.

A criação de uma obrigação de não discriminação na vertente de Equivalência de Outputs, tal como proposto pela ARN, é bastante criticável. Ainda que conheça um âmbito geográfico relativamente reduzido, 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.

No que toca à imposição da obrigação de controlo de preços, a Vodafone não pode deixar de manifestar a sua preocupação. Com efeito, a única forma de promover uma oferta regulada no mercado é através da concretização eficaz da obrigação de controlo de preços, de modo a que o operador regulado esteja impedido de praticar o preço que entender – caso contrário, poderá vedar o acesso à sua infraestrutura através de preços excessivos.

Ao apenas impor a prática de preços ‘justos e razoáveis’, a ANACOM dá precisamente essa liberdade às empresas do Grupo Altice, uma vez que a formulação dada a esta obrigação não implica, de forma concreta, uma contenção de custos que leve a um *level playing field*, objetivo último das ferramentas regulatórias previstas na Lei das Comunicações Eletrónicas. No sentido provável de decisão, a ARN refere que *[C]aso se impusesse a obrigação de orientação de preços para os custos no acesso grossista à fibra ótica das empresas do Grupo Altice na Área B-MEO ou, em alternativa caso se impusesse um teste de replicabilidade económica, e dependendo da metodologia de custos aplicada, os preços das ofertas retalhistas disponibilizadas nestas áreas (onde os custos são superiores) poderiam aumentar.* Apesar de a Vodafone reconhecer que os custos associados à implementação de redes de comunicações eletrónicas sejam 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.

As incongruências trazidas pela criação de preços ‘justos e razoáveis’ na oferta a criar são especialmente notórias no caso da fibra ótica escura (“FOE”). Neste sentido, 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:

- Acessos por via da oferta ORAC, com preços orientados para os custos e apenas disponíveis na falta de capacidade de condutas;
- Acessos por via da nova oferta regulada, com preços justos e razoáveis e independentemente da capacidade disponível.

Assim, no entender da Vodafone, apenas se concretizará uma obrigação de controlo de preços através da 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.

Numa nota final, relativamente à relação entre a oferta a criar pelas Empresas do Grupo Altice e as obrigações propostas para o mercado de acesso grossista a infraestruturas físicas analisado anteriormente, a Empresa considera útil referir 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.

Adicionalmente, uma vez que os preços da oferta a ser criada pelo Grupo Altice poderão não ser orientados para os custos - algo com que a Vodafone não concorda, devendo ser aplicado o princípio dos preços 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. Caso contrário, havendo uma redução do âmbito geográfico da ORAC e da ORAP nestas freguesias, os beneficiários ficarão limitados à utilização da fibra ótica do Grupo Altice, cujas condições poderão ser menos favoráveis e, no limite, irão desincentivar o investimento em redes alternativas de última geração, perpetuando a monopolização das redes de fibra ótica nestas regiões.





### **3. Mercado De Acesso Central Grossista Num Local Fixo Para Produtos De Grande Consumo**

No que concerne à supressão das obrigações regulatórias subjacentes à oferta Rede ADSL PT, a Vodafone reitera os seus comentários relativos à desregulação da oferta ORALL, com as devidas adaptações.

Existindo um plano de *phase-out* da rede de cobre até 2027 e a possibilidade de a MEO proceder ao desmantelamento de centrais com um pré-aviso de 5 anos, 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, especialmente no segmento empresarial.

Apesar da sua dimensão ter vindo a ser cada vez mais reduzida, a Vodafone ainda presta serviços a **[IIC] [FIC]** com base na oferta, estando em causa, na sua larga maioria, clientes empresariais com uma dimensão considerável. Uma eliminação da oferta ASDL PT com um período transitório não inferior a 5 anos deixará os clientes em causa sem uma alternativa retalhista e, no limite, poderá levar à impossibilidade de prestação de serviços até ao término do período contratual, com graves consequências para os utilizadores finais envolvidos.