

Exmo. Senhor
Dr. Álvaro Dâmaso
Presidente do Conselho de Administração da
Autoridade Nacional de Comunicações
ICP - ANACOM
Av^a José Malhoa, 12
1099-017 LISBOA

Lisboa, 27 de Outubro de 2003

Assunto: Posição da APRITEL sobre a 2^a fase da consulta pública relativa à definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações

Na sequência do contributo transmitido em Julho de 2003 sobre a primeira consulta pública promovida pela ANACOM referente à definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações, vem por este meio a APRITEL reforçar a sua posição sobre esta matéria que, dada a sua natureza, assume elevada importância no quadro da promoção do desenvolvimento do mercado das comunicações electrónicas em Portugal.

Deste modo, apresenta-se em Anexo o contributo da APRITEL sobre a 2^a fase de consulta pública, onde são identificados em particular os serviços a considerar nos mercados objecto de análise (7, 13, 14 e 11 e 12), os principais problemas existentes e as medidas regulatórias específicas que no entender da Associação são essenciais para a prossecução dos objectivos emanados do novo quadro regulamentar e constituem o elemento nuclear destas análises.

Por último e no que respeita ao modo como o processo associado à implementação do novo quadro regulamentar para as comunicações electrónicas se encontra a ser conduzido, reitera nesta oportunidade a APRITEL as preocupações que advêm da



Associação dos Operadores de Telecomunicações

incerteza provocada por não se ter neste momento indicação clara sobre o “*timing*” de conclusão das diversas análises de mercado e subsequentes medidas regulatórias que a ANACOM pretende implementar.

Com os melhores cumprimentos,

Pedro Norton de Matos
Presidente da Direcção



Associação dos Operadores de Telecomunicações

**POSIÇÃO DA APRITEL
SOBRE A 2ª FASE DA
CONSULTA PÚBLICA RELATIVA À
DEFINIÇÃO DE MERCADOS RELEVANTES,
AVALIAÇÃO DE PMS
E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES**

1. COMENTÁRIOS GERAIS

Tendo em conta que a realização de análises de mercado pela ANACOM é uma obrigação que decorre do novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas e que o resultado das mesmas terá naturalmente implicações no nível de desenvolvimento dos diferentes serviços de comunicações, **reitera a APRITEL as suas preocupações no tocante a:**

- Não conhecimento até ao momento do **calendário** que a ANACOM entende seguir, nomeadamente:
 - data de lançamento das consultas públicas relativas aos mercados ainda não analisados;
 - data de apresentação das conclusões sobre as consultas efectuadas e respectiva posição da ANACOM;
 - data de adopção de projectos de decisão sobre as medidas regulamentares específicas.

- **Atrasos que obviamente este processo se encontra a ter em Portugal** onde só passados cerca de 3 meses após o lançamento da 1ª consulta pública é que foi lançada uma 2ª sendo que ainda não foram apresentadas quaisquer conclusões e posição da ANACOM sobre os agrupamentos analisados nessa 1ª consulta (veja-se em contrapartida o exemplo do Reino Unido onde o seu Regulador já realizou várias consultas, tendo mesmo já sido notificadas à Comissão e por ela aprovadas, com um número restrito de comentários e sem impacto nas respectivas conclusões, um conjunto alargado de projectos de medidas a aplicar em diferentes mercados).

- **Adopção da mesma metodologia já utilizada na 1ª consulta pública** - apresentação de uma lista extensiva de questões demasiado abertas e que resulta da apresentação em abstracto das análises a desenvolver.

A situação actual é susceptível de criar uma incerteza a nível regulatório com prejuízo para todos os operadores e prestadores de comunicações electrónicas e para os consumidores em geral.

2. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Nesta secção apresenta-se o contributo da APRITEL para a 2ª fase de consulta pública sobre a definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações. Conforme já efectuado na resposta à 1ª fase da consulta não será dada uma resposta circunstanciada à totalidade das questões incluídas, nomeadamente sobre as metodologias e indicadores de análises do mercado que interessam essencialmente à ANACOM e que em qualquer caso os Associados desta Associação poderão querer apreciar de forma mais detalhada. Deste modo, o contributo da APRITEL centra-se na apresentação da posição da Associação em três aspectos que consideramos assumir maior relevância, nomeadamente:

- Mercados/serviços adicionais a incluir nos agrupamentos em análise;
- Principais problemas/práticas anti-concorrenciais associados aos serviços em análise
- Medidas regulatórias específicas adicionais a considerar nas análises de mercado

Este contributo é apresentado sem prejuízo, naturalmente, de outras propostas que possam decorrer de um exame aprofundado das análises de mercado que se aguardam e das posições concretas nelas expressas pela ANACOM e do próprio levantamento detalhado, que não poderá deixar de fazer, de todas as medidas regulatórias em vigor e dos mercados envolvidos e operadores por elas visados.

2.1. Mercados/serviços adicionais a incluir nos agrupamentos em análise

Desde logo importa realçar a forte interrelação entre o mercado dos circuitos alugados e os relativos à OLL e aos acessos de banda larga, sendo que a rentabilidade dos serviços baseados nas ofertas grossistas relativas aos segundos

depende também da capacidade que os respectivos prestadores tiverem de apresentar ofertas retalhistas competitivas no mercado dos circuitos alugados.

Assim sendo reconhece-se que os circuitos alugados e a OLL não estão no mesmo mercado dado que, tanto pela oferta como pela procura, não são substitutos, na medida em que um operador que alugue um lacete no âmbito da ORALL tem de fazer investimentos adicionais para que se encontre em pé de igualdade com um operador que alugue um circuito alugado à PTC. No entanto, a ORALL pode ser vista como um input para a oferta de circuitos alugados (um mercado grossista desse mercado), pelo que a análise não deve ser cega a essa relação.

Nomeadamente, dever-se-á garantir que em termos do mercado de acesso desagregado ao lacete local são colocadas obrigações ao operador com PMS no sentido de assegurar condições de concorrência nos mercados a jusante, tanto a nível de qualidade de serviço (reparação, instalação, etc.) como de preços, havendo que assegurar o rigoroso cumprimento do princípio da não discriminação no âmbito das medidas regulatórias específicas a implementar.

Por outro lado, não existe em Portugal nenhum serviço grossista de acesso em banda larga que possa ser visto como substituto da oferta grossista de circuitos alugados. Ora, tal sucede não por impedimento técnico mas por opção comercial do operador histórico. Veja-se o caso do mercado inglês, onde a oferta de interligação ATM contempla a tecnologia CBR ("*constant bit rate*") permitindo a oferta de circuitos alugados e onde existem (tal como na Bélgica e Itália, pelo menos) ofertas grossistas de tecnologia SHDSL.

2.1.1 Serviços de circuitos alugados

O documento de consulta apresenta um agrupamento específico sobre os serviços de circuitos alugados, englobando os mercados 7 (retalhista - conjunto mínimo de linhas alugadas), 13 (grossista - segmentos terminais de linhas alugadas) e 14 (grossista - segmentos de trânsito de linhas alugadas). Sobre estes mercados, defende a APRITEL:

a) A consideração no agrupamento dos circuitos alugados não só das linhas com capacidade inferior ou igual a 2 Mb/s mas também de débitos mais elevados

De facto, existindo uma situação de “quase monopólio” do operador incumbente das linhas alugadas com capacidades superiores a 2 Mb/s, decorrente da detenção de cerca de 95% dos acessos directos aos clientes e consequente controlo dos troços terminais de todos os débitos, considera a APRITEL que se justifica plenamente a inclusão destas no agrupamento em análise, sendo que tal permitirá controlar para todos os débitos os preços de retalho praticados com vista a prevenir práticas de esmagamento de margens neste mercado.

Note-se que tal medida não atenta com o disposto no novo quadro regulamentar onde se encontra prevista a possibilidade de as Autoridades Reguladoras Nacionais, face às análises que se encontram obrigadas a realizar concluíam ser necessário e proporcional considerar uma extensão dos serviços incluídos nos mercados da Recomendação.

A necessidade desta medida é reforçada pela ausência de uma verdadeira oferta grossista de circuitos alugados em Portugal, ao contrário do que sucede noutros países (como no Reino Unido, com as chamadas PPC’s) estando implementado por outro lado um regime de descontos não orientado para os custos e susceptível de beneficiar as empresas associadas do operador incumbente.

b) A consideração neste agrupamento não só das linhas alugadas “tradicionalis” mas também de todas as tecnologias que permitem a transmissão simétrica e dedicada de comunicações ponto a ponto

Da análise aos diferentes critérios, é notória a existência de substituíbilidade da oferta e da procura entre circuitos alugados e tecnologias ditas “simétricas” (ex: SHDSL), pelo que se considera necessário, face até às condições de custos associadas às mesmas, considerar no agrupamento em análise este tipo de tecnologias.

c) A consideração nos mercados 13 e 14 do acesso (“backhaul”) a estações de cabos submarinos

A total dominância que o operador incumbente apresenta nesta matéria e a política de bloqueamento que tem seguido, justifica a necessidade de consideração nos mercados 13 e 14 do acesso (“backhaul”) a estações de cabos submarinos.

Ainda no que respeita à definição dos mercados entende a APRITEL que face à posição de dominância que o operador incumbente detém nos vários serviços constantes deste agrupamento, nomeadamente nos respectivos troços terminais/locais não será necessário contemplar diferenciações geográficas, devendo antes ser analisado o agrupamento a nível nacional.

Convirá ainda não esquecer a problemática específica dos **circuitos de interligação** , que não podendo continuar a ter tratamento idêntico ao dos circuitos de retalho, justificarão uma análise de mercado e medidas regulatórias específicas e/ou integradas num mercado grossista de circuitos alugados. Por outro lado, a continuada utilização de **acessos primários RDIS** no acesso aos ISP’s para chamadas em regime de “*dial up*” justifica também a sua inclusão na análise dos circuitos de interligação, uma vez que os acessos RDIS assumem, neste caso, essa função.

2.1.2 Desagregação do lacete local e serviços de banda larga

Este agrupamento apresentado no capítulo 6 da consulta refere-se aos mercados 11 (grossista – fornecimento de acesso desagregado ao lacete local) e (grossista – fornecimento de acesso em banda larga), considerando a APRITEL essencial:

a) A inclusão no mercado 12 do acesso de banda larga (modem de cabo) em redes de TV por cabo

De facto e embora se reconheça que nalgumas zonas do país este tipo de acesso e o DSL não co-existem e/ou consubstanciam ofertas retalhistas com algumas características distintas, não se pode ignorar a existência de

substituibilidade em largas zonas do país, quer em termos de preços quer de funcionalidades e de indícios de coordenação comercial entre as ofertas de banda larga do operador incumbente quer sejam suportadas em redes de TV por cabo ou em acessos DSL. Atendendo à especificidade do mercado português entende-se ser amplamente justificada à partida, quer a análise conjunta quer a consideração no mesmo mercado das 2 ofertas.

b) A consideração do mercado retalhista do acesso de banda larga em locais fixos das redes telefónicas e de cabo (incluindo ADSL e modem de cabo)

Dado o nível de dominância do operador incumbente no fornecimento de banda larga, entende-se justificar-se a consideração não só a nível grossista do acesso em banda larga mas também a nível retalhista com vista a estabelecer condições que permitam o desenvolvimento da concorrência na oferta deste tipo de serviços.

2.2. Principais problemas/práticas anti-concorrenciais associados aos serviços em análise

Tendo em conta a proposta de serviços a incluir nos agrupamentos em análise, e em complemento das considerações expressas no início do ponto 2.1.1 realça a APRITEL os seguintes problemas/práticas anti-concorrenciais existentes:

2.2.1. Serviços de circuitos alugados

- Falta de transparência nos níveis de qualidade de serviço oferecidos a empresas ou subsidiárias do Grupo do operador incumbente relativamente aos restantes operadores (prazos de fornecimento, de reparação de avarias, etc);
- Política de descontos de quantidade não orientada para os custos e que beneficia as empresas do Grupo do operador incumbente;
- Ausência de uma oferta grossista com tarifário adequado;

- Margens reduzidas entre os preços de retalho e os preços grossistas;
- Ausência de condições de co-instalação para acesso a estações de cabos submarinos e preços excessivos do serviço de “backhaul”;
- Inexistência de qualquer oferta pública relativamente a algumas tecnologias de transmissão simétrica, nomeadamente SHDSL.

2.2.2 Desagregação do lacete local e serviços de banda larga

- Falta de transparência nos níveis de qualidade de serviço oferecidos a empresas ou subsidiárias do Grupo do operador incumbente relativamente aos restantes operadores;
- Campanhas e ofertas agregadas, implicando um esmagamento de margens e nalguns casos impossibilidade de replicação (ex: ADSL com SFT);
- Ofertas grossistas restritivas e limitadas, nomeadamente:
 - Rede ADSL PT: a actual oferta grossista de acesso ao débito apresenta limitações técnicas e restringe a capacidade dos seus beneficiários lançarem ofertas diferenciadas e inovadoras e controlarem a qualidade do serviço prestado, não abrangendo, ao contrário da generalidade dos países da União Europeia as verdadeiras opções de acesso ao débito como sejam as referidas como opções 1 e 2 no documento de consulta do ERG sobre esta matéria¹;
 - ORALL: o actual plano de gestão espectral limita os lacetes disponíveis para OLL sendo que o desenvolvimento do ADSL do operador incumbente poderá condicionar injustificadamente a disponibilidade de lacetes para a OLL;
- Ausência de acesso à rede de TV por cabo do operador incumbente, o que facilita a coordenação comercial das ofertas de retalho daquele operador nesta rede e na rede básica (ADSL).

2.3. Medidas regulatórias específicas adicionais a considerar nas análises de mercado

A determinação de medidas regulatórias específicas constitui um elemento essencial e determinante no futuro do sector e dos operadores. Como tal, a APRITEL considera que a ANACOM deverá dar especial atenção ao contexto específico que Portugal apresenta nalguns serviços e que necessariamente obrigarão à definição de medidas ex-ante mais exigentes.

Reiteram-se nesta oportunidade as propostas de medidas estruturais já avançadas pela APRITEL no contributo transmitido à 1ª consulta, nomeadamente: separação em entidades jurídicas distintas de actividades de “wholesale” das de retalho (nomeadamente a nível dos circuitos alugados e OLL) e alienação obrigatória da rede dominante de TV por cabo (conforme posição extensivamente desenvolvida em carta de 2003.10.03).

Para além das referidas medidas estruturais e sem prejuízo da manutenção de todas as que estão actualmente em vigor (a cuja elencagem a ANACOM deverá naturalmente proceder) salientam-se as seguintes:

2.3.1. Serviços de circuitos alugados

A nível grossista:

- Desenvolvimento de uma verdadeira oferta grossista, consubstanciada numa Oferta de Referência cobrindo os vários débitos (em princípio até 622 Mbit/s);
- Especificação de parâmetros de qualidade de serviço e compensações por incumprimento para os diversos serviços;
- Publicação de dados de qualidade de serviço efectivamente prestada por cada operador beneficiário;
- Fixação de um prazo de pré-aviso de 90 dias relativo a alterações a efectuar nas Ofertas grossistas;

¹ http://erg.eu.int/doc/publications/call_input_bitstream_access/call_for_input.doc

- Determinação de obrigação de disponibilização ao nível grossista das funcionalidades necessárias para o desenvolvimento de ofertas retalhistas e replicação das pertencentes a operadores com PMS, bem como obrigação da imediata disponibilização a nível grossista de todas e quaisquer tecnologias substitutas dos circuitos tradicionais (ex: SHDSL);
- Adopção de políticas de preços e descontos orientadas para os custos e que não beneficiem as empresas e subsidiárias do Grupo do operador incumbente;
- Obrigação de separação de contas ou mesmo de separação estrutural na oferta de circuitos alugados a nível grossista e retalhista (conforme acima referido).

A nível retalhista:

- Obrigação de publicação de todas as tarifas e outros termos e condições de fornecimento;
- Supervisão prévia de preços e, quando adequado, imposição de margens mínimas entre as ofertas de retalho e as respectivas ofertas grossistas, com total e inequívoca identificação das primeiras;
- Regulação específica, nomeadamente em termos da obrigação de não discriminação (esquemas de descontos, níveis de qualidade de serviço).

2.3.2 Desagregação do lacete local e serviços de banda larga

A nível grossista:

- Análise regulatória aprofundada dos preços da OLL em relação com os preços de outras ofertas grossistas (circuitos alugados e ADSL) de modo a prevenir esmagamentos de margens e garantir condições efectivas de concorrência nos mercados de retalho a jusante;
- Supressão das limitações ainda existentes na oferta de referência de acesso desagregado ao lacete local (nomeadamente em termos de níveis

de qualidade de serviço, limites nas compensações, plano de gestão espectral, serviço de transporte de sinal, sistema de informação para encomenda e provisão de lacetes);

- Imposição ao operador com PMS no mercado de acesso por ADSL da obrigação de lançar uma Oferta de Referência, com elementos mínimos definidos pela ANACOM, e após consulta prévia do mercado, à semelhança do verificado com a PRAI para a Internet "dial up";
- Alargamento no âmbito da referida Oferta de Referência das ofertas de acesso ADSL ao nível das opções de acesso ao débito, para outras alternativas descritas no documento de consulta do ERG sobre esta matéria, nomeadamente as opções 1 e 2 (acesso ao nível DSLAM e rede ATM com múltiplos pontos de interligação, mais próximos dos clientes finais);
- Controlo regulatório (nomeadamente a nível de preços) dos contratos de "peering" com os ISP's associados ao operador incumbente;
- Fixação da obrigação de evolução imediata para custos incrementais de longo prazo (LRIC) ou, na sua ausência, de aproximação às melhores práticas europeias e consideração de "price-caps" subsequentes;
- Especificação de parâmetros de qualidade de serviço e compensações por incumprimento para os serviços de "wholesale";
- Fixação de um prazo de pré-aviso de 90 dias relativo a alterações a efectuar nas Ofertas de Referência;
- Determinação de obrigação de disponibilização atempada ao nível grossista das funcionalidades necessárias para o desenvolvimento de ofertas retalhistas.

A nível retalhista:

- Obrigação de publicação de todas as tarifas e outros termos e condições de fornecimento das diversas ofertas retalhistas deste agrupamento de serviços;

- Supervisão prévia de preços e, quando adequado, imposição de margens mínimas (de 50%) entre as ofertas de retalho para acesso ADSL e respectivas ofertas grossistas, com total e inequívoca identificação das primeiras;
- Regulação específica, nomeadamente em termos da obrigação de não discriminação (esquemas de descontos, níveis de qualidade de serviço);
- Fixação de períodos de guarda (6 meses) para acções de recuperação de clientes (nomeadamente das ofertas de ADSL e dos clientes transferidos no âmbito da OLL), e definição da obrigação de, os operadores com PMS remunerarem a desactivação de clientes adquiridos em prazo inferior ao período de recuperação do custo de aquisição do cliente.

3. CONCLUSÃO

A APRITEL aguarda que, com a maior brevidade, se dê seguimento à actividade de análise dos mercados submetendo a consulta pública documentos mais elaborados e que já englobem projectos de identificação de PMS e as medidas aplicáveis a cada caso.

No quadro das medidas regulatórias a adoptar, a APRITEL chama a particular atenção da ANACOM para as propostas contidas neste seu contributo e que considera essenciais para a promoção de uma concorrência efectiva no sector das comunicações electrónicas em Portugal.

Neste contexto a APRITEL coloca-se à disposição para contribuir junto do Regulador Sectorial para a determinação de medidas eficientes, proporcionadas e claras que suprimam os entraves e práticas anti-concorrenciais já identificadas na resposta à 1ª fase de consulta e também apresentadas na presente comunicação.