



Exmo. Senhor  
Professor Dr. José Manuel Amado da Silva  
Presidente do Conselho de Administração  
da Autoridade Nacional de Comunicações  
Av. José Malhoa, 12  
1099-017 Lisboa

20098809 - 3 FEV. 2010

Assunto: Pronúncia do Grupo PT à consulta pública sobre a reavaliação dos mercados de circuitos alugados em Portugal

Ex.<sup>mo</sup> Senhor,

Em resposta à consulta pública do ICP-ANACOM, de 16 de Dezembro de 2009, sobre a reavaliação do mercado de fornecimento retalhista de circuitos alugados e mercados de fornecimento grossista dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados, o Grupo PT envia em anexo os seus comentários e contributos, bem como um estudo elaborado pela Roland Berger que complementa a argumentação apresentada.

Na resposta apresentada pelo Grupo PT encontram-se assinaladas as partes que deverão ser consideradas confidenciais, devendo o estudo da Roland Berger ser igualmente considerado confidencial.

Embora o Grupo PT não concorde totalmente com o projecto de decisão do regulador, saúda-se a circunstância de o mercado retalhista dos circuitos alugados deixar de ser objecto de regulação ex ante, reflectindo aliás a eliminação deste mercado da lista resultante da Recomendação 2007/879/CE.

Quanto aos mercados grossistas, o Grupo PT considera que o ICP-ANACOM desvaloriza, no âmbito do Projecto de Decisão, uma das principais premissas da sua decisão de 14.1.2009 relativa aos mercados de fornecimento grossista de acesso (físico) à infra-estrutura de rede



num local fixo e de fornecimento grossista de acesso em banda larga, em particular, a de que o mercado das comunicações electrónicas em Portugal apresenta características impares dada a forte presença das infra-estruturas de cabo, a presença de novas infra-estruturas alternativas e o desenvolvimento das soluções móveis.

Sendo certo que existe uma relação indirecta entre as soluções de banda larga e as soluções tecnológicas associadas ao *last mile*, já que se está perante soluções que concorrem para a oferta de produtos de elevado débito, o Grupo PT considera que o peso e pressão concorrencial exercidos pelas infra-estruturas da rede cabo não terão sido devidamente ponderados na delimitação quer dos mercados dos segmentos de trânsito, quer do mercado dos segmentos terminais.

Os comentários do Grupo PT em anexo têm como objectivo contribuir para uma melhor abordagem e reavaliação aos mercados dos circuitos alugados em Portugal, já que a proposta do ICP-ANACOM fica aquém do que parece ser exigido pela realidade actual do mercado e pelas perspectivas da sua evolução no curto e médio prazo.

Neste sentido, o Grupo PT gostaria de realçar as seguintes ideias fundamentais da sua pronúncia:

- As soluções Ethernet não devem ser incluídas no mesmo mercado relevante dos circuitos alugados. Existem funcionalidades de cada uma das soluções que são diferentes, em especial no que toca à latência, contenção, transparência e qualidade de serviço, que levam a que a substituíbilidade do lado da procura seja limitada, existindo clientes que seleccionam serviços com base nas tecnologias SDH/PDH porque valorizam as suas características distintivas.
- Também as diferenças de preços entre as soluções Ethernet e os circuitos alugados são substanciais. Embora se reconheça existir uma migração de tecnologias (semelhante à que ocorre da banda estreita para a banda larga), o diferencial de preços permite concluir que um cliente que utilize soluções Ethernet não adoptará uma solução SDH/PDH perante um aumento do seu preço entre 5 a 10% não



transitório, na medida em que continuaria sempre a compensar largamente manter a tecnologia Ethernet.

- Entende ainda o Grupo PT que, num cenário de inclusão da Ethernet no mesmo mercado que os circuitos alugados tradicionais, o ICP-ANACOM deveria então, pelo menos, proceder a uma segmentação em função do tipo de interface, o que levaria a um mercado retalhista dos circuitos tradicionais (SDH/PDH) e a um mercado retalhista das soluções Ethernet. A segmentação por interface propugnada deverá ser também acompanhada por uma segmentação em função da capacidade uma vez que existe uma clara quebra na cadeia de substituíbilidade dos circuitos de diferentes capacidades.
- Esta segmentação (por interface e capacidade) do mercado retalhista deverá ser estendida aos mercados grossistas dos segmentos terminais, na medida em que a procura neste mercado é uma procura derivada. Assim, o Grupo PT defende a segmentação geográfica do mercado de segmentos terminais, devendo o ICP-ANACOM ter em atenção as diferentes condições concorrenciais entre grandes centros empresariais e as restantes zonas do território nacional.
- No caso do mercado dos segmentos de trânsito, o Grupo PT entende que, na medida em que o ICP-ANACOM optou por definir um mercado fora da lista da Recomendação 2007, deveria ter começado por atender ao facto de vários operadores alternativos terem já uma extensa infra-estrutura de fibra óptica. Note-se que, desde 2004, a fibra óptica como rede de transporte cresceu 68% e, desde essa altura até final de 2009, os circuitos grossistas de trânsito solicitados pelos operadores alternativos registaram uma queda de 21%. Por outro lado, é importante ter em conta o papel da rede de transporte da ZON e da Cabovisão não só como fornecedores internos (a si próprios), mas igualmente como concorrência potencial (uma vez que são operadores que, sem investimentos significativos, podem entrar no mercado com muita facilidade). Finalmente, deve também ser considerado o facto de existirem no território nacional redes de fibra escura de empresas como a REN e a



Refer Telecom que podem configurar alternativas viáveis para o transporte simétrico de capacidade. Tais factos, concorrem para conclusões distintas das que constam do Projecto de Decisão, permitindo concluir pelo não cumprimento do teste dos 3 critérios para o mercado nacional.

- Tendo o ICP-ANACOM optado pela adopção da segmentação do mercado grossista de trânsito por Rotas C e Rotas NC, ainda assim, no entender da PT, a adopção do critério dos 3 operadores co-instalados não se encontra devidamente fundamentado. A este respeito, o Grupo PT teve a oportunidade de realizar o exercício para as rotas de trânsito onde só existem 2 *operadores co-instalados*, concluindo que a co-instalação de mais um operador no mercado não teve impacto significativo na queda dos circuitos de trânsito, tendo inclusivamente sido os dois primeiros operadores co-instalados os principais responsáveis pela queda, mesmo depois da co-instalação do 3.º. Este facto aponta para que as rotas de trânsito que interligam centrais locais, onde existem dois ou mais operadores co-instalados nos respectivos extremos, se comportem, em termos concorrenciais, de uma forma suficientemente homogénea, o que justifica que o critério erigido pelo ICP-ANACOM (três operadores co-instalados) seja reduzido para apenas dois.
- Quanto à imposição de obrigações nos referidos mercados, o Grupo PT tem profundas reservas quanto à compatibilidade do Projecto de Decisão com o artigo 55.º da LCE, que refere que a imposição de obrigações regulamentares deve, para além de obedecer ao chamado princípio da fundamentação plena, (i) ser adequada, proporcional e justificada, (ii) ser objectivamente justificável em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se refere, (iii) não originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade e (iv) ser transparente em relação aos fins a que se destina.
- Nesta óptica, julga-se que a imposição de uma obrigação de retalho-menos é manifestamente desproporcionada em face dos problemas que se pretende acautelar, tendo presente que é pacífico na literatura económica que aplicação de



uma regra "retalho-menos" e a imposição de obrigações de fornecimento provocam um claro desincentivo ao investimento, sendo aconselhável que a decisão sobre a imposição destas medidas seja precedida por um juízo aprofundado quanto ao balanço económico entre benefícios e prejuízos expectáveis que resultarão da sua aplicação.

- *In casu*, tal balanço não foi devidamente realizado porquanto obrigações de outra natureza, menos gravosas, serviriam para acautelar os principais problemas do mercado.

O Grupo PT confia que os seus comentários e contributos servirão para melhorar a intervenção regulatória nos mercados dos circuitos alugados, colocando-se, desde já, à disposição do ICP-ANACOM para a prestação de todos os esclarecimentos julgados necessários, bem como para a realização de uma reunião onde poderemos apresentar de um modo mais circunstanciado a posição por nós expressa quanto aos mercados de circuitos alugados.

Com os melhores cumprimentos,



**Resposta do Grupo PT  
à  
Consulta Pública sobre o**

**Projecto de decisão relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no mercado de fornecimento retalhista de circuitos alugados e nos mercados de fornecimento grossista dos segmentos terminais**

**Aprovada por deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM, em  
16 de Dezembro de 2009**



## **Resposta do Grupo PT à Consulta Pública sobre o**

**Projecto de decisão relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no mercado de fornecimento retalhista de circuitos alugados e nos mercados de fornecimento grossista dos segmentos terminais**

**Aprovada por deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM, em 16 de Dezembro de 2009**

### **Nota Introdutória:**

O presente documento, incluindo os respectivos Anexos, representa o contributo das empresas do Grupo Portugal Telecom a seguir identificadas (doravante “Grupo PT” ou somente “PT”) relativamente à consulta pública, aprovada por deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM de 16.12.2009 e lançada em 21.12.2009, respeitante ao Mercado de Fornecimento Retalhista de Circuitos Alugados e Mercados de Fornecimento Grossista dos Segmentos Terminais e de Trânsito de Circuitos Alugados, constituindo, assim, a pronúncia das seguintes entidades consideradas individualmente:

- (a) Portugal Telecom, SGPS, S.A.
- (b) PT Comunicações, S.A. (ou somente “PTC”)
- (c) PT Prime – Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A.
- (d) TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.

O Grupo PT não autoriza a publicação ou divulgação dos quadros, parágrafos, do teor dos Anexos e das demais informações que se encontrem assinaladas como confiden-



ciais, com a indicação de **IIC** - Início de Informação Confidencial e **FIC** – Fim de Informação Confidencial.

Importa ainda salientar que os presentes comentários e contributos tiveram em atenção a actual conjuntura do mercado e o quadro legal existente e não prejudicam a adopção de posições diferentes no futuro caso se alterem as condições subjacentes à presente pronúncia.



## ÍNDICE

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>7</b>
<b><i>INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DA RESPOSTA DO GRUPO PT</i></b>	<b>16</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>17</b>
<b>2. ESTRUTURA DA PRONÚNCIA DO GRUPO PT</b>	<b>18</b>
<b>3. A REVISÃO DA RECOMENDAÇÃO SOBRE MERCADOS RELEVANTES E O NOVO PACOTE REGULAMENTAR</b>	<b>20</b>
<b>4. O SERVIÇO DE CIRCUITOS ALUGADOS</b>	<b>25</b>
<b>5. A INFRA-ESTRUTURA DOS OPERADORES DE CABO</b>	<b>27</b>
<b><i>O MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS</i></b>	<b>31</b>
<b>6. INTRODUÇÃO: A EVOLUÇÃO DO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS</b>	<b>32</b>
<b>7. A EXPERIÊNCIA DAS AUTORIDADES REGULADORAS NACIONAIS</b>	<b>34</b>
<b>7.1. ESPANHA</b>	<b>35</b>
<b>7.2. ITÁLIA</b>	<b>36</b>
<b>7.3. HOLANDA</b>	<b>37</b>
<b>8. DEFINIÇÃO DO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS</b>	<b>38</b>
<b>8.1. DEFINIÇÃO DO MERCADO DO PRODUTO PELO ICP-ANACOM</b>	<b>39</b>
<b>8.1.1. ANÁLISES DE SUBSTITUIBILIDADE REALIZADAS PELO ICP-ANACOM EM 2005</b>	<b>40</b>
<b>8.1.2. NOVAS ANÁLISES DE SUBSTITUIBILIDADE REALIZADAS PELO ICP-ANACOM</b>	<b>42</b>
<b>8.2. COMENTÁRIOS E CONTRIBUTOS DO GRUPO PT</b>	<b>44</b>
<b>8.2.1. SOLUÇÕES ETHERNET VS. CIRCUITOS TRADICIONAIS</b>	<b>46</b>
<b>8.2.2. SEGMENTAÇÃO POR TIPO DE INTERFACE</b>	<b>58</b>
<b>8.2.3. SEGMENTAÇÃO POR CAPACIDADE</b>	<b>59</b>



8.3.	DEFINIÇÃO DO MERCADO GEOGRÁFICO	65
8.4.	SEGUE: CONCLUSÃO SOBRE A DEFINIÇÃO DO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS	67
9.	SUSCEPTIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO <i>EX ANTE</i> DO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS	68
10.	SUPRESSÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO RETALHISTA	71
	<b><i>OS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE TRÂNSITO DE CIRCUITOS ALUGADOS</i></b>	<b>73</b>
11.	INTRODUÇÃO	74
12.	A EXPERIÊNCIA DAS AUTORIDADES REGULADORAS NACIONAIS	74
12.1.	REINO UNIDO	75
12.2.	HOLANDA	80
13.	DEFINIÇÃO DOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE TRÂNSITO DE CIRCUITOS ALUGADOS	80
13.1.	INTRODUÇÃO	80
13.2.	DEFINIÇÃO DOS MERCADOS DO PRODUTO	82
13.2.1.	A QUESTÃO DAS INFRA-ESTRUTURAS DOS OPERADORES MÓVEIS	85
13.3.	DEFINIÇÃO DO MERCADO GEOGRÁFICO	86
13.3.1.	SEGMENTOS TERMINAIS	86
13.3.2.	SEGMENTOS DE TRÂNSITO	91
13.4.	SEGUE: CONCLUSÃO SOBRE A DEFINIÇÃO DOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DOS SEGMENTOS DE TRÂNSITO DE CIRCUITOS ALUGADOS	100
14.	SUSCEPTIBILIDADE DE REGULAÇÃO <i>EX ANTE</i> DOS MERCADOS GROSSISTAS DE CIRCUITOS ALUGADOS	103
14.1.	O MERCADO GROSSISTA DE FORNECIMENTO DE SEGMENTOS TERMINAIS	103
14.2.	O MERCADO GROSSISTA DOS SEGMENTOS DE TRÂNSITO	105
14.2.1.	O MERCADO GROSSISTA DOS SEGMENTOS DE TRÂNSITO CONSTITUÍDO PELAS ROTAS C	107
14.2.2.	O MERCADO GROSSISTA DOS SEGMENTOS DE TRÂNSITO CONSTITUÍDO PELAS ROTAS NC	112
14.3.	CONCLUSÃO: MERCADOS GROSSISTAS SUSCEPTÍVEIS DE REGULAÇÃO <i>EX ANTE</i>	116



<b>15. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE SEGMENTOS DE TRÂNSITO NAS “ROTAS NC”</b>	<b>117</b>
<b>16. OBRIGAÇÕES REGULATÓRIAS <i>EX ANTE</i> NOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE TRÂNSITO NAS “ROTAS NC”</b>	<b>122</b>
<b>17. SUPRESSÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO DE SEGMENTO DE TRÂNSITO NAS “ROTAS C”</b>	<b>127</b>
<b><i>CONCLUSÕES SOBRE OS COMENTÁRIOS E CONTRIBUTOS DO GRUPO PT</i></b>	<b>133</b>



## SUMÁRIO EXECUTIVO

Em 17.12.2007, a Comissão Europeia publicou a Recomendação 2007/879/CE, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulação *ex ante* (“Recomendação 2007”), que corresponde à versão revista da anterior Recomendação 2003/311/CE da Comissão.

Dos 18 mercados relevantes susceptíveis de regulação *ex ante* anteriormente definidos, a Recomendação 2007 eliminou 11, 6 dos quais a nível retalhista e cinco a nível grossista.

No que respeita aos mercados objecto da presente consulta pública, é conveniente ter presente que entre os mercados relevantes que foram eliminados da nova Recomendação 2007, constam o mercado retalhista de circuitos alugados (antigo Mercado 7) e o mercado grossista dos segmentos de trânsito (antigo Mercado 14), mantendo-se apenas na nova lista o mercado dos segmentos terminais (antigo Mercado 13).

O Projecto de Decisão agora submetido pelo ICP-ANACOM a Consulta Pública, embora conclua que o ***mercado retalhista dos circuitos alugados*** não é susceptível de regulamentação *ex ante*, vem, ainda assim propor a manutenção da regulação no ***mercado dos segmentos de trânsito*** (novo mercado 8) e em todo o mercado nacional dos segmentos terminais.

Ainda que o resultado final do Projecto de Decisão do ICP-ANACOM conduza a um alívio da carga regulatória para o Grupo PT face à situação actual, a verdade é que não só fica aquém das propostas da Comissão Europeia, como também, no entender do Grupo PT, ficam por extrair todas as consequências da evolução do mercado, em particular da separação (“*spin-off*”) da PT Multimédia – Serviços de Telecomunicações e



Multimédia, SGPS, S.A. (agora ZON Multimédia – Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S.A. (“ZON”) do universo do Grupo PT.

Na realidade, o ICP-ANACOM reconheceu, na decisão de 14.1.2009 relativa aos mercados de fornecimento grossista de acesso (físico) à infra-estrutura de rede num local fixo e de fornecimento grossista de acesso em banda larga, que o mercado das comunicações electrónicas em Portugal apresenta características ímpares dada a forte presença das infra-estruturas de cabo, a presença de novas infra-estruturas alternativas e o desenvolvimento das soluções móveis, que não se encontram totalmente vertidas no presente Projecto de Decisão.

Na opinião do Grupo PT, o Projecto de Decisão melhoraria substancialmente a abordagem adoptada se empreendesse uma análise detalhada da idoneidade da infra-estrutura dos operadores de cabo para oferecer soluções de capacidade de transmissão simétrica comparáveis com as oferecidas mediante circuitos alugados.

Entende ainda o Grupo PT que o Projecto de Decisão apresenta erros de análise e metodológicos que levam a conclusões incorrectas em diversos aspectos, dos quais se destacam a delimitação do mercado de produto (retalhista e grossista), o critério subjacente à definição de Rotas C e o não reconhecimento de que o território nacional não corresponde a um todo homogéneo no que se refere aos mercados de segmentos terminais de circuitos alugados.

No que se refere à delimitação do mercado de produto, tal como se demonstra detalhadamente no documento de resposta, não existe fundamento para incluir a Ethernet no mesmo mercado que os circuitos alugados. Por um lado, a neutralidade tecnológica não pode ser utilizada para suportar esta posição uma vez que existem assinaláveis diferenças de funcionalidades e de preço com um impacto significativo nas opções da procura.



Do ponto de vista funcional, enquanto que os circuitos alugados são um meio dedicado sem contenção nem partilha, nas soluções Ethernet a capacidade é partilhada e está dependente do congestionamento da rede. De igual modo, os circuitos alugados tradicionais são um canal permanente e transparente, ao passo que nas soluções Ethernet existe uma ligação lógica entre dois pontos mas o canal de comunicação é estabelecido através de multiplexagem estatística não determinista.

As diferenças assinaladas, entre outras que melhor se exploram no documento de resposta, levam a que pelo menos para algumas aplicações específicas usadas por um determinado conjunto de clientes, como os SANs (*Storage Area Networks*), os bancos ou os operadores móveis as soluções de circuitos alugados reúnam características que não se encontram presentes nas soluções Ethernet.

Também as significativas diferenças de preços não permitem colocar os circuitos tradicionais e soluções Ethernet no mesmo mercado de produto.

As diferenças de preço entre as duas tecnologias levam a que nas soluções de baixa capacidade as diferenças rondem os 59%, nas de média capacidade, os 23%, nas de alta capacidade, os 73%. Por si só, este facto demonstra que, ainda que se reconheça existir uma migração de tecnologias (semelhante à que ocorreu da banda estreita para a banda larga), o grande diferencial de preços permite concluir que um cliente que utilize soluções Ethernet não adoptará uma solução SDH/PDH perante um aumento de preço entre 5 a 10% não transitório das soluções Ethernet, na medida em que continuaria sempre a compensar largamente manter a tecnologia Ethernet.

Posto isto, entende o Grupo PT que a Ethernet não deve ser incluída no mesmo mercado relevante dos circuitos alugados.

Não obstante, caso o ICP-ANACOM, apesar dos argumentos apresentados, venha a entender existirem argumentos que lhe permitam incluir a Ethernet no mercado, deve



pelo menos proceder-se a uma segmentação em função do tipo de interface, o que levaria à definição de um mercado retalhista dos circuitos tradicionais (SDH/PDH) e a um mercado retalhista das soluções Ethernet.

A segmentação defendida deveria ser estendida aos mercados grossistas dos segmentos terminais na medida em que a procura neste mercado é uma procura derivada. A segmentação por tipo de interface foi a solução adoptada pela OFCOM, regulador do Reino Unido.

A ausência de substituíbilidade grossista directa entre tecnologias leva a que um hipotético monopolista que proceda a um aumento pequeno mas significativo de preço nos segmentos terminais Ethernet não verá o seu cliente grossista adoptar a tecnologia SDH/PDH dado que a mesma não permite oferecer serviços retalhistas de Ethernet e vice-versa.

O Grupo PT discorda igualmente da tese da substituíbilidade em cadeia dos circuitos até 1Gbps de capacidade, sustentada pelo ICP-ANACOM, e que leva à conclusão de que os circuitos até à referida capacidade se encontram todos no mesmo mercado.

Para fazer funcionar a aludida cadeia de substituíbilidade, o ICP-ANACOM parte do princípio de que o cliente do serviço de circuitos alugados procura não um mas dois circuitos de 2Mbps.

A experiência do Grupo PT quanto a esta matéria revela que muito raramente um cliente contrata mais do que um circuito de 2Mbps para o mesmo local, o que permitirá afirmar que a premissa base da análise da cadeia da substituíbilidade está inquinada por não ter correspondência com a realidade.

Por outro lado, e tendo presente que a procura de dois circuitos para o mesmo local é negligenciável, não parece ser totalmente consentâneo com o teste do SSNIP a inclu-



são de dois circuitos de uma dada capacidade para comparar com um outro circuito de outra.

O ICP-ANACOM parece pois assumir que os clientes deste serviço procuram mais capacidade, sem que tal resulte dos dados de que dispõe a PT a este respeito. Na realidade, não parece razoável assumir-se que um cliente que não tenha necessidade de aumentar a capacidade de que dispõe, confrontado com um aumento do preço entre os 5 e os 10%, decida aumentar a capacidade ao seu dispor para cinco vezes mais (e.g. se mudar de 2Mbps para 10Mbps) suportando o correspondente aumento dos preços que, tal como resulta da análise do ICP-ANACOM, é muito significativo.

Resulta da análise exposta no documento de consulta que as diferenças de preço entre circuitos de capacidades consecutivas rondam 1,5 a 2 vezes o preço do circuito com capacidade inferior.

Relativamente ao *mercado dos segmentos de trânsito*, o Grupo PT considera que na medida em que o ICP-ANACOM optou por definir um mercado fora da lista da Recomendação 2007, deveria ter sido tido em consideração o impacto a nível nacional do facto de vários operadores alternativos terem já uma extensa infra-estrutura de fibra óptica, que a fibra óptica como rede de transporte no país cresceu 68% desde 2004, e que desde essa altura até final de 2009, os circuitos grossistas de trânsito solicitados pelos operadores alternativos à PT registaram uma queda de 21%.

A consideração do papel da rede de transporte da ZON e da Cabovisão não só como fornecimento interno a si próprio mas igualmente como concorrência potencial (uma vez que são operadores que, sem investimentos significativos, podem entrar no mercado com muita facilidade) poderia conduzir conclusões distintas das que constam do Projecto de Decisão e permitir concluir pelo não cumprimento do teste dos 3 critérios para o mercado nacional.



Em todo o caso as redes de fibra escura de empresas como a REN e a Refer Telecom que podem ser utilizadas pelos operadores alternativos para constituir alternativas viáveis para o transporte simétrico de capacidade.

Em todo o caso, se, considerados estes factos, o ICP-ANACOM concluísse que o mercado não era homogéneo a nível geográfico, e que se justificava definir um mercado para as Rotas C e outro para as Rotas NC, ainda assim, no entender da PT, a adopção do critério dos 3 operadores não se encontra devidamente fundamentado.

O Grupo PT teve a oportunidade de realizar o exercício para as rotas/segmentos de trânsito onde só existem *dois operadores co-instalados*, permitindo-se concluir que a co-instalação de mais um operador no mercado não teve impacto significativo na queda dos circuitos de trânsito, tendo inclusivamente sido os dois primeiros operadores co-instalados os principais responsáveis pela queda, mesmo depois da co-instalação do 3.º

Significa isto que as rotas/segmentos de trânsito que interligam centrais locais onde existem dois ou mais operadores co-instalados nos respectivos extremos comportam-se, em termos concorrenciais, de uma forma suficientemente homogénea para justificar que o critério erigido pelo ICP-ANACOM (três operadores co-instalados) seja reduzido para apenas dois.

Relativamente à posição do ICP-ANACOM relativamente ao *mercado dos segmentos terminais*, além da já aludida exclusão da Ethernet e da necessidade de segmentação por capacidade, impõe-se, também aqui, o reconhecimento de que existem zonas geográficas com diferentes condições concorrenciais em virtude da existência de alternativas infra-estruturais, não podendo aceitar-se a conclusão plasmada no Projecto de Decisão, nos termos da qual o padrão de concorrência é globalmente homogéneo.



Na realidade, existe uma manifesta assimetria entre as condições concorrenciais dos grandes centros urbanos (e.g. Lisboa e Porto) e as do resto do território nacional, que deveria levar o ICP-ANACOM a definir mercados geográficos distintos para os segmentos terminais.

De acordo com os dados do Grupo PT, a queda dos segmentos terminais alugados pelos operadores alternativos ao Grupo PT foi significativamente diferente consoante o número destes operadores co-instalados nas centrais locais.

Assim, em centrais onde se encontravam até 2 operadores co-instalados a queda da procura foi de 18%. Nas centrais onde se encontravam 3 operadores co-instalados, a queda cifrou-se nos 47%. Nas centrais com 4 operadores, a queda atingiu os 64%<sup>1</sup>.

Os dados referidos sugerem que as condições de concorrência nas zonas correspondentes às áreas de central onde estão mais operadores são diferentes das restantes onde estão menos, devendo servir de ponto de partida para uma análise mais detalhada do ICP-ANACOM a este respeito.

Entende o Grupo PT que existem indícios de que as condições de concorrência no mercado dos segmentos terminais são distintas nos grandes centros urbanos, devendo por isso o ICP-ANACOM analisar mais detalhadamente a questão e ponderar uma segmentação geográfica do mercado.

***O Grupo PT não está também de acordo com a conclusão de que nos mercados dos segmentos de trânsito Rotas NC e nos mercados dos segmentos terminais continua a deter PMS.***

---

<sup>1</sup> As quedas apresentadas não incluem soluções Ethernet



Tal como se expôs, quanto aos *segmentos terminais*, no entender do Grupo PT a avaliação de PMS deverá ter como pressuposto um mercado onde não conste a Ethernet, segmentado por capacidade e por áreas geográficas distintas. Nessa medida, a avaliação de PMS realizada pelo ICP-ANACOM deverá ser corrigida tendo em atenção esta nova realidade para o mercado relevante.

No que se refere aos *segmentos de trânsito*, entende a PT que este mercado, no seu todo (portanto sem segmentação em “Rotas C” e “Rotas NC”) não preenche o «teste dos três critérios» e, nessa medida, qualquer avaliação de PMS parece-nos deslocada.

Todavia, ainda que nos referíssemos aos mercados de Rotas NC, definido com recurso ao teste dos 3 operadores co-instalados, refira-se que atendendo à demonstração efectuada de que as condições de concorrência nestes mercados não são significativamente distintas das registadas quando estão apenas 2 operadores, entende a PT que as considerações relativas à detenção de PMS deverão ser reformuladas a esta luz.

A reformulação das ditas considerações deve ter igualmente em linha de conta as quotas de mercado, considerando o fornecimento interno por parte de outros operadores, *maxime* os operadores de cabo.

No que se refere às *obrigações concretamente impostas às empresas do Grupo PT que actuam nestes mercados*, refira-se que o Grupo PT tem profundas reservas quanto à compatibilidade do Projecto de Decisão com as normas o artigo 55.º da LCE que refere que a imposição de obrigações regulamentares deve, para além de obedecer ao chamado princípio da fundamentação plena: (i) ser adequada, proporcional e justificada; (ii) ser objectivamente justificável em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se refere; (iii) não originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade e (iv) ser transparente em relação aos fins a que se destina.



Quanto à Ethernet, julga-se que os argumentos que militam a favor de que esta não possa ser incluída no mesmo mercado relevante que os circuitos alugados tradicionais são suficientes para concluir que a imposição de obrigações proposta pelo Regulador não respeita os critérios definidos nos artigos 55.º, n.º 3, e 66.º, n.º 2 da LCE.

Por outro lado, é pacífico na literatura económica que aplicação de uma regra “retalho-menos” e a imposição de obrigações de fornecimento provocam um claro desincentivo ao investimento. Como tal, a decisão sobre a imposição destas medidas deve ser precedida por um juízo aprofundado quanto ao balanço económico entre benefícios e prejuízos expectáveis que resultarão da sua aplicação. No fundo, é a própria compatibilização dos objectivos de regulação que está em jogo: por um lado, assegurar a inexistência de entraves à concorrência (artigo 5.º, n.º 2, al. b) da LCE) e por outro, encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas e promover a inovação (artigo 5.º, n.º 2, al. c) do mesmo diploma).

Nesta medida, o Grupo PT considera que não está suficientemente justificado pelo ICP-ANACOM a imposição de uma regra “retalho-menos”, nem a obrigação de fornecimento de acesso a circuitos Ethernet, pelo que se propõe a sua eliminação.



## **§ PARTE I**

### ***INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DA RESPOSTA DO GRUPO PT***



## 1. INTRODUÇÃO

1. Por deliberação de 16.12.2009, o Conselho de Administração do ICP — Autoridade Nacional de Comunicações (doravante “ICP-ANACOM”, “Autoridade” ou “Regulador”) aprovou o projecto de deliberação relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no mercado de fornecimento retalhista de circuitos alugados e nos mercados de fornecimento grossista dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados (doravante o “Projecto de Decisão”).
2. Nos termos do disposto nos artigos 8.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (doravante “Lei das Comunicações Electrónicas” ou somente “LCE”) e 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), o Projecto de Decisão foi submetido ao procedimento geral de consulta e a audiência prévia dos interessados em 21.12.2009 (doravante a “Consulta Pública”). Foi concedido aos interessados um prazo de trinta dias úteis para apresentação das respectivas pronúncias, com termo em 03.02.2010.
3. A presente pronúncia, incluindo os respectivos Anexos, traduz a posição comum das empresas do Grupo PT acima identificadas.
4. O objectivo desta resposta é essencialmente cooperar com o ICP-ANACOM para uma melhor reavaliação dos mercados dos circuitos alugados e assim contribuir para aperfeiçoar o sentido da intervenção regulatória apresentado ao mercado. Tem-se presente que a submissão a consulta pública dos projectos de decisão do ICP-ANACOM é uma das formas de permitir a participação dos respectivos destinatários no processo de formação da vontade administrativa, servindo, igualmente, para legitimar o exercício de funções públicas de cariz regulamentar.



## 2. ESTRUTURA DA PRONÚNCIA DO GRUPO PT

5. Em termos de estrutura da presente resposta, o Grupo PT entendeu como apropriado, por razões de clareza e de melhor compreensão dos seus comentários, dividir a pronúncia em partes distintas, embora interligadas.
6. Assim, após a presente secção introdutória e de enquadramento da resposta do Grupo PT ao Projecto de Decisão, começar-se-á por comentar o exercício desenvolvido pelo ICP-ANACOM a propósito da definição do *mercado retalhista de circuitos alugados* («**Parte II**»). Face às conclusões apresentadas por esta Autoridade a tal propósito — que, sem prejuízo de algumas sugestões de melhoria de abordagem, genericamente merecem o acordo do Grupo PT — justifica-se a reflexão, logo neste capítulo, da matéria atinente à supressão das obrigações regulamentares actualmente impostas no mercado retalhista (tratada pelo Regulador no Capítulo 6 do Projecto de Decisão).
7. O Grupo PT julga que desta forma ficar-se-á, por um lado, com uma percepção mais sistematizada do sentido de decisão do ICP-ANACOM a propósito do mercado retalhista de circuitos alugados e, por outro, será mais fácil expor a posição comum das empresas do Grupo PT.
8. Resultam igualmente desta Parte II as posições do Grupo PT quanto ao tema da delimitação do mercado de produto, em particular quanto à proposta do Regulador de inclusão da oferta Ethernet no mercado e da não distinção das diferentes soluções existentes no mercado, tendo em conta as características tecnológicas, as respectivas funcionalidades e a capacidade de transmissão e preços oferecidos.
9. Seguidamente passa-se à análise do exercício do Regulador a propósito *dos mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito dos circuitos alugados* («**Parte III**»). Nesta parte considerar-se-á a definição proposta pelo ICP-ANACOM para os referi-



dos mercados, a avaliação respeitante à existência de Poder de Mercado Significativo (PMS) e a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações (Capítulos 4 a 6 do Projecto de Decisão).

10. Ao longo da presente pronúncia, o Grupo PT procurará — quando se justifique — estabelecer um paralelo com as práticas adoptadas pelas Autoridades Reguladoras Nacionais (“ARN”) de outros Estados-Membros da União Europeia, no que toca à definição e análise do mercado dos circuitos alugados.
11. Por fim, dedica-se uma parte final da presente resposta a uma apresentação sumária e concludente dos comentários e contributos do Grupo PT à presente Consulta Pública («**Parte IV**»).
12. Não obstante esta divisão lógica, ainda em sede de introdução e enquadramento da resposta do Grupo PT à Consulta Pública, é conveniente começar por dedicar algumas observações à alteração da Recomendação 2003/311/CE, de 11 de Fevereiro (dora-vante “Recomendação 2003”) e ao novo quadro regulamentar para o sector das comunicações electrónicas (recentemente aprovado), uma vez que são matérias transversais e de enquadramento do exercício regulatório desenvolvido pelo ICP-ANACOM no Projecto de Decisão.
13. Destas considerações iniciais procurar-se-á extrair os princípios fundamentais do novo quadro regulamentar que, no entender do Grupo PT, devem, desde já, nortear o *senti-do jusconcorrencial* do Projecto de Decisão do ICP-ANACOM.



### 3. A REVISÃO DA RECOMENDAÇÃO SOBRE MERCADOS RELEVANTES E O NOVO PACOTE REGULAMENTAR

14. Tendo em conta a significativa evolução ocorrida nos mercados relevantes no sector das comunicações electrónicas desde 2003, a Comissão Europeia decidiu renovar as suas orientações relativamente aos mercados relevantes de produtos e serviços, aprovando assim a Recomendação 2007/879/CE, de 17 de Dezembro (doravante “Recomendação 2007”)<sup>2</sup>.
15. Este novo acto surge contextualizado pelo processo de revisão do pacote regulamentar aplicável ao sector das comunicações electrónicas. Como tal, trata-se de uma recomendação caracterizada por uma forte tendência para a desregulação e para a simplificação, que são factores que permeiam todo o processo de revisão do sector<sup>3</sup>.
16. A este propósito vale a pena destacar que no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanhava as propostas de alteração às Directivas do sector<sup>4</sup>, referia-se que a *“a revisão da recomendação de 2003 relativa aos mercados relevantes (que é efectuada em paralelo com a presente revisão da regulamentação) mostra que o quadro actual possibilitou já uma desregulamentação substancial, dado que é proposto eliminar do âmbito da recomendação 11 (essencialmente mercados retalhistas) dos actuais 18 mercados susceptíveis de regulamentação ex ante. Assim, a regula-*

---

<sup>2</sup> A acompanhar a nova Recomendação foi aprovado a correspondente «*Explanatory Note to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory Framework for electronic communications networks and services*» {(C(2007) 5406)} (doravante “Explanatory Note”). Ao longo desta resposta faremos ainda referência às orientações da Comissão relativas à análise e avaliação de poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações electrónicas (2002/C 165/03) — (doravante “Linhas de Orientação”).

<sup>3</sup> Neste sentido, veja-se a Comunicação da Comissão de 17.2.2009 (COM (2009) 78 final), disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0078:FIN:PT:PDF>.

<sup>4</sup> Comunicação da Comissão de 13.11.2007 (SEC (2007) 1473), acessível em: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/library/proposals/1473/sec\\_2007\\_1473\\_pt\\_doctrav.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/proposals/1473/sec_2007_1473_pt_doctrav.pdf).



mentação neste sector pode centrar-se nos mercados grossistas, onde permanecem os principais estrangulamentos que impedem uma concorrência eficaz” (sublinhado nosso).

17. Em linha com este entendimento, verifica-se pela leitura do anexo da Recomendação 2007 que a Comissão eliminou a maior parte dos mercados retalhistas identificados na Recomendação 2003. O objectivo é focar a intervenção regulamentar nos mercados grossistas onde, no entender do órgão comunitário, continuam a verificar-se os principais *bottlenecks* que condicionam o desenvolvimento de um nível de concorrência adequado. Ainda assim, não pode deixar de se notar que a própria listagem de mercados grossistas sofreu uma redução muito significativa.
18. A nova Recomendação surge, assim, imbuída por um espírito de desregulamentação e de focalização dos mecanismos regulatórios, numa abordagem que se pode considerar como destinada a tornar a regulação mais eficaz, menos intrusiva e mais favorável ao jogo normal do mercado. O Considerando (1) da Recomendação 2007 é claro neste sentido ao determinar que “o objectivo do quadro regulamentar é reduzir progressivamente as regras *ex ante* específicas para o sector, à medida que se desenvolve a concorrência no mercado”<sup>5</sup>.
19. Acresce referir que se mantêm actualmente as linhas estruturantes do pensamento da Comissão e que já resultavam da Recomendação de 2003. Assim, e em traços muito gerais, podemos salientar que:
  - (i) A intervenção regulatória é subsidiária da intervenção concorrencial e só se justifica quando esta não endereça, de forma conveniente, as falhas de mercado que sejam detectadas;

---

<sup>5</sup> Note-se que este era já um objectivo basilar do pacote regulamentar de 2002.



- (ii) Qualquer intervenção regulamentar deve, em última instância, produzir benefícios para os utilizadores finais, tornando os mercados retalhistas concorrenciais numa base sustentável;
- (iii) Apenas se devem impor controlos regulamentares nos mercados retalhistas nos casos em que se considere que as medidas aplicáveis nos mercados grossistas adjacentes não permitem atingir o objectivo de garantir uma concorrência efectiva e o cumprimento de objectivos de interesse público;
- (iv) A identificação dos mercados relevantes de produtos e serviços susceptíveis de regulamentação *ex ante* obedece ao teste dos três critérios, ou seja:
  - a) presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado;
  - b) a estrutura do mercado não apresenta uma tendência para uma situação de concorrência efectiva num horizonte temporal relevante; e
  - c) insuficiência do direito da concorrência para, por si só, corrigir as eventuais deficiências apresentadas pelo mercado.
- (v) O facto de determinados mercados serem identificados na Recomendação 2007 não significa que a imposição de constrangimentos regulatórios seja sempre justificada; e
- (vi) Apesar de as ARN deverem seguir a Recomendação 2007, na análise aos mercados nacionais podem tomar em consideração as especificidades e características dos respectivos mercados, divergindo assim do exercício sugerido pela Comissão.



20. Quanto aos mercados objecto de análise no âmbito da presente pronúncia, há a notar alguns ajustamentos entre a Recomendação 2003 e a actual recomendação. Daremos conta desses aspectos ao longo desta resposta.
21. A política de regulação subjacente à Recomendação 2007 foi confirmada (e reforçada) pelo novo pacote regulamentar do sector das comunicações electrónicas, formado pela Directiva 2009/140/CE, de 25 de Novembro<sup>6</sup>, pela Directiva 2009/136/CE, de 25 de Novembro<sup>7</sup> e pelo Regulamento (CE) n.º 1211/2009, de 25 de Novembro que cria o Organismo de Reguladores das Comunicações Electrónicas (ORECE) e o Gabinete.
22. Neste sentido, o Considerando (5) da Directiva 2009/140/CE destaca que a reforma do quadro regulamentar comunitário tem como propósito continuar a *“reduzir progressivamente a regulamentação ex ante específica do sector para acompanhar a evolução da concorrência nos mercados e, em última análise, para que as comunicações electrónicas sejam regidas exclusivamente pela lei da concorrência. Considerando que, nos últimos anos, os mercados das comunicações electrónicas revelaram uma forte dinâmica competitiva, é essencial que só sejam impostas obrigações regulamentares ex ante nos casos em que não exista uma concorrência efectiva e sustentável”* (sublinhados nossos).
23. Por sua vez, o Considerando (7) da mesma Directiva reforça a ideia de que *“no intuito de assegurar que a regulamentação seja proporcionada e adaptada a condições de concorrência variáveis, as autoridades reguladoras nacionais deverão poder definir mercados a nível subnacional e suspender obrigações regulamentares nos mercados*

<sup>6</sup> Este acto altera a Directiva 2002/21/CE relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas, a Directiva 2002/19/CE relativa ao acesso a interligação de redes de comunicações electrónicas e recursos conexos e a Directiva 2002/20/CE relativa à autorização de redes e serviços de comunicações electrónicas.

<sup>7</sup> Este acto altera a Directiva 2002/22/CE relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações electrónicas, a Directiva 2002/58/CE relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das comunicações electrónicas e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor.



e/ou áreas geográficas em que exista uma concorrência efectiva entre infra-estruturas” (sublinhados nossos).

24. Uma análise mais pormenorizada às alterações introduzidas no anterior (e ainda em vigor) quadro regulamentar não deixa de confirmar os vectores da política de regulação comunitária atrás salientados, isto é:
- (i) Redução progressiva da regulamentação *ex ante*;
  - (ii) Limitação da aplicação de remédios regulatórios a casos em que não exista concorrência efectiva e sustentável de acordo com um horizonte temporal relevante;
  - (iii) Adequação e ajustamento da análise jusconcorrencial, tendo em consideração as diferentes dinâmicas de concorrência em diferentes zonas do território de cada país, potenciadas pelo surgimento de infra-estruturas; e
  - (iv) Afirmação do “modelo de concorrência pela infra-estrutura” em detrimento do “modelo de concorrência pelo serviço” como o melhor caminho para aumentar os níveis de bem-estar (*welfare*) dos consumidores.
25. Face ao exposto, o Grupo PT congratula-se com o facto de o Projecto de Decisão ir, de um modo geral, ao encontro da política de regulação que tem vindo a ser desenhada a nível comunitário, o que já se tinha verificado na análise dos mercados de banda larga<sup>8</sup>, concluída no início de 2009, onde se reflectia a existência de concorrência ao nível das soluções de banda larga em zonas que cobrem cerca de 60% do mercado. Neste contexto, importa não perder de vista que existe uma relação entre o mercado de banda larga e as soluções tecnológicas associadas aos circuitos alugados, já que se está perante soluções que concorrem para a oferta de produtos de débito elevado.

---

<sup>8</sup> Decisão de 14.01.2009 sobre os mercados de fornecimento grossista de acesso à infra-estrutura de rede num local fixo e de acesso em banda larga.



26. Todavia, tal como referido atrás, no entender do Grupo PT existem diversos aspectos no Projecto de Decisão cuja proposta de actuação do ICP-ANACOM deverá ser ajustada, de forma a tornar o exercício regulatório mais rigoroso, completo e ajustado à realidade competitiva do mercado. Procuraremos ao longo da presente pronúncia apresentar o nosso contributo neste sentido.

#### **4. O SERVIÇO DE CIRCUITOS ALUGADOS**

27. Quanto à definição do serviço de circuitos alugados, no essencial, o ICP-ANACOM adopta no Projecto de Decisão os conceitos utilizados aquando da primeira análise aos mercados de circuitos. É assim no que respeita à definição de circuito alugado como sendo “*uma ligação física permanente e transparente entre dois pontos, para uso exclusivo e não partilhado do utilizador, com velocidade de transmissão garantida e simétrica e sobre a qual é cursado qualquer tipo (de tráfego) de comunicações electrónicas*”<sup>9</sup>, assim como em relação aos elementos que geralmente constituem um circuito alugado grossista: (i) segmento terminal e (ii) segmento de trânsito.

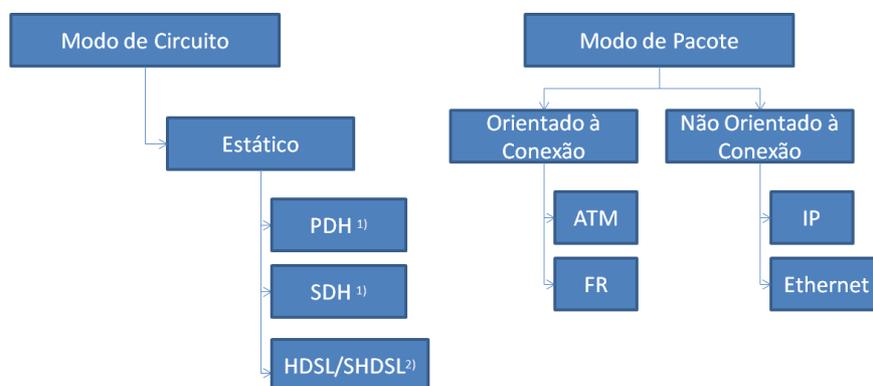
28. A explicação quanto ao conceito de circuitos alugados e aos elementos de um circuito alugado recolhe a concordância geral do Grupo PT.

29. Quanto às tecnologias das redes fixas de telecomunicações, nota-se que o diagrama genérico referido na pág. 17 do Projecto de Decisão padece de algumas incorrecções que de seguida se apontam.

30. Com efeito, no que respeita ao Grupo PT, as principais tecnologias da rede fixa de telecomunicações são as apresentadas no seguinte diagrama:

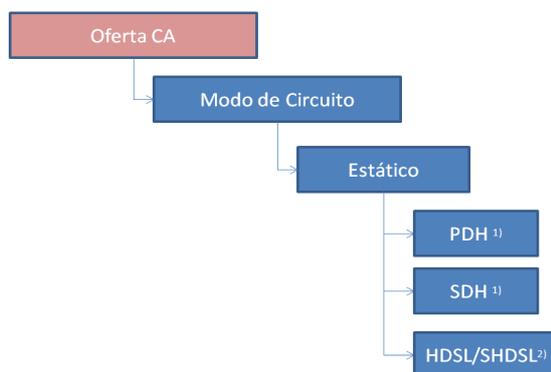
---

<sup>9</sup> Cf. pág. 15 do Projecto de Decisão.



- 1) Tecnologias utilizadas sobre cabos de fibra óptica e feixes hertzianos.  
 2) Tecnologias utilizadas sobre cabos de cobre

31. Ora, do ponto de vista de tecnologias de suporte da oferta de circuitos alugados, temos o seguinte diagrama<sup>10</sup>:



<sup>10</sup> Na rede de transporte da PTC, a oferta de circuitos alugados utiliza exclusivamente as tecnologias de comutação de circuitos em modo estático, PDH e SDH, suportadas sobre cabos fibra óptica ou feixe hertziano. Na rede de acesso, em complemento às tecnologias SDH e PDH, a rede da PTC pode fazer uso de tecnologias HDSL/SHDLS (sempre com recurso ao nível de transporte em modo síncrono – STM).



32. Desta forma, entende o Grupo PT que *o lado direito* do diagrama apresentado pelo ICP-ANACOM na pág. 17 não se encontra correcto face ao texto que antecede a sua apresentação.

## **5. A INFRA-ESTRUTURA DOS OPERADORES DE CABO**

33. Em termos gerais para todo o Projecto de Decisão, não se pode deixar de assinalar o total “esquecimento” da infra-estrutura dos operadores de cabo na análise desenvolvida pelo ICP-ANACOM aos mercados dos circuitos alugados (retalhista e grossista).
34. Num mercado como o português, que apresenta características ímpares dada a forte penetração das infra-estruturas de cabo, a presença de novas infra-estruturas alternativas e o desenvolvimento das soluções móveis, parece de todo injustificado desconsiderar os operadores de cabo e o seu impacto na definição da estrutura competitiva de um mercado.
35. Este vazio no Projecto de Decisão é tanto mais injustificado quanto o ICP-ANACOM, várias vezes ao longo do seu exercício, procura fundamentar as suas decisões com base no princípio da neutralidade tecnológica<sup>11</sup>. É assim, fundamentalmente, a propósito da substituíbilidade entre os circuitos alugados tradicionais e as soluções Ethernet. Apesar de esta Autoridade reconhecer que existem diferenças importantes ao nível das características funcionais (*vide* Capítulos 8.1.1. e 8.2.1. *infra*) entre estes produtos, acaba por concluir pela existência de substituíbilidade por, entre outros motivos, invocar (mas sem razão, como veremos), o princípio da neutralidade tecnológica.

---

<sup>11</sup> Cf. págs. 35 e 65.



36. Ora, sendo assim, julga-se que o ICP-ANACOM deveria fazer uma análise equivalente ao nível das tecnologias suportadas na infra-estrutura cabo. Com efeito, após um rápido estudo da tecnologia DOCSIS<sup>12</sup> é inequívoco que (em particular a versão DOCSIS 3.0) permite a um operador de cabo oferecer:

(i) Serviços Ethernet ao mercado empresarial (L2 VPN):

- a) Ponto-a-ponto
- b) Multiponto
- c) Débitos simétrico (up/down)

(ii) Serviços VPN IP;

(iii) CES sobre IP;

(iv) QOS; e

(v) OAM.

37. De referir que nos EUA existem diversos operadores de cabo com ofertas Ethernet sobre uma rede HFC. Em Portugal, constata-se um acréscimo significativo, por parte dos operadores de Cabo, de ofertas de soluções com interface Ethernet, dirigidas ao segmento empresarial, não apenas confinadas aos grandes centros urbanos, mas numa base geográfica mais alargada a nível nacional. O incremento desta oferta parece configurar a possibilidade de suporte autónomo (isto é sem recurso a qualquer oferta grossista, ou equivalente), de segmentos terminais Ethernet, por via da actualização tecnológica das actuais redes dos operadores de cabo.

---

<sup>12</sup> O DOCSIS é referenciado pelo Metro Ethernet Forum (MEF) como uma das tecnologias com características para suportar uma oferta carrier Ethernet.



38. Ora, sendo assim, não se pode deixar de assinalar a omissão no Projecto de Decisão do ICP-ANACOM da possibilidade da tecnologia de cabo, DOCSIS, poder ser utilizada para alavancar uma oferta Ethernet.
39. Não devemos esquecer que ao debatermos as soluções Ethernet estamos, de facto, a perspectivar o mercado ao nível das soluções de alto débito. Neste contexto, o cabo é hoje uma tecnologia com capacidades próprias que suporta soluções de débito elevado. Não é por os operadores de cabo não disporem de soluções grossistas que não devem ser avaliados, em particular, no contexto dos segmentos terminais, onde concorrem com as soluções de fibra actualmente em desenvolvimento. A referência à Ethernet remete-nos para soluções de fibra. Se assim é, uma análise rigorosa do mercado dos circuitos não poderá deixar de levar em conta todas as soluções tecnológicas que hoje permitem desenvolver soluções de alto débito.
40. Com efeito, ao contrário do que acontece com a Ethernet e as soluções tradicionais de circuitos (*vide* Capítulo 8.2.1. *infra*), a não discussão por parte do ICP-ANACOM das soluções sobre cabo é potencialmente violadora do princípio da neutralidade tecnológica. Na verdade, esta solução beneficia uma tecnologia em detrimento das outras e, mais relevante, coloca um determinado grupo de operadores (os operadores de cabo) em posição de beneficiarem com a actuação regulatória no mercado dos circuitos<sup>13</sup>.
41. Adicionalmente, a não ponderação das ofertas sobre infra-estrutura de cabo contradiz a prática regulatória do ICP-ANACOM, já que na análise aos mercados de banda larga debateu as ofertas *bitstream* sobre cabo, tendo concluído em sentido positivo sobre tal possibilidade.

---

<sup>13</sup> Como veremos mais abaixo, a não inclusão das soluções Ethernet no mercado dos circuitos alugados tradicionais não viola o princípio da neutralidade tecnológica, uma vez que não há qualquer discriminação entre tecnologias que possa ditar o benefício de uma sobre a outra (as soluções Ethernet irão paulatinamente substituir as soluções tradicionais de acordo com a evolução normal do mercado) e não há nenhum operador que saia especificamente beneficiado com tal medida (não há qualquer exclusivo sobre a tecnologia e todos os principais *players* do mercado oferecem serviços retalhistas com base na mesma).



42. Assim, face ao exposto, considerando a necessidade de a avaliação regulamentar ser prospectiva e atento o princípio da neutralidade tecnológica, nenhuma plataforma (ou infra-estrutura) deve ser excluída da análise (ex: as soluções terminais sobre cabo). Assim, julga-se que o ICP-ANACOM deveria promover essa análise antes de tomar uma decisão final quanto ao mercado dos circuitos alugados.
  
43. Acrescente-se que apesar de a infra-estrutura de cabo ter um impacto mais significativo na aplicação do princípio da neutralidade tecnológica, não devemos esquecer que esse princípio é transversal às várias tecnologias, como é o caso do FWA. Este é, igualmente, um aspecto que não resulta devidamente ponderado do Projecto de Decisão do ICP-ANACOM.



## **§ PARTE II**

### ***O MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS***



## 6. INTRODUÇÃO: A EVOLUÇÃO DO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS

44. Tal como o ICP-ANACOM dá conta no Projecto de Decisão<sup>14</sup>, a Recomendação 2007 eliminou, da lista de mercados relevantes susceptíveis de regulamentação *ex ante*, o mercado retalhista dos circuitos alugados<sup>15</sup>.
45. De um ponto de vista de política regulatória (já analisada acima), esta supressão pode ser explicada (e enquadrada) pelo objectivo da Comissão de focar a intervenção regulamentar nos mercados grossistas, aliviando os mercados retalhistas de constrangimentos regulatórios.
46. Do ponto de vista de avaliação jusconcorrencial, importa notar que a Comissão aponta o seguinte na *Explanatory Note*<sup>16</sup>: “*With wholesale regulation in place there should be few barriers to market entry into the retail markets. Firms can make tenders to provide a widely based leased line offer to the customer’s premises. Having overcome the problem of making a ubiquitous offer, then entry barriers into this market are no longer high. Thus, the retail market for the minimum set of leased lines will not be identified in this draft revised Recommendation. Consequently, the commission will propose to reduce the Minimum Set of Leased Lines to zero*” (sublinhado nosso).
47. Resulta destas considerações que a abolição do conjunto mínimo de linhas alugadas da Recomendação 2007 é o resultado da conclusão de que este mercado não preenche o “teste dos três critérios”, ou seja, que não existem barreiras à entrada e que a estrutura do mercado tende para uma situação de concorrência efectiva.

---

<sup>14</sup> Cf. pág. 21.

<sup>15</sup> Este mercado surgia listado na Recomendação 2003 como “Mercado 7”, e era designado como “conjunto mínimo de linhas alugadas”.

<sup>16</sup> Cf. pág. 39.



48. Como veremos abaixo, esta foi a linha de raciocínio adoptada pelo ICP-ANACOM, a qual é subscrita pelo Grupo PT, e está em linha com a prática de outras ARN.
49. Em termos de evolução, refira-se ainda que o mercado retalhista de circuitos alugados tem vindo a cair 10% ao ano desde 2003 em número de acessos e 3% em número de receitas, conforme se pode perceber pelo gráfico seguinte<sup>17</sup>:

**IIC**

**FIC**

50. Esta evolução é consequência directa do aumento de concorrência no mercado, facto que pode ser explicado pela expansão de infra-estruturas próprias por parte dos operadores ditos alternativos. Além disto, esta evolução mostra que não existem barreiras à entrada e que o mercado é efectivamente competitivo.
51. Neste sentido, e tal como ilustrado pelo gráfico seguinte, desde 2003 a quota da PT no mercado de circuitos alugados decaiu cerca de 22%<sup>18</sup>:

**IIC**

**FIC**

52. Como consequência do que se acaba de referir, os preços praticados em Portugal estão abaixo ou em linha com os preços praticados na Europa:

---

<sup>17</sup> Não se incluem nos dados apresentados as soluções Ethernet

<sup>18</sup> Não se incluem nos dados apresentados as soluções Ethernet



## IIC

## FIC

53. Em suma, a evolução do mercado retalhista de circuitos alugados demonstra de forma inequívoca que, *por um lado*, não existem barreiras à entrada e os operadores ditos alternativos continuam a investir em infra-estrutura própria e, *por outro lado*, que a estrutura actual do mercado é competitiva, sendo que no horizonte temporal relevante o grau de contestabilidade do mercado deverá ser reforçado.

### 7. A EXPERIÊNCIA DAS AUTORIDADES REGULADORAS NACIONAIS

54. Atendendo à evolução ocorrida no mercado do fornecimento retalhista de circuitos alugados, assim como à publicação da Recomendação 2007, as ARN de vários Estados-Membros decidiram visitar a análise regulamentar do antigo Mercado 7 da Recomendação 2003.
55. Até à data, é de destacar que nove países já concluíram a sua reavaliação do mercado do fornecimento retalhista de circuitos alugados. É o caso, nomeadamente, da Espanha, Finlândia, Holanda, Hungria, Irlanda, e Itália. Para além disto, dois países estão neste momento a rever ou em vias de finalizar o processo de investigação jusconcorrencial destes mercados. Trata-se da Alemanha e do Reino Unido.
56. A reavaliação que tem vindo a ser conduzida pelas ARN mostra uma clara tendência para, nesta 2.<sup>a</sup> ronda de análises, e na esteira do entendimento da Comissão na Recomendação 2007, se considerar que o mercado do fornecimento retalhista de circuitos alugados não é um mercado susceptível de regulamentação *ex ante*.



57. Sendo a actividade regulatória um fenómeno transfronteiriço que tende a absorver a experiência e a prática de outros Estados-Membros da UE, parece-nos oportuno que se considere, ainda que de forma breve, a posição destes reguladores. Sem cuidar em ser exaustivos, consideramos que se deve concentrar a nossa atenção em três países: Espanha, Holanda e Itália. Vejamos então cada um dos casos.

### 7.1. ESPANHA

58. Em 05.06.2009, o regulador espanhol (CMT – *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*) notificou a Comissão Europeia da sua proposta de decisão relativamente ao mercado do fornecimento retalhista de circuitos alugados<sup>19</sup>.

59. Seguindo o entendimento que já tinha perfilhado na 1.ª ronda de análise, a CMT propõe a inclusão no mercado de produto dos circuitos analógicos e dos circuitos digitais até e inclusive 2Mps. Quanto à definição do mercado geográfico, mantém-se a posição de que o mercado relevante tem um âmbito nacional.

60. No que respeita à identificação do mercado retalhista dos circuitos alugados como relevante para efeitos de regulação *ex ante*, a CMT concluiu que o mercado em apreço não satisfaz o “teste dos três critérios”.

61. Em particular, a CMT notou que, na sequência da publicação da oferta grossista de referência para segmentos terminais da Telefónica, que permitiu o acesso a novos operadores nesse mercado, já não existem quaisquer barreiras fortes e não transitórias de natureza estrutural, administrativa ou regulatória à entrada no mercado. Nessa medida, a CMT identificou uma tendência do mercado para a concorrência efectiva, que se reflecte, nomeadamente, no decréscimo da quota de mercado da Telefónica

---

<sup>19</sup> Detalhes da proposta da CMT podem ser consultados nos comentários da Comissão de 06.07.2009 a este projecto de decisão (SG-Greffe (2009) D/4030), disponível em: [http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=espaa/registeredsnotifications/es20090930-0931/es-2009-0930-0931/ EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=espaa/registeredsnotifications/es20090930-0931/es-2009-0930-0931/ EN_1.0_&a=d) (consultado em 20.01.2010).



(presentemente, cerca de 50%) e considerou que o Direito da concorrência seria suficiente para suprir potenciais falhas de mercado.

62. Face ao exposto, a CMT propôs retirar as obrigações regulamentares presentemente impostas à Telefónica num período de seis meses.
63. Em 06.07.2009<sup>20</sup>, a Comissão revelou que não tinha comentários relativamente à proposta de decisão da CMT, pelo que esta ARN adoptou a decisão acima mencionada.

## 7.2. ITÁLIA

64. O regulador italiano (AGCOM – *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*) notificou, em 29.10.2009, a sua proposta de decisão relativamente ao mercado retalhista dos circuitos alugados<sup>21</sup>.
65. Na senda da nova orientação da Comissão, explicada na Recomendação 2007, que não incluiu o mercado retalhista dos circuitos alugados nos mercados regulamentares relevantes, a AGCOM propôs rever o que tinha defendido aquando da 1.ª ronda de análise, e entendeu retirar as obrigações previamente impostas à incumbente *Telecom Italia*.
66. Para chegar a esta conclusão, o regulador italiano considerou que dois dos critérios (cumulativos) do “teste dos três critérios” não estavam preenchidos e, como tal, o mercado retalhista dos circuitos alugados não seria um mercado relevante para efeitos de regulação *ex ante*.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Extractos da proposta de deliberação da AGCOM podem ser encontrados nos comentários da Comissão de 27.11.2009 (SG-Greffe (2009) D/9819) a este projecto de decisão, disponível para consulta em: [http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=italia/registeredsnotifications/it20090998-0999-1000/it-2009-0998\\_enpdf/EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=italia/registeredsnotifications/it20090998-0999-1000/it-2009-0998_enpdf/EN_1.0_&a=d) (consultado em 20.01.2010).



67. Em concreto, a AGCOM referiu que a disseminação de infra-estruturas de outros operadores, bem como a imposição de obrigações nos mercados grossistas conexos reduziu, em larga medida, as barreiras à entrada no mercado de retalho.
68. A AGCOM acrescentou que, ainda que se concluísse que as barreiras à entrada no mercado retalhista em apreço permanecem elevadas, outros factores, tais como a redução da quota de mercado da incumbente, a redução dos preços ou a possibilidade de concorrência potencial, denotam uma tendência para a concorrência efectiva e, nessa medida, o mercado retalhista dos circuitos alugados não é susceptível de regulação *ex ante*.
69. Em 27.11.2009<sup>22</sup>, a Comissão revelou que não tinha comentários relativamente à proposta de decisão da AGCOM, pelo que esta autoridade adoptou a decisão *supra* referida em 10.12.2009.

### 7.3. HOLANDA

70. Finalmente, a Holanda foi dos primeiros países da UE a reavaliar o mercado retalhista de circuitos alugados. O regulador holandês (OPTA – *Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*) notificou à Comissão a sua proposta de decisão em 05.11.2008<sup>23</sup>.
71. Ao contrário da política regulatória seguida em decisões anteriores e da própria orientação da Recomendação 2007, a OPTA decidiu segmentar o mercado de retalho para circuitos alugados consoante a baixa capacidade (menos ou equivalente a 20 Mbps) ou maior capacidade dos circuitos (superior a 20 Mbps). Uma das principais

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Uma descrição geral da proposta de decisão pode ser encontrada no documento da Comissão de 05.12.2008 com os comentários à avaliação jusconcorrencial do regulador holandês (SG-Grefte (2008) D/207741), disponível para consulta em: [http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/nederland/registeredsnotifications/nl20080825/nl-2008-0823-0824-0825/ EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/nederland/registeredsnotifications/nl20080825/nl-2008-0823-0824-0825/ EN_1.0_&a=d) (consultado em 20.01.2010).



razões avançadas para este entendimento diz respeito às capacidades mais elevadas poderem apenas ser fornecidas através de fibra óptica (20 Mbps é o máximo que pode ser fornecido através de uma infra-estrutura de cobre)<sup>24</sup>, o que encarece o produto, sendo, portanto, diminuto o grau de substituíbilidade da procura.

72. Igualmente, a OPTA propõe incluir nos mercados relevantes acima identificados serviços de transmissão de dados.
73. No que respeita ao “teste dos três critérios”, considerou a OPTA que, apesar de a KPN deter PMS no mercado retalhista de circuitos alugados de maior capacidade, a presença de regulação nos mercados grossistas conexos levaria a que o mercado retalhista tendesse para uma situação de concorrência efectiva.
74. Acresce ainda referir que, no entender do regulador holandês, o mercado retalhista dos circuitos alugados de baixa capacidade deve ser desregulado visto, *inter alia*, as barreiras à entrada terem diminuído na sequência da manutenção de regulação *ex ante* nos mercados grossistas conexos. Efectivamente, nota a OPTA, existem já novos operadores neste mercado retalhista.
75. Em 05.12.2008<sup>25</sup>, a Comissão não apresentou comentários quanto à proposta de decisão referente aos referidos mercados retalhistas, tendo, por conseguinte, o regulador holandês adoptado a decisão proposta.

## **8. DEFINIÇÃO DO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS**

76. A Comissão observa, na *Explanatory Note* associada à Recomendação 2007, que os elementos essenciais na procura e oferta de ligações dedicadas são largura de banda, distância e local ou locais a servir. Pode haver também características qualitativas,

---

<sup>24</sup> Trata-se de uma afirmação da OPTA.

<sup>25</sup> *Ibidem*.



dado que nalguns casos ainda se faz a distinção entre circuitos com qualidade vocal e circuitos com qualidade de dados.

77. No Projecto de Decisão, o ICP-ANACOM identifica idênticos elementos essenciais e propõe-se levar a cabo a delimitação do mercado de produto através (i) da avaliação da reacção dos clientes a uma alteração ligeira e duradoura dos preços dos serviços e eventuais substitutos e (ii) da comparação das características dos produtos ou serviços a fim de determinar se estão especialmente aptos a satisfazer necessidades permanentes dos clientes e se são substituíveis por outros produtos e serviços.
78. O Grupo PT concorda com a metodologia adoptada, uma vez que se encontra em linha com a habitualmente utilizada pelo Direito da Concorrência e é a recomendada pela Comissão. Sem prejuízo, entende-se que as conclusões a que o ICP-ANACOM chegou no Projecto de Decisão não são inteiramente correctas face à realidade do mercado.

Nos próximos capítulos detalharemos a posição do Grupo PT nesta matéria.

### **8.1. DEFINIÇÃO DO MERCADO DO PRODUTO PELO ICP-ANACOM**

79. A perspectiva do ICP-ANACOM quanto à definição do mercado de produto consta das págs. 24 a 40 do Projecto de Decisão.
80. Na pág. 25 esta Autoridade refere que *“tendo em conta os pressupostos identificados e as análises de substituíbilidade realizadas à data, o ICP-ANACOM considera que, dada a reduzida evolução registada desde a última análise do mercado, as conclusões que foram daí extraídas se mantêm válidas no que diz respeito à definição do produto. Ou seja, considera-se que continuam válidas e actuais as análises de substituíbilidade realizadas anteriormente entre:*



- (i) *Circuitos analógicos e circuitos digitais de baixo débito;*
- (ii) *Grandes empresas e PME; e*
- (iii) *Circuitos alugados e outros serviços de dados”.*

81. Deste modo, no Projecto de Decisão o ICP-ANACOM baseia-se nas análises de substituíbilidade de 2005 e discute em maior detalhe a possibilidade de substituíbilidade entre circuitos suportados em tecnologia tradicional e soluções Ethernet, assim como a possibilidade de segmentação por capacidade dos circuitos alugados.
82. Do exercício desenvolvido, o ICP-ANACOM concluiu (pág. 40) que deveria ser definido um único mercado de produto de circuitos alugados a clientes de retalho, a saber, o mercado retalhista de circuitos alugados analógicos e digitais, sem distinção de capacidade ou tecnologia.
83. Para efeitos de apresentação dos seus comentários, entende-se que será útil fazer um breve excuro sobre as análises de substituíbilidade (i) realizadas na anterior análise de mercado e (ii) no Projecto de Decisão.

#### **8.1.1. ANÁLISES DE SUBSTITUIBILIDADE REALIZADAS PELO ICP-ANACOM EM 2005**

##### **A. Circuitos alugados de baixo débito e analógicos**

84. A substituíbilidade entre circuitos analógicos e circuitos digitais de baixo débito é ponderada pelo ICP-ANACOM com base no facto de ambos fornecerem uma ligação física permanente e dedicada entre dois pontos com débito simétrico, o que permite a transmissão de tráfego de voz e/ou dados, distinguindo-se pelo maior nível de qualidade de serviço e flexibilidade de utilização que assegura às empresas clientes finais.



85. Segundo esta Autoridade, o fornecimento de circuitos analógicos e digitais de baixo débito pode ser suportado na mesma plataforma/solução tecnológica, diferenciando-se essencialmente ao nível do equipamento terminal de rede. Assim, a substituição de um serviço analógico por um serviço digital assenta basicamente na substituição do equipamento terminal de rede (processo que qualifica de tecnicamente simples).
86. Assim sendo, e considerando as respectivas funcionalidades, o ICP-ANACOM conclui, tal como já havia entendido na última análise de mercado (2005), que os circuitos digitais de baixo débito podem, do ponto de vista da procura e da oferta, ser considerados substitutos dos circuitos analógicos.

**B. Serviços assimétricos ou outros serviços de transmissão de dados**

87. Quanto à substituíbilidade entre circuitos alugados e outros serviços de transmissão de dados, o ICP-ANACOM distingue:
- (i) Quanto aos serviços assimétricos, não é garantida ao utilizador final uma ligação extremo-a-extremo simétrica, dedicada e transparente, entre duas localizações distintas, mesmo que estes tenham assegurado níveis de qualidade mais exigentes. Concluiu, assim, o ICP-ANACOM que não existe uma efectiva substituíbilidade, quer ao nível da procura, quer ao nível da oferta;
  - (ii) Quanto aos serviços suportados por FWA, Redes Locais via Rádio e os serviços VPN e de gestão de capacidade, o ICP-ANACOM considera que não podem ser considerados substitutos porque a cobertura territorial não é similar, o número de clientes desses serviços não é comparativamente relevante, o nível de preços não é semelhante. Há ainda limitações ao nível da oferta de ligações extremo-a-extremo transparentes e dedicadas, da qualidade de serviço e de débito a contratar, e ainda uma incerteza relativa à sua evolução; e



(iii) Por fim, quanto aos serviços suportados em tecnologias simétricas xDSL (como HDSL e SHDSL), o ICP-ANACOM considera que podem ser considerados substitutos do serviço dito tradicional no que toca ao uso pretendido pelos clientes de retalho e às próprias características do produto, por permitirem a transmissão de tráfego de voz e de dados extremo-a-extremo, de um modo simétrico, transparente e dedicado.

### C. Grandes empresas vs. PME

88. Quanto à eventual segmentação do mercado de produto do ponto de vista da procura, o ICP-ANACOM entende que não há, aparentemente, discriminação por tipo de cliente, ou seja, onde há oferta de serviços às PME há também para as grandes empresas, e vice-versa, independentemente da variação de preços que possa existir.
89. Assim, o ICP-ANACOM concluiu que o mercado de retalho relevante inclui qualquer cliente, empresarial ou não.

## 8.1.2. NOVAS ANÁLISES DE SUBSTITUIBILIDADE REALIZADAS PELO ICP-ANACOM

### A. Circuitos digitais tradicionais vs. Circuitos suportados em Ethernet

90. No que toca à análise de substituíbilidade entre os serviços suportados em soluções Ethernet e o serviço tradicional de aluguer de circuitos, o ICP-ANACOM concluiu na Consulta Pública<sup>26</sup> que “*apesar de existirem algumas diferenças quanto aos serviços prestados por ambos os tipos de circuitos (tradicionais e Ethernet), quer no tocante à capacidade de transporte efectivamente contratada quer à qualidade de serviço, parecem existir uma procura e oferta acrescidas e sustentadas de circuitos suportados em Ethernet, os quais são utilizados para os mesmos fins que os circuitos digitais tradicionais e tenderão mesmo, com o desenvolvimento cada vez maior das redes*

---

<sup>26</sup> Cf. pág. 34.



*(totalmente) suportadas em IP, a assumir um peso preponderante num futuro próximo”.*

91. Para fundamentar tal conclusão esta Autoridade começa por referir que as soluções suportadas em Ethernet eram no início maioritariamente utilizadas para a prestação de serviços de dados, enquanto os circuitos tradicionais tinham uma utilização mista (voz e dados). Contudo, mais recentemente, assiste-se a uma progressiva migração das tecnologias tradicionais de suporte de serviços de comunicações electrónicas (voz, dados ou até imagem) para tecnologias baseadas em IP, passando assim as redes de dados suportadas em Ethernet a transportar qualquer tipo de tráfego.
92. Do lado da procura, refere o ICP-ANACOM que parece razoável concluir que as grandes e médias empresas *“reconhecem óbvias vantagens em optar por contratar circuitos alugados também suportadas em Ethernet (...)”*<sup>27</sup>. Já do lado da oferta, esta Autoridade afirma que os principais operadores presentes no mercado das comunicações têm ofertas baseadas em Ethernet, tal como acontece com a OniTelecom, a Sonaecom, a COLT e a PT Prime.
93. Acrescenta, por fim, o ICP-ANACOM<sup>28</sup> que *“parece já existir, na prática, uma substituíbilidade entre circuitos tradicionais e Ethernet, tanto do lado da oferta como do lado da procura. Quer no caso dos pares de cobre quer no caso da fibra óptica, os custos de substituir os circuitos alugados tradicionais por circuitos Ethernet são relativamente reduzidos e podem, em muitos casos, resumir-se à substituição de equipamento (interfaces) no(s) extremo(s) da ligação”*.

## **B. Segmentação dos circuitos digitais segundo a capacidade**

---

<sup>27</sup> Cf. pág. 32 do Projecto de Decisão.

<sup>28</sup> *Ibidem.*



94. No que toca à segmentação dos circuitos segundo a capacidade oferecida, o ICP-ANACOM concluiu que, tanto do lado da oferta como do lado da procura, os circuitos de capacidade até 1 Gbps, independentemente da tecnologia ou infra-estrutura de suporte, se encontram no mesmo mercado de produto. Desta forma, e ao contrário do que se concluiu nas análises de 2005, considera agora esta Autoridade que já não se pode excluir do mercado do produto de circuitos alugados retalhistas o circuitos de capacidade superiores a 2 Mbps.
95. Neste contexto, o ICP-ANACOM faz relevar que, do lado da procura, assiste-se actualmente a um aumento da procura de circuitos de maior capacidade, sendo que os circuitos digitais de capacidade superior a 1 Mbps tinham uma representação residual em 2004 e, no final de 2008, existiam já 200 circuitos de capacidade superior. Refere ainda esta Autoridade que a actual tendência de migração de circuitos de mais baixa capacidade para circuitos de maior capacidade constitui um indicador acrescido da efectiva substituibilidade entre circuitos alugados de diferentes capacidades.
96. Já na perspectiva do comportamento da oferta, o ICP-ANACOM concluiu que não existe um ponto de quebra da cadeia de substituibilidade para circuitos de débito superior a 2 Mbps, finalizando por referir que *“existindo uma oferta grossista com diversas capacidades disponíveis, qualquer operador poderá oferecer circuitos de diversas capacidades, integrando com maior ou menor amplitude elementos da sua própria rede”*.

## **8.2. COMENTÁRIOS E CONTRIBUTOS DO GRUPO PT**

97. O Grupo PT concorda genericamente com o exercício de avaliação jusconcorrencial desenvolvido pelo ICP-ANACOM a propósito da análise de *substituibilidade entre circuitos digitais de baixo débito e analógicos*.



98. Já no que concerne à análise de substituíbilidade entre *serviços assimétricos e outros serviços de dados*, importa referir, a este propósito, que o Grupo PT mantém o entendimento manifestado na consulta pública de 2005.
99. Com efeito, o Grupo PT continua a entender que os serviços suportados em *tecnologias simétricas xDSL* não pertencem ao mesmo mercado relevante.
100. As razões que justificam esta conclusão passam por: (i) os serviços suportados em tecnologias simétricas xDSL não constituem serviços de circuitos alugados tal como definidos no Projecto de Decisão e na Recomendação 2007 (por não serem transparentes e dedicados – a sua capacidade é estatística e não garantida); (ii) tais serviços podem requerer custos adicionais de mudança de equipamentos terminais do cliente por terem interfaces distintas e (iii) existem diferenças ao nível das distâncias entre a central e as instalações do cliente que condicionam a capacidade de transmissão.
101. Já no que toca aos *serviços VPN*, o Grupo PT concorda com a posição do Regulador de que não podem ser considerados substitutos do serviço de aluguer de circuitos uma vez que não apresentam a mesma cobertura territorial, não asseguram um nível de qualidade de serviço, de segurança e fiabilidade similar e o nível de preços é bastante mais reduzido do que uma solução baseada em circuitos tradicionais. Mais do que substitutos, entende-se que as VPN são produtos complementares aos circuitos alugados, particularmente no caso de VPN baseadas em IP.
102. Quanto às análises de substituíbilidade especificamente abordadas e desenvolvidas pelo ICP-ANACOM no Projecto de Decisão, apresenta-se nos capítulos seguintes a posição do Grupo PT no que respeita à substituíbilidade entre serviços prestados com base em tecnologia Ethernet e serviços de circuitos alugados tradicionais, abordando-se, ainda, a questão da segmentação de circuitos por capacidade.



### 8.2.1. SOLUÇÕES ETHERNET VS. CIRCUITOS TRADICIONAIS

103. A possível substituibilidade entre serviços suportados na tecnologia Ethernet e os serviços tradicionais de circuitos alugados não foi testada na decisão de 2005. Trata-se, por conseguinte, de uma avaliação jusconcorrencial específica do actual Projecto de Decisão.
104. Tal como mencionado atrás, o ICP-ANACOM propõe-se considerar os referidos serviços como substitutos e incluí-los no mesmo mercado relevante retalhista, o que acaba por ter consequências ao nível dos mercados grossistas conexos (cf. pág. 65 da Consulta Pública)<sup>29</sup>.
105. Pelas razões que se expõem de seguida, o Grupo PT não pode concordar com esta posição. No seu entendimento, os serviços de circuito alugados prestados através da tecnologia Ethernet não devem fazer parte do mesmo mercado dos serviços tradicionais de circuitos alugados.
106. Da leitura das páginas 30 a 35 do Projecto de Decisão é possível constatar que o ICP-ANACOM fundamenta a substituibilidade entre os serviços atrás referidos com base em dois argumentos principais:
- (i) Neutralidade tecnológica; e
  - (ii) Significativa migração para serviços Ethernet.
107. Vejamos agora cada um destes argumentos individualmente.

#### A. Neutralidade tecnológica

---

<sup>29</sup> Nesta página o ICP-ANACOM refere que “os argumentos utilizados naquela análise [na definição de mercado de retalho] têm total aplicabilidade na análise dos mercados grossistas conexos”.



108. O princípio da neutralidade tecnológica encontra-se plasmado no artigo 8.º, n.º 1, da Directiva 2002/21/CE, de 7 de Março de 2002 (“Directiva-Quadro”) e no artigo 5.º, n.º 8, da Lei das Comunicações Electrónicas.
109. É genericamente reconhecido que o princípio da neutralidade tecnológica pretende evitar que uma determinada tecnologia seja, por via de medidas regulatórias *ex ante*, beneficiada em detrimento de outras<sup>30</sup>. Tal situação poderia favorecer injustificadamente um dado operador (*i.e.*, o que utiliza ou que desenvolveu tal tecnologia), para além de poder criar distorções no mercado por via da falta de convergência entre produtos diferentes<sup>31</sup>.
110. Sendo estas as finalidades subjacentes ao princípio da neutralidade tecnológica, é forçoso reconhecer que o mesmo só pode ser invocado quando existe uma possibilidade de violação das mesmas. Não se trata, por isso, de um princípio que prossegue uma finalidade própria. Trata-se, isso sim, de um princípio instrumentalizado pela necessidade de proteger a concorrência no mercado. Por isso, só quando esta pode ser afectada ou distorcida é que a sua invocação tem cabimento.
111. Além disto, importa ter presente que o princípio da neutralidade tecnológica admite diversas excepções, nomeadamente quando é necessário promover determinados serviços específicos. Isto mesmo é admitido no Considerando (18) da Directiva-Quadro e, da mesma forma, no artigo 5.º, n.º 8, da LCE. Isto justifica que o princípio da neu-

---

<sup>30</sup> No Considerando (18) da Directiva-Quadro refere-se a este propósito que as ARN devem ter na máxima conta o facto de ser desejável que a regulamentação seja tecnologicamente neutra, isto é, *não imponha nem discrimine a favor da utilização de determinado tipo de tecnologia*.

<sup>31</sup> Neste sentido, *vide*, PAUL NIHOUL and PETER RODFORD, *EU Electronic Communications Law, Competition and Regulation in the European Telecommunications Market*, Oxford, 2004, págs. 734 e 735.



tralidade tecnológica não seja construído, nem a nível comunitário nem a nível nacional, como um princípio absoluto<sup>32</sup>.

112. É evidência desta conclusão o facto de se referir no artigo 8.º, n.º 1, da Directiva-Quadro e no Considerando (18) deste acto que *é desejável* garantir a neutralidade tecnológica da regulação, sem vincular os Estados-Membros a, em toda e qualquer circunstância, atingirem este resultado<sup>33</sup>.
113. Ora, aplicando estas considerações aos factos constantes do Projecto de Decisão, parece-nos ser de concluir que a referência que o ICP-ANACOM faz ao princípio da neutralidade tecnológica não tem razão de ser. E não tem razão de ser por duas ordens de razões distintas.
114. *Por um lado*, o facto de os serviços prestados através da tecnologia Ethernet ficarem de fora do mercado relevante não irá beneficiar nenhum operador em particular e certamente não provoca qualquer distorção no mercado.
115. Tal como o próprio ICP-ANACOM refere no Projecto de Decisão<sup>34</sup>, “*os principais operadores e prestadores de serviços presentes no mercado de comunicações electrónicas português têm [actualmente e sem qualquer regulação ex ante] ofertas baseadas em Ethernet tal como acontece com a OniTelecom, a Sonaecom ou a COLT e a PT Prime (...)*”.
116. Ademais, o ICP-ANACOM reconhece no Projecto de Decisão que o mercado vem paulatinamente ditando a substituição das tecnologias tradicionais para tecnologias

---

<sup>32</sup> Esta ideia é contrária, portanto, a uma aplicação *per se* do princípio da neutralidade tecnológica, como o ICP-ANACOM parece defender na pág. 65 do Projecto de Decisão e que, no entender do Grupo PT, não pode ser aceite.

<sup>33</sup> No sentido de que prosseguir a neutralidade tecnológica em todos os casos é impossível, *vide*, PAUL NIHOUL and PETER RODFORD, *EU Electronic Communications Law*, *ob. cit.*, pág. 735.

<sup>34</sup> Cf. pág. 32.



Ethernet/IP, pelo que este é um efeito independente de qualquer medida de cariz regulatório.

117. De facto, este movimento (*i.e.*, o abandono das tecnologias tradicionais) é ditado pelo mercado com base, entre outras, em razões de maior eficiência e poupanças de custos, pelo que continuará a verificar-se quer as soluções Ethernet sejam ou não incluídas no mesmo mercado, ou seja, é um movimento independente das medidas de cariz regulatório.
118. Assim, a PT considera que não se verifica, em concreto, nenhuma possibilidade de violação dos objectivos subjacentes ao princípio da neutralidade tecnológica e que podem, em tese, justificar a sua invocação. Não há qualquer discriminação entre tecnologias que possa ditar o benefício de uma sobre a outra (as soluções Ethernet irão paulatinamente substituir as soluções tradicionais de acordo com a evolução normal do mercado, independentemente de qualquer medida de cariz regulatória), sendo que a não inclusão das soluções Ethernet no mercado relevante não beneficiará nenhum operador, uma vez que os principais *players* no mercado têm já acesso à tecnologia (não há qualquer direito exclusivo sobre a mesma) e até já disponibilizam ofertas retalhistas suportadas em soluções Ethernet.
119. *Por outro lado* — e talvez mais importante — acresce referir que o princípio da neutralidade tecnológica não pode ser invocado quando tecnologias distintas se reflectem em diferentes funcionalidades oferecidas aos utilizadores finais, ou seja, por palavras mais simples, quando se está perante produtos distintos. Ora, é precisamente este o caso no que toca aos serviços de circuitos alugados baseados em tecnologia Ethernet ou em tecnologia tradicional.
120. De facto, tal como o ICP-ANACOM reconhece na pág. 34 do Projecto de Decisão, existem assinaláveis diferenças quanto aos serviços prestados por ambos os tipos de



circuitos (tradicionais e Ethernet). Tal circunstância justifica, por si só, que tais serviços não sejam incorporados no mesmo mercado relevante. Nestas situações, em que estamos perante dois produtos distintos, o princípio da neutralidade tecnológica é inútil ou inoperante.

Mas vejamos estes aspectos em maior pormenor.

121. *Em primeiro lugar*, atendendo à definição de circuitos constante da Consulta Pública (cf. pág. 15) e às suas características funcionais, a verdade é que só ao nível do transporte de voz e dados e velocidade de transmissão simétrica é que existe uma aproximação entre circuitos tradicionais e soluções Ethernet.
122. Não obstante, nas soluções Ethernet a capacidade é partilhada por todos os utilizadores e depende, em cada momento, do nível de congestionamento da rede<sup>35</sup>. Deste aspecto resulta que as soluções Ethernet não providenciam aos respectivos utilizadores uma ligação exclusiva e não partilhada, ao contrário do que sucede com os circuitos alugados tradicionais.
123. Adicionalmente, as soluções Ethernet não permitem estabelecer um canal permanente e transparente entre dois pontos. Apesar de existir uma ligação lógica entre estes pontos, o canal de comunicação é estabelecido através de multiplexagem estatística, não determinista. Esta é outra diferença assinalável entre os circuitos *ditos* tradicionais e as soluções Ethernet.
124. Do exposto — e tal como se ilustra no quadro seguinte — resulta que existem diferenças assinaláveis em termos de funcionalidades entre a tecnologia Ethernet e as

---

<sup>35</sup> No SDH, cada canal está reservado a uma ligação “ponto-a-ponto”, pelo que se não houver transmissão o espaço é desperdiçado (a capacidade do canal de comunicação é integral e garantidamente assegurada ao utilizador). Já nas soluções Ethernet a performance degrada-se com o congestionamento do meio que é partilhado entre vários clientes.



tecnologias tradicionais SDH e PDH<sup>36</sup>, pelo que os serviços prestados com base nas mesmas não podem ser considerados sucedâneos.

---

<sup>36</sup> Do Projecto de Decisão (pág. 33) resulta ainda que o ICP-ANACOM reconhece que, em teoria, as garantias de qualidade proporcionadas pelos circuitos suportados em Ethernet poderiam ser inferiores às dos circuitos alugados tradicionais, tendo em conta que as normas ETSI estabelecem parâmetros de qualidade muito exigentes para as tecnologias tradicionais, PDH ou SDH.



## IIC

## FIC

125. *Em segundo lugar*, os clientes empresariais<sup>37</sup> que optam pelo aluguer de circuitos com base na tecnologia SDH e PDH fazem-no porque valorizam as suas características distintivas que ou não são oferecidas através da tecnologia Ethernet ou então não estão presentes com a mesma robustez do que nas tecnologias tradicionais.
126. Sem cuidar em ser exaustivo, tal é o caso da: (i) capacidade dedicada e permanente; (ii) reduzida latência; (iii) elevados níveis de qualidade de serviço oferecidos; (iv) possibilidade de detecção de falhas nos CPEs; (v) total transparência e (vi) maior segurança devido à ausência de partilha de rede.

---

<sup>37</sup> É o caso das instituições financeiras e dos operadores móveis.



**IIC**

**FIC**

127. Tal como se pode verificar em maior detalhe pelas páginas 14 e segs. do estudo da *Roland Berger*, que se junta em anexo a esta resposta, as soluções Ethernet apresentam limitações funcionais que são relevantes do ponto de vista da procura, nomeadamente ao nível de contenção e latência, transparência e qualidade de serviço, e que justifica que exista uma procura diferenciada consoante o tipo de soluções em causa.



## IIC

## FIC

128. Em suma, não pode ser admitida a utilização do princípio da neutralidade tecnológica para fundamentar a inclusão dos serviços prestados através de soluções Ethernet no mesmo mercado dos circuitos tradicionais, e isto quer se analise a questão do ponto de vista dos objectivos que este princípio pretende assegurar quer na perspectiva das funcionalidades subjacentes a cada uma das tecnologias em questão.
129. A este propósito, não se pode deixar de destacar que as diferenças de funcionalidades e de garantia de qualidade, nomeadamente no que toca a capacidade dedicada e transparência, estão entre as razões apontadas pelo ICP-ANACOM para excluir os serviços assimétricos do mercado relevante do produto<sup>38</sup>. Desta forma, julga-se que a mesma lógica deveria ditar a exclusão das soluções Ethernet do mercado do produto.

### **B. Migração para serviços Ethernet**

130. Outro dos argumentos utilizado pelo ICP-ANACOM para justificar a definição do mercado de produto apresentada no Projecto de Decisão é *“a progressiva migração das tecnologias tradicionais de suporte dos serviços de comunicações electrónicas (voz, dados ou até imagem) para tecnologias baseadas em IP, passando assim as redes de dados suportadas em Ethernet a transportar qualquer tipo de tráfego (...). Esta convergência em torno das redes de comunicações de dados suportadas em tecnologias Ethernet/IP, nomeadamente ao nível das redes das empresas, tem levado,*

---

<sup>38</sup> Com efeito, na pág. 28 do Projecto de Decisão o ICP-ANACOM refere que *“não se considera que exista efectiva substituíbilidade, quer ao nível da procura, quer ao nível da oferta, entre circuitos alugados e serviços simétricos, designadamente considerando a diferenciação existente ao nível das funcionalidades associadas a cada um destes serviços”*.



*por parte destas, a uma cada vez maior procura de serviços (de capacidade/transporte) Ethernet junto dos operadores de rede”<sup>39</sup>.*

131. Apesar da efectiva migração de clientes para serviços com base em soluções Ethernet, a posição do Grupo PT é a de que este aspecto não é suficiente para justificar a inclusão da Ethernet no mesmo mercado de produto dos circuitos tradicionais.
132. De facto, tal como já foi apontado acima, existem clientes que não valorizam os factores diferenciadores entre as diferentes tecnologias, pelo que, motivados pelo factor preço, migram facilmente para soluções Ethernet mais baratas e que permitem uma conectividade “ponto-multiponto”. Com efeito, características tais como a latência, contenção, transparência e qualidade de serviço levam a que determinados clientes optem por serviços tradicionais de circuitos alugados, não considerando as soluções Ethernet como um serviço substituto daquele.
133. Por outro lado — e mais relevante ainda — não existe qualquer migração em sentido inverso, isto é, de serviços com base em soluções Ethernet para serviços de circuitos tradicionais.
134. Na verdade, embora se possa admitir que mediante um aumento pequeno, mas significativo, e não transitório (teste SSNIP) dos preços dos circuitos tradicionais verifica-se uma migração de alguns clientes para soluções Ethernet, o inverso não se verifica dado o acentuado diferencial de preço. Neste sentido, atente-se no seguinte gráfico que compara os preços entre circuitos tradicionais e Ethernet (circuito tradicional = 100)<sup>40</sup>.

## IIC

---

<sup>39</sup> Cf. pág. 31.

<sup>40</sup> Foi utilizado como base de análise o quadro comparativo de preços apresentado pelo ICP-ANACOM no Projecto de Decisão.



## FIC

135. Assim, não é razoável admitir que perante um aumento significativo e não transitório do nível de preços nas soluções Ethernet, os clientes voltem a adoptar uma solução SDH/PDH. Aliás, pode perspectivar-se que à medida que a tecnologia Ethernet é massificada e os operadores ganham *know-how* o diferencial de preços face às tecnologias *ditas* tradicionais (SDH e PDH) tenderá a acentuar-se.
136. Ora, em linha com a prática regulatória seguida pelo ICP-ANACOM em outros casos, esta ausência de substituíbilidade “bilateral” justifica plenamente a exclusão do mercado de produto dos serviços de circuitos com base em tecnologia Ethernet. De facto, existem diversos exemplos retirados da prática desta Autoridade em que a ausência de substituíbilidade em ambos os sentidos levou o ICP-ANACOM a excluir determinados serviços do mercado de produto relevante.
137. Um exemplo paradigmático do que se acaba de referir é a ausência de substituíbilidade entre acessos em banda estreita e acessos em banda larga, e isto apesar do evidente movimento de migração existente entre estas soluções. Na sua decisão sobre o mercado grossista de fornecimento de banda larga (Mercado 12 da Recomendação 2003), de Junho de 2005<sup>41</sup>, o ICP-ANACOM aborda especificamente a questão da ausência de substituíbilidade entre dois serviços quando existe apenas um movimento de migração unilateral.
138. A propósito da substituíbilidade entre acessos de banda estreita e banda larga, refere esta Autoridade na pág. 38 o seguinte: “*Não obstante a migração verificada de utili-*

---

<sup>41</sup> Esta análise de substituíbilidade viria a ser mantida na decisão de 14.01.2009 sobre os mercados de fornecimento grossista de acesso à infra-estrutura de rede num local fixo e de acesso em banda larga. Cf. neste sentido, as págs. 36 e 37.



*zadores de Internet de banda estreita para Internet de banda larga, é geralmente aceite (...) que os utilizadores que evoluem para a Internet de banda larga dificilmente consideram a Internet de banda estreita como uma alternativa efectiva à primeira – os utilizadores finais habituar-se-ão de tal forma à melhor qualidade e serviço da banda larga que dificilmente voltarão a utilizar Internet de banda estreita mesmo que um monopolista hipotético aumente o preço da Internet de banda larga.*

*Neste contexto, no âmbito da avaliação da existência de substituíbilidade recorrendo ao teste SSNIP, poder-se-ia concluir que os consumidores do serviço de acesso em banda larga não o substituiriam por um serviço de acesso à Internet em banda estreita, mesmo que se verificasse um pequeno mas significativo aumento duradouro dos preços do primeiro serviço. Tal facto é ilustrado pelos episódios SSNIP acima mencionados e deve-se, nomeadamente, às diferentes características dos serviços e aos diferenciais de preços existentes”.*

139. Nesta decisão, o ICP-ANACOM constatou o movimento de migração dos utilizadores de banda estreita para soluções em banda larga, mas concluiu por referir que dificilmente os utilizadores consideram a banda estreita um efectivo substituto à banda larga. Assim, a falta de substituíbilidade em ambos os sentidos conduziu esta Autoridade à conclusão de que os serviços em causa não deviam ser incluídos no mesmo mercado de produto.
140. A migração de acessos telefónicos fixos para acessos telefónicos móveis poderia ser igualmente citada a este propósito, já que, também aqui, o ICP-ANACOM concluiu que a falta de substituíbilidade dos serviços de acesso telefónico móvel para serviços fixos conduzia à conclusão de que tais produtos não entravam no mesmo mercado.
141. Deste modo, o Grupo PT considera que face às diferentes características dos serviços e às diferenças de preços, as soluções Ethernet e os circuitos tradicionais não devem



ser incluídos no mesmo mercado do produto. No nosso entender, a inclusão das soluções Ethernet no mercado relevante de produto é um aspecto que deverá ser aprofundado na decisão final do Regulador, solicitando-se — caso seja necessário — mais informação aos operadores.

142. Por fim, embora se possa admitir, num cenário prospectivo, uma maior convergência entre soluções Ethernet e circuitos tradicionais, é certo que este cenário não estará concretizado no horizonte temporal relevante definido pelo ICP-ANACOM para a presente análise, ou seja, 2 anos.

### **8.2.2. SEGMENTAÇÃO POR TIPO DE INTERFACE**

143. Do exposto no capítulo anterior resulta que no entender do Grupo PT e de acordo com a metodologia de definição de mercado aprovada pela Comissão, os serviços prestados sobre soluções Ethernet e os serviços tradicionais não devem fazer parte do mesmo mercado relevante de produto.
144. Todavia, admitindo aqui o cenário de o ICP-ANACOM não atender a esta conclusão (o que só se admite à cautela), então julga-se que esta Autoridade deveria, pelo menos, aprovar uma segmentação do mercado do produto por tipo de interface, ou seja, deveria considerar os serviços suportados sobre Ethernet e os serviços tradicionais sobre SDH/PDH como sub-segmentos distintos do mercado retalhista de circuitos alugados.
145. De salientar, a este propósito, que o OFCOM seguiu uma abordagem muito semelhante à proposta agora apresentada pelo Grupo PT, segmentando o mercado retalhista de circuitos alugados em dois sub-mercados de acordo com a interface em causa. Assim, o regulador inglês definiu 4 mercados retalhistas de circuitos *ditos* tradicionais e 2 mercados retalhistas para soluções Ethernet.



146. A argumentação do OFCOM fundou-se, à semelhança das razões agora invocadas, na:
- (i) análise qualitativa das diferenças funcionais entre os interfaces;
  - (ii) nas diferenças de preços existentes e
  - (iii) na existência de barreiras à mudança.
147. Face ao exposto, é posição do Grupo PT que caso o ICP-ANACOM mantenha a posição manifestada na Consulta Pública de incluir no mesmo mercado serviços suportados em tecnologia Ethernet e serviços suportados em tecnologia *dita* tradicional, então deverá segmentar o mercado do produto relevante de acordo com o interface em causa, definindo um sub-mercado para circuitos tradicionais e outro para soluções Ethernet (cf. págs. 20 e segs. do estudo da *Roland Berger* em anexo a esta resposta).
148. Cada um destes sub-mercados poderá, ainda, ser segmentado por capacidade. Tal é o que veremos no capítulo seguinte.

### **8.2.3. SEGMENTAÇÃO POR CAPACIDADE**

149. Conforme se referiu *supra*, no âmbito da análise de 2005, o ICP-ANACOM concluiu que o mercado de produto de circuitos alugados retalhistas incluía todos os circuitos digitais de capacidade até 2Mbps (inclusive), excluindo os circuitos de capacidades superiores a 2 Mbps, assistindo-se neste ponto a uma quebra da cadeia da substituíbilidade, tanto do lado da procura como do lado da oferta.
150. Entende agora esta Autoridade no Projecto de Decisão que se incluem no mercado os circuitos alugados de capacidade até 1Gbps, independentemente da tecnologia ou infra-estrutura de suporte, não existindo uma quebra da cadeia de substituíbilidade, quer do lado da procura, quer do lado da oferta.
151. Do lado da procura, o argumento em que o ICP-ANACOM se baseia para sustentar esta tese é o de que para circuitos até 2Mbps (inclusive), tendo lugar um aumento



pequeno mas significativo e não transitório do nível do preço dos circuitos de 2 Mbps, praticado por um monopolista hipotético, a reduzida diferença existente entre este preço e o preço de um circuito do patamar seguinte, tornaria viável a substituição de (dois) circuitos digitais de 2Mbps por um circuito de 10Mbps, o mesmo sucedendo no caso dos circuitos de 34Mbps com a sua provável substituição por circuitos de 100Mbps e assim sucessivamente até aos 1Gbps de capacidade.

152. Assim, entende o ICP-ANACOM que uma parte significativa dos clientes tenderá a contratar novos circuitos de débito imediatamente superior em vez de manter circuitos de débito inferior que aumentaram de preço, tornando não rentável o aumento de preços por parte do monopolista hipotético.
153. O Grupo PT não subscreve neste ponto o entendimento desta Autoridade pelas razões que seguidamente se apontam.
154. *Em primeiro lugar*, a conclusão do ICP-ANACOM a este respeito assenta no pressuposto de que, ao contrário do que sucedia em 2005, em que existiam apenas circuitos digitais de 2, 34 e 155 Mbps, actualmente existem mais dois patamares intermédios, de 10Mbps e 100Mbps, o que leva a uma redução da diferença dos preços entre os circuitos de capacidades sequenciais.
155. Todavia, estes escalões intermédios existem apenas no âmbito da oferta Ethernet. Ora, tal como se observou no ponto 7.2.1. *supra*, o Grupo PT teve a oportunidade de apontar as diferenças a nível funcional e de preços que, a seu ver, ditam a exclusão do mercado de produto relevante das soluções Ethernet.
156. Deste modo, revendo o ICP-ANACOM a sua posição a tal respeito e concluindo, como se espera, que a Ethernet se encontra num mercado relevante distinto do dos circuitos alugados tradicionais – o que se espera que possa ser feito levando em linha de conta os contributos que o Grupo PT deu a tal propósito – ficaria afectada, sem



mais, a exposição relativa à dita substituíbilidade em cadeia, uma vez que não poderiam ser considerados os referidos escalões intermédios.

157. No entanto, ainda que, apesar das razões apontadas, o ICP-ANACOM mantenha a posição defendida no Projecto de Decisão a respeito da inclusão das soluções Ethernet no mesmo mercado relevante dos circuitos alugados tradicionais, o Grupo PT não pode aceitar a tese da substituíbilidade em cadeia dos circuitos até 1Gbps de velocidade, uma vez que é possível identificar diversos problemas com a aplicação do designado teste do monopolista hipotético (teste do SSNIP).

Vejamos.

158. Desde logo, para fazer funcionar a aludida cadeia de substituíbilidade em que assenta a conclusão de que o teste do SSNIP permite considerar os circuitos de tão diferentes capacidades como substitutos próximos, o ICP-ANACOM parte do princípio de que o cliente do serviço de circuitos alugados procura não um mas dois circuitos de 2Mbps.

159. Ora, a experiência do Grupo PT quanto a esta matéria revela que muito raramente um cliente contrata mais do que um circuito de 2Mbps para o mesmo local, o que permitirá afirmar que a premissa base da análise da cadeia da substituíbilidade está inquinada por não ter correspondência com a realidade.

160. Na verdade, o padrão de consumo de que parte a análise do ICP-ANACOM é a substituíbilidade entre a contratação de dois circuitos de 2Mbps e um circuito de 10Mbps.

161. Por outro lado, e tendo presente que a procura de dois circuitos para o mesmo local é negligenciável, não parece ser totalmente consentâneo com o teste do SSNIP a inclusão de dois circuitos de uma dada capacidade para comparar com um outro circuito de outra.



162. Seria em certa medida o mesmo que efectuar o teste do SSNIP para determinar se a laranja e o ananás se encontram no mesmo mercado relevante, e comparar com o preço do ananás não o preço de uma laranja, mas antes de duas.
163. O ICP-ANACOM parece aqui assumir que os clientes deste serviço procuram mais capacidade, sem que tal resulte dos dados de que dispõe a PT a este respeito. Na realidade, não parece razoável assumir-se que um cliente que não tenha necessidade de aumentar a capacidade de que dispõe, confrontado com um aumento do preço entre os 5 e os 10%, decida aumentar a capacidade ao seu dispor para cinco vezes mais (e.g. se mudar de 2Mbps para 10Mbps) suportando o correspondente aumento dos preços que, tal como resulta da análise do ICP-ANACOM, é muito significativo.
164. Note-se que resulta da análise exposta no documento de consulta que as diferenças de preço entre circuitos de capacidades consecutivas rondam 1,5 a 2 vezes o preço do circuito com capacidade inferior.

## IIC

## FIC

165. Recorde-se que a propósito do teste do SSNIP, a Comissão Europeia observa que “*a questão que se coloca é a de saber se os clientes das partes transfeririam rapidamente a sua procura para os produtos de substituição disponíveis ou para fornecedores situados noutros locais em resposta a um pequeno aumento hipotético (em torno dos 5 a 10 %) dos preços relativos, dos produtos e áreas em análise*”<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência, *Jornal Oficial* nº C 372 de 09/12/1997 p. 0005 – 0013.



166. Não parece por isso razoável admitir que um cliente que vê as suas necessidades de velocidade satisfeitas com um determinado circuito reaja a um aumento de 5 a 10% do preço, substituindo-o por um circuito de maior capacidade, uma vez que, conforme resulta do quadro *supra*, teria que pagar 1,5 a 2 vezes o preço que vinha até aí a suportar.
167. O Grupo PT considera, por isso, que existe uma visível quebra na cadeia de substituíbilidade dos circuitos de diferentes capacidades justificando-se assim a segmentação por capacidade dos circuitos de diferentes velocidades.
168. É a este propósito ainda oportuno observar que, diferentemente da posição adoptada pelo ICP-ANACOM no seu Projecto de Decisão, várias ARN têm entendido segmentar o mercado retalhista dos circuitos alugados e mercados grossistas conexos em função da capacidade.
169. Sem cuidar em ser exaustivos, parece oportuno chamar a atenção para os argumentos em prol da segmentação do mercado consoante a capacidade dos circuitos alugados invocados por duas dessas autoridades, nomeadamente, o OFCOM, do Reino Unido, e a OPTA, da Holanda.
170. Começando pela OPTA, como já se observou, esta ARN propôs segmentar os mercados retalhista e grossistas de circuitos alugados consoante a baixa capacidade (menos ou equivalente a 20 Mbps) ou maior capacidade dos circuitos (superior a 20 Mbps).
171. O principal argumento favorável a essa segmentação respeita ao facto da infraestrutura de cobre suportar apenas, no entender da OPTA, uma capacidade máxima de 20 Mbps, sendo as restantes capacidades fornecidas através de fibra óptica.



172. A este respeito, da perspectiva da oferta, nota a OPTA que a rede de cobre se estende em todo o território holandês e que o custo da rede de cobre é inferior ao da fibra óptica. Consequentemente, um operador que quisesse fornecer circuitos alugados com base em infra-estrutura de fibra óptica teria que incorrer em custos elevados.
173. No que respeita ao lado da procura, essa ARN observa que é pouco provável que a procura se desloque para circuitos alugados de elevada capacidade devido a um aumento significativo e não transitório nos preços dado que a diferença de preços entre produtos de baixa capacidade e produtos de elevada capacidade é substancial (o triplo).
174. A segmentação do mercado por capacidade proposta por aquela ARN assenta, assim, na ausência de substituíbilidade do lado da procura e da oferta.
175. Do mesmo modo, o regulador britânico – o OFCOM – propôs a segmentação do mercado dos circuitos alugados por capacidade, diferenciando entre baixa largura de banda (“*low bandwidth*”), elevada largura de banda (“*high bandwidth*”) e muito elevada largura de banda (“*very high bandwidth*”).
176. O principal argumento utilizado para sustentar a segmentação por capacidade dos mercados dos circuitos alugados diz respeito às diferenças significativas de preços entre os circuitos de diferentes capacidades.
177. Em face do exposto, considera o Grupo PT que existem fortes motivos para que o ICP-ANACOM reveja a sua posição a este respeito. Assim, além da já proposta segmentação por interface, o mercado deverá ser segmentado por capacidade nos termos que se apresentam (cf. pág. 27 do estudo da *Roland Berger* em anexo):



**IIC**

**FIC**

### **8.3. DEFINIÇÃO DO MERCADO GEOGRÁFICO**

178. Nas págs. 40 a 42 do Projecto de Decisão, o ICP-ANACOM apresenta o seu entendimento de que o mercado retalhista de circuitos alugados abrange todo o território nacional (incluindo os circuitos para as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira). Esta conclusão é justificada, no entender desta Autoridade, pela existência de homogeneidade tarifária do serviço de circuitos alugados em todo o território nacional e, ainda, pela abrangência da rede do Grupo PT, o que permite que os operadores alternativos recorram a esta rede para apresentar ao cliente final um *portfolio* a nível nacional.
179. Considera assim o ICP-ANACOM não existir uma estratégia de *marketing* diferenciada consoante a área do território em causa (nem ao nível dos produtos, nem de preços ou condições), apesar de constatar que existe uma maior concentração de operadores nos principais centros urbanos.
180. Embora se compreenda o exercício seguido pelo Regulador no Projecto de Decisão, o Grupo PT gostaria de manifestar algumas reservas quanto à conclusão avançada pelo ICP-ANACOM.
181. Com efeito, partindo da noção de mercado geográfico relevante que resulta da aplicação da metodologia própria do Direito da Concorrência<sup>43</sup>, sintetizada nas Linhas

---

<sup>43</sup> Cf. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO relativa à definição de mercado relevante para efeitos do Direito Comunitário da Concorrência (97/C 372/03).



de Orientação<sup>44</sup> (principalmente na parte em que refere que o mercado geográfico deve ser delimitado pelas áreas onde se verificam condições de concorrência homogêneas e distintas das zonas vizinhas) e tendo em consideração que os critérios clássicos de definição do mercado geográfico têm vindo paulatinamente a perder relevo no panorama regulatório da União Europeia<sup>45</sup> – em detrimento de uma análise mais aprofundada das condições geográficas de concorrência, actuais e prospectivas<sup>46</sup> – parece-nos que a dimensão geográfica do mercado relevante apontada pelo ICP-ANACOM não será tão abrangente.

182. Neste sentido, e tal como já tinha sido apontado na consulta pública de 2005, o Grupo PT gostaria de sublinhar que, no seu entender, existe uma pressão concorrencial assimétrica no território nacional no que se refere ao serviço de aluguer de circuitos. Em zonas com um tecido empresarial mais denso e com maior capacidade de atracção de investimento, a pressão exercida pelos operadores ditos alternativos é mais intensa do que em outras zonas do território.
183. Assim, é posição do Grupo PT que teria sentido identificar logo, na definição do mercado retalhista, os segmentos geográficos do mercado relevante do produto.

---

<sup>44</sup> De acordo com o Considerando (56) “o mercado geográfico relevante inclui uma área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogêneas e que podem ser distinguidas das áreas vizinhas onde as condições de concorrência prevaletentes são consideravelmente diferentes”.

<sup>45</sup> Na *Explanatory Note* (pág. 12), a Comissão refere que “*In the electronic communications sector, the geographic scope of the relevant market has traditionally been determined by reference to two main criteria: the area covered by the network and the scope of application of legal and other regulatory instruments. This corresponds generally to the territory of the Member State concerned (...). However, investment in alternative infrastructure is often uneven across the territory of a Member State, and in many countries there are now competing infrastructures in parts of the country, typically in urban areas. Where this is the case, an NRA could in principle find sub-national geographic markets*”.

<sup>46</sup> É a postura assumida pelo ICP-ANACOM quando analisa a dimensão geográfica dos mercados grossistas. Cf. pág. 83 do Projecto de Decisão onde se salienta o seguinte: “*Com efeito, a existência de condições concorrenciais heterogêneas a nível geográfico, justificará que a definição de mercado(s) geográfico(s) relevante(s) no caso em apreço já não corresponda à totalidade do território nacional*”.



184. Todavia, de forma a assegurar uma melhor “colagem” dos comentários do Grupo PT ao caminho metodológico assumido no Projecto de Decisão, guardaremos os contributos mais aprofundados nesta matéria para a análise dos mercados grossistas.

#### **8.4. SEGUE: CONCLUSÃO SOBRE A DEFINIÇÃO DO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS**

185. Face ao exposto nos capítulos anteriores, a posição do Grupo PT, quanto à definição do mercado retalhista de circuitos, pode ser resumida da seguinte forma:

186. *Em primeiro lugar*, concorda-se com a análise de substituíbilidade entre circuitos digitais de baixo débito e circuitos analógicos. De igual forma, subscreve-se a conclusão de que os serviços suportados em FWA, Redes Locais via Rádio e serviços VPN e de gestão de capacidade não fazem parte do mercado relevante do produto. Não obstante, discorda-se da posição do ICP-ANACOM no que toca à análise de substituíbilidade entre os serviços suportados em tecnologias tradicionais e os serviços com base em tecnologias simétricas xDSL.

187. *Em segundo lugar*, o Grupo PT considera (e demonstrou) que as soluções Ethernet não devem ser abrangidas na definição do mercado de produto.

188. *Em terceiro lugar* — caso o ICP-ANACOM decida manter a definição do mercado de produto apresentada no Projecto de Decisão — o Grupo PT considera, neste cenário, que esta Autoridade deverá, no mínimo, segmentar o mercado de produto por tipo de interface.

189. *Em quarto lugar*, para além da segmentação por interface, justifica-se ainda que o mercado seja segmentado por capacidade uma vez que existe uma clara quebra na cadeia de substituíbilidade dos circuitos de diferentes capacidades.



190. *Em quinto lugar*, a segmentação proposta pelo Grupo PT para o mercado de retalho (interface e capacidade) deverá ser estendida ao mercado grossista de segmentos terminais em termos que se apresentarão na Parte III.
191. *Em sexto lugar e último lugar*, o Grupo PT entende que o ICP-ANACOM não poderá deixar de considerar na decisão final as soluções sobre cabo, em particular quando, apesar de reconhecer a existência de diferentes funcionalidades entre as soluções Ethernet e as soluções tradicionais, concluiu pela existência de substituíbilidade com base no princípio da neutralidade tecnológica.

## **9. SUSCEPTIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO *EX ANTE* DO MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS**

192. Tal como referido atrás, o mercado do “conjunto mínimo de circuitos alugados” (ex-Mercado 7 da Recomendação 2003) desapareceu da listagem da Recomendação 2007. Tal significa que a Comissão considera que este mercado já não preenche os critérios necessários para efeitos de imposição de regulamentação *ex ante*, nomeadamente o “teste dos três critérios” já acima mencionado.
193. Não obstante, sendo um mercado actualmente regulado a nível nacional, coloca-se a questão, do ponto de vista do ICP-ANACOM, da continuidade da sua regulamentação ou, ao invés, da sua desregulamentação.
194. Nesta matéria, o Considerando (17) da Recomendação 2007 refere que “*para os mercados enumerados na Recomendação 2003/311/CE de 11 de Fevereiro de 2003 que não constam do anexo da presente recomendação [como é o caso do mercado retalhista de circuitos alugados] as autoridades reguladoras devem ter poderes para aplicar o teste dos três critérios para determinar se, com base nas circunstâncias nacionais, um mercado continua a ser susceptível de regulamentação ex ante.*”



195. Por outro lado, tal como aponta o Considerando (5), só quando um dado mercado preenche cumulativamente o teste dos três critérios é que é susceptível de sofrer uma intervenção regulatória *ex ante*, e, mesmo assim, só depois de uma conclusão positiva quanto à existência de PMS.
196. Nesta medida, a metodologia seguida pelo ICP-ANACOM nas págs. 43 a 52 parece-nos correcta e em linha com os princípios jusconcorrenciais subjacentes à definição de mercados relevantes. A conclusão que esta Autoridade retira do seu exercício – no sentido de que o mercado retalhista de circuitos alugados já não preenche o teste dos três critérios – merece, portanto, o acolhimento do Grupo PT.
197. Sem entrar em grande detalhe quanto à análise de cada um dos critérios efectuada pelo ICP-ANACOM, considera-se oportuno destacar os seguintes aspectos:
- (i) Concorde-se com a conclusão do ICP-ANACOM de que não existem quaisquer barreiras legais, administrativas ou regulatórias à entrada no mercado retalhista de circuitos alugados. Com efeito, a entrada de novos operadores no mercado de retalho levou a uma maior aposta em infra-estrutura própria e, conseqüentemente, a uma maior dinâmica competitiva no mercado de retalho.
  - (ii) Fruto de tais alterações na estrutura do mercado, a quota do Grupo PT tem vindo a decrescer significativamente desde 2003, conforme se apontou no gráfico incluído no Capítulo 6 *supra*.
  - (iii) Tal como o ICP-ANACOM aponta, ao nível dos circuitos alugados digitais, a quota de mercado do Grupo PT tem apresentado quebras de 6%, sendo que no segmento de circuitos de 2 Mbps e superiores a quota do Grupo PT sofreu descidas ainda mais significativas.



- (iv) Os operadores alternativos apostam cada vez mais em infra-estrutura própria, o que permite explicar que, apesar da quebra no número de circuitos grossistas, houve um aumento significativo de acessos retalhistas.

## IIC

## FIC

- (v) Acresce referir que os preços praticados em Portugal estão abaixo ou em linha com os preços praticados na Europa, o que é outro sinal evidente da estrutura competitiva do mercado, conforme foi oportunamente indicado no Capítulo 6 *supra*.
- (vi) De notar, ainda, que a Comissão considera na *Explanatory Note*, a propósito do mercado dos circuitos (pág. 39), que a regulação grossista, quando e onde apropriada, é suficiente para assegurar competitividade ao nível retalhista.
- (vii) Tal como se deu conta acima, várias ARN consideraram que o mercado retalhista de circuitos alugados não preenche o “teste dos três critérios” e, nessa medida, não o consideraram susceptível de imposição de regulamentação *ex ante*. É o caso da CMT, da OPTA e da AGCOM.

198. Em suma, a conclusão de que o mercado retalhista de circuitos alugados não preenche o “teste dos três critérios” surge fundamentada por diversas razões. Com efeito, a actual dinâmica do mercado evidencia a inexistência de barreiras estruturais à entrada, parecendo-nos evidente que também não existe qualquer obstáculo jurídico ou regulamentar que dificulte o acesso ao mercado. Além disso, as características do mercado



indicam uma clara tendência actual de competitividade que será reforçada no horizonte temporal relevante da análise<sup>47</sup>.

199. Por fim, gostaríamos ainda de referir que a desregulação do mercado retalhista de circuitos é a única conclusão que permite assegurar o princípio do quadro regulatório comunitário de que a imposição de constrangimentos regulatórios deve incidir fundamentalmente sobre os mercados grossistas.

## **10. SUPRESSÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO RETALHISTA**

200. O facto de um dado mercado não preencher o “teste dos três critérios” significa que apresenta uma estrutura competitiva que invalida qualquer intervenção regulamentar *ex ante*. Em termos metodológicos, este teste deve preceder uma análise de PMS, pelo que, não se passando o crivo dos três requisitos cumulativos, uma avaliação de PMS é dispensável e a conclusão que nesta matéria se tenha retirado numa outra análise perde a sua força.

201. Por conseguinte, a falta de preenchimento deste “teste” equivale à conclusão de que o mercado é concorrencial. Nessa medida, o artigo 59.º, n.º 2, da LCE, apesar de incluído na epígrafe sobre análise de mercados, deve aplicar-se a este caso. Diz esta disposição que “*caso a ARN conclua que um mercado é efectivamente concorrencial deve abster-se de impor qualquer obrigação regulamentar específica e, se estas existirem, deve suprimi-las, informando antecipadamente do facto as partes abrangidas*”.

202. Face ao inciso da parte final da norma, todas as obrigações regulamentares impostas no mercado retalhista dos circuitos alugados devem ser suprimidas. Sendo esta conse-

---

<sup>47</sup> A este propósito recorde-se apenas que na pág. 10 da *Explanatory Note* a Comissão recorda o seguinte: “*the tendency towards effective competition does not necessarily imply that the market will reach the status of effective competition within the period of review. It simply means that there is a clear evidence of dynamics in the market within the period of review which indicates that the status of effective competition will be reached in the longer-run without ex ante regulation in the market concerned*”.



quência incontestável à luz dos princípios legais aplicáveis, o que haverá então que discutir é o procedimento para a supressão das obrigações regulamentares.

203. O Grupo PT já teve oportunidade de se pronunciar nesta matéria na resposta apresentada na consulta pública sobre a reanálise dos mercados de fornecimento grossista de acesso (físico) à infra-estrutura de rede num local fixo e de fornecimento grossista de acesso em banda larga.
204. Mantém-se o entendimento então exposto de que a subsistência de constrangimentos regulamentares em mercados com uma estrutura concorrencial – como é o caso do mercado retalhista de circuitos alugados – é fortemente prejudicial da competitividade das empresas e do próprio funcionamento natural do jogo da concorrência.
205. Neste contexto, o Grupo PT congratula-se com a posição do ICP-ANACOM, expressa nas págs. 125 a 127 do Projecto de Decisão, em pretender suprimir as obrigações de não discriminação, transparência e controlo de preços e contabilização de custos aquando da aprovação da decisão final e, portanto, sem a definição de um “período transitório”.
206. É posição firme do Grupo PT que qualquer outra posição nesta matéria seria incompatível com o quadro legal em vigor.



## **§ PARTE III**

### ***Os MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE TRÂNSITO DE CIRCUITOS ALUGADOS***



## 11. INTRODUÇÃO

207. O ICP-ANACOM identifica os presentes mercados grossistas como *mercados onde os operadores e prestadores de serviços procuram e oferecem serviços alugados tanto para utilização no desenvolvimento das próprias redes como para suporte às ofertas de circuitos alugados ou outros serviços nos mercados grossistas e retalhistas.*
208. A procura neste mercado, a nível nacional, está directamente afecta a segmentos terminais e segmentos de trânsito de circuitos para interligação e circuitos de acesso a cabos submarinos, para suporte às redes próprias e também a outros serviços prestados por estes operadores no retalho.

## 12. A EXPERIÊNCIA DAS AUTORIDADES REGULADORAS NACIONAIS

209. Tendo presente a evolução ocorrida nos mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados, assim como a publicação da Recomendação 2007, as ARN de vários Estados-Membros decidiram visitar a análise regulamentar aos Mercados 13 e 14 da Recomendação 2003.
210. A este respeito, importa aqui salientar desde já que o mercado grossista dos segmentos de trânsito desapareceu da listagem da Recomendação 2007, tendo a Comissão considerado que já não preenche os critérios necessários para sofrer uma regulamentação *ex ante*.
211. Até à presente data, sete países já concluíram a sua reavaliação do mercado grossista dos *segmentos de trânsito* de circuitos alugados (Mercado 14 da Recomendação de 2003). É o caso da Áustria, Hungria, Irlanda, Holanda, Espanha e Reino Unido.
212. Relativamente ao mercado grossista dos *segmentos terminais* de circuitos alugados (Mercado 13 da Recomendação de 2003 e Mercado 6 da Recomendação de 2007),



cumprir referir que sete países já concluíram a devida reavaliação. Encontram-se nessa situação a Áustria (parcialmente), Finlândia, Hungria, Holanda, Eslovénia, Espanha e Reino Unido (parcialmente).

213. A reavaliação que tem vindo a ser conduzida pelas ARN mostra uma clara tendência para o levantamento, senão total, pelo menos parcial, das obrigações impostas nos mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados. Na maior parte dos casos, as ARN aproveitaram a 2.<sup>a</sup> ronda de análises para (re)ajustar a intervenção regulatória gizada em decisões anteriores, actualizando o seu entendimento em matérias críticas para a regulação do mercado.
214. Tal como já notado *supra*, consideramos que é oportuno referir, ainda que de forma breve, a posição dos reguladores estrangeiros no que toca à definição de mercado de produto, avaliação de PMS e remédios regulamentares nos mercados sob análise.
215. Sem cuidar em ser exaustivos, concentrámos a nossa atenção no caso da Holanda para o mercado grossista dos segmentos de trânsito de circuitos alugados e no caso do Reino Unido para o mercado grossista dos segmentos terminais de circuitos alugados.

Vejamos então cada um desses casos.

### **12.1. REINO UNIDO**

216. O OFCOM notificou a Comissão em 17.01.2007 da sua proposta de decisão relativa ao mercado grossista dos segmentos terminais de circuitos alugados (*wholesale terminating segments of leased lines in the UK*)<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Uma descrição sumária do projecto de decisão do Ofcom pode ser encontrada no documento de 26.03.2008 que contém os comentários da Comissão à proposta do regulador britânico (SG-Greffe (2008) D/201387), acessível através do seguinte *link*:



217. Essa proposta de decisão foi objecto de três actualizações que foram notificadas à Comissão em 10.07.2007<sup>49</sup> e 08.12.2008<sup>50 51</sup>.
218. No que toca ao mercado grossista dos segmentos terminais de circuitos alugados, o OFCOM regista os seguintes desenvolvimentos: (i) existência de um mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com maior largura de banda (34/45 Mbps); (ii) presença de um mercado grossista de muito elevada capacidade de que os segmentos terminais de 155 Mbps fazem parte e (iii) o aparecimento de um mercado distinto para serviços grossistas utilizando interfaces alternativas (“AI”) com capacidade acima de 1 Gbps que é efectivamente concorrencial.
219. Diferentemente da posição adoptada em 2003/2004, entendeu esta ARN designar como mercados geográficos não só a zona de Hull e o resto do Reino Unido, como introduzir um mercado geográfico adicional – a área do “Centro e Leste de Londres” – “CELA” (*Central and East London Area*) – no mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com maior largura de banda (34/45 Mbps).

---

<http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=uk/registeredsnotifications/uk20080747-0748-0749/uk-2008-0747-0748/ EN 1.0 &a=d> (consultado em 20.01.2010).

<sup>49</sup> Uma descrição sumária do projecto de decisão do Ofcom pode ser encontrada no documento de 08.08.2008 que contém os comentários da Comissão à proposta do regulador britânico (SG-Greffe (2008) D/205047), acessível através do seguinte *link*:

[http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=uk/registeredsnotifications/uk20080787/uk-2008-0787\\_datepdf/ EN 1.0 &a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=uk/registeredsnotifications/uk20080787/uk-2008-0787_datepdf/ EN 1.0 &a=d) (consultado em 20.01.2010).

<sup>50</sup> Uma descrição sumária do projecto de decisão do Ofcom pode ser encontrada no documento de 12.01.2009 que contém os comentários da Comissão à proposta do regulador britânico (SG-Greffe (2009) D/82), acessível através do seguinte *link*:

[http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=uk/registeredsnotifications/uk20080858-0859/uk-2008-0858\\_actepdf/ EN 1.0 &a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=uk/registeredsnotifications/uk20080858-0859/uk-2008-0858_actepdf/ EN 1.0 &a=d) (consultado em 20.01.2010).

<sup>51</sup> Uma descrição sumária do projecto de decisão do Ofcom pode ser encontrada no documento de 19.02.2009 que contém os comentários da Comissão à proposta do regulador britânico (SG-Greffe (2009) D/961), acessível através do seguinte *link*:

[http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=uk/registeredsnotifications/uk20080858-0859/uk-2008-0859\\_acte/ EN 1.0 &a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=uk/registeredsnotifications/uk20080858-0859/uk-2008-0859_acte/ EN 1.0 &a=d) (consultado em 20.01.2010).



220. O OFCOM identificou os mercados geográficos acima referidos com base nos seguintes indicadores: (i) as quotas de mercado de cada operador nos serviços grossistas; (ii) uma análise do alcance da rede; (iii) as estratégias de preço da *British Telecommunications plc* (“BT”) e (iv) a evidência do grau de interligação da rede dos diferentes operadores alternativos.
221. Estes indicadores demonstram, no entender daquela ARN, *inter alia*, que os operadores alternativos expandiram a sua rede em zonas onde se concentram os clientes empresariais, tal como a zona de Londres. Consequentemente, a estratégia de preços da BT, através, por exemplo, da prática de descontos nessas áreas, tende a ter em conta a pressão concorrencial aí existente. Igualmente, o OFCOM refere que as interligações entre operadores alternativos são superiores na zona de Londres relativamente ao resto do país pelo que esses operadores não necessitam de recorrer à oferta grossista da BT nessa zona.
222. Cumpre notar que o OFCOM propôs que as fronteiras do mercado geográfico correspondente à CELA se baseiem na existência de um determinado número de operadores concorrentes da BT – dois ou mais – com capacidade para prestar serviços a clientes empresariais com mais de 250 empregados com base numa infra-estrutura existente de 200m.
223. Assim, o OFCOM considera como mercados de produto relevantes:

Na zona do Reino Unido (excluindo a zona de Hull):

- (i) o mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com menor largura de banda (até e inclusive 8 Mbps);
- (ii) o mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com maior largura de banda (34/45 Mbps) (excluindo CELA);



- (iii) o mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com elevada largura de banda (entre 45 Mbps e 155 Mbps, inclusive);
- (iv) o mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com elevada largura de banda (entre 155 Mbps e 622 Mbps, inclusive);
- (v) o mercado grossista para segmentos terminais suportados em interfaces alternativas (“AI”) com menor largura de banda (até e inclusive 1 Gbps);
- (vi) o mercado grossista para segmentos terminais suportados em interfaces alternativas (“AI”) com maior largura de banda (acima de 1 Gbps).

Na CELA:

- (i) o mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com maior largura de banda (34/45 Mbps).

Na zona de Hull:

- (i) o mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com menor largura de banda (até e inclusive 8 Mbps);
- (ii) o mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com maior largura de banda (34/45 Mbps);
- (iii) o mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com elevada largura de banda (entre 45 Mbps e 155 Mbps, inclusive);
- (iv) o mercado grossista para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TI”) com elevada largura de banda (entre 155 Mbps e 622 Mbps, inclusive);
- (v) o mercado grossista para segmentos terminais suportados em interfaces alternativas (“AI”) com menor largura de banda (até e inclusive 1 Gbps);
- (vi) o mercado grossista para segmentos terminais suportados em interfaces alternativas (“AI”) com maior largura de banda (acima de 1 Gbps) (este mercado não



é, porém, objecto de regulação ex-ante dada a inexistência de procura no mercado em apreço).

224. Concluída a definição de mercado, no que toca à análise de poder de mercado, o OFCOM considerou que o KCOM Group plc (“KCOM”) detinha PMS nos mercados grossistas na zona de Hull e que a BT detinha PMS nos restantes mercados grossistas relevantes, com excepção do mercado grossista na zona CELA e dos mercados grossistas para segmentos terminais de circuitos alugados tradicionais (“TT”) com maior largura de banda (34/45 Mbps) ou elevada largura de banda (de e acima de 155 Mbps) visto serem mercados concorrenciais e, enquanto tal, não susceptíveis de regulação *ex ante*.
225. Os critérios utilizados pelo OFCOM para determinar a existência de PMS incluem: (i) quotas de mercado; (ii) o controlo de infra-estrutura dificilmente replicável; (iii) economias de escala e escopo; (iv) ausência de contra-poder negocial; (v) barreiras à entrada e expansão e (vi) ausência de concorrência potencial.
226. Nessa medida, propõe o OFCOM impor à BT e à KCOM os seguintes remédios nos mercados grossistas relevantes (à excepção dos mercados acima identificados como concorrenciais): (i) obrigação de acesso à rede; (ii) obrigação de não discriminação; (iii) orientação para os custos; (iv) obrigações de transparência e (v), no caso específico da BT, a obrigação de controlo de preços.
227. Em 26.03.2008<sup>52</sup>, a Comissão respondeu ao projecto de decisão do OFCOM, notando, no que respeita o mercado grossista dos segmentos terminais de circuitos alugados, que a segmentação geográfica de mercados não pode ser exclusivamente baseada no número de operadores presente numa determinada zona, devendo, igualmente, atender

---

<sup>52</sup> *Ibidem*.



a critérios adicionais, nomeadamente, à manutenção de barreiras à entrada naquelas zonas.

## **12.2. HOLANDA**

228. A OPTA notificou à Comissão a sua proposta de decisão em 05.11.2008<sup>53</sup>.

229. Nesta segunda ronda de análises, e de acordo com a orientação da Comissão expressa na Recomendação 2007, a OPTA definiu um mercado grossista para segmentos de trânsito de circuitos alugados (Mercado 14 da Recomendação de 2003), tendo mantido o entendimento, já expresso na sua primeira ronda de análises, que o mercado grossista em apreço é competitivo e, enquanto tal, insusceptível de regulação *ex ante*.

230. Em 05.12.2008, a Comissão respondeu ao projecto de decisão da OPTA, não tendo apresentado comentários, e, por conseguinte, essa ARN adoptou a decisão proposta.

## **13. DEFINIÇÃO DOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE TRÂNSITO DE CIRCUITOS ALUGADOS**

### **13.1. INTRODUÇÃO**

231. Conforme referido, o ICP-ANACOM identifica os mercados grossistas dos segmentos terminais e de trânsito como os “*mercados onde os operadores e prestadores de serviços procuram e oferecem serviços alugados tanto para utilização no desenvolvimento das próprias redes como para suporte às ofertas de circuitos alugados ou outros serviços nos mercados grossistas e retalhistas*”.

---

<sup>53</sup> Uma descrição geral da proposta de decisão pode ser encontrada no documento da Comissão de 05.12.2008 com os comentários à avaliação jusconcorrencial do regulador holandês (SG-Greffe (2008) D/207741), disponível para consulta em: [http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/nederland/registeredsnotifications/nl20080825/nl-2008-0823-0824-0825/ EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/nederland/registeredsnotifications/nl20080825/nl-2008-0823-0824-0825/ EN_1.0_&a=d) (consultado em 20.01.2010).



232. Esta Autoridade mantém o entendimento exposto na decisão de 2005 de que os dois segmentos do mercado grossista de circuitos alugados (segmentos terminais e segmentos de trânsito) constituem mercados de produtos distintos, sendo produtos complementares e não substitutos, correspondendo a necessidades diferentes relacionadas com elementos de rede distintos, dependentes da rede de cada cliente grossista.
233. O ICP-ANACOM mantém ainda o entendimento de que se deve manter a central local como ponto de fronteira entre os segmentos terminais e os segmentos de trânsito que constituem mercados distintos. Refere esta Autoridade que uma alteração a este nível poderia provocar um impacto significativo e instabilidade no mercado, principalmente ao nível das decisões dos operadores *ditos* alternativos relativamente a futuros investimentos para o desenvolvimento das suas redes e dos actuais modelos de rede de suporte à oferta de circuitos alugados.
234. Quanto a esta matéria, o Grupo PT entende que deve concentrar os seus comentários na definição da dimensão geográfica dos mercados grossistas relevantes, tanto a nível dos segmentos terminais como de trânsito. Tal ocorre porque, ao nível do mercado do produto grossista, o Grupo PT entende que os comentários indicados para a definição do produto retalhista podem ser replicados para os mercados geográficos.
235. Todavia, entende-se que no *caso dos segmentos terminais* importa também diferenciar as várias soluções, consoante as funcionalidades associadas às várias interfaces e aos débitos oferecidos. Com efeito, da leitura do Projecto de Decisão verifica-se que, relativamente às interfaces alternativas e às soluções de alto débito associadas aos segmentos terminais, o ICP-ANACOM não inquiriu sobre os planos dos operadores quanto ao desenvolvimento de soluções próprias, em particular as suportadas em Ethernet.



236. Como já tivemos oportunidade de referir, há uma lacuna na análise desenvolvida pelo ICP-ANACOM uma vez que não aprofundou o princípio da neutralidade tecnológica, deixando de fora as tecnologias de cabo. Ora, como tem sido patente, os operadores de cabo avançaram com soluções DOCSIS 3.0 e, mais recentemente, a anunciada parceria entre a Sonaecom e a Vodafone ao nível da fibra vêm demonstrar uma tendência para deslocar o recurso a ofertas grossistas da PT, nomeadamente ORALL e ORCA, para soluções próprias, ou seja, uma tendência para reduzir a procura de lacetes locais, segmentos terminais e de trânsito.
237. Considera-se ainda que o Regulador deveria, na decisão final sobre os mercados em presença, reforçar a análise prospectiva dos mercados grossistas de circuitos<sup>54</sup>. Doutro modo, serão tomadas medidas regulatórias desproporcionadas ao fim em vista.

### **13.2. DEFINIÇÃO DOS MERCADOS DO PRODUTO**

238. Quanto às análises de substituíbilidade apresentadas pelo ICP-ANACOM nas págs. 61 e seguintes do Projecto de Decisão, o Grupo PT considera que os comentários tecidos a propósito da definição do mercado retalhista são, *mutatis mutandis*, igualmente válidos nesta matéria, pelo que para lá se remetem<sup>55</sup>.
239. Assim, em termos genéricos, a posição do Grupo PT é a de que as soluções Ethernet e os circuitos tradicionais não devem fazer parte do mesmo mercado relevante de produto atendendo às diferentes funcionalidades e características e, fundamentalmente, à falta de substituíbilidade do lado da procura em ambos os sentidos.

---

<sup>54</sup> A este propósito, refira-se que a Sonaecom anunciou recentemente que planeia investir cerca de 500 milhões de Euros na sua rede até 2013. Este aspecto, que está dentro do horizonte temporal da análise do ICP-ANACOM (sensivelmente 2 anos), deveria ser levado em conta por esta Autoridade.

<sup>55</sup> Esta remissão genérica é igualmente justificada pelo facto de o ICP-ANACOM, de certa forma, repetir na definição dos mercados grossistas do produto as análises de substituíbilidade apresentadas a propósito do mercado retalhista.



240. Assentando no cenário apresentado pelo ICP-ANACOM no Projecto de Decisão (de que as soluções Ethernet deveriam ser incluídas no mesmo mercado do produto dos circuitos tradicionais) e admitindo que este será mantido na decisão final, considera-se que seria mais rigoroso que se definissem dois segmentos do mercado do produto com base no interface em causa. Desta forma, soluções Ethernet e circuitos tradicionais seriam dois segmentos do mesmo mercado de produto.
241. Assim, nos termos que se ilustram de seguida, a segmentação do mercado retalhista por interface proposta pelo Grupo PT deverá ser estendida ao mercado grossista de segmentos terminais, uma vez que esta última se trata de uma procura derivada:

**IIC**

**FIC**

242. De facto, a ausência de substituíbilidade directa e indirecta entre tecnologias mostra que a segmentação por interface deve ser seguida no mercado grossista de segmentos terminais no caso de o ICP-ANACOM manter o entendimento de inclusão da Ethernet no mercado de produto relevante, *in casu*, no mercado grossista.

**IIC**

**FIC**

243. Saliente-se a este propósito que o OFCOM adoptou uma solução similar, tal como já se explicou acima.



244. Por fim, no entendimento do Grupo PT, seria igualmente justificável transpor para o mercado grossista de segmentos terminais a proposta de segmentação por capacidade apresentada para o mercado retalhista, nos seguintes termos:



**IIC**

**FIC**

245. Refira-se que esta sugestão está em linha com a prática seguida por outras ARN, nomeadamente pelo OFCOM e pela OPTA.

### **13.2.1. A QUESTÃO DAS INFRA-ESTRUTURAS DOS OPERADORES MÓVEIS**

246. No entender do Grupo PT, os circuitos próprios terminais dos operadores de redes móveis fazem parte do *mercado grossista de segmentos terminais*. A inclusão das redes próprias destes operadores justifica-se com base em três ordens de razões:

- (i) *Em primeiro lugar*, a infra-estrutura em causa é usada para a mesma finalidade e conectividade de pontos fixos;
- (ii) *Em segundo lugar*, as redes usadas pelos operadores móveis são tecnologicamente equivalentes e baseadas em SDH/PDH; e
- (iii) *Em terceiro lugar*, os operadores móveis já disponibilizaram ofertas de linhas alugadas destinadas aos operadores fixos, o que reforça a substituibilidade entre os dois tipos de infra-estruturas.

247. Em relação a esta última razão, o gráfico seguinte demonstra que o aluguer por parte dos operadores móveis de circuitos alugados através das ofertas grossistas disponíveis evidencia a semelhança das suas redes com as dos operadores fixos:

**IIC**



## FIC

248. Em relação ao gráfico anterior, vale a pena salientar que toda a infra-estrutura de rede da TMN é alugada à PTC no âmbito da oferta grossista disponível. Já a Vodafone tem reduzido consideravelmente a sua dependência face à oferta grossista da PTC, tendo investido em infra-estrutura própria ou migrado para outra plataforma, como, por exemplo, fibra óptica.
249. Em conclusão, o Grupo PT entende que os circuitos próprios terminais dos operadores móveis fazem parte do mercado grossista de segmentos terminais, devendo estes operadores ser considerados como fornecedores grossistas de si próprios.

### 13.3. DEFINIÇÃO DO MERCADO GEOGRÁFICO

250. Considerando a diferente perspectiva com que o ICP-ANACOM aborda cada um dos segmentos do mercado grossista de circuitos alugados (segmentos terminais e segmentos de trânsito), entende-se que faz igualmente sentido distinguir na presente pronúncia a delimitação geográfica de cada um dos mercados.

#### 13.3.1. SEGMENTOS TERMINAIS

251. Em relação aos segmentos terminais, o ICP-ANACOM “*mantém o entendimento de que os segmentos terminais são oferecidos de maneira globalmente homogénea em todo o território nacional, sendo que algumas diferenças existentes nas condições concorrenciais não permitem identificar de modo claro e permanente as suas fronteiras*”,<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Cf. pág. 84.



252. A justificar esta conclusão está a circunstância, no entender do ICP-ANACOM, de que apesar de vários operadores alternativos terem desenvolvido significativamente infra-estrutura própria de transporte, continua a verificar-se a necessidade de recurso à oferta grossista da PTC para a instalação dos seus equipamentos (e de cliente) ao nível dos segmentos terminais. Por outro lado, o ICP-ANACOM afirma que as estratégias de *marketing* e preços são homogéneas ao longo do território.
253. Conclui, assim, o ICP-ANACOM, na pág. 95 do Projecto de Decisão, que o mercado dos segmentos terminais de circuitos alugados tem dimensão nacional.
254. Embora se compreenda o exercício apresentado pelo ICP-ANACOM, o Grupo PT não o pode subscrever, considerando-se que o Projecto de Decisão não é suficientemente rigoroso nesta matéria. Neste sentido, apontam-se de seguida diversos aspectos que, no nosso entender, deviam ditar uma segmentação geográfica deste mercado.
255. O ponto de partida para a análise propugnada pelo Grupo PT é a constatação de que o serviço grossista de segmentos terminais prestado pela PTC decaiu significativamente desde a última avaliação realizada pelo ICP-ANACOM. De facto, entre 2004 e 2009 assistiu-se a uma redução de 39% no número de segmentos terminais alugados à PTC pelos operadores *ditos* alternativos.
256. A segunda constatação que permite sustentar a proposta do Grupo PT reside no facto de a queda na procura de segmentos terminais por parte dos operadores alternativos não ter sido homogénea ao longo do território nacional. Com efeito, verificou-se que em determinadas zonas do território a redução na procura por este serviço grossista foi mais acentuada do que noutras.
257. De acordo com a análise desenvolvida pela PTC, verificou-se que a queda no número de segmentos terminais alugados pelos operadores alternativos foi distinta consoante



o número de operadores co-instalados, conforme se pode verificar pelos seguintes quadros<sup>57</sup>:

---

<sup>57</sup> Em linha com o proposto pelo Grupo PT, não se contou com as soluções Ethernet para efeitos desta análise.



## FIC

258. Vale a pena considerar atentamente os dados apresentados nos gráficos anteriores. Por um lado, o gráfico da esquerda demonstra que em centrais com 0 ou 2 operadores co-instalados, o número de segmentos terminais alugados caiu de [IIC] [FIC] em 2004 para [IIC] [FIC] em 2009. Já nas centrais com 3 operadores co-instalados a queda é mais acentuada, tendo passado de [IIC] [FIC] em 2004 para [IIC] [FIC] em 2009 (uma redução para pouco mais de metade dos segmentos terminais alugados em 2004). Por fim, nas áreas de central com 4 ou mais operadores co-instalados, o número de segmentos terminais alugados passou de [IIC] [FIC] em 2004 para [IIC] [FIC] em 2009.
259. Por outro lado, o gráfico da direita ilustra a queda de segmentos terminais alugados ao Grupo PT (entre 2004 e 2009) por número de operadores co-instalados em 2009. Nas áreas de central onde actualmente existem até dois operadores a queda foi de 18%. Nas zonas com três operadores a queda acentua-se para 47% e nas áreas onde actualmente existem 4 operadores co-instaladas assistiu-se a queda de 64%.
260. Daqui resulta — a nosso ver de forma clara — que a queda acentuada do número de circuitos alugados pela PTC nas áreas de central com 3 ou mais operadores co-instalados indicia poderem tratar-se de zonas geográficas de elevada competitividade, com condições de concorrência distintas de áreas vizinhas.
261. De facto, parece-nos ficar evidenciado pelos gráficos e dados anteriores, que em zonas com maior presença de operadores co-instalados a procura por serviços grossistas de segmentos terminais decaiu mais significativamente do que nas áreas onde só estão presentes até dois operadores co-instalados.



262. Esta conclusão denuncia uma maior aposta por parte dos operadores *ditos* alternativos em infra-estrutura própria, o que conduziu ao surgimento de diferentes pressões competitivas ao longo do território nacional, conforme se poderá verificar pelo seguinte mapa:

### IIC

### FIC

263. Do mapa anterior nota-se que, pelo menos nos grandes centros urbanos empresariais, a queda dos segmentos terminais grossistas é mais evidente.

264. Julga-se que as constatações anteriores deveriam levar o ICP-ANACOM a aprofundar a sua análise à dimensão geográfica do mercado grossista de segmentos terminais, antes de tomar qualquer decisão sobre o mercado de segmentos terminais.

265. Refira-se aqui que uma segmentação geográfica como a proposta pelo Grupo PT tem um precedente importante no caso do OFCOM. Como se notou atrás, o regulador britânico identificou na sua análise uma área na zona de Londres<sup>58</sup> — *Central and East London* — onde o comportamento do mercado é distinto e onde a *British Telecom* não tem PMS. Nos comentários apresentados à proposta do OFCOM, a Comissão reconheceu que o regulador britânico tinha evidenciado a existência de diferentes condições de concorrência na zona Central e Este de Londres.

266. Além disto, considera-se que para a segmentação geográfica do mercado grossista de segmentos terminais, o ICP-ANACOM deveria ter em atenção as soluções existentes no mercado, relativamente à chamada *last mile*, representada pelos operadores de

---

<sup>58</sup> Para além da tradicional área de Kingstom.



cabo. Importa não esquecer que o objectivo fundamental dos segmentos terminais é o desenvolvimento de soluções para o cliente final. Nessa medida, parece-nos evidente que o mercado tem de ser analisado no seu todo, chamando-se para a equação os operadores de cabo e as soluções que disponibilizam actualmente ou que podem vir a disponibilizar atendendo a uma análise prospectiva do mercado.

### 13.3.2. SEGMENTOS DE TRÂNSITO

267. Relativamente à definição geográfica do mercado grossista dos segmentos de trânsito, o Grupo PT gostaria de começar por recordar que este mercado foi eliminado da Recomendação 2007. Na origem desta decisão está o facto de a Comissão ter considerado que este mercado já não preenche o “teste dos três critérios” e, portanto, não é susceptível de regulamentação *ex ante*.
268. Pelas razões que se expõem no Capítulo 14.2. *infra*, o Grupo PT não pode subscrever as conclusões que o ICP-ANACOM apresenta no Projecto de Decisão sobre o mercado grossista de segmentos de trânsito. No nosso entender, a única conclusão possível a propósito deste mercado deveria ser a sua *completa desregulação*.
269. Dito isto, e uma vez que o ICP-ANACOM, em termos de metodologia de análise, define primeiro o mercado relevante e só depois é que analisa o preenchimento do “teste dos três critérios”, guardaremos os comentários mais aprofundados sobre esta matéria para o já referido Capítulo 14.2. De qualquer forma, tenha-se em atenção que a posição atrás mencionada deve ser vista como o horizonte de fundo dos comentários apresentados pelo Grupo PT a propósito da definição geográfica do mercado grossista dos segmentos de trânsito.
270. Assim, quanto à proposta de segmentação geográfica para este mercado, o Grupo PT gostaria de referir que a utilização desta ferramenta regulatória está em linha com os



princípios fundamentais do quadro regulamentar comunitário que foram abordados na Parte I da presente pronúncia.

271. De facto, o surgimento de novas infra-estruturas reforçou uma dinâmica de competitividade que não tem necessariamente a mesma força em todas as zonas do território. Em áreas com maior capacidade de atracção de investimento a pressão competitiva é mais evidente. Desta forma, tratar da mesma forma zonas geográficas com condições de concorrência distintas é contrário à política de regulação e aos objectivos que lhe estão subjacentes — nomeadamente a promoção de concorrência e do investimento eficiente em infra-estruturas.
272. É por esta razão que na *Explanatory Note* a Comissão se preocupa com algum detalhe com a questão da delimitação geográfica dos mercados relevantes (cf. pág. 12) e é por isso que, actualmente, a maior parte das ARN não dispensa uma abordagem mais aprofundada ao problema da dimensão geográfica dos mercados (problema esse que — importa reconhecer — foi durante muito tempo subalternizado face às questões levantadas pela dimensão do mercado do produto).
273. No fundo, trata-se de uma forma de afinar, adaptar e melhorar a actuação regulatória, focando-a em áreas geográficas onde podem continuar a existir problemas concorrências, mas libertando as restantes zonas dos constrangimentos de intervenção pública, deixando o mercado regular-se de acordo com as regras normais do jogo da concorrência.
274. Neste seguimento — e tendo em atenção a posição de fundo indicada no parágrafo 268 supra —, o Grupo PT gostaria de saudar a abordagem regulatória seguida pelo ICP-ANACOM por aquilo que significa do ponto de vista de alinhamento com os princípios do quadro regulamentar e com a práticas seguidas por outras ARN.



275. Todavia, embora o sentido geral do Projecto de Decisão vá no caminho certo (*i.e.*, no sentido da desregulação de uma parte do mercado), considera-se que o exercício desenvolvido pelo ICP-ANACOM pode ser melhorado, de forma a torná-lo mais rigoroso e compatível com a realidade do mercado. É, portanto, com este objectivo que gostaríamos de apresentar o nosso contributo.
276. De forma a contextualizar os comentários que se seguem, importa fazer uma breve síntese da posição do ICP-ANACOM nesta matéria.
277. O ICP-ANACOM começa por salientar que em Portugal a possibilidade de existência de condições concorrenciais heterogéneas e, conseqüentemente, de diferentes graus de possibilidade de escolha por parte dos clientes grossistas se encontra relacionada com a cobertura geográfica das redes de transporte dos vários detentores de infra-estrutura própria activos nestes mercados. Estas rotas/segmentos de trânsito estarão no mesmo mercado relevante se o comportamento dos fornecedores de serviços em causa estiver sujeito ao mesmo tipo de pressões concorrenciais, nomeadamente, em termos de fixação de preços.
278. Para além disto, o ICP-ANACOM constata que as rotas de Lisboa e Porto, e restantes capitais de distrito, apresentam maiores condições concorrenciais, pelo que não são comparáveis às restantes ligações.
279. Fazendo uma análise relativa à cobertura das redes de transporte disponíveis no mercado (incluindo as redes de transporte da ReferTelecom ou REN e as centrais com operadores co-instalados com infra-estrutura própria), o ICP-ANACOM chegou à seguinte segmentação:
- (i) Rotas/segmentos de trânsito entre centrais locais nas quais se encontram co-instalados pelo menos três operadores alternativos (Sonaecom, OniTelecom e



Vodafone). Nestas áreas verifica-se a existência efectiva de alternativas (concorrençiais) por parte de *utilities*, nomeadamente da ReferTelecom e da REN.

Este conjunto de rotas, denominadas pelo Regulador como “Rotas C”, corresponde a 101 centrais<sup>59</sup> (maioritariamente nos centros urbanos), e a 20% do total de segmentos de trânsito alugados a nível grossista pelo Grupo PT.

- (ii) Restantes rotas/segmentos de trânsito, que são denominados por “Rotas NC”, onde estão incluídas todas as rotas/segmentos de trânsito em que pelo menos uma das centrais locais que constitui o ponto extremo não esteja incluída na lista das 101 centrais englobadas nas “Rotas C”<sup>60</sup>.

De acordo com o ICP-ANACOM *“estas rotas são caracterizadas pela ausência efectiva de alternativa à oferta de rede da PTC (i.e., esta é a única entidade com possibilidade de oferta própria nessas mesmas rotas, não existindo qualquer operador alternativo) e, por esse facto, de concorrência, nem mesmo potencial, ou pela existência de oferta limitada resultante, quer pelo número de operadores co-instalados (menor ou igual a dois), quer da existência de apenas infra-estruturas de utilities. Nestes casos, por se considerar não existir uma efectiva alternativa à ubíqua oferta da PTC, não constituindo estas rotas um grupo homogéneo que se diferencie em termos de dinâmica concorrencial, para o efeito da presente análise as mesmas são incluídas nas “Rotas C”.*

280. O ICP-ANACOM propõe assim uma segmentação geográfica no mercado grossista dos segmentos de trânsito em “Rotas C” e “Rotas NC”. O critério essencial que permite qualificar uma rota/segmento como “C” é a existência de infra-estruturas alternativas. São assim qualificadas como “Rotas C” as rotas/segmentos de trânsito que inter-

---

<sup>59</sup> Conforme se pode confirmar pela figura 13 do Projecto de Decisão (pág. 90).

<sup>60</sup> O ICP-ANACOM inclui nas “Rotas NC” os circuitos CAM, *i.e.*, os circuitos que ligam Portugal Continental a uma das Regiões Autónomas (Açores ou Madeira) e “backhaul”.



ligam centrais locais onde se encontram instalados, pelo menos, três operadores alternativos em ambos os extremos. Caso sejam dois ou menos, tal rota já será considerada como “NC”.

281. Assentando na unidade geográfica escolhida por esta Autoridade para o seu exercício — central local —, no entender do Grupo PT, a parte mais criticável da avaliação do ICP-ANACOM (para além da questão da não desregulação total, que veremos no Capítulo 14.2.), é o facto de o critério de segmentação geográfica assentar na exigência de três operadores co-instalados.
282. Na verdade, parece-nos que o Projecto de Decisão é completamente omissivo no que toca à razão que justifica a escolha de três operadores co-instalados ao invés de, por exemplo, apenas dois. Importa reconhecer que o ICP-ANACOM não demonstra que sendo este último o critério base de segmentação as condições de concorrência em termos de zonas geográficas seriam totalmente diferentes.
283. Ora, tendo o Grupo PT realizado o exercício para as rotas/segmentos de trânsito onde só existem *dois operadores co-instalados*, é oportuno apresentar agora os resultados obtidos. Diga-se, desde já, que a conclusão obtida é a de que, com a redução do número de operadores co-instalados, as condições de concorrência são muito próximas das obtidas para um exercício com três operadores co-instalados, pelo que o critério utilizado pelo ICP-ANACOM deve ser revisto.

Senão vejamos.

284. Assumindo que o critério da co-instalação de operadores alternativos é um indicador relevante para medir o grau de concorrência por rotas, ao nível dos circuitos alugados pelos operadores alternativos à PTC, a situação actual pode ser expressa da seguinte forma:





**IIC**

**FIC**

285. Pelos gráficos anteriores verifica-se que, enquanto em rotas que interligam centrais locais com nenhum ou apenas um operador co-instalado a procura por serviços de segmentos de trânsito permanece relativamente constante, nas rotas com dois ou mais operadores co-instalados o número de segmentos contratados caiu 70% entre 2004 e 2009, ou seja, de [IIC] [FIC]
286. Ademais, a análise desenvolvida pelo Grupo PT revelou que o efeito da co-instalação de um 3.º operador numa central é marginal para efeitos de critério de homogeneidade de concorrência. Tal conclusão pode ser ilustrada pelo seguinte quadro:



## IIC

## FIC

287. Estes gráficos demonstram que a co-instalação de mais um operador no mercado não teve impacto significativo na queda dos circuitos de trânsito, tendo, inclusivamente, sido os dois primeiros operadores co-instalados os principais responsáveis pela queda, mesmo depois da co-instalação do 3.º.
288. Ora, face ao exposto, o Grupo PT conclui que as rotas/segmentos de trânsito que interligam centrais locais onde existem dois ou mais operadores co-instalados nos respectivos extremos comportam-se, em termos concorrenciais, de uma forma suficientemente homogénea para justificar que o critério erigido pelo ICP-ANACOM (três operadores co-instalados) seja reduzido para apenas dois.
289. Com efeito, ficou evidenciado que a introdução de um 3.º operador tem um efeito marginal ao nível das condições de concorrências de determinadas rotas. De facto, a presença de dois operadores é suficiente para garantir uma oferta alternativa efectiva aos serviços da PTC.
290. A queda acentuada no número de circuitos de trânsito grossistas alugados à PT pelos operadores alternativos indicia a sua substituição por infra-estrutura própria e o consequente aumento de competitividade das rotas entre centrais locais nas quais se encontram co-instalados pelo menos dois operadores alternativos. De facto, com o aumento de infra-estrutura própria, os operadores alternativos reduziram a necessidade de recorrer a segmentos de transporte da PTC em 18% desde 2004, conforme se pode analisar pelo gráfico seguinte:



## IIC

## FIC

291. Para além disto, as rotas que interligam centrais locais onde estão co-instalados, pelo menos, dois ou mais operadores alternativos, apresentam condições de concorrência homogéneas que se distinguem claramente das rotas entre centrais onde apenas está co-instalado *um único operador alternativo*.
292. Já nas rotas que interligam *centrais com dois ou três operadores co-instalados*, é forçoso concluir que as condições de concorrência não são heterogéneas, bem pelo contrário, o que justifica que sejam tratadas da mesma forma pelo ICP-ANACOM do ponto de vista de definição de sub-mercados nacionais nos segmentos de trânsito.
293. Notamos que nas Linhas de Orientação (par. 56) a Comissão faz notar que o mercado geográfico inclui uma área (*in casu* rota) na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, onde as condições de concorrência são suficientemente homogéneas e que podem ser distinguidas das áreas (ou rotas) vizinhas onde as condições de concorrência prevalecentes são consideravelmente distintas.
294. Ora, no exercício desenvolvido pelo Grupo PT, demonstrou-se que as condições de concorrência nas rotas que interligam centrais locais com, pelo menos, *dois* operadores co-instalados são similares em relação às rotas que interligam centrais com *três* operadores co-instalados. Tratam-se, por isso, de áreas (ou rotas) com uma estrutura competitiva homogénea, o que justifica o seu tratamento unitário aquando da definição do mercado geográfico.



295. Por fim, merece ainda referência a circunstância de o Projecto de Decisão especificar o conceito de “Rota C” referindo-se, em concreto, que corresponde às rotas/segmentos de trânsito que interligam centrais locais onde se encontram co-instalados, cumulativamente, a Sonaecom, a OniTelecom e a Vodafone.
296. A referência a operadores específicos é indesejável por razões que nos parecem claras. Imagine-se, por exemplo, um cenário de um movimento concentrativo entre dois deles (e.g. OniTelecom e Sonaecom<sup>61</sup>) poderia, por absurdo, levar à tese de que um deles (e.g. a OniTelecom) já não estava presente na dita central. Ou, imagine-se ainda que um novo entrante no mercado se co-instala numa central local em que esteja apenas a Sonaecom e a Vodafone.
297. Em ambos os exemplos indicados estaríamos perante uma situação concorrencial idêntica à do critério dos 3 operadores, mas que, em virtude da referência a operadores em concreto, correria o risco de levar a situações menos claras.
298. Por conseguinte, o critério de segmentação geográfica adoptado pelo ICP-ANACOM deverá ser erigido por referência a *qualquer* operador co-instalado nas centrais locais da PT. Aliás, essa tem sido a prática desta Autoridade noutras decisões, como no caso dos mercados de banda larga, pelo que não se percebe esta referência específica neste caso.

#### **13.4. SEGUE: CONCLUSÃO SOBRE A DEFINIÇÃO DOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DOS SEGMENTOS DE TRÂNSITO DE CIRCUITOS ALUGADOS**

299. Quanto ao mercado do produto, a posição do Grupo PT é a de que, em linha com o defendido para o mercado retalhista de circuitos alugados, as soluções Ethernet e os circuitos tradicionais baseados em tecnologia SDH/PDH apresentam funcionalidades

---

<sup>61</sup> Foi o que aconteceu, por exemplo, no caso da fusão da Tele2 com a Sonaecom.



e características distintas e, por conseguinte, não devem ser incluídos no mesmo mercado relevante.

300. Admitindo que o cenário apresentado pelo ICP-ANACOM no Projecto de Decisão (de que as soluções Ethernet devem ser incluídas no mesmo mercado do produto dos circuitos tradicionais) será mantido na decisão final, então o Grupo PT entende, por uma razão de rigor de análise, que devem ser definidos dois segmentos do produto com base no tipo de interface em causa. Para além disto, cada uma das interfaces deverá ser segmentada por capacidade, tendo em consideração quebra na cadeia de substituíbilidade retalhista e a ausência de substituíbilidade directa ao nível grossista, nos termos que a seguir se ilustram:



## IIC

## FIC

301. Esta proposta está conforme com a análise propugnada para o mercado retalhista.
302. Ainda quanto à definição do mercado de produto, a posição do Grupo PT é a de que os circuitos próprios terminais dos operadores móveis fazem parte do mercado grossista de segmentos terminais, devendo estes operadores ser considerados como fornecedores grossistas de si próprios.
303. Quanto ao mercado geográfico, a análise do Grupo PT leva-o a sustentar o seguinte:
- (i) Segmentação geográfica do mercado de segmentos terminais, devendo o ICP-ANACOM ter em atenção as diferentes pressões concorrenciais entre grandes centros empresariais e as restantes zonas do território nacional.
  - (ii) No que toca aos segmentos de trânsito, a posição de fundo do Grupo PT é a de que este mercado deveria ser completamente desregulado. No entanto, de forma a comentar (e corrigir) o exercício desenvolvido pelo ICP-ANACOM (no cenário em que continuará a propugnar a regulação parcial deste mercado relevante), o Grupo PT posiciona-se no sentido de que na listagem de “Rotas C” devem ser incluídas todas as rotas/segmentos de trânsito que interligam centrais locais onde existem, pelo menos, dois operadores co-instalados nos respectivos extremos.

O exercício desenvolvido pelo Grupo PT demonstrou que as condições de concorrência nas rotas que interligam centrais locais com, pelo menos, *dois* opera-



dores co-instalados são similares em relação às rotas que interligam centrais com *três* operadores co-instalados. Tratam-se, por isso, de áreas (ou rotas) com uma estrutura competitiva homogénea, o que justifica o seu tratamento unitário aquando da definição do mercado geográfico.

## **14. SUSCEPTIBILIDADE DE REGULAÇÃO *EX ANTE* DOS MERCADOS GROSSISTAS DE CIRCUITOS ALUGADOS**

### **14.1. O MERCADO GROSSISTA DE FORNECIMENTO DE SEGMENTOS TERMINAIS**

304. O ICP-ANACOM refere na página 96 do Projecto de Decisão que considera não ser necessário aplicar o “teste dos três critérios” a este mercado. Justifica esta conclusão com o facto de este mercado continuar listado na Recomendação 2007. Chama ainda à colação o disposto na *Explanatory Note* onde a Comissão refere que para os mercados incluídos na Recomendação existe a presunção de que o “teste dos três critérios” está preenchido, não sendo assim necessário às ARN reconsiderar este aspecto.
305. Não obstante a referência à orientação da Comissão, o Grupo PT gostaria de salientar — como tem feito a propósito de outras análises — que, no seu entender, o facto de um dado mercado estar incluído na recomendação sobre mercados relevantes não é factor suficiente para dispensar a submissão de tal mercado ao escrutínio do “teste dos três critérios”. Há várias razões que suportam este entendimento:
306. *Por um lado*, a análise realizada pela Comissão para a definição dos mercados relevantes assume naturalmente um carácter generalista que não tem (nem poderia ter) em conta as circunstâncias próprias dos mercados nacionais. A própria Comissão reconhece este aspecto quando refere na *Explanatory Note* o seguinte: “*In this Recommendation, care has been taken to identify on an EU-wide basis markets whose characteristics may be such as to justify the imposition of regulatory obligations as set out*



*in the specific Directives (...). There may, moreover, be a number of ways in which the borderlines of a specific product or service market may be drawn differently at a national level than set out in the Recommendation, for the purposes of market analysis” (sublinhado nosso).*

307. Ora, aceitar que a mera inclusão de um mercado na listagem da Recomendação — pensada, como se viu, para cobrir uma multiplicidade de mercados com características distintas — é suficiente para dispensar a realização do juízo de regulamentação *ex ante* pode equivaler, no nosso entender, à desconsideração dos aspectos competitivos específicos de cada mercado.
308. Por outro lado, tal como a Comissão nota no Considerando (17) da Recomendação 2007, “*para os mercados enumerados na presente recomendação, uma autoridade reguladora nacional pode decidir não efectuar a análise de mercado se entender que o mercado em causa não satisfaz os três critérios*”.
309. Igual ao que se disse atrás, para se chegar à conclusão de que o mercado não satisfaz os três critérios, é necessário realizar o respectivo teste; caso contrário, isto é, se assumir, em todo e qualquer caso, que a listagem de um dado mercado é suficiente para justificar a sua análise (e possível intervenção) regulatória, haveria que reconhecer que este princípio geral decorrente da Recomendação 2007 (e que já resultava da Recomendação 2003) nunca teria aplicação, seria, assim, um princípio vazio.
310. *Em segundo lugar*, parece-nos decorrer do exposto que a “presunção” aludida pelo ICP-ANACOM no Projecto de Decisão deverá ter efeitos muito mitigados. Com efeito, temos sérias dúvidas de que, sem uma corroboração mínima com elementos específicos de cada mercado, a mera invocação da inclusão na listagem da Recomendação constitua evidência séria para efeitos de regulamentação *ex ante*.



311. Aliás, a ser assim, seria justificado propor que também se dispensasse o “teste dos três critérios” relativamente aos mercados que *não estão* actualmente identificados na Recomendação. Na verdade, nesta situação a “presunção” referida na *Explanatory Note* deveria funcionar em sentido contrário, *i.e.*, no sentido de que os mercados *não listados* não preenchem os referidos critérios e, por conseguinte, não seria necessário que as ARN reconsiderassem este aspecto nas suas análises, cabendo-lhes apenas determinar as condições de desregulação do mercado.
312. Ora, não foi este o caminho trilhado pelo ICP-ANACOM no presente Projecto de Decisão, quer no que toca ao mercado retalhista dos circuitos alugados quer na parte respeitante ao mercado grossista dos segmentos de trânsito, pelo que seria justificado, no entender do Grupo PT, que igual metodologia fosse aplicada para o mercado grossista dos segmentos terminais, ou seja, que também relativamente a este mercado se considerasse o “teste dos três critérios”.
313. A nosso ver, certamente que uma análise com este cariz reforçaria a substância, o rigor e a certeza do juízo jusconcorrencial subjacente à prática regulatória.

#### **14.2. O MERCADO GROSSISTA DOS SEGMENTOS DE TRÂNSITO**

314. Quanto à susceptibilidade de regulamentação *ex ante* do mercado grossista dos segmentos terminais, a primeira constatação que haverá a realizar é a de que este mercado foi eliminada da lista da Recomendação 2007. A explicação para tal supressão é apresentada pela Comissão na pág. 38 da *Explanatory Note* nos seguintes termos:

*“Regarding trunk segments of leased lines, in all Member States parallel network infrastructures are being constructed in particular on major routes. This suggests that entry barriers are low. There is also a tendency towards effective competition where alternative operators have made sufficient investments in alternative infrastructures and are in competition with the incumbent on the merchant market. In the majority of*



*Member States, the NRA has found the market for trunk segments of leased lines to be effectively competitive as a number of parallel networks have been established. This trend is likely to continue. Therefore the market for wholesale trunk segments of leased lines is withdrawn from the recommended list on the basis that there are no longer high and non-transitory entry barriers and that there is a clear trend towards effective competition based on parallel infrastructures”.*

315. Portanto, o não preenchimento do “teste dos três critérios” é a razão que justificou a eliminação deste mercado da Recomendação 2007.
316. No entender do Grupo PT justifica-se que igual decisão tivesse sido seguida pelo ICP-ANACOM, desregulando completamente o mercado de segmentos de trânsito. De facto, não existe aqui uma linha de continuidade, mas sim de criação de um novo mercado. Este aspecto deveria ser tido em conta no método de análise.
317. No que respeita ao presente mercado, conforme se observou anteriormente, o ICP-ANACOM reconhece no Projecto de Decisão que se justifica distinguir o mercado grossista de fornecimento dos segmentos de trânsito em função das rotas/segmentos de trânsito onde existem alternativas infra-estruturais daquelas onde não existe.
318. Assim, esta Autoridade distingue entre “Rotas C”, que correspondem a rotas/segmentos de trânsito entre centrais locais nas quais se encontram co-instalados *pelo menos três operadores alternativos*, com recurso a redes de transmissão não alugadas à PTC. De acordo com o ICP-ANACOM são 101 as centrais locais que definem os pontos extremos destas rotas.
319. Por outro lado, as Rotas NC, incluem todas as rotas/segmentos de trânsito em que pelo menos uma das centrais locais que constitui o ponto extremo não se inclua no conjunto das 101 centrais acima definidas.



320. As Rotas NC são, de acordo com o ICP-ANACOM, caracterizadas pela ausência efectiva de alternativa à oferta de rede da PTC (i.e., esta é a única entidade com possibilidade de oferta própria nessas mesmas rotas, não existindo qualquer operador alternativo) e, por esse facto, de concorrência, nem mesmo potencial, ou pela existência de oferta limitada resultante, quer do número de operadores co-instalados (menor ou igual a dois), quer da existência de apenas infraestrutura de “utilities”.
321. Veja-se então em que medida o teste dos três critérios se encontra cumprido em cada um destes mercados dos segmentos de trânsito.

#### **14.2.1. O MERCADO GROSSISTA DOS SEGMENTOS DE TRÂNSITO CONSTITUÍDO PELAS ROTAS C**

##### **A. Obstáculos fortes e não transitórios à entrada**

322. No que respeita aos obstáculos à entrada no mercado, importa, por norma, dar atenção, a dois tipos de realidades: obstáculos estruturais e obstáculos jurídicos ou regulamentares.
323. No que se refere aos obstáculos jurídicos ou regulamentares, a PT concorda com o ICP-ANACOM no que respeita à constatação de que inexistem quaisquer barreiras legais, administrativas ou regulatórias à entrada no mercado nas Rotas C.
324. Relativamente aos obstáculos estruturais, de acordo com as Orientações da Comissão Europeia relativas à definição de mercados relevantes no sector das comunicações electrónicas (2007/879/CE) “*Os obstáculos estruturais à entrada decorrem das condições iniciais de custos ou de procura, que criam condições assimétricas entre os operadores históricos e os novos intervenientes, dificultando ou impedindo a entrada destes últimos no mercado*”.



325. O ICP-ANACOM parece reconhecer que as principais barreiras à entrada identificadas na anterior análise de mercado estavam associadas ao controlo por parte do Grupo PT da maior rede de suporte ao serviço de circuitos alugados, e que os custos afundados, que no caso dos circuitos alugados são significativamente elevados e constituíam uma importante barreira estrutural à entrada.
326. Observa pois o ICP-ANACOM que não era, e continua a não ser, economicamente viável para outros operadores replicar a *totalidade* da rede de transporte em fibra óptica da PTC, “*devendo também ter-se em conta as significativas economias de escala e de gama associadas a esta rede, construída e melhorada ao longo de décadas*”.
327. A abordagem de segmentação geográfica permitiu contudo ao ICP-ANACOM constatar uma significativa alteração da dinâmica concorrencial, sobretudo nas Rotas C, que se fica a dever à entrada de novos prestadores e à sua expansão (bem como à expansão dos operadores já anteriormente presentes) neste segmento, especialmente aqueles que oferecem serviços suportados na OLL e que se encontram co-instalados num conjunto alargado de centrais locais da PTC, tendo aí chegado com rede de fibra óptica própria.
328. Reconhece, de facto, o ICP-ANACOM, que a OniTelecom e Sonaecom têm vindo a desenvolver de forma significativa as respectivas redes de transporte até às centrais locais onde se encontram co-instaladas, tendo a COLT igualmente uma presença não negligenciável.
329. A PT subscreve pois a posição reflectida no Projecto de Decisão de que “*em segmentos de trânsito específicos, fundamentalmente nos segmentos de trânsito entre Lisboa, Porto, Coimbra e Faro, e entre várias centrais locais nas principais capitais de distrito e cidades do continente – i.e., nas “Rotas C” – existem vários operadores presentes e com elevada capacidade disponível, que utilizam fundamentalmente para*



*uso próprio, mas também para revenda de circuitos alugados grossistas e retalhistas”.*

330. A presença de empresas como a ReferTelecom ou de *utilities* como a EDP ou a REN, que, possuindo uma extensa rede de fibra óptica e/ou condutas, têm vindo a alugá-las aos operadores presentes nas ditas rotas, tem um óbvio efeito de diluição do poder relativo de cada empresa.
331. A observação do ICP-ANACOM a este respeito é corroborada pela imagem que se segue e onde se evidencia que os principais operadores já dispõem de redes de transporte em fibra óptica.



**IIC**

**FIC**

332. Acresce que não se contabilizam aqui operadores como a ZON que, conforme é sabido, dispõe de rede própria com dimensão nacional e que, mediante um aumento pequeno mas significativo e não transitório dos preços levado a cabo por um monopolista hipotético poderia, com um investimento limitado para se ligar às centrais locais, entrar no mercado e disponibilizar uma oferta concorrente com a da PT na generalidade das principais rotas.

333. Note-se ainda que o ICP-ANACOM reconhece expressamente que neste mercado vários operadores já não têm como fornecedor principal o “operador histórico”, facto que é corroborado pelos dados do Grupo PT que, em distritos como o Porto, Beja ou Lisboa, os circuitos contratados pelos outros operadores caiu mais de 30%.

334. Este facto poderá igualmente ser corroborado pela circunstância, identificada pelo ICP-ANACOM, de que, entre 2004 e 2008, a infra-estrutura de transporte em fibra óptica no país cresceu 68%, evidenciada pelo quadro seguinte:

**IIC**

**FIC**

335. A PT confirma ainda o reconhecimento por parte do ICP-ANACOM de que se tem registado uma significativa migração dos circuitos alugados pelos operadores à PTC que têm vindo a deixar de ser extremo-a-extremo para passar a ser circuitos parciais, o que indicia que estes operadores alternativos já possuem segmentos de trânsito para os completar.



336. A PT subscreve pois a visão do ICP-ANACOM de que nas “Rotas C” a maior parte dos operadores já tem infra-estrutura de rede de transporte própria, suportada em fibra óptica própria ou alugada a terceiros, sendo este, na prática, um mercado grossista efectivamente menos “activo” e de dimensão menos relevante.
337. Assinala ainda esta Autoridade que em 2008 a quota de mercado do Grupo PT não ultrapassava os 10%, mesmo incluindo o fornecimento interno a empresas do Grupo.
338. Em face do exposto, o ICP-ANACOM conclui que não existem barreiras à entrada elevadas neste mercado, posição que o Grupo PT partilha inteiramente.

**B. Tendência para a concorrência efectiva**

339. Resulta do análise do primeiro critério que nos mercados que constituem as “Rotas C” a maior parte dos operadores já tem infra-estrutura de rede de transporte própria, suportada em fibra óptica própria ou alugada a terceiros e o “operador histórico” menos de 10% de quota de mercado, mesmo contabilizando os fornecimentos internos.
340. Trata-se por isso de um mercado que se reveste já hoje de características concorrenciais assinaláveis, que se devem em grande parte ao facto de os operadores terem efectuado já investimentos em infra-estrutura própria.
341. De acordo com o ICP-ANACOM, atendendo ao desenvolvimento de Redes de Nova Geração, é expectável que venham a ocorrer elevados investimentos em redes de fibra óptica, principalmente no acesso, mas também ao nível da rede de transporte, que necessita de ser ligada a essas novas redes de acesso. É natural que esta extensão das redes de fibra óptica e da rede de transporte venha a permitir uma extensão da oferta de segmentos de trânsito por parte de operadores alternativos (que tenham decidido investir em RNG), fundamentalmente nas “Rotas C” e, eventualmente num prazo



mais alargado, até em certos segmentos de trânsito pertencentes actualmente ao conjunto das “Rotas NC”.

342. A PT partilha por isso a visão do ICP-ANACOM de que o mercado em questão não cumpre o segundo critério para a definição de um mercado relevante susceptível de regulação *ex ante*.

**C. Insuficiência da Lei da Concorrência**

343. Também quanto ao presente critério, a PT partilha a visão do ICP-ANACOM de que não se identificando no mercado em causa uma entidade detentora de posição dominante, não havendo, por conseguinte, necessidade de regulamentação *ex ante*, a lei da concorrência é, à partida, suficiente para assegurar condições de funcionamento efectivo do mercado dos circuitos alugados grossistas nas Rotas C.

**14.2.2. O MERCADO GROSSISTA DOS SEGMENTOS DE TRÂNSITO CONSTITUÍDO PELAS ROTAS NC**

**A. Obstáculos fortes e não transitórios à entrada**

344. O Grupo PT gostaria de começar por referir que efectivamente não existem obstáculos à entrada. O problema principal é que não há interesse comercial em investir nestas rotas. Assim, e tal como se tem vindo a salientar em outras sedes (e como se salienta mais abaixo no Capítulo 16 *infra*) o ICP-ANACOM deveria questionar a utilidade em manter a regulação sobre rotas que não atraem investimento. De facto, podem estar-se a impor obrigações à PT desproporcionadas face à utilização que os operadores farão da oferta.
345. Percebe-se a intenção em “proteger” determinadas rotas para zonas do interior, mas isso não conduz forçosamente a manutenção de obrigações sobre a PT. Uma oferta



grossista comercial da PT seria suficiente. Só no caso de descontinuação é que poderia fazer sentido a imposição de intervenção regulatória.

346. Quanto à análise desenvolvida no Projecto de Decisão, refira-se no que concerne aos obstáculos jurídicos ou regulamentares, que a PT concorda com o ICP-ANACOM no que respeita à constatação de que inexistem quaisquer barreiras legais, administrativas ou regulatórias à entrada no mercado nas Rotas NC.
347. Relativamente aos obstáculos estruturais, entende o ICP-ANACOM que, no conjunto dos segmentos de trânsito que constituem as “Rotas NC” não existem, de um modo geral, operadores grossistas alternativos com rede ou com ofertas que lhe possibilitem concorrer com os serviços de circuitos alugados do “operador histórico”.
348. Assim sendo, entende o ICP-ANACOM que nas “Rotas NC” só o “operador histórico” está actualmente presente na oferta destes segmentos de trânsito, sendo o único operador com rede de transporte nos mesmos, detendo, por norma, 100% de quota de mercado nestas rotas.
349. O ICP-ANACOM considera assim que nas Rotas NC o critério dos obstáculos fortes à entrada de novos operadores se encontra preenchido.
350. Sem prejuízo de não contestar a circunstância de por norma, nas “Rotas NC”, as condições de concorrência serem substancialmente distintas daquelas que podem encontrar-se nas “Rotas C” (o que se explica pelo factor acima indicado), o Grupo PT observa contudo que a constatação de que continua, nestas rotas, a deter 100% de quota de mercado, só é possível porquanto o ICP-ANACOM não tem definido adequadamente o mercado relevante, nomeadamente por não ter tido em consideração a questão do fornecimento interno. Em particular, transparece do Projecto de Decisão do ICP-ANACOM não terem sido considerados neste cálculo os circuitos de trânsito para fornecimento interno dos operadores alternativos.



351. Acresce que, tendo presente os comentários efectuados supra no ponto 13.3.2. relativos às condições de concorrência nas centrais locais onde se encontram localizados apenas 2 operadores não serem diferentes daquelas onde estão 3, cumprirá observar que nos mercados constituídos por “Rotas NC” onde se encontram co-instalados 2 operadores alternativos, entende a PT que não existem obstáculos fortes e não transitórios à entrada.
352. Por outro lado, o ICP-ANACOM esquece que os operadores de comunicações electrónicas poderão alugar fibra escura às *utilities* para entrar no mercado de segmentos de trânsito. Com efeito, existe um conjunto de centrais nas imediações da rede de transporte de fibra das *utilities* que não foram incluídas nas rotas a desregular pelo critério do ICP-ANACOM, tal como se assinala no mapa *infra*:

## IIC

## FIC

353. Entende o Grupo PT que o Regulador ignorou no Projecto de Decisão o reduzido investimento com que um novo operador pode entrar em algumas “Rotas NC”, quer por alugarem à REN ou à ReferTelecom fibra escura quer por co-instalarem-se nas centrais da PT e utilizar a infra-estrutura do “operador histórico”. Desta forma, julga-se que este aspecto deverá ser corrigido na versão final da decisão desta Autoridade.
354. Refira-se ainda que o Projecto de Decisão não pondera devidamente a presença da infra-estrutura de cabo ao longo do mercado nacional. De facto, o ICP-ANACOM reconhece que “*existem ainda operadores de infra-estrutura de fibra óptica, nomeadamente a Cabovisão e a ZON, que não têm tido expressão em termos do serviço de*



*circuitos alugados a terceiros, a nível retalhista ou grossista, mas que cobrem algumas das principais ligações entre cidades*” (sublinhado nosso).

355. Ora, julga-se que uma análise rigorosa de PMS não poderá deixar de ter em consideração a infra-estrutura dos operadores de cabo. Esta rede é alternativa aos meios tradicionais de interligação e deveria ser considerada pelo ICP-ANACOM de acordo com uma análise prospectiva:

### **IIC**

### **FIC**

356. Pelo exposto, entende a PT que não existem obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado grossista dos segmentos de trânsito composto pelas “Rotas NC”.

### **B. Tendência para a concorrência efectiva**

357. Relativamente a este critério, o ICP-ANACOM entende que as “Rotas NC” continuarão, a curto e médio prazo, a ser servidas apenas pelo “operador histórico” (ou, no limite e num conjunto muito reduzido de rotas, por mais um operador), dado não ser expectável que os operadores alternativos possam vir a concorrer no mercado dos circuitos alugados com o “operador histórico” em todo o território nacional.

358. Tal como se observou a propósito do primeiro critério, entende a PT ser conveniente notar que tendo presente os comentários efectuados supra no ponto 13.3.2. relativos às condições de concorrência nas centrais locais onde se encontram localizados apenas 2 operadores não serem diferentes daquelas onde estão 3, nos mercados constituídos por Rotas NC onde se encontram co-instalados 2 operadores alternativos, entende a PT que regista-se uma tendência para concorrência efectiva.



### C. Insuficiência da Lei da Concorrência

359. Também quanto ao presente critério, e à semelhança do que se fez notar em relação aos dois critérios anteriores, cabe à PT observar que, tendo presente os comentários efectuados *supra*, entende-se que a lei da concorrência é suficiente para garantir o funcionamento do mercado.

#### **14.3. CONCLUSÃO: MERCADOS GROSSISTAS SUSCEPTÍVEIS DE REGULAÇÃO EX ANTE**

360. No que se refere ao mercado grossista dos segmentos terminais, o Grupo PT considera que este mercado deveria ser testado sob o prisma do “teste dos três critérios” de forma a concluir-se, com mais segurança, sobre a susceptibilidade de regulamentação *ex ante*. Em todo o caso, é de referir que a avaliação deveria ter em conta a proposta do Grupo PT para a definição do mercado do produto e para a segmentação geográfica.

361. No que se refere aos mercados grossistas constituídos pelas “Rotas C”, a PT concorda com a posição do ICP-ANACOM de que não se encontra preenchido o “teste dos 3 critérios”, não sendo por isso este mercado susceptível de regulação *ex ante*.

362. Relativamente aos mercados grossistas constituídos pelas “Rotas NC”, entende a PT que este mercado não preenche igualmente o “teste dos três critérios”, pelo que deverá ser desregulado.

363. Adicionalmente, considera-se que o ICP-ANACOM deverá proceder à demonstração de existência de barreiras à entrada significativas em cada uma das rotas consideradas NC, tendo em conta a existência de diversos operadores que, não estando actualmente activos neste mercado, possuem redes de fibra óptica que lhes permitiriam entrar, caso o operador histórico adoptasse o comportamento de um monopolista hipotético.



## 15. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE SEGMENTOS DE TRÂNSITO NAS “ROTAS NC”

364. Nas Linhas de Orientação a Comissão refere as quotas de mercado como sendo um dos vários indicadores para apurar a existência de poder de mercado. Todavia, também refere que a aferição de PMS não pode ser determinada exclusivamente por aquele indicador. No entender do ICP-ANACOM, nos mercados grossistas os critérios mais relevantes são: (i) as quotas de mercado e dimensão das empresas, (ii) as barreiras à entrada e à expansão, (iii) a rivalidade, (iv) a concorrência potencial e (v) o contrapoder negocial.
365. Relativamente às quotas de mercado, esta Autoridade refere no Projecto de Decisão (pág. 113) que *“a quota de mercado do Grupo PT, tanto em volume como em receita, tem-se mantido em valores muito próximos dos 100% nos segmentos terminais e nos segmentos de trânsito nas “Rotas NC”, independentemente da capacidade de transmissão, da tecnologia ou da localização geográfica dos mesmos”*. No entender do ICP-ANACOM, a análise aos restantes indicadores confirma a presunção de dominância que resulta do cálculo das quotas de mercado.
366. Desta forma, conclui-se em sentido provável de decisão *“que as empresas do Grupo PT que actuam nos mercados grossistas de segmentos terminais em todo o território nacional e de segmentos de trânsito nas “Rotas NC” detêm PMS [dominância individual] nestes mercados”*.
367. O Grupo PT discorda desta posição pelas razões que se expõem de seguida.
368. Comece-se por referir, quanto aos *segmentos terminais*, que no entender do Grupo PT a avaliação de PMS deverá ter como pressuposto um mercado segmentado por capacidade e por áreas geográficas distintas. Nessa medida, a avaliação de PMS realizada



pelo ICP-ANACOM deverá ser corrigida tendo em atenção esta nova realidade para o mercado relevante.

369. Quanto aos *segmentos de trânsito*, recordamos apenas que de acordo com a posição já defendida nesta resposta, este mercado, no seu todo (portanto, sem segmentação em “Rotas C” e “Rotas NC”) não preenche o “teste dos três critérios” e, nessa medida, qualquer avaliação de PMS será deslocada. De facto, não se encontrando preenchido este teste preliminar que pode justificar a intervenção regulamentar, a única actuação possível é o levantamento dos constrangimentos anteriormente impostos.
370. Dito isto, importa agora comentar o exercício do ICP-ANACOM e as suas conclusões tendo por base a posição propugnada para o mercado grossista de segmentos terminais e de segmentos de trânsito.
371. A este propósito, comece-se por destacar que o Grupo PT desconhece as razões que levaram esta Autoridade a desconsiderar no Projecto de Decisão o critério do fornecimento interno (*self-supply*) para efeitos de cálculo das quotas de mercado. Em nosso entender, à semelhança da análise já realizada nos mercados de banda larga, a infraestrutura própria dos operadores deve ser tida em conta nesta matéria.
372. Com efeito, o Grupo PT não vê razões para o ICP-ANACOM divergir da metodologia seguida a propósito dos mercados de banda larga<sup>62</sup>. Recorde-se que nesta decisão esta Autoridade teve em consideração o princípio do fornecimento interno quer na definição dos mercados relevantes quer na própria análise de PMS<sup>63</sup>. Ora, reconhecendo-se ao longo do actual Projecto de Decisão a existência de diversas infra-estruturas alternativas no território nacional (cf. págs. 85 e segs.), seria justificado ponderar o seu impacto na avaliação de PMS.

---

<sup>62</sup> A qual foi também utilizada aquando da anterior análise de mercado de circuitos alugados de 2005.

<sup>63</sup> Cf. pág. 103 para o mercado grossista de acesso (físico) à infra-estrutura de rede e pág. 130 para o mercado grossista de fornecimento grossista.



373. No entender do Grupo PT, a explicação apresentada pelo ICP-ANACOM para não ponderar o peso da infra-estrutura própria de cada operador na avaliação de PMS — o que segundo esta Autoridade justifica-se pelo facto de este aspecto já ter sido ponderado na definição de mercado e da análise do “teste dos três critérios” — não pode ser admitida.
374. Não pode ser aceite, desde logo, porque pelo menos em relação ao mercado dos segmentos terminais, a infra-estrutura própria dos operadores alternativos não foi ponderada a propósito do «teste dos três critérios» já que esta análise não foi realizada pelo ICP-ANACOM.
375. E não pode ainda ser aceite porque na análise aos mercados grossistas de banda larga o ICP-ANACOM socorreu-se, então, do critério do fornecimento interno quer na fase de definição do mercado quer na fase de avaliação de PMS (como se referiu acima), o que demonstra que, em termos de metodologia, é perfeitamente possível considerar o mesmo princípio em fases diferentes do procedimento de análise de mercados.
376. A mesma posição resulta da Explanatory Note onde a Comissão refere, na pág. 15, o seguinte: “*The issue of how to take into account the self-provision of wholesale inputs arises frequently in both defining an analyzing the markets*” (sublinhado nosso).
377. Face ao exposto, a posição do Grupo PT a este propósito é a de o ICP-ANACOM deveria aplicar o princípio do fornecimento interno ao realizar a avaliação de PMS, nomeadamente para cálculo das quotas de mercado no mercado grossista de segmentos terminais, fccionando-se que cada operador presta a si próprio um serviço grossista de aluguer de circuitos.
378. Julga-se que a desconsideração deste aspecto poderia comprometer os objectivos da política de regulação.



379. O Grupo PT considera que este aspecto é central na avaliação de PMS e, com toda a certeza, que acabará por influenciar a conclusão no que toca aos restantes critérios analisados pelo ICP-ANACOM, *i.e.*, barreiras à entrada e expansão, concorrência potencial e contrapoder negocial dos compradores. Assim, a conclusão apresentada a propósito de cada um destes aspectos poderá necessitar de revisão num cenário em que o fornecimento interno é considerado para efeitos de cálculo das quotas de mercado.
380. Aliás, quanto à existência de barreiras à entrada no mercado grossista de trânsito das “Rotas NC”, importa reconhecer que o ICP-ANACOM não avaliou de forma correcta este factor.
381. Desde logo, tal como o Grupo PT demonstrou acima, as rotas que interligam centrais com, pelo menos, dois operadores co-instalados são suficientemente atractivas em termos económicos e apresentam uma estrutura competitiva similar às rotas que interligam centrais com três ou mais operadores co-instalados. Esta dinâmica competitiva não foi tida em conta pelo ICP-ANACOM ao definir o mercado geográfico nem na avaliação de PMS, pelo que importaria refazer o exercício tendo em conta este cenário.
382. Por outro lado, caso se verifique o comportamento de um monopolista hipotético, os operadores de comunicações electrónicas poderão alugar fibra escura às *utilities* para entrar no mercado de segmentos de trânsito, tal como se apontou atrás no Capítulo 14.2.2.
383. Refira-se ainda que o Projecto de Decisão não pondera devidamente a presença da infra-estrutura de cabo ao longo do mercado nacional. Ora, julga-se que uma análise rigorosa de PMS não poderá deixar de ter em consideração a infra-estrutura dos operadores de cabo. Esta rede é alternativa aos meios tradicionais de interligação e deve-



ria ser considerada pelo ICP-ANACOM de acordo com uma análise prospectiva, tal como se referiu igualmente no Capítulo 14.2.2.

384. Por fim, refira-se ainda que o ICP-ANACOM não considera devidamente as actuais parcerias instituídas para o desenvolvimento da rede de fibra nem as capacidades das várias soluções tecnológicas existentes no mercado, nomeadamente dos operadores de cabo.
385. Em suma, o Grupo PT discorda do exercício desenvolvido pelo ICP-ANACOM no que toca à avaliação de PMS nos mercados grossista dos segmentos terminais e dos segmentos de trânsito, em especial porque:
- (i) Não teve em consideração o critério do fornecimento interno (*self-supply*);
  - (ii) Não considerou a dinâmica competitiva das “Rotas NC” no caso da presença de apenas dois operadores co-instalados;
  - (iii) Desconsiderou as centrais nas imediações da rede de transporte das *utilities* que não foram incluídas nas rotas a desregular quando é manifesto que o investimento para aceder a esta infra-estrutura alternativa é diminuto;
  - (iv) Apesar de reconhecer a ubiquidade da rede dos operadores de cabo, não teve em consideração este aspecto na avaliação de PMS; e
  - (v) Deveria ser prospectivo, tomando em consideração as actuais parcerias instituídas para o desenvolvimento da rede de fibra (Sonaecom e Vodafone) e as capacidades das várias soluções tecnológicas existentes no mercado.



## **16. OBRIGAÇÕES REGULATÓRIAS *EX ANTE* NOS MERCADOS GROSSISTAS DOS SEGMENTOS TERMINAIS E DE TRÂNSITO NAS “ROTAS NC”**

386. A matéria das obrigações a impor nos mercados grossistas de segmentos terminais e de segmentos de trânsito nas “Rotas NC” está detalhada nas págs. 137 a 160 do Projecto de Decisão.
387. Em síntese, o ICP-ANACOM pretende impor nestes mercados às empresas do Grupo PT o seguinte conjunto de obrigações: (i) acesso e utilização de recursos de rede específicos, incluindo dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, em condições transparentes, equitativas e não discriminatórias, independentemente da tecnologia utilizada; (ii) não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações; (iii) transparência na publicação de informações, incluindo uma oferta de referência de circuitos alugados analógicos e digitais a clientes grossistas; (iv) separação de contas; (v) controlo de preços e contabilização de custos, desdobrando-se nas obrigações de fixar preços orientados para os custos, no caso dos circuitos alugados com interfaces tradicionais e cumprir com a regra “retalho-menos” no caso dos circuitos alugados com interfaces alternativas<sup>64</sup> e, finalmente, (vi) reporte financeiro.
388. Quanto a esta parte da análise de mercados conduzida pelo ICP-ANACOM, o Grupo PT gostaria de destacar alguns pontos que se julgam importantes para a correcção da decisão final.
389. *Em primeiro lugar*, recordamos que ao nível da definição do mercado do produto o Grupo PT demonstrou atrás que os serviços grossistas prestados a partir da tecnologia Ethernet não fazem parte do mercado relevante considerando a ausência de substituíbilidade directa e indirecta (*vide*, neste sentido, o capítulo 13.2. *supra*).

---

<sup>64</sup> De acordo com o ICP-ANACOM, a especificação da regra “retalho-menos” e as condições instrumentais a ela associadas, como sejam a comunicação das ofertas retalhistas, serão objecto de deliberação autónoma.



390. Consequentemente, o exercício do ICP-ANACOM no que toca à imposição de obrigações, nomeadamente ao nível do acesso, transparência e controlo de preços, deverá ser revisto atendendo a este aspecto.
391. *Em segundo lugar*, o Grupo PT evidenciou ainda ao longo desta resposta a necessidade de segmentação do *mercado grossista de segmentos terminais* por capacidade e por áreas geográficas com condições de concorrência distintas (particularmente nos grandes centros urbanos). Desta forma, este aspecto não poderá deixar de ser considerado pelo ICP-ANACOM ao definir as obrigações regulamentares que se justificam num cenário de segmentação por capacidade e por áreas geográficas.
392. *Em terceiro lugar*, quanto aos *segmentos de trânsito* importa tomar em consideração a posição manifestada pelo Grupo PT a propósito da definição do mercado geográfico, do preenchimento do “teste dos três critérios” e da avaliação de PMS. Estes aspectos têm uma implicação directa evidente no que toca à imposição de obrigações regulamentares, uma vez que impõem uma supressão ou, pelo menos, um aligeiramento da intervenção regulatória actualmente em vigor.
393. Dito isto, deve recordar-se que na imposição de remédios regulamentares — assim como, em geral, na adopção de qualquer medida com impacto no mercado — o artigo 55.º da LCE refere que a imposição de obrigações regulamentares deve, para além de obedecer ao chamado princípio da fundamentação plena: (i) ser adequada, proporcional e justificada; (ii) ser objectivamente justificável em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se refere; (iii) não originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade e (iv) ser transparente em relação aos fins a que se destina.
394. De igual forma, segundo o previsto no artigo 8.º, n.º 4, da Directiva 2002/19/CE, as obrigações regulamentares devem basear-se no problema identificado e ser proporcio-



nadas e justificadas à luz dos objectivos de regulação estabelecidos no quadro regulatório. Este princípio decorre na nossa lei do artigo 66.º, n.º 2.

395. Ora, *in casu*, o Grupo PT tem bastantes reservas quanto à compatibilidade do Projecto de Decisão com as normas atrás descritas. Neste contexto, a imposição de obrigações sobre soluções Ethernet e a imposição de controlo de preços através de uma regra de “retalho-menos” são exemplos paradigmáticos dos receios do Grupo PT nesta matéria.
396. Quanto à Ethernet, julga-se que as referências feitas ao longo da presente pronúncia são suficientes para concluir que a imposição de obrigações proposta pelo Regulador não respeita os critérios definidos nos artigos 55.º, n.º 3, e 66.º, n.º 2 da LCE.
397. Por outro lado, é pacífico na literatura económica que aplicação de uma regra “retalho-menos” e a imposição de obrigações de fornecimento provocam um claro desincentivo ao investimento. Como tal, a decisão sobre a imposição destas medidas deve ser precedida por um juízo aprofundado quanto ao balanço económico entre benefícios e prejuízos expectáveis que resultarão da sua aplicação. No fundo, é a própria compatibilização dos objectivos de regulação que está em jogo: por um lado, assegurar a inexistência de entraves à concorrência (artigo 5.º, n.º 2, al. b) da LCE) e por outro, encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas e promover a inovação (artigo 5.º, n.º 2, al. c) do mesmo diploma).
398. Ora, nesta ponderação, dever-se-á atender às orientações mais recentes da Comissão a propósito do artigo 82.º do Tratado da Comunidade Europeia (TCE)<sup>65</sup>, onde se esboça o juízo económico que deve estar subjacente às medidas de cariz regulatório e concorrencial, como a imposição de obrigação de fornecimento e as medidas de controlo de preços.

---

<sup>65</sup> Orientação sobre as prioridades da Comissão na aplicação do artigo 82.º do Tratado CE a comportamentos de exclusão abusivos por parte de empresas em posição dominante — C(2009) 864 final, de 09.02.2009.



399. No parágrafo 75 das orientações da Comissão salienta-se que: “(...) *as intervenções na área do direito da concorrência devem ser cuidadosamente analisadas sempre que a aplicação do artigo 82.º conduza à imposição de uma obrigação de fornecimento por parte da empresa dominante. A verdade é que a existência dessa obrigação, mesmo contra uma remuneração justa, poderá dissuadir a empresa de investir e de inovar e, por conseguinte, poderá prejudicar os consumidores. O conhecimento de que poderá existir uma obrigação de fornecimento contra a sua vontade pode conduzir as empresas dominantes – ou empresas que prevêem tornar-se dominantes – a não investirem ou investirem menos na actividade em questão. Os concorrentes poderão sentir-se igualmente tentados a aproveitar os investimentos feitos pela empresa dominante em vez de serem eles os investidores. A longo prazo, nenhuma destas consequências seria benéfica para os consumidores*”.
400. Nesta medida, o Grupo PT considera que não está suficientemente justificado pelo ICP-ANACOM a imposição de uma regra “retalho-menos”, nem a obrigação de fornecimento de acesso a soluções Ethernet, pelo que se propõe a sua eliminação.
401. Adicionalmente, no que concerne ao “retalho-menos”, importa destacar que a imposição desta medida tem efeitos particularmente intrusivos (e potencialmente nocivos) na actividade comercial de um qualquer agente económico. Compreende-se, por isso, que só se justifique a sua aplicação quando existe evidência segura de que o mercado em causa padece de problemas concorrenciais relevantes, nomeadamente, por via de indícios da existência de práticas de esmagamento ou compressão de margens.
402. Ora, no caso concreto, é o próprio ICP-ANACOM que refere no Projecto de Decisão<sup>66</sup> que não tem recebido queixas relativas a eventuais práticas restritivas dessa natureza,

---

<sup>66</sup> Cf. pág. 153.



pelo que é notório que a evidência que se deve exigir para determinar a imposição de uma medida como o *retail minus* não se verifica no caso concreto.

403. Finalmente, em termos gerais, o Grupo PT não pode deixar de salientar — como tem feito em outras sedes — que o ICP-ANACOM deveria reflectir sobre o efeito útil das medidas regulatórias em zonas (ou, *in casu*, em rotas) cujas características, em termos de demografia, tecido empresarial, literacia digital, etc., não são suficientes para atrair investimento privado.
404. De facto, a imposição das medidas agora propostas desde 2005 foi insuficiente para alterar o padrão de concorrência das “Rotas NC”, o que conduz à conclusão de que — pese embora algum efeito positivo da regulação — o que determina a maior ou menor competitividade do mercado são factores alheios à regulação e não controláveis através das ferramentas previstas na Lei.
405. Esta constatação deveria levar a um debate profundo sobre a função da regulação em zonas inaptas a atrair investimento.
406. Com efeito, como se salientou no Capítulo 14.2. *supra*, determinadas zonas ou rotas podem não apresentar uma estrutura concorrencial não porque se verifique alguma barreira à entrada, mas simplesmente porque os operadores alternativos não reconhecem incentivos suficientes para fundamentarem as suas decisões de investimento. A ser este o caso, a imposição de constrangimentos regulatórios em nada contribui para a alteração da dinâmica de concorrência nestas zonas (uma vez que esta altera-se na maior parte das vezes por factores alheios à regulação, como sejam, auxílios de Estado, aumento da densidade habitacional, aumento da literacia digital, etc.) e só serve para limitar a actividade económica das empresas do Grupo PT, sem nenhum efeito útil visível.



## 17. SUPRESSÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO DE SEGMENTO DE TRÂNSITO NAS “ROTAS C”

407. Atendendo às conclusões do ICP-ANACOM no que se refere à susceptibilidade de o mercado grossista de segmentos de trânsito nas “Rotas C” ser objecto de regulamentação *ex ante*, o passo seguinte em termos de acção regulatória é o levantamento de todas as obrigações regulamentares anteriormente impostos.
408. Tal como salientado no Capítulo 10 *supra*, trata-se aqui de uma competência vinculada do ICP-ANACOM que tem a sua fonte legal no artigo 59.º, n.º 3, da LCE. Desta forma, esta Autoridade propõe-se no Projecto de Decisão suprimir as obrigações de acesso, transparência, não discriminação, separação de contas, controlo de custos e reporte financeiro que tinham sido impostas na análise de 2005, o que, naturalmente, recolhe a concordância geral do Grupo PT.
409. Como vimos, sendo a supressão de remédios regulatórios um efeito vinculado quando um determinado mercado não preenche o “teste dos três critérios”, o que se pode discutir é o procedimento tendente a atingir tal resultado.
410. Da leitura do Projecto de Decisão verifica-se que o ICP-ANACOM pretende aplicar um período transitório de seis meses após a data da publicação da decisão final para a generalidade das obrigações actualmente impostas. No caso da obrigação de acesso, esta Autoridade entende que o Grupo PT “*só poderá retirar o acesso à oferta grossista ORCA, ou agravar as condições de acesso numa determinada “Rota C”, 6 meses após a decisão final e em qualquer caso mediante a existência de um pré-aviso de, no mínimo, 4 meses relativamente à data em que pretende que essa decisão se torne efectiva*”<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Cf. pág. 129 do Projecto de Decisão.



411. Quer isto dizer, portanto, que as obrigações de não discriminação, transparência, controlo de preços e contabilização de custos e reporte financeiro continuam a vigorar por mais 6 meses após a data de publicação da decisão final do ICP-ANACOM. Já a obrigação de acesso poderá continuar a vigorar por mais 10 meses após a publicação da decisão final<sup>68</sup>.
412. O Grupo PT não pode concordar com esta posição e parece-lhe que a mesma está em contradição com a própria análise realizada pelo ICP-ANACOM, senão vejamos:
413. *Em primeiro lugar*, o Grupo PT entende que a imposição de um período transitório é incompatível com a conclusão de que o mercado grossista dos segmentos de trânsito nas “Rotas C” não preenche o “teste dos três critérios”, ou seja: (i) que não existem obstáculos estruturais, legais ou regulamentares à entrada no mercado; (ii) que o mercado tende efectivamente para a concorrência e (iii) que a aplicação do normativo do Direito da Concorrência é suficiente para garantir os níveis de competitividade
414. Notamos aqui que o não preenchimento do referido teste é um indicador determinante no sentido de que o mercado em causa apresenta uma estrutura de concorrência efectiva cujo funcionamento dispensa qualquer mecanismo de indução comportamental por via regulatória.
415. *Em segundo lugar*, é o próprio ICP-ANACOM a reconhecer no Projecto de Decisão<sup>69</sup> que “*não exist[em] prejuízos relevantes para o mercado em causa resultantes da supressão da obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos, face, nomeadamente à dimensão e extensão das infra-estruturas de rede óptica e às alternativas existentes ao nível das redes de transporte*”.

---

<sup>68</sup> Admitindo aqui a hipótese de se enviar um pré-aviso aos operadores no final dos 6 meses.

<sup>69</sup> Cf. pág. 128.



416. Refere ainda o Regulador que *“o Grupo PT tem incentivos para manter o fornecimento do serviço de circuitos alugados nas “Rotas C” em condições razoáveis e competitivas. Este incentivo resulta da existência de ofertas grossistas concorrentes e da possibilidade de outros operadores, suportando-se em infra-estrutura de rede própria ou de terceiros (e.g. “utilities”), também as desenvolverem, levando à redução de receitas grossistas para o Grupo PT”*.

417. Ora, face a este diagnóstico, crê-se que a manutenção de qualquer período transitório será:

- (i) Por um lado, nociva para o funcionamento do jogo normal da concorrência, na medida em que emula condições de concorrência que deveriam ser ditadas pelo seu próprio funcionamento e não por intervenção pública;
- (ii) Por outro, incompatível com a existência de concorrência infra-estrutural nestas zonas e mesmo contrário ao princípio do quadro legal em vigor (e reforçado no novo pacote) de preferência por um modelo de concorrência suportada em infra-estrutura do que um modelo de concorrência por serviço; e, por fim,
- (iii) Especialmente gravoso para os interesses do Grupo PT que apesar de enfrentar actualmente uma intensa pressão concorrencial continuará amarrada a constrangimentos regulatórios que limitam a sua actividade e que lhe provocam significativos prejuízos.

A este propósito registe-se que tal como apontado no Capítulo 14.2. vários operadores alternativos detêm já uma extensa rede de fibra óptica e competem com o Grupo PT nas “Rotas C”. Por outro lado, nas rotas em cujos extremos se situam em centrais locais com dois ou mais operadores co-instalados, o número de segmentos de trânsito alugados pelos operadores alternativos decaiu 70%



desde 2004, o que mostra que se trata de um serviço em queda e, onde, portanto, a imposição de obrigações regulamentares surge claramente deslocada.

418. *Em terceiro lugar*, refira-se que o artigo 59.º, n.º 3, da LCE, na linha do preceituado no artigo 16.º, n.º 3, da Directiva 2002/21/CE, estabelece apenas que no caso de supressão de obrigações regulamentares, as partes afectadas devem ser informadas antecipadamente desse facto.
419. Em nenhum lado se impõe que deve ser definir um período transitório, especialmente quando esse período mantém o nível de intervenção regulatória como se o mercado continuasse a denotar sinais de falta de competitividade, o que não é o caso nesta situação em concreto, como vimos.
420. Acresce referir, *em quarto lugar*, que por força do artigo 5.º, n.º 5, da LCE, todas as medidas adoptadas pelo ICP-ANACOM devem ser proporcionais e razoáveis face aos objectivos de regulação que pretendem salvaguardar. O Grupo PT já teve oportunidade de se pronunciar sobre estes critérios aquando da resposta à consulta sobre os mercados grossistas de banda larga.
421. Tal como na altura se manifestou, também agora julgamos que a manutenção de um período transitório nos termos definidos pelo ICP-ANACOM não preenche os requisitos de proporcionalidade e de razoabilidade exigidos pela LCE.
422. Por fim, os receios manifestados pelo ICP-ANACOM a propósito das obrigações de não discriminação e transparência — referindo, até, que o mecanismo de controlo de preços se destina a garantir o cumprimento da primeira daquelas obrigações — podem ser suficientemente endereçados pelos mecanismos do Direito da Concorrência, pelo que, também por esta via, não se detecta qual a justificação para a manutenção em vigor dos remédios grossistas.



423. Pelo exposto, a posição da PT é a de que todas as obrigações regulamentares impostas na análise de 2005 devem ser suprimidas de imediato com a publicação da decisão final do ICP-ANACOM, em linha, aliás, do proposto por esta Autoridade para o mercado retalhista de circuitos alugados. Face às condições actuais deste mercado, não se vislumbra qualquer razão que justifique a manutenção das referidas obrigações por mais 6 ou 10 meses, conforme os casos.
424. No entanto, caso o ICP-ANACOM mantenha o entendimento exposto no Projecto de Decisão, crê-se — pelas razões expostas — que o período de transição deverá ser substancialmente reduzido para 3 meses. Julga-se que este período será suficiente para os operadores negociarem o fornecimento do mesmo serviço com outros operadores ou até mesmo com a PT.
425. Não se aceita, contudo, considerando a situação competitiva actual do mercado, que se mantenha a obrigação de controlo de preços, uma vez que é o remédio regulatório mais intrusivo na actividade do Grupo PT e, conseqüentemente, mais desproporcional no contexto actual. Assim, mesmo no caso de o ICP-ANACOM decidir-se pela manutenção de um período transitório de 6 meses, consideramos que a obrigação de controlo de preços deverá ser suprimida de imediato aquando da publicação da decisão final, tal como foi decidido por esta Autoridade no caso dos mercados da banda larga.
426. Refira-se, a finalizar, no que concerne à obrigação de acesso, que a compatibilização do período transitório de 6 meses com o prazo de pré-aviso obrigatório de 4 meses não resulta clara do Projecto de Decisão. Com efeito, não se percebe se no fim do prazo de 6 meses — sem ter havido qualquer pré-aviso por parte das empresas do Grupo PT — a obrigação de conceder acesso permanece em vigor ou se é suprimida automaticamente, não sendo necessário qualquer aviso prévio adicional.



427. No entender do Grupo PT, após o prazo de 6 meses esta obrigação é automaticamente suprimida, não sendo necessário qualquer aviso prévio adicional, uma vez que os operadores alternativos já dispuseram de tempo suficiente para ajustar as suas necessidades de fornecimento.



## **§ PARTE IV**

### ***CONCLUSÕES SOBRE OS COMENTÁRIOS E CONTRIBUTOS DO GRUPO PT***



- A. No que se toca à definição do *mercado retalhista de circuitos alugados*, pese embora o Grupo PT concorde com a conclusão final do ICP-ANACOM quanto à inexistência de razões para sujeitar o mercado a regulamentação *ex ante*, existem diversos aspectos de definição do mercado do produto e dimensão geográfica que não recolhem a concordância do Grupo PT.
- B. Quanto à dimensão do produto, não existem fundamentos para incluir as soluções Ethernet no mesmo mercado que os circuitos alugados.

Esta conclusão não é prejudicada pelo princípio da neutralidade tecnológica, uma vez que existem diferenças assinaláveis de funcionalidades e de preço com um impacto significativo nas opções da procura. Acresce referir que as funcionalidades de cada uma das soluções são diferentes, em especial no que toca à latência, contenção, transparência e qualidade de serviço, levando a que não exista substituíbilidade do lado da procura, havendo clientes que seleccionam serviços com base nas tecnologias SDH/PDH porque valorizam as suas características distintivas.

Ainda que se reconheça existir uma migração de tecnologias (semelhante à que ocorre da banda estreita para a banda larga), o diferencial de preços permite concluir que um cliente que utilize soluções Ethernet não adoptará uma solução SDH/PDH perante um aumento do seu preço entre 5 a 10% não transitório, na medida em continuaria sempre a compensar largamente manter a tecnologia Ethernet.

- C. Caso o ICP-ANACOM, apesar dos argumentos apresentados, venha a optar manter o cenário de inclusão da Ethernet no mesmo mercado que os circuitos tradicionais, deve então, pelo menos<sup>70</sup>, proceder-se a uma segmentação em função do tipo de interface, o

---

<sup>70</sup> O ICP-ANACOM deveria fazer uma análise equivalente ao nível das diferentes tecnologias, em particular as que são suportadas na infra-estrutura cabo (v. 5. A Infra-Estrutura dos Operadores de Cabo).



que levaria a um mercado retalhista dos circuitos tradicionais (SDH/PDH) e a um mercado retalhista das soluções Ethernet.

- D.** Para além da segmentação por interface, justifica-se ainda que o mercado retalhista seja segmentado por capacidade uma vez que existe uma clara quebra na cadeia de substituíbilidade dos circuitos de diferentes capacidades.
- E.** A segmentação (por interface e capacidade) defendida pelo Grupo PT deverá ser estendida aos mercados grossistas dos segmentos terminais, na medida em que a procura neste mercado é uma procura derivada. A segmentação por tipo de interface foi a solução adoptada pelo OFCOM.
- F.** Quanto ao mercado geográfico, a posição do Grupo PT é a de que existe uma pressão concorrencial assimétrica no território nacional no que se refere ao serviço de aluguer de circuitos. Em zonas com um tecido empresarial mais denso e com maior capacidade de atracção de investimento, a pressão exercida pelos operadores ditos alternativos é mais intensa do que em outras zonas do território.
- G.** O Grupo PT concorda com a posição do ICP-ANACOM de que o mercado retalhista de circuitos alugados não preenche o “teste dos três critérios” definido na Recomendação 2007 e, nessa medida, não é susceptível de regulamentação *ex ante*.

Com efeito, a actual dinâmica do mercado evidencia a inexistência de barreiras estruturais à entrada, sendo evidente que também não existe qualquer obstáculo jurídico ou regulamentar que dificulte o acesso ao mercado. Além disso, as características do mercado indicam uma clara tendência actual de competitividade que será reforçada no horizonte temporal relevante da análise desenvolvida pelo ICP-ANACOM. Além disso, a desregulação do mercado retalhista de circuitos é a única conclusão que permite assegurar o princípio do quadro regulatório comunitário de que a imposição de cons-



trangimentos regulatórios deve incidir, quando necessária, sobre os mercados grossistas.

- H.** Quanto à supressão de obrigações no mercado retalhista, o Grupo PT congratula-se com a posição do ICP-ANACOM em pretender suprimir as obrigações de não discriminação, transparência e controlo de preços e contabilização de custos aquando da aprovação da decisão final e, portanto, sem a definição de um “período transitório”. No entender do Grupo PT, qualquer outra posição seria incompatível com o quadro legal e regulamentar em vigor.
- I.** No que concerne ao *mercado grossista dos segmentos terminais e dos segmentos de trânsito*, a posição do Grupo PT quanto à definição do mercado do produto é a de que, em linha com o defendido para o mercado retalhista de circuitos alugados, as soluções Ethernet e os circuitos tradicionais baseados em tecnologia SDH/PDH apresentam funcionalidades e características distintas e, por conseguinte, não devem ser incluídos no mesmo mercado relevante.

Caso o ICP-ANACOM assim não entenda, então justifica-se uma segmentação do mercado por interface. Para além disto, cada uma das interfaces deverá ser segmentada por capacidade, tendo em consideração quebra na cadeia de substituíbilidade retalhista e a ausência de substituíbilidade directa ao nível grossista.

- J.** Ainda quanto à definição do mercado de produto, a posição do Grupo PT é a de que os circuitos próprios terminais dos operadores móveis fazem parte do mercado grossista de segmentos terminais, devendo estes operadores ser considerados como fornecedores grossistas de si próprios.
- K.** Quanto à dimensão geográfica, a análise do Grupo PT leva-o a sustentar a necessidade de segmentação geográfica do mercado de segmentos terminais, devendo o ICP-



ANACOM ter em atenção as diferentes pressões concorrenciais entre grandes centros empresariais e as restantes zonas do território nacional.

Em especial deverá ser tido em conta a necessidade de aprofundar a análise ao comportamento do mercado em diversas áreas geográficas, uma vez que a queda acentuada do número de circuitos alugados pela PTC nas áreas de central com 3 ou mais operadores co-instalados indicia poderem tratar-se de zonas geográficas de elevada competitividade, com condições de concorrência distintas de áreas vizinhas.

Além disto, considera-se que para a segmentação geográfica do mercado grossista de segmentos terminais o ICP-ANACOM deveria ter em atenção as soluções existentes no mercado, relativamente à chamada *last mile*, representada pelos operadores de cabo.

- L.** No que toca aos segmentos de trânsito, o Grupo PT considera que na medida em que o ICP-ANACOM optou por definir um mercado fora da lista da Recomendação 2007, deveria ter tido em consideração o impacto a nível nacional do facto de vários operadores alternativos terem já uma extensa infra-estrutura de fibra óptica. É um facto que a fibra óptica como rede de transporte no país cresceu 68% desde 2004, e que desde essa altura, até ao final de 2009, os circuitos grossistas de trânsito solicitados pelos operadores alternativos à PT registaram uma queda de 21%.

Além disto, a consideração do papel da rede de transporte da ZON e da Cabovisão poderia conduzir conclusões distintas das que constam do Projecto de Decisão e permitir concluir pelo não cumprimento do teste dos 3 critérios para o mercado nacional. A posição de fundo do Grupo PT é a de que este mercado deveria ser completamente desregulado.

- M.** Mais concretamente quanto ao exercício de segmentação geográfica para o mercado de trânsito, o Grupo PT posiciona-se no sentido de que na listagem de “Rotas C”



devem ser incluídas todas as rotas/segmentos de trânsito que interligam centrais locais onde existem, pelo menos, dois operadores co-instalados nos respectivos extremos.

Com efeito, o exercício desenvolvido pelo Grupo PT demonstrou que as condições de concorrência nas rotas que interligam centrais locais com, pelo menos, *dois* operadores co-instalados são similares em relação às rotas que interligam centrais com *três* operadores co-instalados. Tratam-se, por isso, de áreas (ou rotas) com uma estrutura competitiva homogénea, o que justifica o seu tratamento unitário aquando da definição do mercado geográfico.

- N. Quanto à susceptibilidade de regulação *ex ante* dos referidos mercados grossistas, o Grupo PT considera que não é suficiente referir que o mercado grossista de segmentos terminais se encontra na lista da Recomendação 2007 para, com isso, justificar a sua regulação *ex ante*. A ser assim, seria justificado propor que também se dispensasse o “teste dos três critérios” relativamente aos mercados que *não estão* actualmente identificados na referida recomendação, que é um caminho que o ICP-ANACOM não segue a propósito do mercado retalhista e do mercado de trânsito.
- O. No que se refere ao mercado dos segmentos de trânsito, a posição base do Grupo PT é a de que este mercado deveria ser inteiramente desregulado. No entanto, admitindo o exercício do ICP-ANACOM para efeitos de apresentação do seu contributo, o Grupo PT subscrever a posição desta Autoridade no que toca ao não preenchimento do “teste dos três critérios” para as “Rotas C”. Já quanto às “Rotas NC”, é entendimento do Grupo PT que a análise às barreiras à entrada deveria ser revista, tendo aqui em atenção diversos factores não tidos em conta no Projecto de Decisão.

De facto, o ICP-ANACOM esquece no Projecto de Decisão que os operadores de comunicações electrónicas poderão alugar fibra escura às *utilities* para entrar no mercado de segmentos de trânsito, com reduzido investimento.



Por outro lado, o Projecto de Decisão não pondera devidamente a presença da infra-estrutura de cabo ao longo do mercado nacional. Ora, julga-se que uma análise rigorosa de PMS não poderá deixar de ter em consideração a infra-estrutura dos operadores de cabo.

**P.** Quanto à avaliação de PMS nos mercados grossistas de segmentos terminais e de segmentos de trânsito nas “Rotas NC”, o Grupo PT discorda do exercício desenvolvido pelo ICP-ANACOM uma vez que:

- (i) Não teve em consideração o critério do fornecimento interno (*self-supply*), o que, por si só, seria suficiente para ditar uma reavaliação total aos restantes critérios. Trata-se, ainda, de um aspecto que não está em linha com a prática seguida pelo ICP-ANACOM nas últimas análises;
- (ii) Não considerou a dinâmica competitiva das “Rotas NC” no caso da presença de apenas dois operadores co-instalados;
- (iii) Desconsiderou as centrais nas imediações da rede de transporte das *utilities* que não foram incluídas nas rotas a desregular quando é manifesto que o investimento para aceder a esta infra-estrutura alternativa é diminuto;
- (iv) Apesar de reconhecer a ubiquidade da rede dos operadores de cabo, não teve em consideração este aspecto na avaliação de PMS; e
- (v) Deveria ser prospectivo, tomando em consideração as actuais parcerias instituídas para o desenvolvimento da rede de fibra (Sonaecom e Vodafone) e as capacidades das várias soluções tecnológicas existentes no mercado.

**Q.** Quanto à imposição de obrigações nos referidos mercados, o Grupo PT tem profundas reservas quanto à compatibilidade do Projecto de Decisão com o artigo 55.º da LCE,



que refere que a imposição de obrigações regulamentares deve, para além de obedecer ao chamado princípio da fundamentação plena: (i) ser adequada, proporcional e justificada; (ii) ser objectivamente justificável em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se refere; (iii) não originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade e (iv) ser transparente em relação aos fins a que se destina.

Quanto à Ethernet, julga-se que os argumentos que militam a favor de que esta não possa ser incluída no mesmo mercado relevante que os circuitos alugados tradicionais são suficientes para concluir que a imposição de obrigações proposta pelo Regulador não respeita os critérios definidos nos artigos 55.º, n.º 3, e 66.º, n.º 2 da LCE.

Por outro lado, é pacífico na literatura económica que aplicação de uma regra “retalho-menos” e a imposição de obrigações de fornecimento provocam um claro desincentivo ao investimento. Como tal, a decisão sobre a imposição destas medidas deve ser precedida por um juízo aprofundado quanto ao balanço económico entre benefícios e prejuízos expectáveis que resultarão da sua aplicação.

No fundo, é a própria compatibilização dos objectivos de regulação que está em jogo: por um lado, assegurar a inexistência de entraves à concorrência (artigo 5.º, n.º 2, al. b) da LCE) e por outro, encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas e promover a inovação (artigo 5.º, n.º 2, al. c) do mesmo diploma). No entender do Grupo PT, estes factores não foram suficientemente ponderados no Projecto de Decisão.

- R.** Acesce referir que o ICP-ANACOM deveria reflectir sobre o efeito útil das medidas regulatórias em zonas (ou, *in casu*, em rotas) cujas características, em termos de demografia, tecido empresarial, literacia digital, etc., não são suficientes para atrair investimento privado. De facto, a imposição das medidas agora propostas desde 2005 foi insuficiente para alterar o padrão de concorrência das “Rotas NC”, o que conduz à conclusão de que — pese embora algum efeito positivo da regulação — o que deter-



mina a maior ou menor competitividade do mercado são factores alheios à regulação e não controláveis através das ferramentas previstas na Lei.

Esta constatação deveria levar a um debate profundo sobre a função da regulação em zonas inaptas a atrair investimento.

S. Por fim, no que respeita à supressão de obrigações no mercado grossista de segmentos de trânsito nas “Rotas C”, o Grupo PT considera que a manutenção de um período transitório será:

- (i) Por um lado, nocivo para o funcionamento do jogo normal da concorrência, na medida em que emula condições de concorrência que deveriam ser ditadas pelo seu próprio funcionamento e não por intervenção pública;
- (ii) Por outro, incompatível com a existência de concorrência infra-estrutural nestas zonas e mesmo contrário à conclusão do ICP-ANACOM de que este mercado não preenche o “teste dos três critérios”; e, por fim,
- (iii) Especialmente gravoso para os interesses do Grupo PT que apesar de enfrentar actualmente uma intensa pressão concorrencial continuará amarrada a constrangimentos regulatórios que limitam a sua actividade e que lhe provocam significativos prejuízos.

A este propósito, registe-se que vários operadores alternativos detêm já uma extensa rede de fibra óptica e competem com o Grupo PT nas “Rotas C”. Por outro lado, nas “Rotas C” com dois ou mais operadores co-instalados nas centrais locais, o número de segmentos de trânsito alugados pelos operadores alternativos decaiu 70% desde 2004, o que mostra que se trata de um serviço em queda e, onde, portanto, a imposição de obrigações regulamentares surge claramente deslocada.



**T.** No entanto, caso o ICP-ANACOM mantenha o entendimento exposto no Projecto de Decisão, crê-se — pelas razões expostas — que o período de transição deverá ser substancialmente reduzido para 3 meses. No entanto, considerando a situação competitiva actual do mercado, não se aceita que se mantenha a obrigação de controlo de preços, uma vez que é o remédio regulatório mais intrusivo na actividade do Grupo PT e, conseqüentemente, mais desproporcional no contexto actual.