

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

Lisboa, 27 de Outubro de 2003

V/Ref.

N/ Ref.
791/CA

Assunto:

Consulta Pública sobre definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações – 2ª fase

Com vista a contribuir para a realização das análises de mercado que a ANACOM se encontra obrigada a realizar por via do disposto no novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas, junto se envia em Anexo o contributo detalhado da ONITELECOM à 2ª fase da consulta sobre definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações.

Reconhecendo-se a importância associada às análises de mercados, **não pode a ONITELECOM deixar de reiterar as preocupações já manifestadas quanto ao calendário que se encontra a ser seguido pelo Regulador e ao carácter ainda muito vago e aberto dos documentos apresentados nas consultas públicas neste domínio.**

Refira-se ainda a não apresentação até ao momento de quaisquer conclusões e projecto de análise de mercados da ANACOM relativa à 1ª consulta efectuada, sobre a qual já passaram mais de 3 meses, tendo sido apenas disponibilizado um relatório que se limita a apresentar uma síntese das respostas recebidas.

Face ao exposto e atendendo ao trabalho que já vem sendo desenvolvido noutros Estados Membros, em particular no Reino Unido, **entende a ONITELECOM que urge fazer avançar de modo eficiente e expedito o processo relativo às análises de mercados, sob pena de permanecer uma incerteza regulatória com graves consequências para os actores de mercado, em particular para os novos operadores.**

Reserva-se ainda a ONITELECOM o direito de, após a apresentação pelo Regulador de documentos mais detalhados e precisos face aos resultados da análise dos diversos mercados que terá de desenvolver, aditar e apresentar outros contributos que entretanto considere relevantes, à luz da especificidade de cada mercado e de novos elementos de análise.

Relativamente ao contributo apresentado em Anexo, releva-se em especial, e no que respeita a obrigações regulamentares específicas, a necessidade da sua consideração, quer ao nível do retalho quer a nível grossista, salientando-se em particular as associadas ao cumprimento dos princípios da transparência, não discriminação e orientação para os custos, mais concretamente a fixação de margens mínimas entre os preços de retalho e os preços grossistas (com vista a eliminar situações de esmagamento das margens) e a determinação de publicação pelo operador incumbente de ofertas grossistas desagregadas, nomeadamente no que respeita ao acesso ao débito (com inclusão de outras opções técnicas de acesso e interligação e sem a obrigação para acesso a essa oferta de continuação da prestação do serviço fixo de telefone pelo operador incumbente).

As obrigações específicas detalhadas para cada um dos mercados não prejudicam naturalmente a manutenção das medidas em vigor (em particular as relativas à OLL) ou o alargamento de âmbito de outras (como a relativa ao “winback”), devendo também ser considerada a adopção de medidas estruturais como a alienação obrigatória da rede dominante de TV por cabo por parte do operador incumbente e a separação jurídica das actividades grossistas da PT Comunicações, relacionadas nomeadamente com circuitos alugados, OLL e ADSL.

Por último e no que se refere à análise sobre os serviços e modos de análise dos mercados objecto da presente consulta pública, realça-se em particular as seguintes propostas avançadas:

- **Aplicação de obrigações regulamentares específicas para o mercado 7 – conjunto mínimo de linhas alugadas – não só para capacidades iguais ou inferiores a 2 Mb/s mas também para capacidades superiores, quer a nível retalhista quer a nível grossista (onde é essencial o desenvolvimento de uma Oferta de Referência);**
- **Consideração no agrupamento relativo a serviços de circuitos alugados de todos os serviços baseados em tecnologias simétricas (ex: SDSL, HDSL, SHDSL, etc);**
- **Consideração das ofertas de banda larga sobre redes de TV por cabo no âmbito da análise do mercado 12.**

Para esclarecimento de qualquer aspecto relacionado com a resposta a esta consulta poderá ser contactado o Eng^o. Luís Garcia Pereira, Director de Assuntos Regulamentares da ONITELECOM.

Com os melhores cumprimentos,

Pedro Norton de Matos
Presidente do Conselho de Administração

CONTRIBUIÇÃO DA ONITELECOM
PARA A
CONSULTA PÚBLICA DA ANACOM
SOBRE A
DEFINIÇÃO DE MERCADOS RELEVANTES, AVALIAÇÃO DE
PMS E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES – 2ª FASE

INTRODUÇÃO

Na generalidade verifica-se que as preocupações transmitidas pela ONITELECOM em resposta à anterior fase de consulta sobre o processo de definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações (carta ref^a 180/CA de **2003.07.15**) se mantêm, nomeadamente no que respeita ao carácter pouco objectivo do documento de consulta e à incerteza de calendário para conclusão das análises de mercado.

Dada a importância associada a esta matéria, **não pode a ONITELECOM deixar de salientar a necessidade de, ao contrário do que foi efectuado para a 1ª fase de consulta, ser disponibilizado para além de um relatório que apresente uma síntese das respostas recebidas em sede de consulta um documento que expresse as conclusões da ANACOM e o seu posicionamento, devidamente fundamentado, nomeadamente em matéria de medidas regulatórias.**

Relativamente à presente consulta, apresentam-se na secção seguinte os comentários da ONITELECOM, sendo de salientar que alguns dos aspectos agora em análise já foram de algum modo referidos na nossa comunicação de 2003.07.15 (vide resposta à questão 2.2 – outros serviços a integrar nos agrupamentos definidos), em particular a inclusão ao nível do retalho dos mercados de acesso à Internet de alto débito e de linhas alugadas de alto débito, e ao nível grossista, a consideração do acesso de banda larga nas redes de TV cabo, a consideração nos mercados 13 e 14 (linhas alugadas) de toda a gama de débitos e a inclusão do acesso a estações de cabos submarinos.

COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Apresentam-se nas secções seguintes os comentários e respostas da ONITELECOM, seguindo a ordem dos capítulos constantes do documento de consulta.

CAPÍTULO 5 – SERVIÇOS DE CIRCUITOS ALUGADOS

Questão 5.1 – circuitos analógicos e digitais

Tendo em conta os critérios associados com a utilização final, substituibilidade do lado da procura e da oferta e concorrência potencial, concorda a ONITELECOM em geral com o referido sobre esta matéria no documento de consulta, ou seja, que **não existem razões para que no momento presente sejam analisados separadamente ao nível do retalho os circuitos analógicos e digitais**. De facto, atendendo à elevada substituibilidade dos dois tipos de circuitos (só condicionada pelo custo do equipamento terminal do cliente compensada por melhor qualidade de serviço) que satisfazem o mesmo tipo de necessidades dos utilizadores, verifica-se que alterações nos preços dos circuitos digitais/analógicos tendem a produzir alterações no mesmo sentido dos preços dos circuitos analógicos/digitais, sendo ainda de notar que um circuito analógico e um circuito de 64 Kbit/s locais têm funcionalidades e custos mensais semelhantes.

Questão 5.2 – capacidade a considerar

Embora a Comissão Europeia refira na sua Recomendação sobre mercados (ponto 4.2.3 do memorando explicativo da Recomendação) que “*Não é necessário alargar as categorias de linhas alugadas do mercado retalhista de modo a incluírem capacidades que ultrapassam o conjunto mínimo, dado que se deve sempre presumir que uma intervenção a nível do mercado grossista será suficiente para solucionar os problemas que eventualmente surjam. Não há, a priori, razões para crer que as coisas se passem de modo diferente no contexto das linhas alugadas*”, entende a ONITELECOM que tal no caso português não se aplica. De facto, **dado o reduzido nível de concorrência existente no mercado das linhas alugadas, resultante do controle pelo**

operador incumbente de cerca de 95% dos acessos directos aos clientes e da ausência de uma verdadeira oferta grossista deste mercado, entende-se que a aplicação de medidas de regulação “ex-ante” apenas a nível grossista não será suficiente mesmo para as linhas com capacidade superior a 2 Mbit/s. A este propósito reitera-se a justificação apresentada na nossa comunicação ref^a 180/CA de **2003.07.15** para a consagração no mercado 7 de linhas alugadas com débitos superiores a 2 Mbit/s:

- *Barreiras à entrada:* elevado investimento exigido e elevadas dificuldades legais e operacionais à construção de rede própria (nomeadamente para segmentos terminais);
- *Inexistência de concorrência efectiva:* forte dominância de um único operador, decorrente do controle da grande maioria dos segmentos terminais de acesso aos clientes e da inexistência de ofertas grossistas de circuitos alugados, agravada pela existência de um esquema de descontos discricionário e discriminatório para os seus concorrentes e que afecta todos os débitos;
- *Insuficiência da legislação da concorrência:* condicionantes que persistem levam a concluir que só com medidas “ex-ante” se poderá desenvolver a concorrência uma vez que existe um risco sério de esmagamento de margens, alavancado pelo controle pelo operador dominante da quase totalidade dos segmentos terminais, a que os seus concorrentes têm quase sempre de recorrer;
- *Substituibilidade a nível da procura:* face às características muito específicas das linhas alugadas (nomeadamente em termos de garantia de débito, flexibilidade e níveis de serviço), não se vê que outros serviços podem ser adquiridos em alternativa;
- *Substituibilidade a nível da oferta:* conforme referido, os investimentos que exige e a dependência face ao operador dominante, nomeadamente em termos de segmentos terminais, condicionam a existência de qualquer substituibilidade relevante do lado da oferta.

Refira-se ainda que a pretensão apresentada não vai contra o disposto no novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas, onde se encontra prevista a possibilidade das ARNs poderem considerar uma outra definição para um mercado incluído na Recomendação, caso considerem que os padrões de procura e oferta assim o justifiquem (vide considerando 19 da Recomendação), salientando-se que tal já foi aliás proposto pelo Regulador do Reino Unido (nomeadamente a extensão do mercado de linhas alugadas a nível retalhista de 2 Mbit/s, para pelo menos 8 Mbit/s) e que o Regulador francês também já se manifestou contrário à restrição deste mercado ao “conjunto mínimo” salientando a necessidade de, pelo menos, aplicar controlos de preços à generalidade das linhas.

Entende-se assim que, sugerindo o tarifário conhecido uma cadeia de substituíbilidade que se estende de modo evidente até 2 Mbit/s, este limite deve corresponder apenas a um primeiro mercado, uma vez que as capacidades seguintes já apresentam significativas diferenças em termos de débito e de custos, considerando-se então um segundo mercado pelo menos até aos **622 Mbit/s**, no seio do qual há em qualquer caso que reconhecer ser a substituíbilidade bastante mais limitada.

Questão 5.3 – prolongamentos locais e troços principais de circuitos

Atendendo nomeadamente a que a nível retalhista os clientes se encontram interessados pelo estabelecimento de uma ligação completa que permita a transmissão de voz e dados entre determinadas instalações diferentes, **concorda-se em que fará mais sentido a realização de uma análise conjunta dos prolongamentos locais e dos troços principais dos circuitos**, sendo que este entendimento vai também ao encontro do proposto pela Comissão Europeia.

Questão 5.4 – circuitos com troços principais de diferentes comprimentos

Tendo em conta os critérios relevantes a considerar (utilização final, substituíbilidade da procura e da oferta e concorrência potencial) e o referido no documento de consulta sobre esta questão, **concorda-se com a realização a nível retalhista de uma análise conjunta dos circuitos com troços principais de diferentes comprimentos.**

Questão 5.5 – circuitos alugados e serviços xDSL

Conforme referido no documento de consulta sobre esta matéria, os circuitos alugados permitem velocidade de transmissão simétrica para tráfego de dados e voz disponibilizando débitos mais ou menos elevados. **Uma vez que existem algumas tecnologias xDSL que igualmente se caracterizam por permitir disponibilizar em regime dedicado e “always on” uma determinada capacidade de transmissão com débitos iguais ao nível do “upstream” e “downstream”, entende-se que essas tecnologias, nomeadamente o SHDSL deverão ser analisadas conjuntamente com os circuitos alugados. Já no que respeita às tecnologias de transmissão assimétrica (ex: ADSL, VDSL) aceita-se que possam ser analisadas separadamente** dadas as limitações que as mesmas apresentam face às que asseguram a simetria na transmissão das comunicações, mas o facto de poderem ser pontualmente utilizadas como substitutos de linhas alugadas não deve ser ignorado.

Efectivamente, da análise aos critérios definidos no ponto 2.3.1 do capítulo 3 da consulta resulta que:

- *Utilização final:* o valor percebido pelos consumidores (neste caso particular, tratar-se-ão de clientes empresariais), será semelhante entre os circuitos alugados e as tecnologias xDSL simétricas já que nos dois casos os serviços prestados garantem a transmissão como se se tratasse de um circuito dedicado, sendo que eventuais diferenças a nível de qualidade de serviço não se afiguram ser suficientemente relevantes na determinação da utilização final percebida pelos consumidores. Situação distinta é a que se verifica entre os circuitos alugados e as tecnologias assimétricas, uma vez que no máximo a simetria da transmissão estará geralmente sempre limitada ao débito máximo do “upstream”.
- *Substituibilidade do lado da procura:* uma vez que os mesmos serviços poderão ser prestados através de circuitos alugados ou de tecnologias simétricas, verifica-se existir substituibilidade a este nível do lado da procura. No que respeita às tecnologias assimétricas mais dificilmente se poderá verificar a substituibilidade do lado da procura nomeadamente dadas as

limitações que estas apresentam face aos circuitos alugados e às tecnologias simétricas.

- *Substituibilidade do lado da oferta:* entre os circuitos alugados e as tecnologias xDSL é natural a existência desse tipo de substituibilidade embora se reconheça que as segundas apenas estão disponíveis a nível dos segmentos terminais e para distâncias limitadas.
- *Concorrência potencial:* dado o nível de investimentos que implicaria a construção de uma rede local ou o recurso à OLL não se crê existir concorrência potencial generalizada para o fornecimento de tecnologias xDSL.

Em conclusão, expressa a ONITELECOM a necessidade de integração na análise do mercado 7 dos circuitos baseados em tecnologias simétricas (nomeadamente SHDSL).

Questão 5.6 – circuitos alugados e serv. oferecidos através da rede de TV cabo

Sendo reconhecidas as limitações tecnológicas (nomeadamente em termos de simetria da comunicação) que a rede de distribuição de televisão por cabo apresenta para a oferta de circuitos alugados, configurando assim diferenças ao nível da utilização final e um reduzido nível de substituibilidade do lado da procura, não se afigura ser necessário considerar conjuntamente, no momento presente, os dois serviços.

Questão 5.7 – circuitos alugados e serv. dispon. sobre Redes locais via Rádio

Pelas razões expostas no documento da consulta, **entende-se que os serviços disponibilizados sobre esse tipo de redes deverão ser analisados separadamente.**

Questão 5.8 – circuitos alugados e serviços de FWA

Tendo em conta o já referido nas questões anteriores e fazendo-se uma análise aos critérios listados no ponto 2.3.1 da consulta, resulta que:

- *Utilização final:* o valor percebido pelos consumidores é idêntico quer os serviços sejam prestados através de circuitos alugados ou através de FWA, já que do ponto de vista técnico é garantida uma velocidade de transmissão simétrica para tráfego de dados e voz podendo ser disponibilizados débitos elevados.
- *Substituibilidade do lado da procura:* uma vez que os mesmos serviços poderão ser prestados através de circuitos alugados ou de FWA e apesar de existirem diferenças sensíveis ao nível dos preços praticados, poderá existir alguma substituibilidade da procura.
- *Substituibilidade do lado da oferta:* tendo em conta a limitação regulamentar existente e bem assim a escassa implantação destes sistemas por razões de diversa natureza que os operadores já tiveram oportunidade de desenvolver em detalhe no âmbito da consulta pública da ANACOM (ver carta ref^a 162/CA de 2003.06.25) entende-se ser muito limitada a concorrência potencial entre os serviços prestados em FWA e em circuitos alugados sobre suporte físico.
- *Concorrência potencial:* não se afigura plausível que a situação referida a propósito da substituibilidade da oferta se altere, pelo menos no curto/médio prazo, pelo que se considera não haver concorrência potencial a considerar.

Embora existam alguns aspectos que poderão à partida apontar para a realização de uma análise conjunta dos serviços de FWA e dos circuitos alugados, considera a ONITELECOM desnecessária, no momento presente, uma análise conjunta desses serviços.

Questão 5.9 – circuitos alugados e serviços VPN, baseados em ATM, IP, etc

Tal como explicitado no documento de consulta, concorda-se com a não inclusão dos serviços VPN e/ou serviços baseados em ATM, Acesso IP, Frame-Relay e X.25 ou outros serviços de gestão de capacidade no agrupamento de serviços de circuitos alugados. Na verdade esses serviços consistem em soluções que permitem utilizar de modo mais eficiente os circuitos alugados, não se assumindo no entanto como substitutos efectivos dos mesmos, até porque não permitem aos clientes a mesma flexibilidade e segurança e apresentam situações de contenção/partilha de recursos que não garantem um determinado débito de informação.

Nestas condições não é plausível que os clientes de linhas alugadas (que as usam para determinados fins com meios próprios e por eles geridos, directamente ou indirectamente) optem por serviços de dados como os descritos, mesmo em situação de aumentos de custos como os previstos no teste do monopolista hipotético. Por outro lado e em termos de substituição da oferta ela é muito limitada já que os fornecedores dos serviços de dados se suportam em linhas alugadas e os seus custos reflectem obrigatoriamente os destas.

Parágrafo 5.10 – definição mercados relevantes - diferenciação rota

A consideração na definição de mercados relevantes da existência de uma diferenciação de acordo com a rota, poderá justificar-se atendendo ao nível de tarifário praticado pelo operador incumbente e ao nível de concorrência existente no mercado dos circuitos alugados.

De qualquer modo o nível de dominância do operador incumbente em todos os segmentos não parece justificar à partida essa diferenciação a nível nacional que introduziria aliás uma grande e desnecessária complexidade na análise (a que nem países como o Reino Unido prosseguiram).

Assim, entende a ONITELECOM que a existir alguma diferenciação a mesma deverá ser feita apenas entre: circuitos CAM (Açores e Madeira), circuitos nacionais e circuitos internacionais, já que as condições associadas aos mesmos (em particular tarifário aplicado pelo operador incumbente) e os níveis de concorrência existentes diferem.

Questão 5.11 – definição mercados relevantes – diferenciação geográfica

Face à fundamentação apresentada na questão 5.10, **considera-se não existirem razões suficientes para efectuar uma diferenciação geográfica consoante o nível de concentração de clientes em determinados locais.** Tal faria sentido se porventura não houvesse uma dominância clara do operador incumbente no mercado de circuitos alugados e se a desagregação por rotas ainda assim não fosse suficiente na consideração das diferenças existentes ao nível dos critérios definidos no ponto 2.3.2 da consulta (substituibilidade da procura, da oferta e concorrência potencial).

Por outro lado o teste do monopolista hipotético não permitirá certamente concluir que um aumento de preços numa dada zona geográfica só por si introduziria uma entrada minimamente significativa e expedita de novos operadores na oferta de serviços no seio da mesma, sendo por outro lado praticamente inviável o recurso a fornecedores dos serviços fora da área em questão. Eventuais diferenças do nível de dominância em função da localização geográfica poderão ser eventualmente tidas em conta na especificação das medidas regulatórias a aplicar ao operador com PMS.

Questão 5.12 – outros serviços a incluir no agrupamento (retalho)

A este respeito chama-se a atenção para as respostas apresentadas às questões 5.2 e 5.5, onde é fundamentada a consideração, neste agrupamento de serviços, de circuitos alugados com débito superior a 2 Mbit/s e a inclusão desde já, de todos os serviços prestados sobre tecnologias que permitem a transmissão simétrica das comunicações, como sejam, o SDSL, o HDSL e o SHDSL.

Questão 5.13 - critérios e indicadores mais adequados – definição de mercado

Face à metodologia descrita no capítulo 3 e aos indicadores apresentados, que parecem adaptados à realidade do sector das comunicações electrónicas, entende-se que, em princípio, deverão ser analisados os diversos critérios e indicadores. Afiguram-se particularmente relevantes as avaliações relativas às substituições do lado da procura e

da oferta, aferidos respectivamente pelos preços e custos da mudança e pelo volume e tempo de operacionalização dos investimentos necessários.

Questão 5.14 – substituibilidade da oferta – quais os operadores

Afigura-se ser plausível considerar, num quadro de ausência de oferta grossista devidamente regulada, a não identificação de quaisquer operadores que possam assegurar a substituição do lado da oferta com cobertura nacional minimamente significativa, tendo em conta, a dominância que o operador incumbente apresenta no mercado de circuitos alugados e as poucas alternativas existentes (nomeadamente a oferta de serviços xDSL com simetria na transmissão sobre lacetes desagregados e os sistemas FWA). Refira-se ainda que a oferta de tais serviços obriga ainda a investimentos elevados e em muitos casos de rentabilidade incerta que restringem obviamente a capacidade de existência de substituibilidade do lado da oferta por replicação da rede do operador incumbente.

Questão 5.15 – concorrência potencial – quais os operadores

Vide resposta à questão 5.14, em particular a referência à necessidade de realização de elevados investimentos.

Questão 5.16 - dominância individual – critérios e indicadores mais adequados

Por forma a se efectuar uma avaliação da dominância individual, entende-se que **deverá ser analisado, em particular, o critério das quotas de mercado (nomeadamente por número de circuitos e de clientes, capacidade instalada e receitas) e evolução das mesmas.**

Poderá ainda recorrer-se a título suplementar a outros critérios como sejam o nível de concorrência entre as empresas instaladas (grau de concentração e dimensão dos líderes de mercado) e barreiras à expansão (nomeadamente as relativas a economias de escala e/ou de gama, infra-estruturas dificilmente duplicáveis e integração vertical) e o contra-poder negocial dos compradores.

Questão 5.17 – barreiras à expansão – critérios e indicadores mais adequados

Conforme referido na questão 5.14 a propósito da substituibilidade da oferta, **entende-se que as economias de escala de que beneficia o operador incumbente e a existência de uma integração vertical a nível desse mesmo operador envolvendo o mercado retalhista e o grossista, constituem as grandes barreiras à expansão. Esse impacto nos mercados retalhistas (e só nesses) poderia ser substancialmente reduzido caso existisse uma verdadeira oferta grossista de circuitos alugados devidamente regulada com preços efectivamente orientados para os custos**, que poderia reduzir significativamente a necessidade de duplicação de infra-estruturas para a oferta, a nível retalhista, de circuitos alugados. No entanto, o operador incumbente continuaria, em qualquer caso, a beneficiar de importantes economias de escala e de gama no que respeita às actividades de vendas, comercialização, assistência pós-venda e gestão e conservação face à sua elevadíssima quota de mercado.

A existência de integração vertical a nível do operador incumbente permite-lhe ainda beneficiar de custos marginais mais baixos na oferta destes serviços e alavancar o seu poder de mercado para serviços a jusante (nomeadamente VPNs e serviços de dados em geral).

Finalmente importará referir o peso que têm no mercado retalhista de circuitos alugados os factores associados a **barreiras à mudança** de operador, decorrentes nomeadamente da existência de contratos de fidelização, descontos de volume globais por cliente (que dificultam as adjudicações parciais aos concorrentes do operador incumbente) e a aplicação de taxas de instalação com peso significativo (nomeadamente nos débitos mais baixos), para não falar das vantagens de que o operador incumbente beneficia e que resultam da inércia e falta de recursos especializados de muitos clientes, para quem é mais cómodo repousar na sua "*marca de qualidade*" e tratar com um único interlocutor em todo o país.

Saliente-se ainda em termos mais específicos a existência de dificuldades ao nível da oferta dos serviços de circuitos alugados pelos novos operadores, decorrentes de **condicionalismos existentes no acesso ao domínio público e privado**.

Questão 5.18 – rivalidade/outros aspectos – dimensões a analisar

De acordo com os aspectos apresentados no ponto 3.1.2.5 do capítulo 3 da consulta, entende-se que deverão ser analisadas em particular as dimensões associadas à diversidade tarifária e sua importância em termos de clientes e volume, resultado do actual **esquema de descontos** que vigora a nível do tarifário do operador incumbente relativo aos circuitos alugados e que naturalmente tem implicações a nível da capacidade tarifária oferecida a nível do retalho. Deverão ainda ser analisadas situações de eventuais vendas em pacotes e venda cruzada e de descontos de facturação sobre a totalidade dos serviços prestados.

Questão 5.19 – principais práticas anti-concorrenciais

Como principais **práticas anti-concorrenciais** que afectam directa ou indirectamente este mercado deveriam ser analisadas, no que se refere ao mercado retalhista dos circuitos alugados:

- **Ausência de uma oferta grossista** devidamente regulada que controle a montante as ofertas de retalho estando os concorrentes do operador incumbente a recorrer a estas últimas como qualquer utilizador final;
- Recusa (ou eventual discriminação) da **oferta de circuitos em tecnologias não convencionais** (ex: SHDSL);
- **Falta de transparência nas ofertas de circuitos de alto débito** (> 2 Mbit/s) por parte do operador incumbente.
- **Esquema de descontos de quantidade não orientado para os custos**, susceptível de beneficiar os serviços e empresas associadas do operador incumbente, quer pelo nível de desconto aplicável em cada caso, quer pela sua aplicação à globalidade da oferta em todo o território nacional, dificultando ainda mais a concorrência limitada a certas áreas geográficas;

- Consequente oferta pelo operador incumbente de **condições tarifárias** que se traduzem num esmagamento de margens, face aos seus concorrentes;
- **Níveis de qualidade de serviço pouco ambiciosos** ou avaliados de forma desadequada e não conforme às Directivas Comunitárias (por exemplo: tempos médios de reparação para as 80% melhores casos) que permite um número elevado de situações altamente penalizadoras;
- **Ausência de transparência nos níveis de qualidade de serviço** oferecidos aos seus concorrentes, face aos disponibilizados aos próprios serviços e empresas subsidiárias do operador incumbente, não havendo demonstração inequívoca de não discriminação.
- **Aplicação não uniforme de taxas de instalação** (que assumem um peso elevado, nomeadamente nos débitos mais baixos);
- **Preços excessivos e injustificados nos serviços de "backhaul"** para acesso a estações de cabos submarinos, associados a recusa de condições para co-instalação nas mesmas;

Questão 5.20 – satisfação das necessidades dos utilizadores

Como dimensões a analisar e que afectam a **satisfação das necessidades dos utilizadores**, salientam-se em particular:

- Nível de **transparência da informação**;
- Nível de **facilidade/dificuldade de mudança** de operador (ver considerações anteriores sobre barreiras à mudança);
- Grau de **cumprimento dos níveis de qualidade de serviço** oferecidos.

Questão 5.21 – concorrência potencial – novas empresas a operar no mercado

A aferição da possibilidade de novas empresas (sem ser o operador incumbente) reforçarem a sua posição ou passarem a oferecer ao nível do retalho circuitos alugados decorrente de um pequeno aumento de preço não transitório, deverá ser analisada pela ANACOM de acordo com os dados de mercado que detém. **Não obstante, releva-se que a existência de concorrência potencial estará sempre condicionada às barreiras à expansão existentes (vide resposta à questão 5.17) e ao horizonte temporal que se considerar na sua avaliação** (deverá em qualquer caso ser sempre superior a 1 ano).

Tendo em conta as mesmas barreiras considera-se à partida muito improvável a entrada de novos operadores pelos menos com expressão minimamente significativa.

Questão 5.22 – nível do contra-poder negocial dos compradores

Tendo em conta o agrupamento em análise, entende-se que os compradores a nível retalhista de serviços de circuitos alugados serão essencialmente clientes empresariais, pelo que, naturalmente, o seu nível de contra-poder negocial será de algum modo superior ao dos residenciais e **é certamente diferenciado em função da sua natureza (grande parte são PMEs com baixo contra-poder) e fortemente dependente da existência (para as suas necessidades específicas) de operadores alternativos ao incumbente, que como se sabe é muito limitada, nomeadamente ao nível dos troços locais.**

Anote-se ainda neste contexto o facto de a Administração Pública, que poderia ter um papel importante enquanto grande consumidor do mercado das telecomunicações, com volumes de compras estimados nalgumas centenas de milhões de euros por ano, continuar sem processos de adjudicação abertos, eficazes e transparentes que se poderiam constituir num meio poderoso de aumento do poder negocial de um importante comprador e de promoção da concorrência. A situação actual traduz-se objectivamente num factor de reforço do PMS do operador incumbente.

Para avaliação do nível de contra-poder comercial consideram-se relevantes, dos indicadores apresentados no ponto 3.1.4 do capítulo 3 da consulta, os relativos à determinação do número de clientes, número de grandes clientes e sua contribuição para o volume de vendas das empresas, níveis de transparência tarifárias e taxas de abandono (“churn”).

Questão 5.23 – mercados e operadores com alavancagem de poder de mercado

Conforme já referido na primeira fase da consulta pública (vide resposta à questão 3.24), **entende-se que existe uma situação de natural alavancagem pelos operadores incumbentes** que, controlando normalmente os mercados a montante como os dos circuitos alugados (em resultado da detenção histórica das infra-estruturas de telecomunicações), utilizam esses mercados como alavanca para reforçar a sua posição nos diversos mercados retalhistas. Esta situação é evidente no agrupamento em análise, em resultado da ausência de uma oferta grossista diferenciada e regulada e tem reflexos nomeadamente nos serviços de VPNs e dados em geral (incluindo acessos dedicados à Internet).

A ANACOM deverá pois certificar-se de que dispõe de todos os elementos necessários para a realização desta análise, nomeadamente os relativos a preços, prazos de fornecimento e qualidade dos serviços oferecidos.

Questão 5.24 – mercados e operadores com dominância conjunta

Face ao exposto nas questões anteriores e aos dados estatísticos que a ANACOM tem sobre o agrupamento em análise, considera-se não existirem dúvidas, à partida, quanto à existência de uma dominância individual do operador incumbente, pelo que não se justificará qualquer análise aprofundada de dominância conjunta.

Questão 5.25 – obrigações a impor aos operadores com PMS

Face ao acima exposto, em particular sobre as principais barreiras ao desenvolvimento da concorrência no mercado e possíveis práticas anticompetitivas, considera a

ONITELECOM necessário, para além das obrigações gerais que se encontram previstas nas Directivas que compõem o novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas, a determinação pela ANACOM de obrigações regulamentares específicas para o agrupamento em análise, obrigações essas que deverão ser impostas aos operadores que detenham PMS, neste caso específico, ao operador incumbente.

De facto, a simples aplicação das leis da concorrência apenas permite combater abusos de posição dominante e não promove a desejável redução do nível dessa dominância, nomeadamente quando existem fortes obstáculos à entrada no mercado de natureza estrutural (substanciais economias de escala e de gama e de elevados custos afundados) ou regulamentar (condições de acesso aos domínios público e privado), cuja ultrapassagem se não prevê que venha a ocorrer num horizonte temporal alargado.

Como obrigação de ordem mais estrutural e já referida na contribuição transmitida pela ONITELECOM à 1ª fase de consulta pública, deveria ser desde já fixada a **obrigação de separação jurídica total das actividades retalhistas e grossistas de venda de circuitos alugados do operador incumbente**, em ordem a garantir a estanquicidade de informação e a independência de decisões sobre o desenvolvimento dos processos de encomenda e provisão.

Relativamente a outras obrigações regulamentares específicas a determinar, considera-se essencial a definição para o **mercado retalhista dos circuitos alugados** das seguintes obrigações:

- **Controlo de preços e descontos** através da proibição da existência de preços predatórios ou subsidias cruzadas indevidas que impeçam a entrada/expansão dos novos operadores na prestação desses mesmos serviços. Para a realização desse controlo entende-se que deverá ser sempre previamente avaliada (na sequência da respectiva notificação) a diferença entre os preços grossistas e os preços de retalho sendo que essa diferença, no mínimo, deverá ser superior aos custos específicos associados à actividade retalhista (ou seja utilização do método "retail minus"). Entende-se que a aplicação de uma margem mínima entre os preços fixados a nível grossista e os preços de retalho, nunca inferior neste caso a 20%, constitui uma boa

forma de efectuar um controlo de preços que permite a promoção da prestação de serviços pelos novos operadores.

Esta obrigação é tanto mais premente enquanto não exista uma verdadeira oferta grossista devidamente regulada (nomeadamente em matéria de preços).

- **Fixação de níveis mínimos adequados de qualidade de serviço** na base de indicadores relevantes e objectivos razoáveis;
- **Não discriminação e transparência**, sendo este princípio assegurado nomeadamente através da obrigação de publicar os níveis de qualidade dos serviços oferecidos a nível de retalho (na ausência de oferta grossista) discriminados entre os serviços/empresas associados do operador com PMS e cada um dos principais clientes/concorrentes;
- **Publicação de forma transparente de todas as tarifas e outras condições associadas aos serviços** (incluindo os de débitos mais elevados).

Saliente-se ainda que as medidas regulatórias impostas a um operador com PMS, deverão aplicar-se igualmente a qualquer subsidiária da entidade visada ou da “holding” em que se encontre integrada, no quadro da jurisprudência comunitária em matéria de aplicação das leis da concorrência.

Questão 5.26 – outros serviços a incluir no agrupamento (grossista)

Tendo em conta o referido nas questões 5.2 e 5.5 e o já apresentado na contribuição da ONITELECOM à 1ª fase de consulta (vide em particular resposta à questão 2.2.), entende-se que os mercados 13 e 14 definidos na Recomendação da Comissão deverão:

- **Cobrir toda a gama de débitos, em particular no mercado 13 relativo aos segmentos terminais dado o reduzido nível de concorrência efectiva, fruto das dificuldades de múltipla natureza existentes ao nível de construção de rede própria para acesso ao clientes finais;**

- **Cobrir todas as tecnologias aplicáveis (designadamente o SHDSL);**
- **Incluir o acesso a estações de cabos submarinos (“backhaul”).**

Considera-se portanto essencial a inclusão neste agrupamento de todos os serviços suportados sobre lacetes locais e prestados sobre tecnologias que permitem a transmissão simétrica das comunicações (ex: SDSL, HDSL, SHDSL, etc).

Da análise aos critérios definidos no ponto 2.3.1 do capítulo 3 da consulta resulta que:

- *Utilização final:* o valor percebido pelos consumidores será semelhante entre os circuitos alugados e as tecnologias xDSL simétricas, já que nos dois casos os serviços prestados garantem a transmissão dedicada, em regime “*always on*” de uma capacidade de transmissão simétrica (mesmo débito nos dois sentidos) como se se tratasse de um circuito alugado tradicional independentemente de poderem eventualmente existir algumas diferenças a nível de qualidade de serviço.
- *Substituibilidade do lado da procura:* uma vez que os mesmos serviços poderão ser prestados através de circuitos alugados tradicionais ou de tecnologias simétricas, existirá substituibilidade do lado da procura.
- *Substituibilidade do lado da oferta:* uma vez que a oferta desses serviços baseados em construção de rede própria ou mesmo com recursos a lacetes locais implica investimentos e “*timings*” alongados não se afigura existir substituibilidade do lado da oferta por parte de outros prestadores.
- *Concorrência potencial:* conforme referido a respeito da substituibilidade da oferta, o nível de investimentos que implicaria leva a concluir não existir concorrência potencial entre as tecnologias simétricas baseadas em lacetes locais e os circuitos alugados.

Assim, face à análise desenvolvida e ao facto de os dois últimos factores serem resultado de uma situação histórica de monopólio, não se justifica a criação de um

mercado específico para os circuitos baseados nas tecnologias DSL simétricas, sendo portanto essencial a sua consideração específica no seio deste agrupamento e possivelmente no quadro de uma segmentação tal como previsto no ponto 2.3.3 do Capítulo 3 da Consulta Pública, já que são expectáveis significativas reduções de custos com a introdução desta tecnologia face aos associados aos circuitos tradicionais.

O mercado 13 deverá portanto integrar todos os serviços associados a segmentos terminais/locais com características de transmissão simétrica (independentemente de se basearem em transmissão analógica ou xDSL simétrica).

Por outro lado, reconhece-se que os serviços de transmissão baseados em tecnologias assimétricas de banda larga se podem/devem considerar num mercado distinto e associar ao mercado 12, devendo ser mantido um mercado específico para o fornecimento grossista de acesso desagregado do lacete local (mercado 11). Tal conclusão decorre da limitação intrínseca dos serviços assimétricos para oferecer linhas dedicadas, só possível com subutilização do “*downstream*”, e da sua utilização primordial no momento presente e da percepção que deles têm os clientes e que está associada a serviços de Internet de banda larga (com factores de contenção significativos).

Deve ainda ser considerada toda a gama de débitos no agrupamento em análise bem como os casos específicos (ou áreas técnicas como refere a Comissão) do acesso a estações de cabos submarinos e dos circuitos de interligação (incluindo acessos RDIS para acesso à Internet).

Refira-se por fim que a necessidade de inclusão neste agrupamento do acesso a estações de cabos submarinos foi detalhadamente fundamentada pela ONITELECOM na 1ª fase de consulta pública (ver página 13 do Anexo da nossa comunicação refª 180/CA de 2003.07.15).

Questão 5.27 – prolongamentos locais e troços principais

Concorda-se com a abordagem constante na Recomendação da Comissão Europeia e defendida também pela própria ANACOM de separação em dois mercados distintos - prolongamentos locais e troços principais.

De facto, trata-se de elementos diferenciados de contratação, não inter-substituíveis pelo lado da procura e dificilmente pelo lado da oferta (porque obrigariam à construção de redes com características totalmente diferentes e em ambos os casos com custos elevados) e com distintos níveis de concorrência (embora reduzida nos dois casos, afigura-se clara a existência de um menor nível de concorrência no caso dos prolongamentos locais).

Já quanto à pretendida identificação entre segmentos terminais e prolongamentos locais e entre segmentos de trânsito e troços principais, concorda-se com essa abordagem desde que tal não venha a condicionar a oferta grossista e obrigar os operadores beneficiários a interligar-se sempre em cada um dos níveis mais baixos da rede de transmissão do operador com PMS. Recorde-se que a determinação da ANACOM sobre interligação de linhas alugadas a restringia às centrais locais da PT e respectivos clientes directos, o que não é obviamente aceitável.

Questão 5.28 – circuitos alugados e serviços xDSL

Vide resposta à questão 5.5.

Questão 5.29 – circuitos alugados e serv. oferecidos através da rede TV cabo

Vide resposta à questão 5.6, sendo que, no entanto, não colhe a argumentação da inexistência de oferta grossista, já que a mesma, no caso da TV por cabo, até poderia justificar-se, embora como se verá não seja essa a medida preconizada mas sim a sua alienação.

Questão 5.30 – circuitos alugados e serv. dispon. sobre redes locais via rádio

Vide resposta à questão 5.7.

Questão 5.31 – circuitos alugados e serviços de FWA

Vide resposta à questão 5.8.

Questão 5.32 – circuitos alugados e OLL

Conforme análise apresentada na resposta à questão 5.26, e à luz das próprias considerações contidas no documento de consulta, **considera-se que os circuitos alugados e a oferta de lacetes locais desagregados constituem mercados separados.**

Questão 5.33 – circuitos alugados e acessos primários RDIS

A problemática dos acessos RDIS para interligação de Internet deve ser integrada na mais geral dos circuitos de interligação, que por sua vez depende da criação (ou não), a muito curto prazo, de uma oferta grossista de circuitos alugados. Note-se que a situação actual é insustentável, já que aqueles acessos estão integrados na oferta de retalho de SFT, o que é particularmente gravoso em termos de níveis de qualidade de serviço aplicável. Vide ainda sobre esta matéria as respostas à questão 27 da 1ª consulta e à 5.26 da presente.

Questão 5.34 – circuitos alugados e serviços VPN, baseados em ATM, IP, etc

Vide resposta à questão 5.9, sendo que uma vez mais se reconhece que pelas razões expostas no documento (excepto a da inexistência de ofertas grossistas) que se não justifica, de momento, a inclusão dos serviços baseados em ATM, acesso IP, FR, X.25, VPN e outros serviços de gestão de capacidade na análise deste agrupamento, no entendimento de que haverá uma oferta grossista regulada de circuitos alugados que permitirá, **sobre ela** e não em concorrência com ela, oferecer esses serviços.

Questão 5.35 – definição mercados relevantes - diferenciação por rota

Questão 5.36 – definição mercados relevantes – diferenciação geográfica

Vide resposta às questões 5.10 e 5.11, **não se vendo, tal como no caso dos serviços de retalho, substituíbilidade significativa do lado da procura e da oferta.**

Questão 5.37 - critérios e indicadores mais adequados – definição de mercado

Vide resposta à questão 5.13.

Questão 5.38 – substituíbilidade da oferta – quais os operadores

Conforme explicitado na resposta à questão 5.14, que se retoma aqui, **não se identificam operadores que possam substituir de modo significativo a oferta global do operador incumbente** atenta, nomeadamente, a situação a nível dos troços locais/terminais.

Questão 5.39 – concorrência potencial – quais os operadores

Também sobre esta matéria e tal como no caso da questão anterior **não se identificam operadores que possam vir a assegurar concorrência potencial**, face nomeadamente ao volume e “*timing*” dos investimentos necessários.

Questão 5.40 - dominância individual – critérios e indicadores mais adequados

Vide resposta à questão 5.16, sendo que no caso do mercado grossista **todos os indicadores aí referidos têm particular acuidade** (com a natural excepção de algumas barreiras à mudança), havendo ainda que considerar os critérios de rentabilidade (ao longo dos últimos anos) e o da concorrência potencial (extremamente improvável).

Questão 5.41 – barreiras à expansão – critérios e indicadores mais adequados

Vide resposta à questão 5.17, sendo de referir que alguns aspectos relacionados com a atitude dos clientes no que respeita a barreiras à mudança assumem aqui menor acuidade (por se tratar de operadores e prestadores de serviços) mas outros, como os relacionados com as **economias de escala e de gama e da dificuldade de duplicação de infra-estruturas**, vêm a sua relevância acrescida, uma vez que, ao contrário do que se passa a nível de retalho, está aqui em causa a capacidade técnica, operacional e financeira para duplicar infra-estruturas, em particular a nível de segmentos terminais, que será sempre muito limitada.

Questão 5.42 – rivalidade/outros aspectos – dimensões a analisar

Vide resposta à questão 5.18.

Questão 5.43 – principais práticas anti-concorrenciais

A ausência de uma oferta grossista constitui por si só uma prática inibidora da concorrência efectiva, nomeadamente nos mercados a jusante, recordando-se ainda, nesta oportunidade, todos os outros problemas associados à actual oferta única, referenciados na resposta à questão 5.19.

Questão 5.44 – satisfação das necessidades dos utilizadores

Vide resposta à questão 5.20.

Questão 5.45 – concorrência potencial – novas empresas a operar no mercado

Vide resposta à questão 5.21, que é igualmente relevante, ainda com maior acuidade, no âmbito do mercado grossista pois a entrada neste depende de alguns factores que não são controláveis por regulação (economias de escala e de gama, volume e “*timing*” de investimentos/custos afundados, etc).

Questão 5.46 – nível do contra-poder negocial dos compradores

Atendendo a que a relação dos operadores com o operador incumbente se encontra fortemente condicionada em virtude da dominância individual que esse operador apresenta e que torna a compra dos seus serviços incontornável e pelo facto de as condições económicas e níveis de qualidade de serviço terem de ser sistematicamente fixadas pelo Regulador, não é de estranhar que exista um **reduzido nível de contra poder negocial dos compradores** já que o operador incumbente em sede de negociação pouco ou nada avança mais do que o determinado pela ANACOM. Por outro lado, os serviços ou empresas associadas do operador dominante são os principais clientes da sua própria oferta grossista e esta acaba por reflectir os seus interesses e os do grupo que integram.

Questão 5.47 – mercados e operadores com alavancagem de poder de mercado

Face à dominância que o operador incumbente apresenta neste mercado e tendo em conta o referido na questão 5.43, entende-se que esse operador beneficia naturalmente e de modo intenso do efeito de alavancagem do poder de mercado sobre os mercados retalhistas assentes em linhas alugadas (nomeadamente VPNs, serviços de dados em ATM e FR, Internet dedicada, etc). Este efeito foi aliás potenciado recentemente pelo novo tarifário de circuitos alugados e em particular pelo novo regime de descontos, que veio dificultar fortemente a competitividade dos novos operadores na oferta dos serviços referidos.

Questão 5.48 – mercados e operadores com dominância conjunta

Vide resposta à questão 5.24.

Questão 5.49 – obrigações a impor aos operadores com PMS

Para além das obrigações genéricas que decorrem do novo quadro regulamentar, entende-se ser adequado e proporcional, face à situação antes descrita e que ilustra a situação não competitiva deste mercado, a determinação das seguintes obrigações regulamentares específicas:

- **Obrigatoriedade de uma oferta grossista** cobrindo os diversos débitos (pelo menos até 622 Mbit/s), devidamente regulada em termos de preços orientados para os custos, prazos e compensações que se situem dentro das melhores práticas da União Europeia;
- **Estabelecimento de um esquema de descontos ajustado** que não beneficie em particular as empresas do Grupo do operador incumbente;
- **Respeito do princípio da não discriminação**, obrigando o operador incumbente a oferecer aos outros operadores as mesmas condições que disponibiliza para si e suas subsidiárias;
- **Transparência, através da imposição da disponibilização de uma (ou mais) Oferta(s) de Referência que contenha uma clara descrição dos serviços (incluindo obrigatoriamente as tecnologias xDSL)**, termos e condições em que esses serviços são disponibilizados, incluindo nomeadamente, preços, prazos de fornecimento, objectivos de qualidade de serviço, processos de encomenda e provisão e compensações por incumprimento. Refira-se que deverá existir uma oferta que contemple as condições específicas, associadas ao serviço de acesso a cabos submarinos (“backhaul”) e circuitos de interligação;
- **Desagregação da oferta grossista por segmentos terminais e segmentos de trânsito**, permitindo a máxima flexibilidade na encomenda/utilização das mesmas e na escolha pelo beneficiário do ponto de interligação com a sua rede;
- **Transparência na qualidade de serviço**, aplicando os mesmos níveis de qualidade de serviço (ex: prazos de entrega, serviços operacionais) que o operador com PMS pratica para si, com publicação periódica de relatórios de desempenho e resultados por operador cliente dos serviços grossistas de acesso e interligação. Os indicadores e níveis de qualidade de serviço deveriam obedecer ainda a critérios de eficiência e rigor;

- **Notificação prévia de preços e de informação técnica** (alterações dos termos e condições técnicas da Oferta de Referência) respeitando um prazo de pré-aviso de 90 dias;
- Obrigatoriedade de disponibilização a nível grossista das funcionalidades/condições necessárias para o desenvolvimento de ofertas retalhistas e **replicação** das do operador incumbente;
- Implementação de um **sistema de contabilidade** adequado à avaliação correcta dos custos associados à oferta de circuitos alugados a nível da actividade grossista, como condição essencial de controle de obrigações genéricas de não discriminação e orientação para os custos.

As medidas propostas são apresentadas sem prejuízo, naturalmente, da consideração proposta de separação estrutural das actividades de retalho e grossista, que se encontram actualmente concentradas numa única Empresa do grupo do operador incumbente, que poderia, eventualmente, aliviar algumas das obrigações específicas aplicáveis ao mercado retalhista.

CAPÍTULO 6 – DESAGREGAÇÃO DO LACETE LOCAL E SERVIÇOS DE BANDA LARGA

Questão 6.1 – serv. de acesso em banda larga por modems de cabo e por ADSL

Entende-se que **os serviços de acesso em banda larga devem ser analisados conjuntamente e, à partida, considerados no mercado 12 (acessos em banda larga)**, atendendo ao princípio da neutralidade tecnológica e à elevada substituíbilidade que apresentam do lado da oferta em termos de preços e funcionalidades. Por outro lado, parece haver uma evidente coordenação comercial das ofertas do operador incumbente sobre a rede básica e sobre a rede de TV por cabo, sendo que a singularidade da situação do mercado português de oferta de banda larga, no contexto da União Europeia, poderá justificar a falta de clareza da Recomendação da Comissão Europeia nesta matéria, que importará ultrapassar de modo inequívoco na análise de mercado a desenvolver pela ANACOM.

Questão 6.2 – serv. de acesso em BL por modems de cabo e por ADSL vs outros

Conforme explicitado no documento de consulta sobre esta questão entende-se que as condições técnicas, nível de expansão de determinados serviços, condições económicas e níveis de qualidade de serviço oferecidos levam a concluir pela inexistência, no momento presente de uma efectiva substituíbilidade da oferta, quer por se tratar de serviços com funcionalidades substancialmente diversas (caso das linhas alugadas) ou muito limitadas (caso do GSM/GPRS), quer pela escassa implementação que têm actualmente (FWA, UMTS, DPL, etc).

Neste contexto, **concorda-se com a realização de uma análise específica para os serviços de acesso em banda larga englobando modems de cabo e acessos ADSL. Para as restantes modalidades de acesso em banda larga deverá ser desenvolvida uma segunda análise, claramente não prioritária face à primeira.**

Questão 6.3 – serv. de banda estreita e serv. de banda larga

Concordando-se com os aspectos referidos sobre esta matéria no documento de consulta e tendo em conta que as funcionalidades (velocidade, regime “*always on*”, simultaneidade com SFT) dos serviços de banda estreita e dos serviços de banda larga é naturalmente diferente (sendo mais limitada nos primeiros) e que há do lado da oferta níveis tarifários muito distintos e do lado da procura níveis de utilização substancialmente diferentes, **entende-se justificar-se a realização de uma análise em separado para esses dois tipos de serviços.**

Anote-se, no entanto, que estas considerações poderão vir a ter de ser revistas à luz de possíveis ofertas retalhistas (baseadas em recente oferta grossista especial para o débito de 256 kbit/s), se as mesmas configurarem uma oferta de banda larga (ADSL) tarifada ao tempo (e não por “*flat-rate*”) que possa ser de algum modo equiparável em preço às ofertas “*dial up*”, e tendo em conta que aquelas apresentam claras vantagens em termos funcionais (débito superior, independência da utilização do SFT).

Questão 6.4 – mercado geográfico

Uma vez que o operador incumbente, sobre cujas ofertas grossistas se desenvolvem a maioria das de retalho, não se encontra limitado em termos técnicos ou regulamentares à oferta desses serviços num âmbito geográfico mais restrito que o do mercado nacional podendo mesmo abrangê-lo na totalidade, **entende-se que o mercado geográfico relevante a considerar será o mercado nacional**, até porque existe oferta mais ou menos generalizada e preços indiferenciados.

Questão 6.5 – outros serviços a incluir no agrupamento (retalho)

Conforme já referido na contribuição da ONITELECOM à 1ª fase da consulta pública, **entende-se ser justificável a definição concreta ao nível retalhista do mercado de acesso à Internet de alto débito**, uma vez que se considera não existirem ainda condições que permitam, por via de obrigações regulamentares a nível grossista, assegurar uma concorrência efectiva no mesmo.

Deste modo reitera-se o transmitido na nossa anterior contribuição e que fundamenta a necessidade de consideração desse mercado específico:

- *Barreiras à entrada*: mercado detido maioritariamente quer a nível de serviço suportado em rede de TV por cabo, quer em tecnologia XDSL sobre a rede básica (mais de 80%) por um único operador que detém ambas as redes e, no segundo caso, agrega este serviço com o SFT prestado pelo mesmo operador, restringindo a possibilidade de replicabilidade de ofertas em condições semelhantes pelos restantes operadores;
- *Inexistência de concorrência efectiva*: os preços retalhistas praticados pelo operador incumbente têm levado a esmagamentos de margens e não parecem coerentes com os fixados a nível da oferta de acesso desagregado ao lacete local;
- *Insuficiência da legislação da concorrência*: as condicionantes que se verificam desde o início em que foi lançado esse serviço exigem a tomada de medidas “ex-ante” (como sucedeu aliás com a deliberação da ANACOM), face à previsível morosidade associada à aplicação das leis da concorrência e ao carácter casuístico da mesma, que não permite responder eficazmente à dinâmica deste mercado;
- *Utilização final*: os modelos de determinação de preços, condições específicas de oferta do ADSL e as funcionalidades percebidas pelos consumidores (nomeadamente rapidez na transmissão de dados) apontam para a individualização deste mercado;
- *Substituibilidade a nível da procura*: os custos de substituição bem como a não percepção de outras alternativas pela maioria dos consumidores (para além da associada ao tipo de rede de suporte), leva a concluir pela fraca existência de substituibilidade ao nível da procura (a verificar-se seria por serviços baseados na OLL, que se encontram pouco desenvolvidos por razões bem conhecidas e que têm um âmbito geográfico limitado).

- *Substituibilidade a nível da oferta*: não se verifica no momento presente que a mesma seja possível, face até ao facto de os acessos físicos aos clientes pertencerem, na sua grande maioria, a um único operador.

Questão 6.6 - critérios e indicadores mais adequados – definição de mercado

Vide resposta à questão 5.13.

Questão 6.7 – substituibilidade da oferta – quais os operadores

Face à posição de dominância que o operador incumbente apresenta nos serviços de acesso em banda larga, detendo quotas de mercado na ordem dos 78% e 69%, respectivamente nos acessos ADSL e nos acessos modem por cabo e tendo em conta as condições associadas à oferta desses serviços por outros operadores, não se identificam operadores que possam assegurar a substituibilidade da oferta.

Questão 6.8 – concorrência potencial – quais os operadores

Mesmo considerando um prazo mais alargado (superior a 1 ano) do que a análise da substituibilidade da oferta pressupõe, entende-se também que, conforme referido na resposta à questão 6.7, não existem operadores que satisfaçam os critérios relativos à existência de concorrência potencial.

Questão 6.9 - dominância individual – critérios e indicadores mais adequados

Na avaliação da dominância individual considera-se que **deverá ser dada particular importância, desde logo, ao critério das quotas de mercado, nomeadamente em termos de quantidades de acessos, receitas e número de clientes devendo ainda ser analisada a evolução que as mesmas apresentaram no passado recente.**

Para averiguação ainda mais completa deverão ser analisados também os critérios relativos à concorrência entre as empresas instaladas (dimensão dos líderes de mercado

e barreiras à expansão, nomeadamente economias de escala e de gama, infra-estruturas dificilmente duplicáveis, integração vertical) e contra-poder negocial dos compradores.

Questão 6.10 – barreiras à expansão – critérios e indicadores mais adequados

Estas barreiras (nomeadamente as relativas a economias de gama e de escala a nível da rede) podem ser substancialmente reduzidas se as ofertas grossistas forem adequadamente reguladas e os respectivos preços estiverem efectivamente orientados para os custos, do que se não está certo.

Continuam no entanto, e em qualquer caso, a verificar-se significativas economias de escala e de gama do operador incumbente a nível de vendas e comercialização dos serviços de banda larga. Existem igualmente sérias **barreiras à mudança** associadas nomeadamente ao processo de migração (de duração sempre indeterminada pois apenas vigora um tempo **médio** de activação), ao pagamento de taxas de activação, a tempos de activação relativamente longos no caso dos novos operadores (substancialmente mais do que nas associadas do operador incumbente) e à própria necessidade de lidar com mais uma factura de uma entidade distinta (ao contrário do que sucede, por exemplo, com as empresas do grupo TV cabo).

Refira-se ainda que a existência de uma situação de **integração vertical** por parte do operador incumbente (prestando actividades a nível do retalho e a nível grossista nos mercados em análise), o baixo contra-poder negocial dos utilizadores e nível de substituibilidade da oferta e concorrência potencial constituem também outras importantes barreiras à expansão desses serviços pelos novos operadores.

Questão 6.11 – rivalidade/outros aspectos – dimensões a analisar

Considera-se que **uma dimensão importante a analisar relativamente ao agrupamento de serviços em análise deverão ser situações associadas a vendas em pacote (“bundling”) – nomeadamente, ADSL e serviço fixo de telefone e de venda cruzada (“cross-selling”).**

Em verdade, verifica-se que o operador incumbente ao oferecer serviços em pacote dificulta o desenvolvimento de uma concorrência efectiva e sustentada capaz de oferecer aos utilizadores finais condições igualmente vantajosas, sem que tal origine obrigatoriamente rentabilidades negativas nesses serviços.

Questão 6.12 – principais práticas anti-concorrenciais

No quadro das principais práticas potencialmente anti-concorrenciais associadas ao agrupamento em análise a nível retalhista e sem prejuízo do já referido a propósito das linhas alugadas (ver resposta à questão 5.19), entende-se que deveriam ser analisadas/consideradas as seguintes situações:

- **Esmagamento de margens** de retalho;
- **Coordenação comercial** de ofertas sobre ADSL e rede de TV por cabo;
- **Campanhas e ofertas agregadas** (nomeadamente SFT e ADSL) lançadas pelo operador incumbente, com possível esmagamento de margens e condicionalismos ilegítimos (proibição de pré-selecção), bem como a impossibilidade de replicação das mesmas pelos restantes operadores;
- **Possível utilização de bases de dados de SFT** ou de informações obtidas no quadro da oferta grossista para angariação de clientes ADSL;
- **Restrições técnicas a nível da oferta grossista ADSL** (“opção 3” de acesso ao débito e apenas dois pontos de agregação) impeditiva de ofertas retalhistas de carácter inovador e diferenciador e de rentabilização das redes “core” dos operadores concorrentes;
- **Ausência de oferta grossista a nível da rede de TV por cabo**, impedindo a concorrência sobre a tecnologia de “cable modem”;
- **Condicionamento das ofertas retalhistas baseadas na oferta grossista PT ADSL à existência de um contrato de SFT em vigor com o operador incumbente** (obrigando o cliente ao “bundling” dos dois serviços).

Questão 6.13 – satisfação das necessidades dos utilizadores

Considera-se que deveriam ser analisadas as seguintes dimensões que afectam a satisfação das necessidades dos utilizadores:

- Grau de **cumprimento dos níveis de qualidade de serviço** oferecidos.
- Diversidade na escolha do operador para a obtenção dos serviços pretendidos, o que envolve a avaliação das alternativas e nível de facilidade/dificuldade à mudança (ver também sobre esta matéria a resposta à questão 6.10).

Questão 6.14 – concorrência potencial – novas empresas a operar no mercado

Face aos condicionalismos já identificados na resposta à questão 6.10 e à actual envolvente associada à prestação destes serviços (em particular existência de uma dominância efectiva do operador incumbente na oferta dos mesmos e insuficiência de margens de exploração a nível do serviço ADSL), **não se identificam quaisquer empresas que poderiam passar a oferecer os serviços em estudo neste agrupamento.**

Questão 6.15 – nível do contra-poder negocial dos compradores

Sendo que a nível retalhista os consumidores relativos ao agrupamento em análise poderão ser residenciais ou empresariais, o nível de contra-poder negocial será certamente inferior no primeiro caso. Contudo entende-se que **mesmo os clientes empresariais não deterão um grande nível de contra-poder negocial**, o qual dependerá, em qualquer caso, da dimensão e peso que cada cliente empresarial representa na carteira de clientes do operador.

Questão 6.16 – mercados e operadores com alavancagem de poder de mercado

Conforme referido a propósito da questão 5.23 entende-se que também neste agrupamento de serviços **o operador incumbente detém, pela sua posição e**

controlo da maioria dos acessos e das condições da oferta grossista, capacidade para exercer um poder de alavancagem sobre os serviços retalhistas.

Questão 6.17 – mercados e operadores com dominância conjunta

Tendo em conta a actual distribuição das quotas de mercado, a posição que o operador incumbente detém nos vários mercados que constituem o agrupamento em análise e a atitude que mantém face aos seus concorrentes, **não existe qualquer dominância conjunta, registando-se antes uma dominância individual** muito forte por parte daquele operador.

Questão 6.18 – obrigações a impor aos operadores com PMS

A fixação de obrigações regulamentares específicas constitui um aspecto-chave na promoção da concorrência dos serviços englobados no presente agrupamento. Assim, entende-se essencial a adopção das seguintes obrigações a nível retalhista (especificamente para serviços de banda larga ADSL):

- **Controlo de preços** através da fixação de margens razoáveis entre ofertas retalhistas e grossistas que viabilizem a entrada/expansão dos novos operadores na prestação desses mesmos serviços. Para a realização desse controlo entende-se que deverá ser sempre avaliada a diferença entre os preços grossistas e os preços de retalho sendo que essa diferença, no mínimo, deverá ser superior aos custos específicos associados à actividade retalhista com uma taxa de rentabilidade razoável (ou seja utilização do método “*retail minus*”). Entende-se que a aplicação de uma margem mínima, na ordem dos 50%, entre os preços fixados a nível grossista (**incluindo todos os seus elementos**) e os preços de retalho, constitui no caso do ADSL uma boa forma de efectuar um controlo de preços que viabilize a prestação de serviços por ISPs independentes do operador incumbente;

- **Não discriminação**, sendo este princípio assegurado, nomeadamente, através da obrigação de garantir a replicabilidade, quer técnica quer comercial, dos serviços do operador com PMS pelos restantes operadores;
- **Não agregação excessiva dos serviços de retalho**, devendo ser fixada a obrigação de comunicação com 10 dias úteis de antecedência pelo operador incumbente à Autoridade Reguladora Nacional das ofertas retalhistas que pretende lançar e que agreguem mais do que um serviço. Note-se que esta obrigação mais não visa do que permitir ao Regulador proibir ou suspender o lançamento de ofertas retalhistas que, ao agregarem mais do que um serviço, não permitam aos outros operadores oferecerem nas mesmas condições tais ofertas;
- **Publicação de forma transparente das tarifas e condições associadas a todos os serviços**, sendo que alterações às mesmas devem ser publicadas e notificadas o mais tardar no próprio dia;
- **Definição de um período de guarda de 6 meses durante o qual são interditas quaisquer actividades de recuperação de clientes dos novos operadores (“winback”), cujos serviços estejam a ser prestados por via da oferta de acesso desgregado ao lacete local ou por via da(s) oferta(s) grossista(s) do operador incumbente de acesso em banda larga.**

Questão 6.19 – outros serviços a incluir no agrupamento (grossista)

Entende a ONITELECOM ser particularmente relevante considerar, à luz do anteriormente referido, os seguintes aspectos:

- **Inclusão no mercado 12 das novas tecnologias de acesso assimétricas (ADSL);**
- **Inclusão à partida no mesmo mercado 12 do acesso de banda larga nas redes de TV por cabo;**

- **Definição de modo mais desagregado, no âmbito do mercado 12, das condições técnicas que o operador incumbente deve disponibilizar na sua oferta grossista de acesso ao débito (nomeadamente em termos de tipos de acesso e pontos de interligação).**

De facto, embora os sistemas de ADSL possam suportar outros serviços (nomeadamente serviços equiparáveis a linhas alugadas, embora com subutilização de débito “*downstream*” ou mesmo factores de contenção), a sua utilização primordial como veículo de oferta de serviços de banda larga sobre as redes básicas de telecomunicações deve determinar, em princípio, a sua inclusão no mercado 12. Já as tecnologias simétricas não constituirão, na generalidade dos casos, produtos de substituição dos acessos em ADSL (até pelos custos superiores envolvidos, nomeadamente porque não há partilha do suporte físico com o SFT e não apresentam ou têm valores mais baixos de contenção); por isso já se propôs a sua inclusão no mercado das linhas alugadas.

No que respeita à inclusão no mercado do fornecimento grossista de acesso em banda larga do acesso nas redes de TV por cabo, já referenciada na resposta à questão 6.1, convirá recordar que:

- **A Recomendação da Comissão Europeia não exclui a possibilidade de inclusão neste mercado do acesso de banda larga nas redes de TV por cabo**, realçando-se em particular o referido na página 26 do seu memorando explicativo: *“Embora o fornecimento grossista de acesso em banda larga em infra-estruturas alternativas à RTC pública esteja, em princípio, abrangido pela definição de mercado grossista do acesso em banda larga, a medida em que tais alternativas farão parte do mercado analisado em detalhe pela ARN estará limitada, entre outras coisas, pelas considerações relativas às possibilidades de substituição do lado da oferta”*;
- **O elevado nível de penetração e de cobertura geográfica da rede de TV por cabo dominante em Portugal e a sua elevada capacidade interactiva (cerca de 90%), asseguram já um significativo nível de substituição do lado da oferta**, sendo que o número de clientes de banda larga suportado em redes desse tipo continua a ser maioritário (cerca de

70%); do ponto de vista técnico parecem estar reunidas as condições de oferta de “*recursos equivalentes ao acesso em fluxo contínuo de dados*” referidas a propósito do mercado 12 no corpo da mesma Recomendação;

- **Um dos princípios subjacentes ao novo quadro regulamentar é o da neutralidade tecnológica**, ou seja, a legislação deve ser tão independente quanto possível da tecnologia sobre a qual os serviços são prestados, pelo que deverão ser determinadas, em geral, obrigações regulamentares específicas que considerem como homogénea a actividade de transmissão de informações, independentemente das formas e dos meios de transmissão e de acesso às redes;
- **Existe em Portugal uma só entidade que controla a rede pública de telecomunicações e a principal rede de TV por cabo** (detendo cerca de 95% dos acessos e apresentando níveis de penetração muito elevados em ambas as redes), dificultando-se desse modo de forma muito significativa o acesso aos consumidores finais pelos novos operadores (tanto para efeitos de Serviço Fixo de Telefone como para efeitos de prestação de serviços de banda larga).

No que se refere à maior desagregação no mercado 12 das condições que o operador incumbente deverá disponibilizar na sua oferta grossista de acesso ao débito, junto se envia, em **Apêndice**, o contributo da ONITELECOM transmitido à consulta pública promovida pelo ERG sobre essa matéria que aborda a questão de modo mais aprofundado.

Realça-se neste contexto a necessidade de a oferta grossista de acesso ao débito do operador incumbente passar a incluir com a máxima brevidade outras opções, nomeadamente as caracterizadas no documento de consulta do ERG como opção 1 e 2, que constituem condição indispensável para a apresentação de ofertas inovadoras e diferenciadas, por parte dos novos operadores, quer a nível de serviços de acesso de banda larga à Internet, quer de outros serviços (linhas dedicadas, acessos dedicados à Internet com contenção controlada), quer ainda de controle por esses operadores da qualidade de serviço oferecida aos seus clientes.

Questão 6.20 – OLL e fornecimento grossista de acesso em banda larga

Concorda-se com a abordagem seguida pela Comissão Europeia e vertida no documento de consulta de realização de uma análise em separado dos serviços incluídos nos mercados 11 e 12, pelos motivos de substituíbilidade da oferta e procura que são apresentados e pela natureza substancialmente diversa dos mercados em causa.

Questão 6.21 – serv. grossistas de acesso em BL por xDSL vs por TV por cabo

Vide resposta à questão 6.19, em particular o referido sobre o 2º aspecto nela analisado. Note-se que **a afirmação constante no documento de consulta (último parágrafo da página 44) que refere sobre esta matéria que a Recomendação da Comissão exclui a possibilidade de inclusão no mercado 12 do acesso de banda larga nas redes de TV por cabo, não nos parece ser totalmente correcta** em virtude do constante no memorando explicativo da Recomendação (ver resposta à questão 6.19).

Questão 6.22 – ofertas grossistas de acesso em BL vs outras tecnologias

Dadas as condicionantes associadas às outras modalidades grossistas (vide resposta à questão 6.1), **entende-se as mesmas não se podem considerar, no momento presente, como verdadeiras substitutas das actuais ofertas grossistas de acesso em banda larga.**

Nos próximos 2-3 anos e dependendo do nível de aceitação de novas tecnologias e hábitos de consumo dos utilizadores poderá eventualmente assistir-se a um crescimento de algumas dessas modalidades como seja o UMTS, sendo que, no entanto, não é expectável que mesmo nesse horizonte temporal se possam admitir como substitutos plenos das ofertas grossistas de acesso em banda larga (que se prevê que, decorrente das obrigações regulamentares que vierem a ser-lhes impostas, poderão ainda ganhar maior peso na disponibilização de serviços de banda larga).

Questão 6.23 – tecnologias alternativas de acesso grossista para oferta ser. BL

Não se identificam outras tecnologias alternativas de acesso grossista com relevância no curto/médio prazo para a oferta de serviços de banda larga.

Questão 6.24 - critérios e indicadores mais adequados – definição de mercado

Vide resposta à questão 5.13.

Questão 6.25 – substituibilidade da oferta – quais os operadores

Vide resposta às questões 5.14 e 5.38.

Questão 6.26 – concorrência potencial – quais os operadores

Vide resposta à questão 5.39.

Questão 6.27 - dominância individual – critérios e indicadores mais adequados

Vide resposta à questão 5.40, sendo que nestes casos (OLL e Acessos de Banda Larga – ofertas grossistas) as quotas de mercado do operador incumbente são de 100%, não se prevendo alteração significativa da situação no curto/médio prazo já que eventuais ofertas que venham a surgir por parte de outros operadores (com base em rede própria ou OLL) terão sempre um âmbito geográfico limitado.

Questão 6.28 – barreiras à expansão – critérios e indicadores mais adequados

Vide resposta à questão 5.41, salientando-se que os únicos custos significativos para o operador incumbente, no caso do ADSL, são os da instalação de DSLAMs.

Questão 6.29 – rivalidade/outros aspectos – dimensões a analisar

Vide resposta à questão 5.42.

Questão 6.30 – principais práticas anti-concorrenciais

No que respeita a principais práticas anti-concorrenciais efectuadas a nível grossista, são de realçar, para os mercados em análise, os seguintes aspectos:

Mercado 11 (OLL):

- **preços** – os valores são (particularmente no caso dos custos de activação de lacetes e de serviço de transporte de sinal) demasiado elevados e parecem não estar orientados para os custos, nomeadamente face aos preços de retalho do serviço fixo de telefone e da própria oferta grossista ADSL, originando um esmagamento de margens em toda a cadeia a jusante e uma distorção geral de concorrência no sector;
- **acesso às centrais** – impossibilidade de acesso às centrais do operador notificado através de simples prolongamento dos cabos do OOL, sendo imposta a obrigação de serviço de transporte de sinal a preços elevados;
- **níveis de qualidade de serviço** – encontram-se afastados das melhores práticas europeias não estando fixados valores máximos o que dificulta a oferta de serviços de retalho pelos novos operadores baseados na OLL;
- **compensações por incumprimento** – aplicação de limites e valor das mesmas tornam pouco dissuasor a prática de incumprimentos, o que origina nalgumas situações uma degradação da imagem dos novos operadores junto dos clientes;
- **plano de gestão espectral** – o plano definido assume-se demasiado restritivo, limitando no futuro os lacetes disponíveis face até ao desenvolvimento da oferta grossista de ADSL;
- **acesso à informação** – inexistência de um sistema de informação automático que permita aos operadores acederem de forma expedita e através de interfaces adequados à informação necessária para o desenvolvimento da OLL e ao desenvolvimento dos procedimentos de

encomenda, provisão e gestão de avarias, nas mesmas condições que os serviços do próprio operador incumbente responsáveis pelas áreas de retalho (violação do princípio da não discriminação);

- **atrasos na implementação das decisões da ANACOM**, adiando em muitos casos a oferta de condições mais adequadas na desagregação dos lacetes locais (ex: no caso de certas centrais o regime de co-instalação em espaço aberto só pôde avançar cerca de 8 meses após a respectiva deliberação);
- **implementação de lacetes não activos**, não se fixando qualquer prazo (mesmo que de modo casuístico) para a sua concretização com reflexos negativos na oferta de múltiplos serviços aos clientes finais.

Mercado 12:

Oferta grossista ADSL:

- **Agregação abusiva da oferta grossista ADSL do operador incumbente com o seu serviço fixo de telefone** (através da indissociabilidade da primeira com a existência de um contrato de SFT suportado no mesmo lacete);
- **Ausência de transparência nos níveis de qualidade de serviço** prestada a nível grossista aos ISPs independentes face aos dos serviços e empresas associadas do operador incumbente (prazo de fornecimento e reparação de avarias, percentagem de rejeições por razões técnicas);
- **Oferta limitada em termos técnicos** e que não constitui uma verdadeira oferta de acesso ao débito (vide proposta de inclusão de novas opções de acesso ao débito, nomeadamente opção 1 e 2 referida no documento de consulta do ERG) impedindo assim a oferta pelos novos operadores de serviços mais inovadores e diferenciados. Acresce que a mesma oferta apenas contempla a agregação em dois pontos do território nacional, não permitindo aos operadores com rede "core" de cobertura nacional rentabilizar

a sua utilização e desincentivando por conseguinte, o investimento em rede própria por parte dos novos operadores;

- **Controle pelo operador com PMS da verificação de compatibilidade dos equipamentos terminais** com interfaces da rede grossista ADSL e/ou especificação técnica insuficiente para que essa verificação possa ser efectuada pelos próprios beneficiários ou fornecedores de equipamentos;
- **Consagração de descontos de fidelização** ao nível do acesso agregado que condicionam a migração para ofertas desenvolvidas por concorrentes sobre lacetes locais (OLL);
- **Processos de migração de serviços** pesados e custosos obrigando à repetição dos novos processos de provisão, com os respectivos impactos em termos de custos e prazos;
- **Transmissão privilegiada de informação** sobre a oferta grossista a empresas associadas do Grupo do operador incumbente.

Acesso de banda larga nas redes de TV por cabo:

- **Ausência de oferta grossista de acesso ao débito na rede de TV por cabo do operador dominante.**

Questão 6.31 – satisfação das necessidades dos utilizadores

Atendendo aos problemas e práticas anti-concorrenciais identificadas para o agrupamento em análise, considera-se que as dimensões que assumem maior importância na avaliação do nível de satisfação dos utilizadores correspondem às associadas ao cumprimento dos níveis de qualidade de serviço, à sua não discriminação face a empresas do grupo do operador incumbente e à disponibilização de modo mais desagregado das condições subjacentes às ofertas (ex: não obrigação na oferta grossista ADSL de inclusão de SFT do operador incumbente e disponibilização de novas opções do serviço).

Questão 6.32 – concorrência potencial – novas empresas a operar no mercado

Vide resposta à questão 5.39.

Questão 6.33 – nível do contra-poder negocial dos compradores

Vide resposta à questão 5.46.

Questão 6.34 – mercados e operadores com alavancagem de poder de mercado

Vide resposta à questão 5.47.

Questão 6.35 – mercados e operadores com dominância conjunta

Vide resposta à questão 5.24, sendo que no caso dos acessos ADSL, havendo um único prestador no mercado envolvido, nem se justifica a consideração deste aspecto.

Questão 6.36 – obrigações a impor aos operadores com PMS

Nestes mercados a regulação ex-ante assume-se como particularmente indispensável para garantir a concorrência, tal como nos diversos mercados retalhistas a jusante (a OLL, por exemplo, viabiliza a oferta de todo e qualquer serviço fixo de telecomunicações). A simples aplicação de medidas “ex-post” seria manifestamente insuficiente e não obstaria à colocação de sucessivas barreiras ao desenvolvimento destes mercados. Por outro lado, a regulação a nível grossista permite prevenir a alavancagem de PMS para os mercados a jusante, reduzindo a necessidade de regulação e de resolução de conflitos a nível retalhista e promovendo o investimento eficiente.

Tendo presente as práticas anti-concorrenciais, os problemas identificados e a posição de clara dominância individual que o operador incumbente apresenta nos vários serviços contemplados nos mercados em análise, entende a ONITELECOM ser essencial, **sem prejuízo da manutenção de todas as medidas em vigor, nomeadamente em matéria de OLL** (que compete à ANACOM elencar), a determinação pelo Regulador das seguintes obrigações regulamentares específicas:

Mercado 11 (OLL):

- **Fixação no quadro da revisão da Oferta de Referência de acesso desagregado ao lacete local (ORALL) de preços, prazos e compensações que se situem dentro das melhores práticas da União Europeia**, sendo que os preços deveriam também seguir o **princípio de orientação para os custos** e os níveis de qualidade de serviço deveriam obedecer a critérios de eficiência. Note-se que as condições económicas a vigorar na OLL devem ser fixadas atendendo ao que vier a ser estabelecido nesta matéria noutras ofertas (ex: circuitos alugados e ADSL);
- **Supressão, no que respeita às compensações por incumprimento, dos limites máximos fixados** ou proceder à sua revisão de modo a que as mesmas promovam um efeito dissuasor de incumprimento;
- **Estabelecimento de um novo plano de gestão espectral** que promova a eficiência da utilização/disponibilização de lacetes para OLL e que não constitua uma barreira técnica excessiva e injustificável para o futuro desenvolvimento do mercado de ADSL e de SFT;
- **Implementação de um sistema de informação** que permita aos operadores aceder de forma expedita e económica à informação relevante e assegurar de modo automático as interações necessárias para os diversos processos (encomenda, provisão, gestão de avarias);
- **Fixação de um novo regime de entrada de cabos nas centrais** do operador incumbente que não obrigue à construção de uma câmara de transferência específica para o efeito, definindo-se a possibilidade de simples prolongamento dos cabos dos operadores desde uma câmara de visita sua (ou do próprio incumbente) ao longo do túnel de entrada dos cabos das centrais;
- **Obrigação de co-instalação comum** (em “*co-mingling*” e noutras alternativas quando o mesmo não for possível) para efeitos de interligação e acesso desagregado ao lacete local;

- **Respeito pelo princípio da não discriminação**, obrigando o operador incumbente a oferecer aos outros operadores as mesmas condições que disponibiliza para si próprio e suas subsidiárias.

Mercado 12 (Acessos em banda larga):

Na sequência da situação descrita na resposta à questão 6.19 e conforme argumentação extensivamente desenvolvida em recente comunicação da APRITEL sobre o assunto, **deverá ser tomada como medida estrutural a alienação obrigatória da rede de TV por cabo do operador incumbente ("sell off")**.

De facto, e para além da necessidade de avaliar a problemática de natureza técnica associada à disponibilização de uma oferta grossista na principal rede de TV por cabo, haverá que pesar o valor acrescentado que a mesma apresentará para o mercado e para o desenvolvimento da concorrência, face à existente na rede básica baseada em tecnologia ADSL.

Não só por estas razões mas por todos os múltiplos aspectos abordados de modo aprofundado no referido documento da APRITEL, entende-se dever ser seriamente considerada a opção, mais radical e estruturante, da alienação obrigatória da participação do operador incumbente na rede dominante de TV por cabo como referido aliás na Comunicação da Comissão Europeia de 1998.03.09 (98/C71/03).

Para além dessa condição-chave deverão ser definidas as seguintes obrigações regulamentares específicas para o mercado 12:

- **Fixação da obrigação de disponibilização de ofertas grossistas** (a nível da rede básica e eventualmente, como referido, da rede dominante de TV por cabo) **o mais desagregadas possível** (prevendo em particular e adicionalmente à existente nas opções 1 e 2 do documento do ERG, com diversos tipos de acesso e, no segundo caso, possibilidade de agregação em múltiplos pontos de interligação ATM mais ou menos próximos dos actuais

POI's) **que ofereçam diferentes soluções por forma a que os beneficiários possam prestar mais e de melhor forma serviços aos clientes. Deverá ser desde já suprimida a obrigação de vincular a oferta grossista ADSL do operador incumbente ao seu próprio serviço fixo de telefone** (ver caracterização técnica mais detalhada da opção 2 e 3 na resposta à consulta do ERG junta em Apêndice);

- **Fixação de preços, prazos e compensações (SLAs) que se situem dentro das melhores práticas da União Europeia**, sendo que deveriam também os preços seguir o **princípio de orientação para os custos**;
- **Verificação da compatibilidade dos preços desta oferta com os da oferta de acesso desagregado ao lacete local** (em ordem a prevenir esmagamento de margens entre as mesmas) e comparação com os praticados a nível retalhista (que conforme referido deverá existir uma margem mínima na ordem de 50% entre o total de custos da oferta de retalho e a grossista);
- **Não discriminação**, o que implica, nomeadamente oferecer em todas as circunstâncias aos outros operadores as mesmas condições que o operador com PMS disponibiliza para si e suas subsidiárias ou associadas no mesmo grupo empresarial;
- **Transparência**, através da imposição da disponibilização de uma (ou mais) Oferta(s) de Referência que contenha(m) uma clara descrição do serviços, termos e condições em que esses serviços são disponibilizados, incluindo nomeadamente, preços, prazos de fornecimento, objectivos de qualidade de serviço, processos de encomenda e provisão e compensações por incumprimento;
- **Publicação de especificação técnica de acesso** suficientemente detalhada;
- **Clara identificação de ofertas desagregadas para acesso local e transporte ATM**, como decorre da Recomendação da Comissão Europeia e

porque em bom rigor constituem mercados distintos (não há substituíbilidade do lado da procura e no da oferta é muito limitada);

- **Determinação de um prazo de 90 dias antes da entrada em vigor de alterações na oferta grossista** (nomeadamente preços, acessos e condições técnicas em geral) susceptíveis de ter impacto nas ofertas retalhistas nela baseadas sendo que deverá ser sempre assegurada a oferta atempada a nível grossista de condições necessárias para o desenvolvimento de ofertas retalhistas, de modo a permitir a replicabilidade destas;
- **Transparência na qualidade de serviço**, aplicando os mesmos níveis de qualidade de serviço (ex: prazos de entrega, serviços operacionais) que o operador com PMS pratica para si ou empresas suas subsidiárias, com publicação periódica de relatórios de desempenho e resultados por operador cliente dos serviços grossistas de acesso e interligação. Os níveis de qualidade de serviço deveriam obedecer ainda a critérios de eficiência;
- Implementação de um **sistema de contabilidade adequado** à avaliação correcta dos custos associados aos serviços objecto da oferta com manutenção de separação contabilística (se não mesmo estrutural, conforme proposta avançada no âmbito da questão 5.25) das actividades grossistas, como condição essencial de controle de obrigações genéricas de não discriminação;
- Revisão dos procedimentos de provisão e, fundamentalmente, de migração de serviços com vista à sua simplificação e à redução de prazos e custos.

APÊNDICE

CONTRIBUIÇÃO DA ONITELECOM
PARA O ERG SOBRE ACESSO AO DÉBITO

ONITELECOM COMMENTS
TO THE ERG PUBLIC CONSULTATION ON
BITSTREAM ACCESS

I – General remarks

Taking into account the very poor level of development of unbundling local loop in the European Union and the intrinsic limitations of the model of simple resale of incumbent's DSL lines, the availability of regulated bitstream access offers may constitute an important means to increase competition in the retail DSL services market.

Being ONITELECOM a telecommunications public network operator and service provider intending to reinforce its position in the Portuguese electronic communications market, the following contribution takes into account, in particular, the difficulties and the specific historical and regulatory environment in its home market.

In this context we would like to elaborate on the information presented in the table of the ERG consultation document regarding Portugal, where the available option (option 3) is based on four different ATM bit rate upstream/downstream combinations for the PVC between the BB-RAS and the client and is associated with different overbooking factors inside the incumbent ATM transport network; there is no offer for guaranteed bandwidth services.

Having also in consideration that, in the new electronic communications regulatory framework, NRAs must develop specific market analysis, namely concerning the ones listed in the Commission Recommendation on relevant product and services, and in particular the wholesale broadband access market, the present ERG public consultation can contribute in a very relevant way to a more harmonized approach in this matter at an European level. It is therefore very much welcome.

In fact, an active role of the NRAs on the regulation of appropriate offers of bitstream access is essential to overcome situations of poor competition in ADSL services as a consequence of successive delays in LLU process and/or the implementation of particularly disadvantageous wholesale offers either in technical terms (based on options 3 and 4) or in economical terms (margin squeezes in respect to retail offers).

II –SPECIFIC CONTRIBUTION

1) How do you evaluate the options described or which (other) options should be made available/mandated?

Basically the consultation document describes all the possible options for bitstream access. As explained in that document, the possibility for new entrants to differentiate their services depends largely on the traffic handover point. According to the objectives expressed in eEurope 2005 plan, where the promotion of competition in the broadband market is a major key factor, ONITELECOM considers that it should be ensured the availability of options enabling the fulfilment of those objectives.

In this context, we think that the mandatory provision of options 1 and 2 should be required by the NRAs, because it is on the basis of them that new entrants have conditions to develop and present to the market innovative services in the broadband Internet access market as they are the only ones allowing the OLO to control services related devices, in particular BB-RAS.

In fact, the other two options (3 and 4) just allow the new entrant to resale a product in commercial conditions very similar to the ones provided by the incumbent to its own retail clients and do not ensure an acceptable level of control of technical parameters and QoS and a minimum independence of the OLOs in the design and implementation of their commercial offers. Furthermore option 4 does not fit in our own business model (this solution is only applicable to ISPs with no backbone infrastructure).

In conclusion ONITELECOM strongly supports the mandatory availability of options 1 and 2, considering however that option 2 is the one that, in the present time, best serves the interest of the market, once option 1 does not avoid the problems of having to co-locate equipment in the exchanges of the incumbents, what has been the source of much of problems in the unbundling process.

2) What do you think of the regulatory approach advocated in the document?

As expressed by the European Commission and referred in the consultation document, there is already a sound legal basis for Member States to enforce incumbents, to offer bitstream access, in particular through:

- The application of the ONP framework:
 - Respect of the non-discrimination principle;
 - Obligation for SMP operators to meet all reasonable requests for access to their network (Directive 90/387/EEC and Interconnection Directive 97/33/EC),
 - Consideration of bitstream access as a form of special network access regulated by article 16(7) of the Voice Telephony Directive 98/10/EC.

- The application of the new regulatory framework on electronic communications, namely in the context of market analysis to be carried out by National Regulatory Authorities on market 12 of the Commission Recommendation on relevant product and service markets C(2003)497 of 2003.02.11.

The mandatory offer of an appropriate and nationwide offer of bitstream access is an essential factor for the promotion of broadband services, as the implementation of local loop unbundling still faces different problems and will always have a limited coverage, due in particular to the need to co-locate in incumbents premises.

In this context ONITELECOM agrees with the regulatory approach presented in the document and considers essential to define specific remedies to be imposed on operator with SMP in the market of wholesale broadband access, when NRA concludes, as a result of the market analysis, that there is a low competitive level in such market.

Regarding the statement presented in the consultation document that *"a one -size-fits-all regulatory approach would not be appropriate"*, ONITELECOM would like to underline that, at least in some aspects, the remedies to be defined by NRAs regarding bitstream access would be similar to the ones applying to the unbundling local loop market, namely the definition of prices, delivery periods, QoS targets and compensations for non compliance.

Having in mind that may exist in the European Union different levels of competition in the wholesale broadband access, **it seems reasonable that each NRA can establish different remedies in this domain, picked up from a common menu to be established at EU level.**

In particular in markets where the incumbent holds very high market shares (> 70-80%) and/or LLU process is delayed, ONITELECOM considers that the applicable remedies should be rather detailed and promote the introduction of reasonable conditions in bitstream access, in order to enable alternative providers to differentiate themselves through branding, service innovations and QoS and product bundling.

An ex-ante scrutiny by the NRA of the compatibility of the prices fixed in the wholesale ADSL offer with the ones settled in the Local Loop Unbundling access offer and incumbent retail ADSL offers will be **essential** in order to enable the competitive development of this market. We consider that the definition of wholesale prices constitutes one of the most important elements to be observed by NRAs, where they must respect the **cost oriented principle** and take into account the **EU best practices**.

3) *In which fields and by which means would you like regulators to take a harmonized approach?*

Despite the different levels of development of services based on bitstream access in the European Union, ONITELECOM believes that there are some key elements that can be subject to a harmonized approach by regulators, namely:

- **Technical definition of each mandatory option available** – there should be at EU level specific definitions for each option mandated. As referred in question 1 ONITELECOM considers that **option 2** is the most appropriate for the market and should incorporate the following key points:
 - The ATM stream should have more than one Virtual Path (proposal: 4) connecting to the OLO. The characteristics for each of these VP should be defined by the OLO when ordering this solution;
 - The CoS of the ATM links should be chosen by the OLO, e.g., CBR, UBR, ABR, symmetric, asymmetric, etc.
 - For some ATM Classes of Service, namely the ones used to support guaranteed-based services like CBR and VBR, it should be mandatory that the ATM Virtual Connection implementation should be implemented at the Virtual Circuit level (PVC) and not at the Virtual Path level (VP);
 - The implementation and configuration of ATM associated functionalities and mechanisms like, for instance, Policing, Congestion Control mechanisms (Early Packet Discard), Traffic Shaping and OAM should be negotiated between the incumbent and the OLO, as it depends on the technical characteristics of the DSLAMs.
 - The procedures related to the access, from the OLO, to service related counters and indicators collected by the DSLAM should also be analyzed as they impact on the troubleshooting tasks as well as on the quality of service offered.

- The number of interconnection points should be defined by the OLO and the rules for the establishment of their pricing (e.g. related or not to distance) should follow the rules in use by the incumbents in their own retail ATM services.

- **Bundled services** – NRAs should **not** allow the bundling of the wholesale offer with retail telephone services, as happens nowadays in Portugal, where the broadband access wholesale service is refused if there is not a contract in place with the incumbent operator for the provision of Voice Telephony to the user in the same line;

- **Replicability of retail offers** – NRAs should ensure that wholesale services enable incumbent competitors to replicate their retail offers, in particular in what concerns technical capabilities and QoS parameters;

- **Tariffs** – NRAs should ensure that no margin squeeze occurs and shall consider the adoption of a retail minus scheme, fixing for each option an appropriate a margin between the retail and the wholesale offers;

- **Collocations facilities** – the bitstream access offers should include, where appropriate, the same collocation facilities that exist for the unbundling local loop offer, in particular the mandatory availability of co-mingling option;

- **Levels of quality of service (QoS), including delivery and repair periods** - there should be recommended maximum periods based on the best practices of the Member States that have already in place bitstream access offers;

- **Compensations for non compliance with QoS targets** – it should be defined a common approach on compensations, that must be effectively dissuasive for non compliance with QoS targets;

- **Information Access/Reference Offers** – there should be an indication of the minimum information that incumbents are required to make available to the OLOs; Incumbents should be required to publish Reference Offers concerning Bit

Rate Access, which shall include the description of all the ordering and provision procedures, including migration of customers from the simple resale options (3 and 4) to the real bitstream access services (options 1 and 2);

- **Statistics regarding the provision of the service** – it should be made mandatory the publication of monthly reports on delivery and fault repair periods for each ISP (for non-discrimination control). Those reports should be subject to periodical audits.

Besides the above referred elements it **should be promoted the publication of relevant information** concerning bitstream access offers available in all the Member States, in order that innovative aspects can be known in a widespread basis. ONITELECOM considers also important the availability of **information regarding prices** in each Member State enabling the development of benchmarks and the adoption of best practices approaches.

4) Respecting the rules of the Framework Directive and the Access and Interconnection Directive, do you think that cable operators should be requested to offer bitstream access?

On the basis of the new regulatory framework, NRAs can, as a result of market analysis, require operators with significant market power to offer wholesale broadband access. The decision to require cable operators to offer bitstream access should take into consideration the level of competition on broadband services and the possible advantages for the market that may arise (or not) from the additional offer of bitstream access in cable TV networks. Possible technical restrictions shall also be taken into account, as options 1 and 2 (the really interesting ones) may not be applicable in cable TV networks, unless they are equipped with IP-MLS.

Furthermore, in countries where the incumbent of basic telecommunications network has also a significant market power in the provision of cable TV services, structural remedies like the mandatory sell off of its participation on the dominant cable TV network, as foreseen in the European Commission Notice of 09.03.1998 (98/C71/03),

should be primarily considered to overcome situations of overwhelming control of access means to final users constraining innovation and competition.

In specific cases, like in Portugal, where there is a joint ownership by the incumbent of the main public telephony network and of the main cable TV network, ONITELECOM considers as a first priority the mandatory sell-off of its cable TV network as referred in our contribution to the ERG Public Consultation on Remedies.

5) Are there any other aspects/further comments concerning bitstream access that you would like to raise?

All relevant issues have been raised in previous sections.