

Esta informação encontra-se publicada no sítio da Anacom na Internet em:

<http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=172904>

**RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA E DO PROCEDIMENTO GERAL DE
CONSULTA SOBRE CONDIÇÕES ASSOCIADAS À DISPONIBILIZAÇÃO, PELAS
EMPRESAS DO GRUPO PT, DE OFERTAS AGREGANDO LINHA DE REDE E
TRÁFEGO**

1. Enquadramento	1
2. Apreciação na generalidade	3
3. Apreciação na especialidade	5
3.1. Enquadramento regulamentar	5
3.2. Tipo de acessos ORLA disponibilizados	6
3.3. Número mínimo de acessos ORLA activados	7
3.4. Facturação e cobrança	10
3.5. Fiscalização	12
3.6. Ofertas comerciais do Grupo PT	12
3.7. Outros requisitos	12
4. Conclusão e proposta de actuação	15

1. Enquadramento

O ICP-ANACOM confirmou, por Deliberação de 29/05/03¹, a suspensão provisória, por despacho de 17/01/03², dos planos “PT linha de rede sem assinatura”, que consistiam numa oferta onde se substituíam a tradicional assinatura da linha de rede do serviço telefónico prestado num local fixo por uma despesa mensal convertível em tráfego.

A PT Comunicações, S.A. (PTC), enquanto entidade com poder de mercado significativo (PMS), estava obrigada, então como agora³, ao princípio de não discriminação na interligação, que se traduz nomeadamente na obrigação de oferecer as condições e informações que aplica aos seus próprios serviços, subsidiárias ou associadas aos requerentes de interligação que ofereçam serviços similares e se encontrem em condições similares.

Assim, atendendo a que a facturação e cobrança da assinatura aos clientes da PTC era exclusivamente efectuada por esta entidade e não existindo oferta grossista de assinatura da linha de rede, o ICP-ANACOM concluiu que os prestadores de acesso indirecto não poderiam agregar, na mesma oferta, a assinatura e o tráfego, e que tal facto era discriminatório e constituía um obstáculo à entrada no mercado e ao desenvolvimento de novos operadores.

A PTC apresentou, em 02/02/05, uma proposta de revisão do tarifário do serviço universal para clientes residenciais em que se agregavam a assinatura mensal e o tráfego intra-rede cursado aos fins-de-semana e feriados nacionais.

O ICP-ANACOM opôs-se a tal proposta, informando a PTC, em 22/03/05, que a oferta de um pacote de consumo obrigatório englobando assinatura e tráfego poderia configurar uma venda condicionada, em desconformidade com o artigo 9º da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, no qual se veda ao prestador de serviços fazer depender o fornecimento de um bem ou a prestação de um serviço da aquisição ou da prestação de outro(s). O ICP-ANACOM reiterou, também, a Deliberação de 29/05/03, referindo que, ainda que o “pacote” não fosse obrigatório, existiriam questões quanto à possibilidade de replicação de oferta similar por parte dos outros operadores.

Por Deliberação de 14/12/04⁴, relativa às obrigações nos mercados retalhistas de banda estreita, foi imposta às empresas do Grupo PT activas nos mercados retalhistas de acesso a obrigação de publicar uma Proposta de Referência de oferta de realuguer da linha de assinante (ORLA), com vista a permitir às beneficiárias da ORLA disponibilizar ofertas retalhistas inovadoras (adicionando valor para o assinante através da criação de serviços diversificados) e concorrer com ofertas do Grupo PT que agreguem, em planos opcionais, o acesso e outros serviços.

¹ Vide <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=66350>

²

<http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=51701>

³

Vide http://www.anacom.pt/streaming/8.9final.pdf?categoryId=138582&contentId=250987&field=ATTACHED_FILE

⁴ Vide

http://www.anacom.pt/streaming/OMR29.11.20041.pdf?categoryId=120742&contentId=246306&field=ATTACHED_FILE

Os elementos mínimos a constarem na Proposta de Referência de ORLA foram aprovados, após consulta⁵, por Deliberação de 29/04/05⁶, tendo a PTC remetido, em 01/06/05, uma Proposta de Referência de ORLA e, em 15/06/05, uma segunda versão da mesma.

Por Deliberação de 21/07/05⁷, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou o sentido provável de decisão sobre alterações a introduzir na Proposta de Referência de ORLA.

Atendendo aos ganhos previsíveis relacionados com “economias de aprendizagem” decorrentes da experiência acumulada na activação da ORLA em acessos analógicos, o ICP-ANACOM não se opôs a que a PTC incluísse os acessos RDIS até ao final do primeiro trimestre de 2006, na Proposta de Referência, tendo decidido nesse sentido na Deliberação de 29/04/05. Considera-se, em qualquer caso, que a implementação eficaz e plena da ORLA dependerá da inclusão dos acessos RDIS na Proposta de Referência, até porque esta se afigura essencial para que todas as empresas possam oferecer “pacotes” englobando tráfego e assinatura aos clientes empresariais.

A PTC apresentou, em carta de 01/06/05, a sua estimativa das activações de acessos associados à ORLA, prevendo 660.000 activações em 2005, 147.000 em 2007 e 99.000 anualmente para o período de 2007 a 2009, sem contar com as activações associadas ao ADSL (para as quais não apresentou estimativas). Segundo veiculado na carta supra-mencionada, a PTC espera que a totalidade dos utilizadores em regime de pré-selecção activem a ORLA.

Conforme referido na decisão de 14/12/04, relativa à aplicação das obrigações nos mercados retalhistas, “poderão existir barreiras à implementação da ORLA que derivam da complexidade técnica ao nível da implementação e da circunstância de o próprio operador com PMS poder ter poucos incentivos para a sua efectiva concretização”. Atendendo igualmente à posição da PTC nos mercados retalhistas e grossistas e à necessidade de salvaguardar a concorrência no mercado, considera-se que uma oferta da PTC que agregue tráfego cursado ao valor de assinatura deverá estar condicionada ao seu desenvolvimento da ORLA e à sua eficaz implementação.

Relevando as estimativas da PTC, considera-se que a concretização de 150.000 activações de ORLA, correspondente a cerca de 20% das activações previstas até final de 2006 (excluindo as activações das empresas do próprio Grupo PT), é possível num intervalo de tempo relativamente curto e é compatível com a implementação célere e eficaz desta oferta.

A ter em conta ainda que, conforme mencionado na Deliberação de 14/12/04, após implementação da ORLA e face ao correspondente impacto no mercado, o ICP-ANACOM poderá reavaliar as condições de mercado, reequacionando o “*price-cap*” aplicável nos mercados de acesso e dos serviços telefónicos locais e nacionais na rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais.

Na consulta pública sobre os elementos mínimos a constarem na Proposta de Referência de ORLA, os prestadores, com excepção do Grupo PT, mencionam que a factura única deveria ser assegurada e que uma situação de múltipla facturação defraudaria o cliente, assim consideram

⁵ Vide

http://www.anacom.pt/streaming/relatorio.orla29.4.05.pdf?category=150162&contentId=270845&field=ATTACHED_FILE

⁶ Vide <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=150142>

⁷ Vide <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=157625>

que a beneficiária deveria assegurar a facturação dos serviços actualmente facturados pelo Grupo PT, se for a opção do assinante da linha.

O ICP-ANACOM esclareceu, no respectivo relatório da consulta, que a existência de uma ORLA poderá contribuir para a existência de uma factura única, embora não a assegurasse, visto poderem existir casos em que as empresas do Grupo PT não solicitem às beneficiárias a facturação e cobrança dos restantes serviços abrangidos pela ORLA, além da mensalidade da linha, e que podem ainda existir situações de não acordo das beneficiárias com terceiros que prestem serviços abrangidos pela ORLA. De acordo com a informação disponível, não existe nenhum país em que a factura única seja garantida em todos os casos e todos os acessos.

Sem prejuízo, o ICP-ANACOM reconhece que a possibilidade concreta de existência de uma factura única será um factor que contribuiria para o aumento do nível de concorrência no mercado.

O ICP-ANACOM, por Deliberação de 21/07/05⁸, aprovou o sentido provável de decisão sobre condições associadas à disponibilização, pelas empresas do Grupo PT, de ofertas agregando, num preço único, linha de rede e tráfego (SPD). O SPD foi submetido à audiência prévia dos interessados, nos termos dos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo, e ao procedimento geral de consulta, nos termos do artigo 8º da Lei nº 5/2004, de 10 de Fevereiro, e dos procedimentos de consulta aprovados pelo ICP-ANACOM em 12/02/04, tendo sido fixado, em ambos os casos, o prazo de resposta de trinta dias úteis.

Na sequência da audiência prévia aos interessados e da consulta efectuadas, receberam-se respostas da SGC Telecom – SGPS, S.A. (SGC) (em nome da Jazztel Portugal, Serviços de Telecomunicações, S.A., da Netvoice – Comunicações e Sistemas, Lda., e da WTS – Redes e serviços de telecomunicações, Lda.), da PT Comunicações, S.A. (PTC), da Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone), da Sonaecom SGPS, S.A. (Sonaecom) (em nome da Novis Telecom S.A. e da ClixGest S.A.), da OniTelecom – Infocomunicações, S.A. (OniTelecom) e da Telemilénio – Telecomunicações Sociedade Unipessoal, Lda. (Tele2).

Apresenta-se seguidamente uma síntese das respostas (a qual não dispensa a consulta integral das respostas) e o entendimento actual do ICP-ANACOM sobre as questões apresentadas.

2. Apreciação na generalidade

O SPD estabelece que o Grupo PT não poderá disponibilizar ofertas retalhistas que agreguem, num preço único, o acesso e o tráfego telefónico, enquanto não se verificarem, cumulativamente os seguintes requisitos: (i) disponibilização efectiva pelo Grupo PT de acessos RDIS Básicos e RDIS Primários (além dos acessos analógicos) para activação da oferta de realuguer da linha de assinante (ORLA); (ii) activados de ORLA em, pelo menos, 150.000 em lacetes analógicos equivalentes, excluindo as activações do Grupo PT; e (iii) desde que o preço de facturação e cobrança estabelecido pela entidade beneficiária seja razoável, solicitação pelo Grupo PT às beneficiárias da facturação e da cobrança de todos os serviços prestados sobre os acessos activados para a ORLA.

⁸ Vide <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=158003>

A. Respostas recebidas

A PTC mencionou que os países europeus onde existe uma obrigação de disponibilização de ORLA não teriam imposto medidas semelhantes à previstas no SPD.

A OniTelecom considerou que a implementação da ORLA e, em particular, o cumprimento dos três requisitos propostos no SPD não garantiriam, por si, condições satisfatórias para que os concorrentes do Grupo PT pudessem replicar eventuais ofertas retalhistas que agregassem acesso e tráfego.

Para a OniTelecom, a referência a “preço único” no título da Deliberação poderia conduzir à exclusão do âmbito de aplicação de algumas ofertas do Grupo PT, como as que, por um certo consumo de comunicações, ofereçam um desconto na assinatura mensal, pelo que propôs que o título da Deliberação final em causa seja “Deliberação sobre condições associadas à disponibilização, pelas empresas do Grupo PT, de ofertas que agreguem tráfego cursado ao valor da assinatura da linha telefónica”.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM considera muito importante que as condições estabelecidas na Proposta de Referência de ORLA sejam adequadas, objectivo esse que se visou prosseguir com a Deliberação sobre “Alterações à Proposta de Referência de ORLA”. Tal pode não ser, contudo, suficiente para garantir, *per si*, a implementação com sucesso da ORLA. Neste contexto, a Deliberação sobre condições associadas à disponibilização, pelas empresas do Grupo PT, de ofertas agregando linha de rede e tráfego visa promover condições para que, num quadro de proporcionalidade e transparência, a implementação da ORLA se venha a processar de forma célebre, eficaz e compatível com as necessidades do mercado.

Nota-se que, ainda que nenhuma das restantes autoridades reguladoras nacionais tivesse adoptado medidas análogas às propostas pelo ICP-ANACOM, tal não invalidaria que estas se encontrassem plenamente justificadas à luz das condições específicas nacionais.

Em qualquer caso, releva-se que a OFCOM publicou, em 20/07/05, um documento, cujo prazo de consulta terminou em 14/10/05, onde analisa a replicabilidade dos serviços de retalho (chamadas, linha de assinante e aluguer de linhas) nos quais a *British Telecom* (BT) tem PMS⁹, identificando as medidas que a BT deverá implementar para garantir a replicabilidade dos serviços em causa. Entre essas, encontra-se a necessidade de a ORLA passar no “*fit-for-purpose test*”, que consiste na avaliação: (i) da consistência da ORLA com a respectiva especificação funcional; (ii) de a implementação da ORLA ter sido feita de modo a minimizar as barreiras a uma concorrência efectiva; e (iii) do impacto efectivo da ORLA no mercado.

Em particular, a especificação funcional da ORLA define um conjunto de requisitos a serem cumpridos por uma ORLA “*fit-for-purpose*”, entre os quais tipos de linha, serviços suplementares/facilidades de serviço e gestão dos pedidos, da facturação e da cobrança e das avarias. Adicionalmente, com vista a avaliar o processo de implementação, foram definidos indicadores, entre os quais número de pedidos submetidos, número de pedidos rejeitados, percentagem de pedidos tratados sem intervenção manual, tempo médio decorrido entre a solicitação e a activação da ORLA, percentagem de linhas com ORLA nas quais se verificaram avarias num determinado período de tempo, tempo médio decorrido entre a participação e a resolução das avarias e tempo médio de resolução de reclamações. Por fim, no âmbito do

⁹ Vide http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/bt_retail/bt_retail.pdf

impacto da ORLA no mercado, a OFCOM definiu que deveriam ser solicitados, pelo menos, 50.000 pedidos de activação de ORLA por mês para que a oferta fosse considerada como efectivamente incentivadora da concorrência no retalho.

A OFCOM publicou ainda, em 07/10/05, outro documento, cujo prazo de consulta terminou em 08/11/05, no qual é avaliado se a ORLA oferecida pela BT passa, ou não, no “*fit-for-purpose test*”¹⁰. De acordo com esse documento, a ORLA oferecida pela BT, de trinta e sete requisitos, apenas não cumpre a especificação funcional referente ao processo de transferência dos consumidores que mudam de casa e, de quinze indicadores de desempenho, apenas não cumpre os indicadores relativos à disponibilidade da oferta e aos serviços de gestão de avarias. Assim, a OFCOM concluiu que a ORLA oferecida pela BT passa o teste em causa, sendo ressalvado que tal conclusão se faz sem prejuízo de a BT ter que alterar, num prazo razoável, os aspectos da oferta que levariam a conclusão contrária.

Considera-se ainda que os requisitos propostos promovem incentivos adequados à existência de condições para que os concorrentes do Grupo PT possam replicar eventuais ofertas retalhistas do Grupo PT que agreguem acesso e tráfego.

Por fim, a referência a “preço único” na Deliberação não exclui do âmbito de aplicação da mesma ofertas que, por um certo consumo de comunicações, ofereçam um desconto na assinatura mensal. De facto, determinada oferta deve ser incluída no âmbito de aplicação da Deliberação sobre condições associadas à disponibilização, pelo Grupo PT, de ofertas agregando linha de rede e tráfego quando não separe de forma clara, inequívoca e objectiva as componentes de acesso e de comunicações, fazendo uma depender da outra em termos tarifários.

3. Apreciação na especialidade

3.1. Enquadramento regulamentar

O SPD foi aprovado pelo Conselho de Administração do ICP-ANACOM no âmbito das atribuições previstas nas alíneas b) e f) do n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, no exercício das competências previstas nas alíneas b) e g) do artigo 9.º dos referidos Estatutos e tendo em conta os objectivos de regulação previstos nas alíneas a) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea b) do n.º 2 da Lei n.º 5/2004.

A. Respostas recebidas

Para a Sonaecom, nos termos do quadro regulamentar, o ICP-ANACOM poderia impor directamente ao Grupo PT a obrigação de solicitar à beneficiária a facturação e a cobrança dos serviços de sua propriedade.

Já no entender da PTC, a decisão imporia restrições adicionais ao Grupo PT, pelo que não promoveria a estabilidade regulatória e careceria de suporte legal, uma vez que: (i) actualmente se encontrariam disponíveis diversas formas de concorrer na prestação do acesso, que permitiriam ofertas agregadas e a diferenciação de características técnicas e preços face às ofertas do Grupo PT; e (ii) a disponibilização da ORLA aumentaria as possibilidades dos concorrentes replicarem as ofertas do Grupo PT e, conseqüentemente, seria expectável que tal

¹⁰ Vide http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/line_rental/wholesale.pdf

decisão levasse a uma menor regulação do Grupo PT a nível retalhista, tanto em termos de ofertas agregando acesso e tráfego como de regras de fixação de preços.

A PTC referiu ainda que a decisão, além de não demonstrar corresponder à resolução de uma falha de mercado, constituiria uma especificação da ORLA, que, por sua vez, seria uma especificação da obrigação de não discriminação. Desse modo, tal actuação não seria compatível com os mecanismos de análise de mercado instituídos, uma vez que o quadro regulamentar não permitiria que as obrigações impostas num determinado mercado fossem sucessivamente especificadas por parte do ICP-ANACOM.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

No que respeita ao suporte legal no actual quadro regulamentar das medidas em questão, o mesmo encontra-se apresentado no SPD, dizendo respeito às alíneas b) e f) do n.º 1 do artigo 6.º e b) e g) do artigo 9.º dos Estatutos do ICP-ANACOM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, e às alíneas a) do n.º 1 e b) do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 5/2004. Sem prejuízo, deve notar-se que, apesar de alguns operadores conseguirem oferecer ofertas agregadas de acesso e comunicações com base na desagregação do lacete local, as actuais condições da oferta de referência de acesso ao lacete local (ORALL) não são suficientes para garantir um nível de concorrência apropriado, conforme referido no âmbito da Deliberação de 14/12/04, na qual foram aprovadas as obrigações a impor na área de mercados retalhistas de banda estreita às empresas do Grupo PT identificadas como detendo PMS em cada um dos mercados em causa. Além disso, releva-se que o SPD não consubstancia a imposição de condições adicionais ao Grupo PT, nem uma especificação da ORLA, mas sim procurar que as condições anteriormente definidas sejam implementadas de modo eficaz e no mais curto espaço de tempo.

Quanto à eventual possibilidade de o ICP-ANACOM, nos termos do quadro regulamentar, impor ao Grupo PT a obrigação de contratar os serviços de facturação e cobrança das beneficiárias, tal base legal não existe, já que, de acordo com o n.º 3 do artigo 64.º da Lei n.º 5/2004, a propriedade do tráfego, que se consubstancia no direito de fixar os preços e proceder à respectiva facturação e cobrança, pertence à empresa que explora a rede ou presta o serviço onde o tráfego é originado, salvo acordo em contrário. Assim, o Grupo PT tem o direito de facturar e cobrar os serviços que presta sobre os acessos activados para ORLA, não havendo fundamento legal para que seja obrigado a prescindir deste direito. Quanto facturados e cobrados pelo Grupo PT e prestados por terceiros, compete ao proprietário do tráfego optar por continuar a solicitar tais serviços ao Grupo PT ou solicitá-los à beneficiária.

De qualquer modo, no SPD não está em causa impor uma obrigação dessa natureza ao Grupo PT, mas sim condicionar o lançamento de determinadas ofertas do Grupo PT à verificação de requisitos essenciais para a promoção da concorrência. Sem prejuízo, e não havendo habilitação legal para impor ao Grupo PT a obrigação de contratar os serviços de facturação e cobrança das beneficiárias, essa questão será abordada em maior detalhe na secção 3.4. do presente relatório.

3.2. Tipo de acessos ORLA disponibilizados

Conforme referido anteriormente, nos termos do SPD, o Grupo PT não poderá disponibilizar ofertas retalhistas que agreguem, num preço único, o acesso e o tráfego telefónico, enquanto não disponibilizar efectivamente acessos RDIS Básicos e RDIS Primários (além dos acessos analógicos) no âmbito da ORLA.

A. Respostas recebidas

A generalidade das entidades, com excepção da PTC, concordou com o requisito referente à disponibilização de acessos RDIS.

Para a PTC, o SPD e a Deliberação de 29/04/05 (que aprovou os elementos mínimos que devem constar na Proposta de Referência de ORLA e as especificações aplicáveis às beneficiárias e na qual o ICP-ANACOM não se opôs a que os acessos RDIS fossem incluídos na ORLA até final do primeiro trimestre de 2006) seriam contraditórios. Esse operador referiu também que o ICP-ANACOM teria reconhecido que a ORLA seria essencialmente dirigida ao mercado residencial, enquanto acessos RDIS seriam essencialmente utilizados por consumidores empresariais e residenciais de topo. Assim, o Grupo PT deveria poder disponibilizar ofertas retalhistas residenciais que agreguem, num preço único, o acesso e o tráfego telefónico, mesmo que este requisito não se encontrasse cumprido.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

Concluiu-se, na Deliberação de 14/12/04 (relativa às obrigações nos mercados retalhistas de banda estreita), que seria necessária a imposição ao Grupo PT da obrigação de ORLA nos mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais, uma vez que esta oferta permitiria aos seus concorrentes a possibilidade de desenvolverem as suas próprias ofertas retalhistas e concorrerem com as ofertas da PTC que agreguem o preço de acesso e do tráfego telefónico. Em Deliberação de 29/04/05 (que aprovou os elementos mínimos que devem constar na Proposta de Referência de ORLA e as especificações aplicáveis às entidades beneficiárias da oferta), considerou-se que a experiência processual e técnica associada à implementação da ORLA sobre acessos analógicos, podendo ser menos complexa, deveria servir de base para o alargamento subsequente do âmbito de aplicação da oferta aos acessos RDIS, tendo-se definido que o Grupo PT deveria reformular a Proposta de Referência de ORLA até final do primeiro trimestre de 2006 no sentido de esta passar a abranger também os acessos RDIS básicos e RDIS Primários.

Assim, o objectivo da implementação faseada do tipo de acessos abrangidos na ORLA consistia apenas em aquisição de experiência na implementação da ORLA por parte do Grupo PT, de modo a facilitar a implementação da oferta em acessos que poderiam exigir procedimentos mais complexos. Deste modo, as disposições referidas não são contraditórias com o SPD, já que: (i) a ORLA é uma obrigação associada aos mercados residenciais e não residenciais, no âmbito dos quais é igualmente relevante assegurar a replicabilidade das ofertas do Grupo PT; e (ii) nunca foi colocada em causa a importância da implementação da ORLA tanto em acessos analógicos como em acessos RDIS.

3.3. Número mínimo de acessos ORLA activados

Conforme referido anteriormente, um dos três requisitos para que o Grupo PT possa disponibilizar ofertas retalhistas que agreguem, num preço único, o acesso e o tráfego telefónico é a existência de, no mínimo, 150.000 acessos ORLA activados em lacetes analógicos equivalentes, excluindo as activações do Grupo PT.

A. Respostas recebidas

A generalidade das entidades, com excepção da PTC e da SGC, considerou que o número mínimo de acessos ORLA activados proposto seria insuficiente.

A Vodafone, a Tele2, a OniTelecom e a Sonaecom consideraram que a inibição do Grupo PT de oferecer ofertas agregando acesso e comunicações deveria ter lugar quando, pelo menos, 50% dos consumidores pré-seleccionados (ou seja, cerca de 300.000 acessos) tivessem activado esta oferta. A Sonaecom referiu ainda que essa percentagem deveria incidir sobre os acessos com base na pré-selecção e também no ADSL.

Para a Tele2, esse requisito, por si só, seria insuficiente face às condições actuais do mercado, uma vez que: (i) não impediria eventuais acções do Grupo PT de recuperação dos consumidores pré-seleccionados, sem que tivesse passado um período razoável de maturação da ORLA; (ii) não daria às beneficiárias oportunidade de estudarem a via comercial mais adequada aos seus consumidores e de aumentarem a sua base de consumidores; e (iii) apenas essa entidade teria mais acessos indirectos activos do que os salvaguardados pelo requisito, o que, em conjunto com o tempo de implementação e estabilização da ORLA, permitiria ao Grupo PT conquistar consumidores da Tele2 antes que esta pudesse migrá-los para acessos ORLA. Assim, a mesma entidade considerou que o requisito em causa deveria ser conjugado com um requisito qualitativo (limite temporal mínimo, não inferior a um ano, após disponibilização da ORLA para a disponibilização, pelo Grupo PT, de ofertas agregando linha de rede e tráfego), analisado na secção 3.7 do presente relatório.

A Tele2 propôs ainda que o requisito deveria ser considerado cumprido quando mais de 50% dos consumidores pré-seleccionados com acessos ORLA recebessem uma factura que englobasse todos os serviços prestados pelo Grupo PT. Desse modo, não se desvirtuaria a exigência do preenchimento dos requisitos cumulativos definidos pelo ICP-ANACOM e a rápida implementação da ORLA seria incentivada.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

A implementação eficaz e eficiente da ORLA pelas empresas do Grupo PT deve constituir um requisito para que estas possam disponibilizar ofertas retalhistas agregando linha de rede e tráfego. Afigura-se razoável que a operacionalização desse requisito seja baseada na procura efectiva da ORLA e que, em particular, o requisito seja considerado verificado caso o número de acessos ORLA activados seja, no mínimo, 150.000 em lacetes analógicos equivalentes, excluindo as activações das empresas do Grupo PT.

Neste âmbito, poderia equacionar-se se, face ao actual estágio de implementação da ORLA, a activação de 150.000 lacetes ORLA seria exequível a breve trecho. Assim, caso o número de acessos ORLA activados seja inferior a 150.000 em lacetes analógicos equivalentes, excluindo as activações das empresas do Grupo PT, o ICP-ANACOM procederá, três meses após a implementação da ORLA, uma revisão das condições associadas à disponibilização, pelas empresas do Grupo PT, de ofertas retalhistas que agreguem o acesso e o tráfego telefónico, no sentido de avaliar se a inexistência desse número mínimo de acessos ORLA activados decorre de eventuais práticas não optimizadas adoptadas pelas empresas do Grupo PT na implementação da ORLA. Se, como resultado dessa avaliação, se vier a apurar que a inexistência desse número mínimo de acessos ORLA activados se deve a práticas desadequadas por parte das empresas do Grupo PT, então estas continuarão, a ser impedidas de disponibilizarem ofertas retalhistas que agreguem o acesso e o tráfego telefónico, sem prejuízo de outras medidas que o ICP-ANACOM possa vir a tomar. Caso contrário, se se vier a apurar que, globalmente, a implementação dos acessos ORLA pelas empresas do Grupo PT é eficaz e eficiente, o ICP-ANACOM não se oporá à disponibilização de ofertas retalhistas que agreguem o acesso e o tráfego telefónico, desde que se verifique o cumprimento do quadro regulamentar

aplicável, incluindo, nomeadamente, o cumprimento das obrigações de orientação dos preços para os custos e de não discriminação.

É ainda de referir que, no âmbito da avaliação supra-referida, o ICP-ANACOM tomará em consideração, nomeadamente, os seguintes elementos: (i) relatório mensal das empresas do Grupo PT previsto no ponto 2 do Anexo 4 da Proposta de Referência de ORLA, contendo os níveis realizados dos indicadores de qualidade de serviço definidos na Proposta de Referência de ORLA discriminados por beneficiária, e relatório mensal das beneficiárias contendo os níveis realizados dos indicadores de qualidade de serviço definidos na Proposta de Referência de ORLA, devendo estes relatórios ser remetidos pelas empresas do Grupo PT e pelas beneficiárias ao ICP-ANACOM, atendendo à necessidade de um acompanhamento próximo, até ao décimo dia útil do mês seguinte ao do mês a que se reportam; (ii) informação sobre os acessos ORLA activados, de acordo com tabela anexa, a remeter pelas empresas do Grupo PT e pelas beneficiárias ao ICP-ANACOM, atendendo à necessidade de um acompanhamento próximo, até ao décimo dia útil do mês seguinte ao do mês a que se reporta; (iii) relatório de progresso mensal, considerando a necessidade de um acompanhamento detalhado, a enviar, obrigatoriamente pelas empresas do Grupo PT e opcionalmente pelas entidades beneficiárias, até ao décimo dia útil do mês seguinte ao do mês a que se reporta, sobre o estado actual das condições gerais e o progresso verificado na implementação da ORLA; e (iv) investimento efectuado pelas beneficiárias na rede de acesso local, nomeadamente com recurso a meios próprios ou à oferta de referência de acesso ao lacete local (ORALL), que possa ser considerado alternativo ou complementar à ORLA.

Quanto a eventuais acções de recuperação dos consumidores pré-seleccionados, as mesmas são indevidas quando não cumpram o período de guarda definido, por Deliberação de 17/07/03, no âmbito da pré-selecção. Dada a existência deste, e na medida em que é expectável que, frequentemente, a solicitação de implementação da ORLA e o pedido de activação de pré-selecção ocorram em simultâneo, considerou-se, na Deliberação de 29/04/05, que não será necessário aplicar um período de guarda específico para a ORLA.

Em relação à oportunidade de as beneficiárias poderem analisar a via comercial mais adequada aos seus consumidores e aumentar a sua base de consumidores, uma vez que a imposição às empresas do Grupo PT activas nos mercados retalhistas de acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais e não residenciais da obrigação de disponibilizarem uma ORLA teve lugar a 14/12/04, é expectável que as beneficiárias tenham, entretanto, adaptado as suas estratégias comerciais à implementação da ORLA.

Note-se ainda que a proposta no sentido de a inibição do Grupo PT oferecer ofertas agregando acesso e comunicações ter lugar quando, pelo menos, 50% do número de consumidores pré-seleccionados tivessem activado esta oferta não foi fundamentada. A esse propósito, é de realçar que o número de activações de ORLA considerado no âmbito do requisito em análise, 150.000, foi determinado tomando em conta que as estimativas apresentadas pela PTC poderiam estar subvalorizadas, já que não considerariam as activações associadas ao ADSL, por falta de informação que permitisse estimar esse valor. Reitera-se ainda que a concretização da percentagem proposta é exequível num intervalo de tempo relativamente curto e é compatível com a implementação célere e eficaz da ORLA, não se afigurando que a prossecução desses objectivos exija que o requisito em causa englobe, pelo menos, o número de acessos indirectos dos concorrentes do Grupo PT.

3.4. *Facturação e cobrança*

Se o preço de facturação e cobrança estabelecido pela beneficiária for razoável, o Grupo PT deve solicitar às beneficiárias a facturação e a cobrança de todos os serviços prestados sobre os acessos activados para a ORLA, quer sejam prestados pelo próprio Grupo PT, quer sejam prestados por outras empresas quando sejam facturados e cobrados aos consumidores pelo Grupo PT.

A. Respostas recebidas

- Facturação e cobrança pelo Grupo PT

A Tele2 considerou que uma factura englobando todos os serviços do Grupo PT deveria ser assegurada sempre por vontade do consumidor, impedindo o desrespeito pelo período de guarda da pré-selecção, o qual teria lugar quando o Grupo PT remetesse ao consumidor publicidade, juntamente com a factura dos serviços cuja cobrança não foi solicitada à beneficiária.

A PTC considerou que o SPD e a Deliberação de 29/04/05 (na qual se teria atribuído ao Grupo PT o direito de solicitar às beneficiárias a facturação dos serviços que prestassem) seriam contraditórios. Em qualquer caso, a PTC não concordou com esse requisito, uma vez que esse direito seria transformado numa obrigação com a adopção do SPD e referiu que os concorrentes poderiam propor preços que conduzissem a diferendos, protelando a disponibilização pelo Grupo PT de ofertas retalhistas agregando linha de rede e tráfego.

A OniTelecom e a Sonaecom entenderam que este requisito deveria ser imposto desde o início e ser mantido ininterruptamente, ao contrário do que poderia ser concluído na Deliberação de 21/07/05, onde se estabelece que a solicitação da facturação e da cobrança dos serviços pelo Grupo PT à beneficiária deveria manter-se por um período mínimo de doze meses, salvo cessação da ORLA ou acordo em contrário, e deveria continuar a ser aplicado no âmbito de novos acessos ORLA activados mesmo depois de cumpridos todos os requisitos.

- Razoabilidade do preço de facturação e cobrança

A OniTelecom e a PTC referiram que o ICP-ANACOM deveria esclarecer o sentido e o alcance do conceito de razoabilidade do preço de facturação e cobrança cobrado pelas beneficiárias.

A Sonaecom entendeu que a razoabilidade do preço de facturação e cobrança estabelecido pela beneficiária não deveria ser medida pelos custos de facturação e cobrança do Grupo PT, porque estes dependeriam não da base de clientes de cada operador, dadas as economias de escala.

Nesse contexto, a Sonaecom e a OniTelecom consideraram que o preço de facturação e cobrança cobrado pela beneficiária deveria ser negociado e, em caso de litígio, definido através da resolução de conflitos prevista nos acordos de interligação. Essas entidades entenderam que a proibição de lançamento, pelo Grupo PT, de ofertas retalhistas agregando, num preço único, linha de rede e tráfego deveria manter-se até acordo entre as partes ou até à resolução do litígio.

Para a OniTelecom, deveria ser clarificado se o risco de não cobrança seria suportado pelas beneficiárias ou pelo Grupo PT, opção que defendeu.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

- Facturação e cobrança pelo Grupo PT

Em relação à existência de uma factura que englobe todos os serviços prestados pelo Grupo PT, o ICP-ANACOM esclareceu, em Deliberação de 29/04/05, que a ORLA não assegura a existência de uma factura única, apesar de poder contribuir para a mesma. Do mesmo modo, apesar de se reconhecer que a possibilidade concreta de existência de uma factura única contribuiria para o aumento da concorrência, é de destacar que o ICP-ANACOM, nos termos do quadro regulamentar, não pode impor ao Grupo PT a obrigação de contratar os serviços de facturação e cobrança das beneficiárias e, do mesmo modo, também não existe base legal para a imposição de tal obrigação às empresas sem PMS, assunto este abordado no âmbito das alterações à Proposta de Referência de ORLA. Sem prejuízo, a Deliberação sobre condições associadas à disponibilização, pelo Grupo PT, de ofertas agregando linha de rede e tráfego visa, entre outros objectivos, promover a existência da factura única no maior número possível de casos.

Relativamente à possibilidade de eventuais diferendos relacionados com preços de facturação e cobrança, nos casos em que não cheguem a acordo, as partes podem solicitar a intervenção do ICP-ANACOM, nos termos do artigo 10º da Lei nº 5/2004. Note-se que as partes podem, voluntariamente, recorrer a mecanismos de mediação ou arbitragem numa tentativa de resolução do litígio previamente ao recurso ao ICP-ANACOM. Até que o litígio seja decidido, o Grupo PT não pode proceder ao lançamento de ofertas que agreguem acesso e comunicações, a menos que as restantes condições definidas para tal já se encontrem cumpridas, nomeadamente a existência de 150.000 lacetes ORLA.

Por fim, afigura-se razoável a proposta segundo a qual o Grupo PT deve solicitar que a beneficiária facture e cobre todos os serviços prestados sobre os acessos activados para a ORLA enquanto esta oferta se encontrar activada no lacete em causa e para a beneficiária em causa. Caso contrário, poderiam surgir situações prejudiciais para as condições de concorrência, visto que o Grupo PT poderia cumprir o requisito apenas no momento de lançamento das ofertas comerciais, de modo a poder disponibilizá-las, e, subsequentemente, deixar de solicitar que as beneficiárias facturassem e cobrassem todos os serviços prestados sobre os acessos activados para a ORLA. Assim, se o Grupo PT deixar, em algum momento, de solicitar à beneficiária a facturação e a cobrança dos serviços por si prestados sobre os acessos activados para a ORLA deixará de poder disponibilizar ofertas que agreguem linha de rede e tráfego, independentemente da verificação dos outros requisitos.

- Razoabilidade do preço de facturação e cobrança

Entende-se por razoável um preço relacionado com custos relativamente eficientes. Assim, considera-se que a razoabilidade do preço de facturação e cobrança deve ser aferida através, essencialmente, da relação entre esses preços e os custos incorridos pela beneficiária, não sendo aceitável que os primeiros sejam substancialmente superiores aos segundos. Em caso de litígio entre o Grupo PT e as beneficiárias da ORLA relativamente aos preços de facturação e cobrança praticados por estas, devem as beneficiárias fazer prova ao ICP-ANACOM de que os preços em causa se relacionam com custos relativamente eficientes no âmbito da resolução de litígios prevista no artigo 10º da Lei nº 5/2004.

Quanto ao risco de não cobrança, reitera-se o entendimento da Deliberação de 29/04/05, segundo o qual o risco de cobrança incorrido pela beneficiária na facturação e na cobrança dos

serviços abrangidos na ORLA, com excepção da mensalidade associada à linha telefónica do Grupo PT, deve ser suportado pelo Grupo PT. Nessas situações, a beneficiária deve proceder ao pagamento ao Grupo PT do preço de retalho associado a esses serviços, deduzido dos custos em que venha a incorrer na facturação e na cobrança dos mesmos.

3.5. Fiscalização

A. Respostas recebidas

A Tele2 entendeu que o ICP-ANACOM deveria fiscalizar forma permanente e activamente as ofertas do Grupo PT, por forma a impedir, em tempo útil, o aparecimento de ofertas que incumpram as condições de disponibilização, pelo Grupo PT, de ofertas agregando linha de rede e tráfego. A este propósito, referiu alegadas práticas anti-concorrenciais por parte do Grupo PT no âmbito da pré-selecção e do ADSL.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

A actuação regular do ICP-ANACOM, nos termos dos seus Estatutos, garante a fiscalização e a supervisão do cumprimento da lei e dos regulamentos aplicáveis ao sector das comunicações. Nesse contexto, o ICP-ANACOM toma em consideração as reclamações a si apresentadas, sendo de realçar a importância de as mesmas serem fundamentadas com base em dados factuais que permitam a sua análise objectiva e completa.

3.6. Ofertas comerciais do Grupo PT

A. Respostas recebidas

A SGC considerou que o ICP-ANACOM deveria inibir, por tempo indeterminado, ofertas do Grupo PT que: (i) agreguem linha telefónica e equipamento; (ii) não incluam pagamento de instalação, activação e mensalidade; e (iii) permitam efectuar chamadas apenas através de cartões pré-pagos do Grupo PT, associados à utilização do prefixo 882 (essas ofertas seriam dirigidas, essencialmente, aos imigrantes e as linhas em causa seriam classificadas como postos públicos, apesar de se encontrarem em instalações dos consumidores).

B. Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM não tem conhecimento de práticas desadequadas por parte do Grupo PT alegadas pela SGC, não tendo esta apresentado informação que comprove ou suporte a análise das mesmas. No tocante a isenções indevidas de pagamento de instalação, activação e mensalidade ou à classificação de linhas de assinante como postos públicos, caso se venha a comprovar a existência dessas práticas, o ICP-ANACOM intervirá no domínio das suas competências. No concernente a ofertas que agreguem linha telefónica e equipamento, as mesmas são permitidas desde que compatíveis com os princípios de orientação dos preços para os custos, transparência e não discriminação.

3.7. Outros requisitos

A. Respostas recebidas

Foram propostos requisitos adicionais para que o Grupo PT possa disponibilizar ofertas agregando, num preço único, linha de rede e tráfego:

- (i) transmissão em condições razoáveis à beneficiária de todos os elementos necessários para que o consumidor receba uma factura única [OniTelecom];
- (ii) uma mensalidade ORLA inferior a € [SGC, que referiu que tal seria necessário para viabilizar a concorrência com ofertas agregando, num preço único, linha de rede e tráfego do Grupo PT, já que preservaria as suas margens de negócio];
- (iii) a solicitação expressa pelo consumidor de adesão a ofertas da PTC (em detrimento de uma adesão apenas através da digitação de um código no equipamento terminal) [Vodafone];
- (iv) a restrição de períodos mínimos de permanência em ofertas comerciais da PTC [Vodafone];
- (v) um limite temporal mínimo após a disponibilização da ORLA para a disponibilização, pelo Grupo PT, de ofertas agregando, num preço único, linha de rede e tráfego [PTC, que referiu preferir um limite não superior a três meses, em detrimento do requisito referente ao número mínimo de acessos ORLA activados, já que a percentagem proposta (20%) e o momento do seu alcance não teriam sido fundamentados e o requisito configuraria uma limitação injustificada da iniciativa privada, dado que seria determinado por factores exógenos ao Grupo PT, como estratégias comerciais e de gestão dos seus concorrentes, e Tele2, que defendeu um período não inferior a um ano, que serviria de teste à operacionalização da oferta e permitiria, em particular, que os interesses dos prestadores de serviço de acesso indirecto, fossem defendidos e alegadas falhas da ORALL fossem evitadas];
- (vi) a disponibilização de interligação por capacidade [Sonaecom e OniTelecom, que referiu que tal permitiria aos concorrentes do Grupo PT terem, à semelhança deste, um custo marginal do tráfego nulo];
- (vii) o alargamento da elegibilidade do tráfego no âmbito da pré-selecção [OniTelecom];
- (viii) a aproximação às melhores práticas europeias em preços de interligação e de activação de pré-selecção [OniTelecom];
- (ix) o funcionamento integral dos sistemas de informação necessários à ORLA [Sonaecom];
- (x) o cumprimento dos níveis de serviço definidos para a activação, a modificação e a cessação da ORLA em 95% das ocorrências [Sonaecom e OniTelecom];
- (xi) a fixação de compensações adequadas por atraso na activação da pré-selecção e da ORLA [OniTelecom];
- (xii) a determinação de condições razoáveis de acesso aos serviços especiais da PTC [OniTelecom];
- (xiii) a aplicação de prazos de activação de ofertas do Grupo PT agregando linha de rede e tráfego não inferiores aos prazos de activação de acessos ORLA [OniTelecom, que referiu que tal seria necessário para impedir que o Grupo PT oferecesse no retalho condições mais vantajosas do que as que disponibilizaria a nível grossista]; e

- (xiv) a análise e a validação prévias pelo ICP-ANACOM, com audiência aos interessados, das ofertas da PTC, nomeadamente em termos da compatibilidade com os princípios da não discriminação e da orientação dos preços para os custos [OniTelecom].

B. Entendimento do ICP-ANACOM

O Grupo PT deve enviar à beneficiária os dados de facturação de forma a que os mesmos possam ser directamente utilizados, sem necessidade de quaisquer manipulações, tornando célere e eficiente o processo de facturação. Nesse sentido, é de notar que o envio dos dados necessários à facturação e à cobrança da mensalidade e dos serviços abrangidos já foi abordado no âmbito das alterações à Proposta de Referência de ORLA, tendo sido definido como objectivo de desempenho mensal para o Grupo PT o prazo máximo de dez dias úteis para o envio dos dados em causa à beneficiária.

Sem prejuízo de a mensalidade proposta pela SGC não se encontrar fundamentada, releva-se que tal problemática será analisada em sede de Proposta de Referência de ORLA.

Quanto aos procedimentos de adesão dos consumidores aos serviços disponibilizados pelos prestadores de serviços telefónicos, estes são estabelecidos contratualmente, extravasando essa matéria o âmbito da presente Deliberação.

Já a definição de períodos mínimos de permanência no âmbito de ofertas comerciais da PTC não é, por si só, ilegal. De facto, o que poderia, eventualmente, ser problemático seria a razoabilidade e a proporcionalidade dos períodos a impor. Quando estes sejam analisados pelo ICP-ANACOM, este deverá avaliar a sua adequação, tomando em consideração os interesses dos vários intervenientes no mercado, e deverá também acompanhar a sua aplicação pela PTC.

No que respeita à proposta referente a um limite temporal mínimo após a disponibilização da ORLA para a disponibilização, pelo Grupo PT, de ofertas agregando, num preço único, linha de rede e tráfego, a mesma não se encontra fundamentada, não se identificando motivos para a sua adopção.

Reiteram-se as posições expressas no relatório da consulta sobre os elementos mínimos a constarem na Proposta de Referência de ORLA, segundo as quais: (i) as ofertas pelo Grupo PT que agreguem acesso e comunicações não devem ficar dependentes da implementação da interligação por capacidade¹¹; e (ii) uma eventual alteração dos termos associados à pré-selecção, inclusive no que respeita ao eventual alargamento do tráfego elegível aos serviços não geográficos, em reapreciação no âmbito da especificação aplicável à pré-selecção, deverá reflectir-se nas condições referentes ao processo de implementação da ORLA¹².

Quanto aos níveis dos preços de interligação e de activação de pré-selecção, estas matérias serão analisadas em sede de revisão dos preços de interligação, a ter lugar proximamente.

Os sistemas de informação necessários à ORLA, os níveis de serviço definidos para a activação, a modificação e a cessação da ORLA e as compensações por atraso na activação da pré-selecção e da ORLA foram objecto de análise no âmbito da Proposta de Referência de ORLA. A verificarem-se situações problemáticas, já se encontram previstas penalizações para incumprimentos face aos prazos definidos e, por isso, definir, no âmbito da presente

¹¹ Vide <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=155571>

¹² Vide <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=157990>

Deliberação, sanções adicionais consubstanciaria uma dupla penalização para o Grupo PT, o que se afigura desproporcional e injustificado.

Quanto às condições de acesso aos serviços especiais da PTC, deve notar-se que, nos termos da Deliberação de 14/12/04, foram definidas as seguintes obrigações a impor às empresas do Grupo PT que actuam no mercado de chamadas telefónicas dos serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis num local fixo destinadas a números não geográficos: (i) assegurar a transparência através da publicação dos tarifários, níveis de qualidade de serviço e demais condições da oferta; (ii) não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos; (iii) gestão do plano de numeração de acordo com o estabelecido pelo ICP-ANACOM; (iv) separar contas; e (v) manter sistema de contabilidade analítica.

A proposta segundo a qual os prazos de activação de ofertas do Grupo PT agregando linha de rede e tráfego não deveriam ser inferiores aos prazos de activação de acessos ORLA, não se encontra devidamente fundamentada. Sem prejuízo, as beneficiárias podem solicitar ao Grupo PT a implementação da ORLA em todos os acessos assim que essa oferta lhes seja disponibilizada, o que lhes permitiria disponibilizarem ofertas análogas às do Grupo PT no mesmo espaço de tempo que este.

Por fim, reitera-se o que foi referido no relatório da consulta sobre obrigações na área de mercados retalhistas de banda estreita¹³, segundo o qual o ICP-ANACOM considerou excessivo, desproporcional e desprovido de fundamentação legal impor às empresas do Grupo PT com PMS nos mercados em causa uma obrigação de notificação prévia de alterações das ofertas existentes ou de ofertas novas. Assim, em conformidade com a actuação até à data, o ICP-ANACOM continuará a acompanhar as ofertas retalhistas lançadas pelo Grupo PT, com vista a verificar a sua compatibilidade com o enquadramento regulamentar, nomeadamente no que respeita aos princípios da não discriminação e da orientação dos preços para os custos.

4. Conclusão e proposta de actuação

O ICP-ANACOM reflectirá a apreciação efectuada no presente relatório na Deliberação final sobre as condições associadas à disponibilização, pelo Grupo PT, de ofertas agregando linha de rede e tráfego e procurará desenvolver, quando relevante, a fundamentação apresentada no projecto de decisão.

13

Vide http://www.anacom.pt/streaming/relatorio_consulta_retalhistas29nov2004.pdf?categoryId=120742&contentId=246308&field=ATTACHED_FILE