RELATÓRIO

dos procedimentos de consulta pública e audiência prévia relativo ao projeto de decisão sobre a análise do mercado de comunicações eletrónicas de elevada qualidade num local fixo, nos termos do artigo 8.º da Lei das Comunicações Eletrónicas

ANACOM

2016

– VERSÃO PÚBLICA –

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Índice

1. Enquadramento 1

2. Apreciação na generalidade 2

3. Apreciação na especialidade 9

3.1. Definição do mercado de produto 9

3.2. Definição do mercado geográfico 12

3.2.1. Mercados geográficos de acesso de elevada qualidade 12

Os exemplos da CGD e da SIBS 28

3.2.2. Mercado geográfico de segmentos de trânsito de circuitos alugados 30

3.2.3. Mercado dos circuitos CAM e inter-ilhas 36

3.2.4. Mercado de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais 39

3.3. Mercados sujeitos a regulação *ex-ante* e a avaliação de PMS 43

O mercado de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais 51

3.4. Supressão e imposição de obrigações 57

3.4.1. Supressão das obrigações nas Áreas C e nas Rotas C 58

3.4.2. Obrigações no mercado de acesso de elevada qualidade de baixo débito 63

3.4.3. As Áreas ANC 66

3.4.4. Circuitos CAM e inter-ilhas 71

3.4.4.1. Preços dos circuitos CAM e inter-ilhas 71

3.4.4.2. Economias de escala 80

3.4.4.3. Comparação dos preços dos circuitos CAM e circuitos inter-ilhas 84

3.4.5. Mercado de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais 86

3.4.6. Nova oferta Ethernet 94

3.4.7. Obrigações de não discriminação e de transparência 97

4. Conclusão 100

1. Enquadramento

Por deliberação de 10 de março de 2016, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o sentido provável de decisão (SPD) relativo à definição do mercado de comunicações eletrónicas de elevada qualidade num local fixo – mercado 4 da Recomendação da Comissão Europeia (Comissão) sobre mercados relevantes de 2014[1] – , à avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e à imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares[2].

Foi decidido submeter este SPD a audiência prévia das entidades interessadas, nos termos dos artigos 121.º e 122.º do Código de Procedimento Administrativo, bem como ao procedimento geral de consulta, previsto no artigo 8.º da Lei das Comunicações Eletrónicas – LCE[3], fixando-se, em ambos os casos, o prazo de 30 dias úteis para os interessados se pronunciarem.

Por decisão do Conselho de Administração da ANACOM de 13 de abril de 2016, foi deferido parcialmente, por um período adicional de 5 dias úteis, o pedido de prorrogação do prazo de resposta à audiência prévia e ao procedimento geral de consulta relativo ao projeto de decisão sobre a análise do mercado em apreço.

Este SPD foi igualmente remetido à Autoridade da Concorrência (AdC), para obtenção de parecer nos termos legalmente previstos, tendo esta entidade remetido o seu parecer a 27 de abril de 2016[4].

---

1 Recomendação da Comissão de 9 de outubro de 2014 (2014/710/UE), relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas. Note-se que esta Recomendação teve uma retificação posterior à publicação do SPD, nomeadamente na designação do Mercado 4, passando, assim, a adotar-se a nova designação – mercado de acesso grossista de elevada qualidade num local fixo.

2 Disponível em: http://www.anacom.pt/streaming/mercadoComunicacoes_PMS_marco2016.pdf?contentId=1380869&field=ATTACHED_FILE.

3 Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, e posteriormente alterada pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro, pela Lei n.º 42/2013, de 3 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 35/2014, de 7 de março e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro, pela Lei n.º 42/2013, de 3 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 35/2014, de 7 de março e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 127/2015, de 3 de setembro.

4 Ofício da AdC de 27 de abril de 2016.

Em resposta ao procedimento geral de consulta e audiência prévia foram recebidos, dentro do prazo concedido, os comentários da BICS Portugal, S. A. (BICS)[5], da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO)[6], da NOS – Comunicações, S.A. (NOS)[7], da Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone)[8], da Ar Telecom – Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A. (Ar Telecom)[9] e da Apax[10].

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos "Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM", aprovados por deliberação de 12 de fevereiro de 2004, a ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial[11].

Ainda de acordo com a alínea d) do n.º 3 dos referidos procedimentos de consulta, o presente documento contém referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que reflete o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas e constitui parte integrante da decisão a que respeita. Atendendo ao carácter sintético deste relatório, a sua análise não dispensa a consulta das respostas recebidas.

2. Apreciação na generalidade

A **AdC** considera a metodologia adotada pela ANACOM genericamente adequada ao fim que a mesma prossegue, não se opondo à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem à avaliação de PMS nos mesmos. Considera igualmente adequadas as obrigações regulamentares impostas pela ANACOM às empresas com PMS nos mercados grossistas identificados, entendendo que as mesmas são importantes para a dinâmica concorrencial dos mercados relacionados a jusante.

A **Ar Telecom** refere que, sendo um operador no mercado empresarial, considera fundamental a existência de ofertas grossistas adequadas – referindo-se em especial ao acesso grossista à fibra quer ao nível local quer central, cuja introdução considera muito

---

5 Mensagem de correio eletrónico de 3 de maio de 2016, posteriormente objeto de tradução oficial.

6 Mensagem de correio eletrónico de 5 de maio de 2016.

7 Mensagem de correio eletrónico de 5 de maio de 2016. A NOS respondeu em nome das suas participadas NOS Comunicações, S.A., NOS Açores Comunicações, S.A. e NOS Madeira Comunicações, S.A.

8 Mensagem de correio eletrónico de 5 de maio de 2016.

9 Idem.

10 Ibidem.

11 Ver http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406715#.V07X1SEaFv0.

positiva – que permitam o fornecimento de soluções de elevada qualidade e multi-site em todo o território nacional

A **BICS** expressa a sua consideração e agrado pela análise, que considera detalhada e abrangente, e o seu interesse nas recomendações da ANACOM relativas ao acesso às Estações de Cabos Submarinos (ECS), incidindo os seus comentários exclusivamente sobre esta matéria (incluindo *backhaul*), considerando que a ANACOM deveria ser mais ambiciosa nestes aspectos.

A **Apax** congratula a ANACOM pela consulta pública deste SPD e assinala como aspectos positivos a redução de preços prevista para os circuitos CAM[12] e inter-ilhas e a nova oferta de acesso Ethernet de nível 2 (o que é também considerado como muito positivo e oportuno pela **Ar Telecom**), ainda que alerte para o risco de se inviabilizar o acesso à mesma. De facto, a Apax vê com grande preocupação a proposta de segmentação geográfica do mercado grossista do acesso de elevada qualidade, "*tecnicamente incorreta por não traduzir de forma realista o funcionamento do mercado no retalho*" e que, a seu ver, terá como consequência a inexistência de acesso regulado em fibra ótica a nível nacional, impedindo os operadores sem cobertura nacional de fibra de concorrer em pé de igualdade, dado não terem acesso a ofertas grossistas reguladas de fibra ótica nas áreas ditas C. Neste cenário, a Apax refere que para poderem disputar o mercado esses operadores terão que recorrer a ofertas suportadas em múltiplos meios, com dificuldades operacionais e tempos de implementação muito diferenciados, e/ou com custos muito elevados, resultando em propostas complexas, não eficientes ou mesmo economicamente inviáveis e menos competitivas.

A Apax critica ainda o critério multidimensional concebido pela ANACOM para segmentar geograficamente o mercado, argumentando que ao descartar a existência de poder de mercado substancial nas freguesias onde a quota de mercado da MEO é inferior a 50 por cento a ANACOM prossegue uma abordagem contrária à jurisprudência europeia respeitante ao conceito de posição dominante, onde abundam casos de entidades consideradas dominantes com quotas abaixo de tal limiar.

Realça ainda a Apax a obrigação de acesso e coinstalação nas ECS da MEO para os operadores de consórcios dos cabos submarinos ou seus agentes como uma medida

[12] Circuitos Continente-Açores-Madeira.

benéfica para o funcionamento do mercado.

A **NOS** salienta a incorporação na análise das especificidades dos mercados nacionais, nomeadamente a elevada capilaridade da rede de trânsito do operador histórico, mantendo-se a regulação no mercado de segmentos de trânsito. Contudo, suscita-lhe preocupação o facto de no critério para a definição dos mercados geográficos (Rotas C e NC) se incluir não só a coinstalação em central mas também a simples presença de um PoP na área de central. Esta alteração vem, no entender daquele operador, enfraquecer o papel deste mercado, quebrando o elo de complementaridade existente entre o mercado de segmentos de trânsito e o mercado de acesso de elevada qualidade. E esta alteração agrava-se, no entender da NOS, quando a ANACOM inclui um conjunto de redes elegíveis (e.g. IP Telecom e REN Telecom) para a verificação dos critérios de elegibilidade nas rotas competitivas, as quais apenas servem nichos muito limitados ao nível do mercado adjacente de acessos de elevada qualidade.

Apesar de reconhecer como positiva a evolução para uma unidade geográfica mais granular (freguesia), a NOS considera que são ignorados os efeitos das alterações do ordenamento do território que apresentam movimentos sucessivos de agregação que no seu entender deveriam ser endereçados desde logo.

No tocante ao mercado de acesso, a NOS defende que devem ser excluídos dos critérios de cobertura e presença nas áreas geográficas relevantes, operadores que não apresentem ofertas efetivas de retalho ou grossistas para o mercado em geral.

A NOS considera ainda que a ANACOM apresenta um movimento extemporâneo e baseado em conjeturas na desregulação parcial – por via do levantamento de obrigações de controlo de preços – de áreas que alegadamente apresentam uma tendência para a concorrência (as designadas Áreas ANC). A NOS considera que se trata de um movimento injustificado e precipitado, que irá irremediavelmente conduzir à degradação das condições de concorrência nestes mercados[13].

Ao nível dos mercados dos circuitos CAM e inter-ilhas e dos cabos submarinos

[13] Referindo que em termos práticos, estas opções regulatórias subvertem o objetivo explícito do regulador de suprir a falha de mercado que resulta da impossibilidade dos operadores alternativos disponibilizarem uma oferta competitiva a nível nacional para contratos multi-local, celebrados tipicamente com grandes empresas e com a Administração Pública, pelo que a seu ver é indispensável uma revisão da abordagem a estes mercados.

internacionais, a NOS concorda globalmente com a análise efetuada. No caso dos circuitos CAM e inter-ilhas, a NOS considera a análise realista, sobretudo pela imposição de uma efetiva orientação dos preços para os custos. Sem prejuízo, defende que todas as (ligações entre) ilhas devem estar no âmbito e beneficiar da análise de mercado (referindo-se, em particular, às ilhas do Corvo e das Flores, cujas ligações são propriedade da Fibroglobal[14]). No acesso à capacidade internacional, a NOS concorda com a introdução da obrigação de disponibilização de capacidades até 10 Gbps (que no seu entender devem ser garantidas com interfaces WAN e LAN de modo a endereçar os diferentes meios de transmissão associados a cada cabo – SDH e Ethernet respetivamente) e com a clarificação relativa aos contratos dos consórcios (de que omissões nos contratos dos consórcios sobre a possibilidade de coinstalação não podem ser interpretadas como uma proibição deste serviço).

A **Vodafone** congratula-se com a iniciativa da ANACOM em promover nova consulta pública sobre o mercado de acesso de elevada qualidade. Refere, contudo, em sentido contrário à NOS, que o conteúdo do SPD é insuficiente para alcançar o objetivo inerente à regulação *ex-ante* expressamente consagrado na Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes de 2014, designadamente no que se refere aos utilizadores finais dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Para este OPS, existem aspectos suscetíveis de aperfeiçoamento na análise, nomeadamente os preços dos circuitos CAM e inter-ilhas (que deverão refletir economias de escala) e o serviço de *backhaul* (que exige uma regulação mais perentória sobretudo no plano operacional e comercial).

A Vodafone (i) pronuncia-se também sobre a segmentação geográfica no âmbito da definição do mercado retalhista de produto, criticando sobretudo a consagração das Áreas ANC e (ii) propõe alterações à oferta de referência de circuitos alugados (ORCA) e à oferta de referência de circuitos Ethernet (ORCE).

A **MEO** saúda a circunstância do SPD apontar para um quadro regulatório menos intrusivo (sobretudo quando comparado com o anterior SPD de 2014[15]), mas manifesta a sua preocupação pela abordagem seguida e por algumas propostas de intervenção que

[14] Solicitando a NOS que a posição de monopólio da Fibroglobal nestas ligações seja devidamente avaliada, ao mesmo tempo que as relações comerciais cruzadas, de fornecedor – cliente, entre a MEO e a Fibroglobal, sejam alvo de uma auditoria que assegure que os princípios a elas subjacentes são compatíveis com a prática normal de mercado ou se, pelo contrário, escondem uma estratégia de exclusão da concorrência destas ligações.

[15] Disponível em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1342495#.V1qZ2iFc7Bw.

considera não conciliáveis com o nível de concorrência atual no mercado (dando o exemplo da CGD e da SIBS, clientes atuais da NOS e da Vodafone, que têm uma capilaridade elevada e que foram essencialmente ligados utilizando a rede própria daqueles operadores) e muito menos com o que é possível antecipar a curto prazo, fruto das alterações a nível estrutural, técnico e regulamentar, bem como das importantes evoluções do ponto de vista concorrencial no próprio mercado.

Assim, a MEO contesta as definições de mercado (de produto e geográfico) efetuadas e o nível extremamente baixo de desregulação[16], especialmente pela manutenção da regulação dos segmentos de trânsito[17] e por não ter considerado devidamente a crescente capacidade das redes móveis para fornecer acessos de elevada qualidade.

Ainda segundo a MEO, este baixo nível de desregulação é resultado da aplicação de critérios de segmentação geográfica injustificadamente exigentes e exíguos, nomeadamente resultante da adoção de três critérios cumulativos para definir uma área geográfica como Área C que não encontra paralelo nem precedente na prática regulatória que vem sendo seguida pela ANACOM.

A MEO afirma que há um número significativo de freguesias que os critérios defendidos selecionam como NC mas nas quais a MEO tem quotas de mercado inferiores a 50 por cento (nalguns casos inferiores a 10 por cento), levando ao absurdo de sujeitar a MEO a (potencial) regulação em áreas onde não tem quaisquer acessos comercializados. Nestes termos, a MEO, argumentando que existe uma circularidade entre o exercício de definição de mercado – cujas condições de homogeneidade deveriam tomar em consideração os requisitos subjacentes ao chamado "teste dos três critérios" – e a avaliação de PMS, defende que apenas o critério de presença de redes alternativas reflete adequadamente estes requisitos. No entanto, refere que a cobertura de redes alternativas não é relevante no contexto do segmento empresarial.

[16] A MEO refere que a aplicação dos critérios propostos no SPD resulta na identificação de apenas 48 Áreas C no baixo débito e 64 no alto débito, o que, pela mera leitura dos capítulos disponíveis no SPD sobre as redes de acesso e de transporte em Portugal, é visivelmente desajustado e irreconciliável com a situação concorrencial atual.

[17] Referindo que este mercado não tem reflexo num mercado retalhista, não consta da Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes, nem há nenhum outro país europeu onde sejam regulados estes acessos.

Neste sentido, para a MEO, o ajustamento mínimo, indispensável para permitir reduzir a dimensão das incongruências geradas pelo SPD, é de qualificar como Áreas C aquelas onde se verifica a conjunção de apenas dois dos três critérios apontados pela ANACOM, numa lógica próxima da propugnada para as Áreas ANC.

No que diz respeito à lista de obrigações a impor, a MEO manifesta fortes reservas à proposta de obrigar a empresa a publicar uma nova oferta Ethernet, à regulação do serviço de *backhaul* ou da nova redução dos preços dos circuitos CAM e inter-ilhas, discordando também dos fundamentos invocados para a imposição dos períodos transitórios propostos – a seu ver demasiado alargados – no que toca à supressão de obrigações nos mercados grossistas de elevada qualidade nas Áreas C (baixo e alto débito) e nos mercados de segmentos de trânsito nas (novas) Rotas C, defendendo a sua redução de 12 e 6 meses respetivamente, para, no máximo, 3 meses, propondo a eliminação imediata da obrigação de controlo de preços.

A MEO assinala[18] o que considera ser alguns erros e/ou diferenças na informação de base nalgumas tabelas do SPD, destacando os valores relativos ao volume de acessos retalhistas e grossistas da MEO e dos OPS.

Os comentários da AdC e dos operadores sobre aspectos concretos do SPD serão explanados no capítulo seguinte, relativo à apreciação na especialidade.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista o parecer da **AdC** que reconhece de forma genérica a adequação da metodologia adotada neste SPD.

Também os operadores alternativos (**Ar Telecom**, **BICS**, **Apax**, **NOS** e **Vodafone**) reconheceram várias matérias positivas na abordagem da ANACOM, tanto ao nível da definição dos mercados geográficos, dos preços dos circuitos CAM, bem como da nova oferta Ethernet, salientando alguns aspectos merecedores de maior detalhe ou aperfeiçoamento, nomeadamente a delimitação geográfica dos mercados de acesso de elevada qualidade e dos segmentos de trânsito, o serviço de *backhaul* ou o reflexo de

[18] Em Anexo I à sua pronúncia. No mesmo anexo, MEO afirma não compreender porque é que se permite aos operadores responderem de forma incompleta ao questionário, não informando o débito de alguns dos seus acessos (um elemento essencial) não sendo razoável esse desconhecimento por parte dos operadores.

economias de escala nos preços dos circuitos CAM e inter-ilhas. Refira-se a propósito que algumas destas matérias, como a questão das economias de escala ou a questão da inclusão dos PoP dos operadores em acréscimo às centrais onde se encontram coinstalados no critério de segmentação geográfica do mercado de segmentos de trânsito, já foram ponderados pela ANACOM aquando da elaboração do SPD em análise[19], não se tratando de matérias novas.

A ANACOM regista o reconhecimento pela **MEO** de um quadro regulatório menos intrusivo, embora com diversas reservas específicas significativas nomeadamente quanto à definição dos mercados e à extensão da respetiva regulação, em sentido oposto ao manifestado pelos OPS. A posição da MEO de total discordância em particular quanto à manutenção da regulação especialmente dos segmentos de trânsito de circuitos alugados (incluindo de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais) será analisada em secções posteriores.

Também os aspectos particulares das pronúncias dos restantes operadores serão tidos em conta e analisados em secções autónomas mais adiante.

Sobre os erros e diferenças referidos pela MEO[20], a ANACOM esclarece que não existem erros na análise e agregação dos dados remetidos pelos operadores para o volume de acessos fornecidos, e que as diferenças entre as tabelas referidas pela MEO se devem ao facto de, por um lado, não terem sido consideradas duplas contagens de acessos no mesmo edifício e para o mesmo cliente e, por outro lado, o número de acessos grossistas reportado pela MEO não ter de coincidir com o número de acessos contratados pelos OPS para a revenda de acessos de elevada qualidade (uma vez que podem ser utilizados por estes para outros serviços ou rede própria, por exemplo ligações a BTS).

Face ao exposto, e atendendo à sugestão da MEO, **a ANACOM clarifica na decisão final (através de notas explicativas) a metodologia de apuramento dos dados relativos ao volume de acessos**.

[19] Uma vez que os interessados já se pronunciaram sobre os mesmos na consulta pública e audiência prévia ao SPD de 2014.

[20] Relativamente à referência da MEO à informação incompleta remetida pelos operadores, a ANACOM nota que também a MEO não apresentou, para vários acessos retalhistas, a informação sobre o valor concreto da contenção. Em qualquer caso, a ausência pontual de determinada informação (em particular, no tocante às capacidades ou contenção), numa percentagem muito diminuta de casos, não prejudica a análise efetuada.

3. Apreciação na especialidade

3.1. Definição do mercado de produto

Na sequência da análise apresentada no SPD, entendeu-se que o mercado retalhista de produto inclui todos os acessos de elevada qualidade, i.e., com QoS assegurada, independentemente da simetria e da contenção (desde que reduzida), bem como da tecnologia, diferindo no tocante ao débito (e infraestrutura de suporte), o que justificou a definição de dois mercados de produto:

- Mercado retalhista de acesso de elevada qualidade em local fixo de baixo débito (≤ 24 Mbps), independente da tecnologia, simetria e contenção (até 1:20) – Mercado retalhista de acesso de elevada qualidade de baixo débito.
- Mercado retalhista de acesso de elevada qualidade em local fixo de alto débito (> 24 Mbps), independente da tecnologia, simetria e contenção (até 1:20) – Mercado retalhista de acesso de elevada qualidade de alto débito.

A **AdC**, ainda que considere adequada a metodologia adotada pela ANACOM do ponto de vista da definição do mercado do produto de acesso de elevada qualidade em local fixo, nomeadamente a inclusão de acessos com débitos assimétricos e/ou com alguma contenção, refere que "*poderá ser adequado reforçar a argumentação constante no SPD para justificar a escolha da contenção até 1:20 como limiar do que constituirá um nível reduzido de contenção. Em particular, importa avaliar o limiar de contenção a partir do qual deixa de ser significativa a pressão concorrencial exercida pelos acessos com contenção*."

Refere adicionalmente que seria benéfica "*uma análise às consequências da crescente utilização e disponibilização de soluções integradas de elevada qualidade, incluindo o acesso e transporte de dados (e.g., IP/MPLS, Ethernet), em detrimento da contratação de acessos/circuitos isoladamente*", nomeadamente averiguando se a pressão concorrencial exercida por estas soluções nos segmentos de trânsito de circuitos alugados justifica a sua inclusão na definição de mercados.

A **Apax** toma boa nota da análise efetuada pela ANACOM a respeito das relações de substituibilidade de ofertas suportadas nas diferentes redes, bem como das conclusões da ANACOM quanto à definição do mercado de produto dos mercados grossistas de elevada qualidade (de baixo e de alto débito).

A **NOS** não tem objeções de fundo relativamente à definição do mercado do produto. Sem prejuízo, e em linha com a sugestão da AdC, entende que seria desejável a inclusão de uma fundamentação mais aprofundada sobre a definição de 1:20 como o valor máximo de contenção admissível para a inclusão no mercado bem como sobre a substituibilidade de acessos simétrico e assimétricos.

A **MEO** não contesta as conclusões da ANACOM a propósito da segmentação entre os mercados dos acessos de baixo e alto débito e concorda com as tecnologias de acesso a englobar nestes mercados (respeitando o princípio da neutralidade tecnológica). Mas contesta a aparente falta de coerência entre as conclusões relativas ao mercado de produto e a abordagem regulatória efetivamente seguida pela ANACOM, em particular no mercado dos acessos de baixo débito, onde, no seu entender, a crescente capacidade das redes móveis (designadamente do LTE)[21] não é devidamente avaliada no SPD, nomeadamente no âmbito da análise de segmentação geográfica e avaliação de PMS. Segundo a MEO, este facto contribui para um resultado regulatório que subestima o nível de concorrência (atual e prospetiva) dos mercados em análise.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista a concordância, na generalidade, da AdC e dos operadores, incluindo da MEO, sobre a definição do mercado de produto.

A ANACOM reconhece que poderá ser melhor justificada a escolha do patamar de 1:20 no valor da contenção para efeitos de delimitação do mercado de produto, como proposto pela **AdC** e pela **NOS**.

O limite de 1:20 para a taxa de contenção foi definido com base na experiência associada à prestação do acesso em banda larga através da oferta “Rede ADSL PT”, em que as classes com contenções mais reduzidas (1:10 e 1:20) são utilizadas para prestar serviços com maior qualidade, nomeadamente a micro empresas e a PME. Por exemplo na Holanda, a oferta regulada de acessos de elevada qualidade refere explicitamente que as classes de acesso com contenção de 1:20 (ou inferior) se destinam a clientes empresariais.

[21] Retratada nos parágrafos 2.57, 2.58, 2.70 e 2.71 e nas notas de rodapé 81 e 103 do SPD (que levaram a ANACOM a concluir pela inclusão das tecnologias 3G/4G no mercado de acesso de elevada qualidade).

Por outro lado, o valor de contenção de 1:50 tem sido usado normalmente como referência para o dimensionamento das redes (partilhadas) para o fornecimento de serviços a clientes residenciais e/ou clientes sem especiais requisitos de qualidade[22].

Sobre a questão dos débitos assimétricos suscitada pela NOS, a ANACOM nota que, para além dos considerandos da Comissão sobre a definição do mercado do produto, nomeadamente na página 50 da Nota Explicativa da Recomendação sobre mercados relevantes (doravante Nota Explicativa)[23], teve em conta tanto a crescente procura de clientes empresariais por acessos de alto débito, com maior ênfase na velocidade de *download* (podendo ser, em muitos casos, mais reduzida a velocidade de *upload*), como, do lado da oferta, as próprias características de certas redes de suporte – ponto-multiponto, com menores capacidades no que respeita ao *upload* –, tais como as redes de fibra GPON e as redes híbridas de cabo. Por este motivo, incluíram-se no mercado do produto tanto os acessos simétricos, como os assimétricos.

Relativamente ao comentário da AdC sobre a pressão concorrencial exercida nos segmentos de trânsito de circuitos alugados, é matéria tratada no âmbito da definição dos mercados grossistas, devendo ter-se em conta que aquele mercado é independente do mercado de acesso de elevada qualidade (embora se reconheça que o fornecimento de um acesso de elevada qualidade tem em determinados casos associado um segmento de trânsito). Em qualquer caso, quando se trata de redes de transporte/*core* bidirecionais que agregam o tráfego de múltiplos acessos de elevada qualidade (e dos outros serviços) e que, assim, constituem ligações de muito alto débito, com capacidade dedicada, não é adequado alargar o âmbito do mercado de segmentos de trânsito, tal como realizado para o Mercado 4 (face ao ex-Mercado 6), para incluir acessos com débito não simétrico e/ou (alguma contenção).

Finalmente, face ao comentário da **MEO** sobre a não consideração do LTE, a ANACOM clarifica que considerou na sua análise os acessos suportados em todas as redes, incluindo a LTE, conforme detalhado na secção seguinte (mercados geográficos).

---

22 Ver, por exemplo, decisão da ANACOM em: http://www.anacom.pt/streaming/delib3_10_07.pdf?contentId=526142&field=ATTACHED_FILE.

23 A Recomendação sobre mercados relevantes é acompanhada de uma nota explicativa ("*Explanatory Note*") onde a Comissão procura detalhar a definição dos *supra* referidos mercados como mercados relevantes para efeitos de regulação *ex-ante* (disponível apena em inglês em http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056).

Assim, **a ANACOM vai reforçar a fundamentação para a adoção do limiar de contenção (1:20) para a delimitação do mercado de acesso de elevada qualidade**.

3.2. Definição do mercado geográfico

3.2.1. Mercados geográficos de acesso de elevada qualidade

No SPD adotou-se a freguesia como unidade geográfica de análise e os seguintes subcritérios para definir o mercado geográfico de acesso de elevada qualidade (neste caso, as freguesias C), tanto a nível retalhista como a nível grossista:

- Número de redes alternativas – devem existir, pelo menos, duas redes de dois OPS[24];
- Número de OPS efetivamente presentes – devem existir, pelo menos, dois OPS com acessos instalados/fornecidos; e
- Quota de mercado da MEO – deve ser inferior a 50 por cento.

A **AdC** entende ser genericamente adequada a metodologia adotada no SPD para definição dos mercados geográficos retalhistas e grossistas, nomeadamente que o desenvolvimento de redes de acesso (que não apresentam a mesma estrutura da rede de cobre da MEO) justifica que a unidade geográfica de análise passe a ser definida por referência à freguesia, em vez da área de central da MEO.

Para a **Apax**, a proposta de delimitação do mercado geográfico de acesso de elevada qualidade não é aceitável, não refletindo de forma minimamente realista o funcionamento do mercado – em que há procura de serviços avançados e fiáveis para ligar múltiplos locais e contratados a um único fornecedor –, não sustentando assim uma delimitação infranacional do mercado (ainda que tal possa ser defensável, em teoria e em abstrato, no mercado residencial, de grande consumo, que contrata serviços para um único local)[25].

Na opinião da Apax, é o comportamento da procura que deve ser avaliado na delimitação do mercado relevante, e a circunstância de existirem diversas infraestruturas em

[24] No baixo débito, exige-se um operador com 50% de cobertura da freguesia através de OLL e um outro operador com 50% de cobertura da freguesia através de OLL, de fibra ou de cabo. No alto débito exige-se que haja pelo menos uma rede (exceto cobre) com 50 por cento de cobertura na freguesia, podendo a outra rede ser constituída pela presença de um PoP.

[25] Sem prejuízo, a Apax considera que a freguesia é a unidade mais adequada para a definição dos mercados geográficos, nomeadamente a nível retalhista.

determinadas freguesias e de noutras existir apenas a da MEO não significa que o mercado seja heterogéneo ao longo do território nacional, mas que só a MEO tem capacidade para satisfazer a procura através de rede própria em todo o território nacional (ou, em zonas limitadas, com recurso às redes rurais). Aspecto que, segundo a Apax, a ANACOM reconhece[26], embora retire conclusões opostas (ao considerar mercados infranacionais e a inexistência de uma oferta regulada a nível nacional), o que obrigará os OPS sem infraestrutura nacional a utilizar soluções temporárias e/ou com custos muito elevados, o que se traduz numa desvantagem competitiva[27].

Outro aspecto que merece comentário da Apax é o limiar de 50 por cento de quota de mercado para a segmentação geográfica do mercado, abaixo do qual a ANACOM descarta a existência de PMS. Alega a Apax resultar da jurisprudência que acima de 50 por cento só em circunstâncias excecionais não existirá uma posição dominante e que abaixo desse limiar, mas acima dos 40 por cento, continuam a existir muitos casos de posição dominante (ainda que não haja já tal presunção), e dá exemplos de casos em que empresas com quotas inferiores a 50 por cento foram consideradas como detentoras de posição dominante pelos Tribunais da União Europeia[28]. Para a Apax a independência é o elemento central do conceito de empresa dominante, traduzindo o (baixo) grau de pressão competitiva a que se encontra sujeita: uma empresa em posição dominante não enfrenta uma pressão concorrencial suficientemente eficaz e, nessa medida, goza de um poder de mercado considerável e duradouro.

Finalmente, considera inaceitável que, "*ao arrepio da prática das instituições europeias, a ANACOM permite-se descartar preocupações relacionadas com a existência de uma posição dominante abaixo dos 50%*", definindo um critério "*unicamente para as quotas de mercado acima dos 50%*" sem tem ter em conta outros fatores como as quotas dos rivais ou a sua flutuação. Segundo a Apax, a ANACOM considera erradamente como concorrencial um número elevado de freguesias cuja estrutura de mercado não apresenta

---

[26] No termos do parágrafo 2.127 do SPD onde é referido que "[o] *mercado de retalho para empresas apresenta, de facto, condições consideravelmente divergentes a nível nacional, já que os operadores alternativos não possuem rede em grande parte do território nacional – em grande parte das Áreas NC –, não podendo por isso proporcionar (pelo menos através de fornecimento interno), por exemplo, um serviço integrado a uma grande empresa que possua múltiplos locais, quando alguns se encontram fora dos principais centros urbanos, a não ser com uma solução temporária (de contingência) e/ou com custos muito elevados*".

[27] No fornecimento de serviços integrados a grandes empresas com múltiplos locais.

[28] A Apax apresenta os exemplos dos processos Hoffman-La Roche, British Airways, Carrefour, ABG, Coca-Cola, Rewe e United Brands.

uma dinâmica que indicie um funcionamento normal da concorrência, até porque a MEO é dominante (com quotas estáveis) e o segundo operador é "*bastante menor do que a MEO*".

A Apax conclui defendendo que o critério multidimensional definido pela ANACOM desrespeita a prática das instituições europeias quanto ao conceito de posição dominante que identifica preocupações a partir dos 40 por cento de quota de mercado e refere que caso tivesse sido este o limiar adotado, pelo menos mais 33 freguesias, quer no mercado do baixo débito, quer no mercado do alto débito, teriam sido consideradas Áreas NC, reduzindo para 15 e 31 o número de freguesias consideradas Áreas C, no baixo e no alto débito, respetivamente.

A **Vodafone** salienta as conclusões da ANACOM quanto à existência de condições concorrenciais heterogéneas ao nível do mercado de acesso de elevada qualidade em local fixo, que justificam, para a delimitação geográfica, a utilização da freguesia como unidade geográfica de referência associado ao critério multidimensional definido (com o qual tende a concordar). Segundo este operador, esta delimitação deve ser aferida apenas em função da existência de condições concorrenciais (ou não) em cada uma das freguesias analisadas, tendo em consideração este critério multidimensional.

Contudo, salienta a Vodafone que o dinamismo, a inovação e o desenvolvimento tecnológico no mercado nacional, refletidos na forte expansão das redes, poderá tornar a segmentação preconizada no SPD desatualizada e ineficiente, devendo o regulador permanecer atento aos desenvolvimentos do mercado e supervisionar a dinâmica concorrencial.

Em termos gerais, a **NOS** considera adequada a abordagem adotada no SPD e partilha do entendimento de que a freguesia é uma unidade geográfica conceptualmente mais adequada do que a área de central, mas, a seu ver, algumas particularidades da reconfiguração dos mercados geográficos levantam preocupações sérias sobre a evolução futura da dinâmica competitiva dos mesmos.

Neste sentido, a NOS sugere a alteração dos seguintes aspectos:

a) Deverão ser sempre considerados os limites administrativos prévios à mais recente fusão de freguesias, para se evitar a existência de áreas geográficas

excessivamente extensas e heterogéneas (com tendência para a agregação de freguesias)[29], para melhor defender o mercado destas heterogeneidades.

b) Relativamente à aplicação do primeiro subcritério no mercado de alto débito, a condição de cobertura mínima de 50 por cento da área geográfica deve ser aplicável a pelo menos dois operadores, em consistência com o critério aplicado para o mercado de baixo débito (excluindo-se do leque de operadores elegíveis a Fibroglobal[30]).

   Segundo a NOS, ao assumir-se que a rentabilidade de um acesso decorrente da existência de um PoP é suficiente para endereçar a procura por acessos de elevado débito, estar-se-á a sobrestimar fortemente os incentivos decorrentes da procura de acessos nestas áreas, a qual provém de clientes empresariais de grande dimensão (alguns com presença multi-local) e que, assim, na maioria dos casos, se limita a "*um circuito por freguesia, pelo que o racional económico para o investimento em rede própria é, muitas vezes, inexistente*".

c) O segundo subcritério deverá ser cuidadosamente avaliado, defendendo a exclusão dos operadores que não apresentem ofertas efetivas de retalho ou grossistas para o mercado em geral[31].

   A inclusão destas empresas no âmbito da análise deste subcritério enviesa, no entender da NOS, as conclusões sobre a efetiva competitividade das respetivas áreas geográficas, na medida em que os operadores apenas terão afinal como alternativa real a oferta da MEO nessas áreas. A NOS refere que a supressão da regulação nesses casos pode levar, por falta de alternativa, ao aumento dos preços e ao encerramento do mercado.

Para a NOS, as opções tomadas (incluindo neste âmbito) subvertem o objetivo do regulador de suprir a falha de mercado resultante da incapacidade dos operadores

---

[29] A NOS refere que após a última reordenação, foram criadas novas freguesias com vastas áreas, as quais são substancialmente superiores às correspondentes áreas cobertas por central e incluem, nalguns casos, áreas de competitividade bastante heterogénea (e.g. Samora Correia, Grândola ou Tavira).

[30] Na medida em que apresenta uma oferta que não é utilizável pelo mercado, conforme já defendido pela NOS à ANACOM (cf. Anexo 1 da sua pronúncia).

[31] Dado que operadores como a IP Telecom e a REN Telecom dispõem de redes com uma forte capilaridade, mas têm presença muito limitada no mercado de acesso, resumindo-se a sua oferta à resposta a necessidades circunstanciais de empresas do mesmo grupo ou do mesmo setor. Adicionalmente, refere que tem solicitado o fornecimento de circuitos de acesso a estes operadores, mas a resposta tem sido negativa.

alternativos disponibilizarem uma oferta competitiva a nível nacional para contratos multi-local, celebrados tipicamente com grandes empresas e Administração Pública, pelo que considera indispensável a revisão desta abordagem regulatória.

Já a **MEO**, em sentido totalmente oposto à NOS, considera que os critérios de segmentação geográfica utilizados pela ANACOM são demasiado exigentes, subestimando a concorrência atual e prospetiva que a MEO enfrenta nestes mercados, o que leva a um nível extremamente baixo de desregulação para os dois mercados de acesso de elevada qualidade.

A MEO defende existir uma dualidade na abordagem da ANACOM, da qual resulta uma divergência entre princípios regulamentares essenciais[32] e a concretização prática da segmentação. Com efeito, partindo de uma manifestação de intenção em adotar como critério para identificação das áreas "*o alcance das redes (de acesso) e da oferta dos OPS, ou seja, a presença geral de múltiplas infraestruturas e ofertas alternativas*"[33], a ANACOM de seguida operacionaliza um critério que se afasta consideravelmente daquele princípio e que se revela muitíssimo mais exigente e restritivo. Para mais, requerendo a conjunção de três condições[34] que, no entender da MEO, não são aptas para refletir as condições de concorrência de uma área, o que não tem paralelo nem precedente na prática regulatória da ANACOM e é surpreendente, se comparada com a posição assumida na recente análise aos Mercados 3a e 3b.

Neste contexto, a MEO não aceita a justificação da ANACOM suportada numa alegada posição da Comissão, de que a existência de infraestruturas alternativas por si só pode não garantir a concorrência efetiva no mercado[35], referenciando documentos da Comissão que veiculam posição diversa nomeadamente:

---

[32] Desde logo nos parágrafos 2.6 e 2.7 do SPD.

[33] Conforme parágrafo 2.114 e em linha com o disposto no parágrafo 2.76 do SPD no qual, citando a Nota Explicativa da Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes de 2014, a ANACOM indica como fator motivador da diferenciação geográfica a existência de uma ou de várias infraestruturas em concorrência conforme as áreas, tese retomada e replicada nos parágrafos 2.126 e 2.127, nos quais refere que a delimitação dos mercados subnacionais teve na melhor conta o alcance das redes (do operador histórico e dos operadores alternativos).

[34] Critério "*multidimensional, que engloba cumulativamente, para além do número de redes alternativas, o número de OPS efetivamente presentes (i.e. com acessos comercializados) e a quota de mercado da MEO para caraterizar uma unidade geográfica relevante em termos concorrenciais (Área C ou Área NC)*".

[35] Quanto à garantia de concorrência efetiva, a MEO defende que a eleição de um mercado para regulação ex-ante não é a inexistência de concorrência efetiva nesse mercado (estando esse sujeito à Lei da Concorrência).

a) A Recomendação sobre NRA (2010/572/EU) onde é referido que *"(…) as ARN poderão abster-se de impor o acesso desagregado ao lacete de fibra em zonas geográficas onde é provável que a presença de várias infraestruturas alternativas, como as redes FTTH e/ou o cabo, em combinação com ofertas de acesso competitivas (…), conduza a uma concorrência efetiva a jusante*".

b) A Exposição de Motivos – onde se refere (i) a atenção a dar à circunstância de a atividade do operador com potencial PMS ser restringida numas áreas e não noutras[36]; (b) que as ARN devem identificar os concorrentes do operador com potencial PMS e a sua área de oferta[37]; (c) especificamente no que diz respeito ao mercado grossista de acessos de elevada qualidade, destaca a abrangência da rede dos OPS, i.e., a presença de infraestrutura alternativa próximo de locais empresariais[38].

Para a MEO, nos termos do quadro regulamentar em vigor, o fundamento para eleger um mercado para regulação *ex-ante* não é a inexistência de concorrência efetiva nesse mercado[39].

A questão relevante é, segundo a MEO, a identificação de condições de concorrência suficientemente homogéneas (e distintas das áreas vizinhas), distinguindo entre subáreas que serão sujeitas a regulação e outras que ficarão libertas dessa regulação, fundamentada nos critérios estabelecidos no 'teste dos três critérios'[40]. Não é, assim, no entender da MEO, primordial apurar, pelo menos nesta fase de definição do mercado geográfico, se existe uma empresa dominante nesse mercado, uma vez que a existência de dominância, sendo uma condição necessária, não é uma condição suficiente para regular um mercado.

---

36 Sendo que essa pressão concorrencial pode resultar quer de graus variáveis de concorrência intra-plataforma, quer da presença de plataformas alternativas – Secção 2.5, relativa à definição de mercados geográficos relevantes.

37 Devendo considerar não só os concorrentes atuais, mas também os potenciais concorrentes que podem entrar no mercado, aliás, conforme citado no parágrafo 2.81 do SPD.

38 Página 52 da Exposição de Motivos.

39 Segundo a MEO a maioria dos mercados onde não existe concorrência efetiva ou onde uma empresa tem uma posição de domínio está sujeita apenas ao Direito da Concorrência.

40 A MEO alega que há várias passagens no SPD que denotam o reconhecimento pela ANACOM de uma associação entre a definição dos mercados geográficos e o teste dos três critérios (e.g. parágrafos 4.15 e 5.44).

Contudo, segundo a MEO, as Áreas C não foram definidas por aplicação daquele teste, estando mais próxima de uma avaliação de PMS, procedendo a ANACOM a uma análise circular, suportando-se nomeadamente nas quotas de mercado e em critérios acessórios (como o número de OPS com acessos comercializados) em duas fases da análise, que deveriam ser distintas. Alegando que a própria ANACOM reconhece a inexistência de barreiras à entrada no mercado e que com os segundo e terceiro critérios pretende garantir que já se verificou a entrada efetiva de pelo menos dois OPS no mercado e que a MEO não detém uma posição dominante[41], este operador afirma não alcançar o sentido do exercício realizado pela ANACOM.

A MEO sustenta que uma análise aos resultados alcançados pela ANACOM nesse exercício permite demonstrar que os critérios avançados não são adequados (sendo restritivos) para a segmentação geográfica no Mercado 4, nomeadamente porque o número de freguesias concorrenciais é exíguo (48 freguesias no baixo débito e 64 freguesias no alto débito, correspondendo apenas a, respetivamente, 12 por cento e 17 por cento dos acessos da MEO nestes mercados), não representando a situação concorrencial no território nacional e, por outro lado, há um número significativo de freguesias NC, mas nas quais a MEO tem quotas de mercado inferiores a 50 por cento, e mesmo a 10 por cento, ou seja, muito abaixo do limiar que a Comissão considera como não sendo passível de suscitar questões de dominância.

Para a MEO esta situação é falaciosa e conduz a um resultado extremo em que é sujeita a regulação mesmo em áreas onde não tem quaisquer acessos comercializados, mesmo na presença de redes alternativas (i.e., estando já derrubadas as barreiras à entrada) e com um outro operador já com acessos comercializados, não aceitando a MEO o argumento de que "*a qualquer momento – e dado o reduzido nível de oferta – a MEO pode passar a deter uma quota importante nas freguesias em causa*".

A MEO considera que a sua sujeição a regulação nestas situações, e a consequente imposição de obrigações, não respeita um conjunto significativo de princípios e regras legais, sendo que a proposta da ANACOM:

[41] Parágrafos 2.117, 2.121 e 2.122 do SPD.

a) Traduz-se num exercício de "regulação sob condição", que é incompatível com o quadro regulatório aplicável, contendendo com os princípios da proporcionalidade, da adequação e da previsibilidade, constantes do artigo 55.º da LCE.

b) Não é uma prática legítima, nomeadamente porque não visa endereçar um qualquer problema competitivo que, de facto, não existe (em todas) essas zonas, sendo assim, também nesta perspetiva, violador dos mais elementares princípios que norteiam a atividade de definição e regulação de mercados.

c) Viola o princípio de que as obrigações impostas não podem originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade, previsto no artigo 55.º da LCE, nomeadamente porque cria um constrangimento sobre uma entidade, a MEO, que é injustificado e que cria uma vantagem competitiva para os seus concorrentes.

d) Viola o princípio de que a regulação deve incentivar o investimento eficiente em infraestruturas, constante do artigo 5.º, n.º 5, da LCE, uma vez que retira qualquer tipo de incentivo à MEO para investir nessas zonas.

Assim, a MEO considera que apenas o primeiro subcritério reflete adequadamente os requisitos subjacentes ao 'teste dos três critérios', sendo aquele que em tese a ANACOM também admite como decisivo. Neste contexto, a MEO assinala desconhecer o fundamento para que a tecnologia LTE tenha sido incluída no âmbito do mercado de produto, mas depois abandonada na fase de segmentação do mercado geográfico. Por outro lado, considera que o requisito da cobertura mínima, em número de alojamentos familiares, pode ser compreensível num mercado de grande consumo, mas não é transponível nem adequado para o segmento empresarial, cujas necessidades não têm um caráter de continuidade geográfica e podem ser satisfeitas por construção caso a caso (e.g., por recurso à ORAC e ORAP), até porque é suficientemente proveitoso para justificar estender a rede a partir de um PoP presente na freguesia, independentemente da cobertura assegurada nessa área[42]. Por último, a MEO considera que não há razão para impor, no mercado de baixo débito, que uma das redes tenha que ser suportada na ORALL, devendo antes considerar-se a existência de quaisquer duas redes sobre infraestrutura própria, aplicando-se o princípio da neutralidade tecnológica.

[42] Este entendimento é, segundo a MEO, expresso pela própria ANACOM no parágrafo 2.104 do SPD, embora por referência apenas ao alto débito.

A MEO considera que o segundo subcritério não é relevante para a aferição de barreiras persistentes à entrada, sendo inadequado até para avaliar o grau de poder de mercado. Com efeito, no entender da MEO, se existe rede instalada tal significa que em qualquer momento podem ser prestados serviços nela suportados, sem custos relevantes, pelo que quaisquer barreiras que pudessem ter existido já foram superadas[43].

Em suma, para a MEO, a identificação das áreas geográficas suscetíveis de regulação *ex-ante* deve ter em conta (apenas) a presença de redes de outros operadores, e não a quantificação das respetivas coberturas, não importando por isso avaliar a situação concreta da procura e oferta de acessos. A presença de operadores com infraestruturas alternativas significa, no entender da MEO, que as barreiras à entrada já foram transpostas, nomeadamente os elevados custos fixos/afundados, e que não há falhas de mercado estruturais que tenham de ser endereçadas através da imposição de regulação *ex-ante*.

Face ao exposto, a MEO apresenta uma proposta alternativa para a caracterização de uma unidade geográfica como concorrencial (Área C *versus* Área NC), com base no critério da presença de redes alternativas (pelo menos duas) e com os seguintes ajustamentos:

a) A rede LTE deve ser contabilizada como rede elegível, para além das redes de cabo, de fibra e de cobre.

b) Deve considerar-se como rede presente na freguesia, para contabilização do número de redes, a presença de um PoP, sem necessidade de satisfazer um qualquer limiar de cobertura.

c) Para os acessos de baixo débito, deve eliminar-se a restrição de que uma das redes seja suportada em OLL.

d) Para os acessos de alto débito, deve eliminar-se a restrição de que uma das redes/PoP seja em fibra.

Com o critério que propõe a MEO estima[44] um acréscimo nas Áreas C, no mercado de baixo débito, até 245 freguesias (representando um acréscimo de 41 pontos percentuais

[43] E em cerca de 1.000 freguesias não há qualquer acesso, pelo que a exigência de dois operadores é desajustada da realidade.

[44] Suportada num modelo desenvolvido pela Mckinsey, baseado em informação detalhada da MEO (coberturas, parques), informação de *Competitive Intelligence*, informação estatística de mercado e dados do INE, entre outros elementos. O Anexo II da pronúncia da MEO contém uma descrição mais pormenorizada deste modelo.

em termos dos acessos da MEO) e, no mercado de alto débito, até 514 freguesias adicionais (mais 54 pontos percentuais em termos de acessos da MEO). A MEO estima que o impacto dos ajustamentos por si propostos ao critério "presença de rede", que acresce a este, seja ainda mais significativo (ver ponto 69 da pronúncia da MEO), com muito mais centenas de freguesias a desregular.

Admitindo porém que a sua proposta possa não ser acolhida na totalidade, a MEO considera como ajustamento mínimo indispensável, a conjunção de apenas duas das três condições (em vez das três), para qualificar as áreas como C, numa lógica próxima da subjacente às Áreas ANC, referidas em secção posterior. Este é, no seu entender, o compromisso mínimo e indispensável para a redução de incongruências que resultam da aplicação do critério proposto no SPD e libertar de regulação um conjunto de áreas onde, indubitavelmente, esta não tem fundamento.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista que a **AdC**, a **Vodafone** e a **NOS** consideram correta, na generalidade, a definição dos mercados geográficos, bem como a utilização da freguesia como unidade geográfica de referência.

Relativamente aos comentários da **Apax**, releve-se que o mercado de elevada qualidade endereça a procura de toda e qualquer empresa, independentemente da sua dimensão e do número de locais a ligar, e não se restringe, como a Apax alega, ao conjunto das (grandes) empresas que procuram serviços avançados e fiáveis para ligar múltiplos locais e contratados a um único fornecedor.

Com efeito, o Questionário de 2015[45] recolheu informação sobre a procura efetiva de acessos a nível nacional, dados esses utilizados na análise e na definição do mercado geográfico.

Em suma, a ANACOM teve em conta quer a oferta quer a procura reais, que evidenciaram caraterísticas heterogéneas no território, resultando na necessária definição de mercados

[45] Informação solicitada pela ANACOM, e utilizada no SPD, relativa ao final do 1.º semestre de 2015 sobre a prestação de todos os serviços de acesso de elevada qualidade tanto a nível grossista como retalhista, através da submissão de um questionário aos operadores e prestadores destes serviços.

geográficos autónomos, a qual foi reconhecida e bem acolhida pela AdC e pelos operadores, com exceção da Apax e, com argumentos exatamente opostos, da MEO.

De facto, existindo várias redes em efetiva concorrência em determinadas áreas geográficas e não noutras, é perfeitamente natural que se justifique a imposição de obrigações regulamentares *ex-ante* naquelas e não noutras.

Adicionalmente, destaca-se que o próprio critério multidimensional inclui um subcritério fundamentalmente associado à procura de acessos que é efetivamente satisfeita pelas empresas e que reflete o nível de concorrência do mercado – a quota de mercado.

Quanto aos comentários da Apax relativos ao subcritério da quota de mercado, a ANACOM salienta novamente que, nas suas análises e atuação, tem tido sempre em máxima conta os critérios definidos pela Comissão, nomeadamente nas Linhas de Orientação, para avaliação de posição dominante no mercado, considerando sempre que "*quotas de mercado muito elevadas – superiores a 50 por cento – constituem, por si só, salvo em circunstâncias excecionais, prova da existência de uma posição dominante*".

Contudo, este subcritério não foi o único tido em conta, dado que a ANACOM pretende aferir cabalmente se existe concorrência efetiva em determinadas áreas geográficas, mesmo em situações em que a quota da MEO seja inferior 50 por cento. Considerou, por isso, adicionalmente dois subcritérios que, quando verificados cumulativamente, permitem afirmar com elevado grau de confiança que existe concorrência nos mercados geográficos nas Áreas C e não existe concorrência nas restantes áreas (Áreas NC) – esta matéria será analisada em detalhe mais abaixo.

Sobre os comentários da **NOS**, a ANACOM nota que a unidade geográfica relevante adotada corresponde ao limite administrativo oficial ao nível da freguesia, na versão mais recente à data do SPD – a Carta Administrativa Oficial de Portugal de 2014 (doravante CAOP 2014), que resulta das alterações ocorridas no continente, decorrentes da reorganização administrativa do território ocorridas em 2013, expressa na Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro[46].

[46] E posterior declaração de retificação n.º 19/2013, de 28 de março, assim como das alterações expressas na Lei n.º 61/2012, de 5 de dezembro respeitante à fixação dos limites territoriais entre os municípios de Faro e Loulé e na Lei n.º 56/2012 de 8 de novembro respeitante à reorganização administrativa de Lisboa. Foram corrigidas as designações de 5 freguesias, de acordo com a Lei n.º 11-A/2013.

Neste contexto, e a bem da estabilidade da fronteira dos mercados geográficos e da previsibilidade regulatória, a ANACOM entende dever manter este referencial (CAOP 2014) no horizonte temporal da presente análise, não lhe competindo quaisquer considerações sobre a extensão das unidades administrativas definidas pelo Estado português.

No âmbito do segundo subcritério, a sugestão da NOS de exclusão de operadores como a IP Telecom e a REN Telecom não colhe, uma vez que de acordo com o Questionário de 2015, estes dois OPS estão presentes em 57 freguesias no alto débito (e em 220 freguesias no baixo débito), disponibilizando ambas mais de 500 acessos retalhistas e grossistas, não podendo ser ignorados[47]. Sem conceder, a não inclusão das redes da REN Telecom e da IP Telecom teria um impacto inexpressivo no número de freguesias nas Áreas C e ANC (no baixo débito não teria qualquer impacto e no alto débito seria excluída 1 freguesia nas Áreas C e excluídas 7 freguesias nas Áreas ANC).

Já a Fibroglobal, ainda que não forneça diretamente acessos de elevada qualidade (como a DSTelecom), tem uma rede de acesso em fibra, que pode ser utilizada como suporte na oferta daqueles acessos, não podendo assim, ser desconsiderada no contexto desta avaliação devido ao primeiro subcritério. Aliás, tanto a Fibroglobal como a DSTelecom fornecem fibra escura (acesso passivo à fibra).

Relativamente à consideração de um limiar mínimo de cobertura por freguesia na definição do primeiro subcritério, a que a **NOS** e a **MEO** aludem nas suas pronúncias, embora com objetivos contrários, a ANACOM entende que é adequada a sua definição. Com efeito, o limiar mínimo de cobertura de 50 por cento (por um dado operador) justifica-se, dado que permite a esse operador presente em metade (ou mais) de uma dada freguesia a possibilidade, e até o incentivo, de oferecer acessos de elevada qualidade em toda a freguesia sem que tenha custos acrescidos significativos face ao investimento já realizado na implantação de rede nessa freguesia.

Para o baixo débito, e dada a sua relevância como suporte das ofertas dos OPS, também se considera – aliás, exige-se – a cobertura (em mais de 50 por cento da freguesia) de pelo

[47] Com efeito, uma simples procura no portal BASE, que disponibiliza informação sobre todos os contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage), permite verificar que, por exemplo, a então Refer Telecom (agora IP Telecom), fornece os mais variados serviços a clientes empresariais distintos.

menos um operador com OLL – ver **Tabela 2** da análise, até porque não seria rentável para os OPS estenderem a sua rede de acesso em fibra para fornecer este tipo de acessos.

Contudo, já existirá um incentivo relevante para endereçar clientes que procuram acessos de alto débito, sendo neste caso rentável para um OPS estender a sua fibra para outros locais dentro da freguesia, nomeadamente a partir de um PoP próprio. Neste contexto, não se partilha do entendimento da NOS relativamente à alegada sobrevalorização deste incentivo, uma vez que há fornecimento de acessos de alto débito retalhistas e grossistas (com rede própria dos OPS ou recorrendo a outros OPS) em 801 freguesias, fornecendo a NOS aquele tipo de acessos em **[IIC] [FIC]** dessas freguesias. E em **[IIC] [FIC]** destas, a NOS só tem cobertura com PoP próprio, nos termos do subcritério, i.e. não tem cobertura (superior a 50 por cento da freguesia) de fibra ou cabo coaxial. Contudo, fornece nestas freguesias cerca de 23 por cento de todos os seus acessos de alto débito de elevada qualidade.

Em suma, este é um subcritério razoável que se adequa a ambos os mercados (de alto e baixo débito com a especificidade referida).

Em termos gerais, na definição do mercado geográfico, e como reconhecido pela **MEO**, a ANACOM tem como principal preocupação averiguar se existem áreas geográficas com condições efetivamente concorrenciais semelhantes ou suficientemente homogéneas, mas distintas das condições de concorrência noutras áreas geográficas, e não especificamente a existência de PMS (através de uma análise de PMS) ou a suscetibilidade de regulação *ex-ante* (através da aplicação do 'teste dos três critérios'), as quais se realizam numa fase posterior da análise de mercado.

Neste contexto, não pode ser atendida a referência da MEO à própria Recomendação sobre mercados relevantes, pois esse ponto específico referenciado por este operador diz respeito não à definição dos mercados geográficos, mas sim à imposição de obrigações de acesso à fibra a operadores com PMS. Aliás, a ANACOM apresenta, na análise de mercados, esta mesma referência na secção relativa precisamente à imposição de obrigações, fundamentando a não imposição de uma obrigação específica em determinada área geográfica (nas Áreas ANC).

Quanto às explicações da Comissão (na Nota Explicativa), que a MEO refere parcialmente, a ANACOM também as teve globalmente na melhor conta, nomeadamente que "*Account*

has to be taken of the scope of the potential SMP operator's network and whether that potential SMP operator acts uniformly across its network area or whether it faces appreciably different conditions of competition to a degree that its activities are constrained in some areas but not in others". Com efeito, ainda que, como a MEO refere, não seja primordial verificar se existe uma empresa dominante num mercado (geográfico), de facto a MEO é o operador com PMS no mercado de (segmentos terminais de) circuitos alugados a nível nacional – desde a primeira análise de mercados em 2005 – e o único operador com uma rede ubíqua, presente em todo o território, e o que a ANACOM deve avaliar é se existem áreas onde essa dominância já não existe ou foi fortemente restringida pelos operadores alternativos.

Neste contexto, e ainda segundo a Comissão, "*The exact criteria to be taken into account when assessing the homogeneity of competitive conditions in different geographic areas may vary depending on the market(s) in question but are based on the same competition law principles to be applied for any geographic market delineation. This means that NRAs should look at the number and size of potential competitors, distribution of market shares, price differences or variation in prices across geographies, and other related competitive aspects, which may result from relevant competitive variations between geographic areas (nature of demand, differences in commercial offers, marketing strategies etc.)*"

Assim, a ANACOM definiu um critério robusto que considera diversas dimensões da concorrência e que permite identificar claramente quais as áreas geográficas homogéneas em que, inquestionavelmente, existe concorrência, por contraponto às restantes áreas em que tal não se verifica.

Em Portugal, e tal como referido na Nota Explicativa da Comissão, o investimento em infraestruturas alternativas não é homogéneo na totalidade do território e, tal como noutros países, existem várias infraestruturas em concorrência em determinadas áreas do território, geralmente em áreas urbanas, enquanto noutras áreas existe apenas uma rede, pelo que a ANACOM incorporou esta dimensão através do primeiro subcritério.

Adicionalmente, e em linha com o que a LCE prevê, a ANACOM considerou a *"(…) variedade de condições existentes, no que se refere à concorrência e aos consumidores, nas diferentes áreas geográficas*", nomeadamente no segundo subcritério.

A ANACOM integrou ainda um subcritério (o da quota de mercado da MEO) que evidenciasse provas estruturais e comportamentais adicionais de homogeneidade/ similaridade nas condições concorrenciais, aliás em linha com o que propõe a Comissão.

Em suma, a ANACOM considera que o critério tem que ser multidimensional (constituído pelos três subcritérios), precisamente porque cada uma das dimensões é necessária mas não suficiente, autonomamente (como bem afirma a MEO), para se poder concluir quanto à existência de mercados geográficos distintos, nomeadamente mercados que já não serão regulados, como os mercados de acesso nas Áreas C.

Assim, tendo a ANACOM seguido escrupulosamente todos os princípios regulamentares e legais, tanto comunitários como nacionais, são inaceitáveis os argumentos da MEO defendendo a suposta ilegalidade da abordagem do regulador.

Ora, o espírito da lei e do quadro regulatório aponta para uma abordagem não discriminatória (para qualquer operador) e que incentive o investimento eficiente em todo o território e por qualquer entidade que queira estar no mercado.

Ainda neste contexto, uma nota relativa ao comentário da MEO de que não aceita que a simples existência de infraestruturas alternativas não seja suficiente para garantir a concorrência efetiva no mercado: a existência de uma rede pode não ser condição suficiente para garantir efetivamente acessos retalhistas de forma abrangente. Veja-se, por exemplo, o caso da Apax que tem uma cobertura relevante de DOCSIS3.0 (rede híbrida de cabo) mas cuja presença no mercado de acessos de elevada qualidade é suportada sobretudo na rede (de fibra) da OniTelecom. Deste modo, ainda que a cobertura de rede seja um fator a ter em conta, o mesmo não pode ser visto de forma isolada.

Também não é aceitável o argumento da MEO de que o critério não é adequado porque o número de freguesias nas Áreas C é exíguo, não representando a situação concorrencial nacional[48]. Por um lado, porque não há, à partida, um número objetivo que se possa avançar como sendo o limiar razoável/adequado para retratar a concorrência neste mercado (ou, genericamente, em qualquer mercado), uma vez que o valor absoluto, em si

[48] E porque em determinadas Áreas NC a sua quota de mercado é muito reduzida – este argumento será tratado na subsecção seguinte.

mesmo, não é o ponto de partida da metodologia, mas o ponto de chegada, após a aplicação do critério multidimensional.

Por outro lado, o número de freguesias nunca poderia refletir em abstrato a realidade do mercado a nível nacional, uma vez que é precisamente nas Áreas C que a situação concorrencial é substancialmente diferente das restantes, o que resulta na segmentação geográfica do mercado. Caso o mercado geográfico fosse de âmbito nacional, como parece sugerir a MEO, não existiria qualquer freguesia desregulada, uma vez que a quota de mercado da MEO é de aproximadamente 63 por cento no alto débito e de 68 por cento no baixo débito no mercado nacional (acessos totais – ver **Tabela 7** da análise).

No que respeita à infraestrutura LTE, o argumento da MEO não colhe, dado que aquela infraestrutura não foi excluída da definição do mercado geográfico, pelo contrário, foram considerados: (i) os acessos de elevada qualidade sobre LTE fornecidos pelos operadores (tendo em conta a neutralidade tecnológica) no âmbito do segundo e terceiro subcritérios e (ii) os PoP em BTS ligados em fibra, para aferição da cobertura de redes (primeiro subcritério), no caso do alto débito.

Contudo, tendo em conta que a rede "rádio" não permite uma oferta massiva de acessos de elevada qualidade, não foi considerada, na avaliação do primeiro subcritério, como uma rede de acesso alternativa que cobrisse pelo menos 50 por cento da freguesia (ainda que, como referido acima, os PoP em BTS ligados em fibra, incluindo os que integram a LTE, tenham sido considerados). De facto, a rede LTE não garante uma concorrência efetiva neste mercado de acessos de elevada qualidade, constituindo suporte a um número limitado e pontual deste tipo de acessos.

Face ao exposto, a proposta de critério apresentada pela MEO não é aceitável por se basear apenas numa única dimensão – a existência de duas quaisquer redes, incluindo a LTE –, sendo até de exigência inferior ao primeiro subcritério definido pela ANACOM (nomeadamente com exigências ao nível da cobertura).

Conforme salientado pela ANACOM, a definição (da fronteira) dos mercados geográficos deve ser suportada num critério sólido.

Em conclusão, **face aos comentários dos operadores, a ANACOM entende dever manter o disposto no SPD sobre a definição dos mercados geográficos de acesso**.

Os exemplos da CGD e da SIBS

Segundo a **MEO**, as suas considerações ganham especial significado quando enquadradas com os casos da Caixa Geral de Depósitos (CGD) e da SIBS que, em 2015, passaram a ser fornecidas pela NOS e pela Vodafone, respetivamente, e que importa analisar em detalhe, por serem dois dos maiores e geograficamente mais dispersos clientes empresariais em Portugal, implicando, necessariamente, que estes dois operadores possuam, cada um, a sua própria rede de acesso com abrangência nacional e capacidade de prestar serviços de acesso de elevada qualidade virtualmente em qualquer ponto do país (dependendo apenas de forma residual das ofertas grossistas de acesso da MEO no âmbito deste mercado).

A MEO considera que a ANACOM não retira as devidas ilações destes factos, já que os resultados da análise da ANACOM não se coadunam com o verdadeiro nível de concorrência, revelado pelos dois casos paradigmáticos. A MEO não aceita que, em ambos os casos, cerca de 85 por cento dos locais destes clientes estejam em áreas onde, segundo o SPD, se justifica a regulação da MEO, quando nestes locais há concorrência real, baseada em preços agressivos, de pelo menos estes dois operadores alternativos (NOS e Vodafone).

Neste contexto, a MEO pergunta se "*as Áreas aqui em causa verificam o «teste dos três critérios» que deveria estar subjacente à sua qualificação como mercado relevante para efeitos da imposição de regulação ex-ante?*". Mas nem é necessário invocar este teste, porque o próprio teste de dominância é elucidativo, questionando assim a MEO "*se existe alguma empresa, nomeadamente a MEO, com PMS, i.e., com capacidade para agir de forma independente relativamente aos restantes agentes do mercado*". Para a MEO, as respostas só podem ser negativas[49].

Em conclusão, a MEO considera que estes exemplos demonstram (empiricamente) que os critérios de segmentação geográfica no SPD são demasiado restritivos e conduzem à subestimação das Áreas C (criando falsos positivos), o que deve ser revisto pela ANACOM

[49] À luz destes casos, a MEO considera não terem significado as preocupações da ANACOM (e.g. no parágrafo 5.73 do SPD), quanto aos alegados incentivos da MEO, enquanto empresa com PMS e verticalmente integrada, para a recusa de fornecimento grossista e a cobrança de preços excessivos, o que restringiria severamente a concorrência nos mercados a jusante.

na decisão final por forma a compatibilizar as suas conclusões com o nível de concorrência que efetivamente se observa no mercado.

Entendimento da ANACOM

Como já referido, as quotas de mercado da **MEO** a nível nacional e especialmente nas Áreas NC permanecem a um nível elevado, sinal da sua dominância e da sua capacidade para atuar em qualquer local (para prestar qualquer serviço) apenas com recurso à sua ubíqua rede.

Ora, tal não acontece com os operadores alternativos, reconhecendo a própria MEO que, mesmo nestes dois casos, que considera representativos, os OPS têm ainda que recorrer à sua oferta grossista para o fornecimento de uma parte dos acessos locais em causa. Ou seja, se não existisse oferta grossista regulada (da MEO) estes operadores não teriam, com grande probabilidade, vencido os concursos da CGD e da SIBS, que tinham como requisito um único fornecedor de serviços (incluindo de acessos de elevada qualidade) que, obviamente, cobrisse todos os locais.

A ANACOM reconhece o desenvolvimento da concorrência em certas áreas e rotas, suportada num investimento crescente em rede própria dos OPS. Mas este investimento ainda não cobre, muito menos de forma relevante (nomeadamente em fibra ótica), uma parte significativa do território nacional. Nestas áreas, não há possibilidade de concorrência.

É precisamente por esta razão que a regulação se deve manter nos mercados de acesso de elevada qualidade (nas Áreas NC), para poder permitir aos OPS endereçar nomeadamente uma franja importante do mercado de retalho, o que foi conseguido nestes e noutros casos.

Muitas vezes os operadores que pretendem entrar num nicho de mercado onde não têm notoriedade, angariam clientes chave – como a CGD ou a SIBS –, podendo ter pontualmente rendibilidades (mais) reduzidas e incluir soluções não tão eficientes ou favoráveis em termos de custos, para assim criar a notoriedade, a confiança e a segurança necessária para atrair novos clientes. Note-se que até há relativamente pouco tempo a Vodafone praticamente não tinha expressão no segmento empresarial fixo e a então ZON também não tinha expressão neste mercado de acessos de elevada qualidade.

Na mesma linha, note-se que determinados concursos públicos desta natureza envolvem circunstâncias específicas e volumes de acessos que podem justificar o investimento em áreas onde os OPS não têm atualmente rede, sendo que custos de investimento acrescidos em determinadas áreas podem ser compensados pela prestação do serviço noutras, o que não é possível efetuar, com rentabilidade, para a generalidade dos casos ou concursos. Deste modo, não se pode generalizar sobre a definição de mercados geográficos a partir de casos particulares, como concursos específicos ganhos pelos OPS.

Finalmente, por se reconhecer esta evolução no mercado, definiram-se as Áreas ANC onde não foi imposta à MEO uma das obrigações mais intrusivas: o controlo dos preços (orientados aos custos).

Em conclusão, **os comentários não são de molde a alterar o disposto no SPD sobre a definição dos mercados geográficos de acesso**.

3.2.2. Mercado geográfico de segmentos de trânsito de circuitos alugados

Foram definidos os seguintes mercados geográficos de segmentos de trânsito de circuitos alugados:

- Rotas entre centrais locais da MEO nas quais existem pelo menos dois operadores alternativos com pontos de presença na área de central (coinstalados ou na área coberta pela central), denominadas Rotas C (e constituídas pelas ligações entre 404 centrais da MEO)[50].
- Restantes rotas, denominadas de Rotas NC, incluindo-se neste conjunto todas as rotas em que pelo menos uma das centrais locais que constitui o ponto extremo não pertença ao conjunto das 404 centrais acima definidas[51].

A **AdC** considera devidamente fundamentada a segmentação geográfica do mercado dos segmentos de trânsito de circuitos alugados, concordando com a ponderação de todos os pontos de presença dos operadores e não apenas daqueles que estão localizados nas centrais locais da MEO (através da coinstalação).

[50] Com exceção das rotas que coincidam com troços CAM ou inter-ilhas. Nas 404 centrais estão incluídas as centrais de trânsito das Picoas e Batalha.

[51] Incluindo as rotas entre as centrais identificadas supra, mas que coincidam com troços CAM ou inter-ilhas.

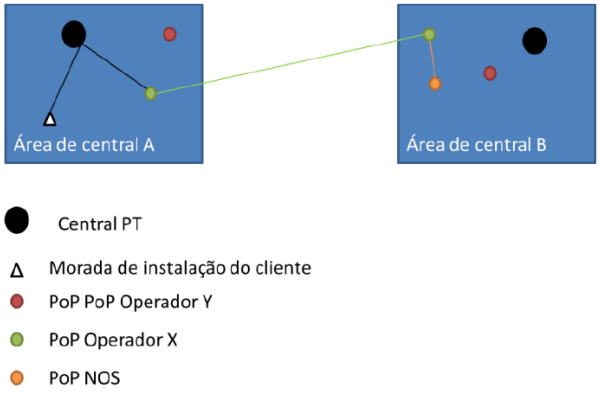
No que diz respeito aos critérios utilizados na segmentação das rotas concorrenciais e não concorrenciais nos mercados grossistas analisados, realça a AdC que estes têm por referência a pressão concorrencial exercida sobre a MEO.

A **Vodafone** salienta o dinamismo, a inovação e o desenvolvimento tecnológico que caracterizam o setor das comunicações eletrónicas a nível nacional, o qual se tem refletido na expansão significativa de infraestruturas de rede, e que poderá tornar a segmentação que consta do SPD desatualizada e ineficiente.

A **Apax** toma boa nota da definição geográfica deste mercado grossista tal como resulta do SPD.

Já a **NOS** contesta que a ANACOM continue a não considerar (tal como no SPD de 2014) a forte complementaridade existente entre o mercado de segmentos de trânsito e o mercado de acessos de elevada qualidade e, consequentemente, os efeitos que a desregulação terá neste mercado e, em particular, no parque de circuitos alugados atualmente instalado.

A NOS volta a apresentar o exemplo ilustrativo de uma hipotética Rota NC e a arquitetura de rede de acesso adjacente, mostrando que em determinadas situações, apesar das alterações apresentadas ao nível da unidade geográfica do mercado de acesso, continua a existir uma duplicação de custos no "prolongamento local" (estando dependente da oferta da MEO), resultando numa perda de competitividade da oferta da NOS ao cliente final e num reforço da posição de mercado da MEO:



A NOS volta a referir que, na maioria destas situações, é muito provável que os OPS presentes nas áreas de central que cumprem os critérios para a definição das Rotas C

sejam a REN Telecom e a IP Telecom, que detêm uma presença residual no mercado, e que não têm como objetivo desenvolver redes de acesso alternativas à da MEO, o que significa que a opção por ofertas grossistas de(stes) OPS presentes nestas áreas não é, na prática, uma opção real.

Finalmente, a NOS alerta para o facto de os mercados de segmentos de trânsito se destinarem a responder a necessidades de diferentes segmentos empresariais e que apresentam uma densidade e dimensão bastante reduzida, em particular quando comparada com os mercados de grande consumo, pelo que a opção de construção de acessos locais pelos OPS nestas áreas (na sua maioria não competitivas), em complemento dos segmentos de trânsito, não se afigura como uma alternativa económica e financeiramente viável.

A NOS solicita, assim, que seja revista a definição do mercado geográfico de segmentos de trânsito, revertendo para a anterior definição, sob pena de se verificar um grave retrocesso competitivo no mercado adjacente de acesso. A manterem-se os presentes critérios, a NOS defende deverem ser acompanhados de um critério adicional relativo à cobertura mínima de 50 por cento da freguesia onde se encontra(m) instalado(s) o(s) PoP do(s) OPS, atendendo à forte complementaridade existente entre o mercado de trânsito e o mercado de acessos de elevada qualidade.

Por seu turno, a **MEO**, mantém fortes reservas sobre a inclusão dos segmentos de trânsito de circuitos alugados na presente análise, tendo poucas afinidades com o Mercado 4 e extravasando os limites deste mercado conforme definido na Recomendação sobre mercados relevantes de 2014 – um mercado de acesso. Adicionalmente, refere que os segmentos de trânsito são introduzidos, no SPD, como um (sub)mercado sem correspondência direta num mercado retalhista[52] – servindo para satisfazer a procura dos operadores para utilização própria –, devendo a definição de mercados suscetíveis de regulação *ex-ante* partir de uma adequada caraterização do mercado retalhista, dado que visa-se mitigar ou eliminar falhas de concorrência nos mercados de retalho.

No entender da MEO, a ANACOM procura defender que alguns produtos grossistas podem

[52] Segundo a MEO, assumido pela ANACOM pelo parágrafo 3.9 do SPD, em que refere que "*os segmentos de trânsito de circuitos alugados* (…) *não têm correspondência, só por si, num produto retalhista de elevada qualidade*".

não ter uma correspondência direta no mercado retalhista[53] e que a procura de serviços grossistas resulta não só da procura dos serviços de retalho, como também da procura de operadores para utilização própria, pelo que a definição do mercado do produto grossista não segue estritamente a do mercado retalhista.

A MEO não concorda com tal argumento, defendendo que não é esse o espírito – nem a letra – da Nota Explicativa da Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes de 2014, de acordo com a qual o Mercado 4 é constituído pelos *inputs* necessários para fornecer no retalho acessos de elevada qualidade a clientes empresariais. A MEO defende que é manifesto que os circuitos de trânsito não constituem este tipo de *input*.

Para a MEO, acresce ainda que o âmbito do mercado de segmentos de trânsito definido no SPD, incluindo apenas circuitos alugados suportados exclusivamente em fibra ótica, é diverso daquele que é considerado no Mercado 4 da Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes.

Em suma, a MEO considera artificial a inclusão dos segmentos de trânsito de circuitos alugados na presente análise, "*corrompendo o âmbito do Mercado 4*", a qual constitui um erro metodológico grave, coloca em causa a definição do mercado relevante e "*inquina os resultados alcançados pela ANACOM, nomeadamente ao nível da regulação deste mercado*". Para a correção deste problema metodológico a MEO propõe a análise ao mercado grossista dos segmentos de trânsito de circuitos alugados de forma autónoma.

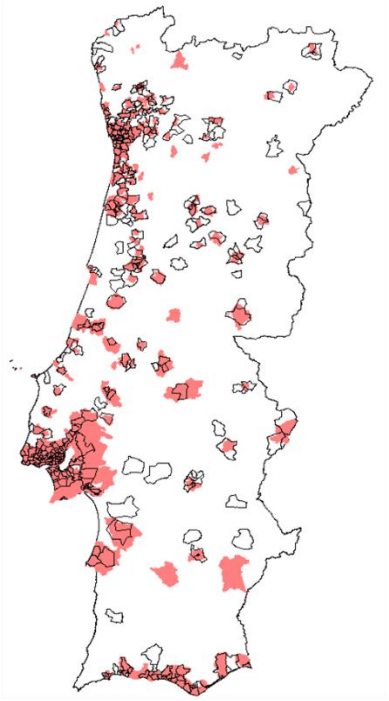
Entendimento da ANACOM

Como é sabido, quanto mais os operadores investem em rede própria e em PoP próprios, i.e. sem necessidade de recorrer à coinstalação nas centrais da MEO, tendencialmente maior será o nível de concorrência sustentável e, consequentemente, menor será a necessidade de regulação *ex-ante* no mercado de segmentos de trânsito de circuitos alugados – a qual existe desde a primeira análise de mercados em 2005. A abordagem da ANACOM afasta-se assim de uma análise exclusivamente da coinstalação, por forma a incorporar e valorizar o investimento próprio dos OPS, uma vez que uma grande parte da rede dos operadores concorrentes da MEO está ligada a PoP próprios (não coinstalados) ou de terceiros (que não a MEO).

[53] Nas páginas 67 e 68 do SPD e, mais precisamente, no parágrafo 3.3.

Neste contexto, e uma vez que existem operadores (nomeadamente os referenciados pela **NOS**) que podem não garantir uma oferta grossista concorrente à MEO, mantém-se a exigência do critério do número mínimo de duas redes de transporte alternativas (dois PoP em fibra de dois OPS) numa dada área de central (incluindo coinstalados) para considerar essa área como extremo de uma Rota C. Releve-se neste contexto que em mais de metade do total destas áreas de central (402) há 3 ou mais OPS presentes com PoP (ver **Tabela 8**), superando assim este limiar mínimo e garantido robustez às conclusões da definição do mercado geográfico em causa.

Não se reconhece como válido o argumento da NOS de que a ANACOM não considera que existe uma forte complementaridade entre o mercado de segmentos de trânsito e o mercado de acessos de elevada qualidade. De facto, ainda que implicitamente, essa complementaridade pode ser aferida através do seguinte mapa, onde se representam as freguesias C e ANC (no baixo e no alto débito) e as áreas de central extremo das Rotas C. Verifica-se que a maior parte das Rotas C corresponde à ligação entre áreas de central localizadas em freguesias C e ANC, e vice-versa:



Área de Central extremo de Rota C

Freguesias C e ANC (baixo e alto débito)

Assim, e tendo em conta que as áreas cobertas pelos extremos das Rotas C e as Áreas C e ANC *grosso modo* coincidem, a duplicação de custos no prolongamento local, alegada

pela NOS, tem muito pouca probabilidade de ocorrer, ainda que em algumas freguesias a NOS possa não ser um dos operadores com rede. Em qualquer caso, na maior parte do território nacional, nas Áreas NC (que incluem as Áreas ANC) mantém-se a oferta regulada.

O mercado de segmentos de trânsito de circuitos alugados não foi agora introduzido nem a questão da (aparente) ausência de ligação com o mercado retalhista é nova, como a MEO parece alegar. Com efeito, (esta não ligação e) este mercado existe desde 2005 em Portugal – aliás, listado na Recomendação sobre mercados relevantes de 2003 – e tem sido regulado desde então, tendo-se iniciado a sua desregulação parcial em 2010, através da definição dos mercados geográficos nas Rotas C (concorrenciais), processo que continua na presente análise. Assinala-se que, a Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes prevê, no n.º 2 e no considerando (25), que as ARN podem justificar a intervenção reguladora *ex-ante* ao nível grossista desde que o 'teste dos três critérios' seja positivo nas circunstâncias nacionais existentes. Foi exatamente isso que se efetuou no presente caso.

Da avaliação realizada, resulta um mercado geográfico de segmentos de trânsito nas Rotas C com um âmbito muito mais alargado do que o atualmente em vigor, abrangendo quase quatro vezes mais áreas de central do que na situação atual. Obviamente que este maior âmbito do mercado de "rotas concorrenciais" decorre dos continuados investimentos dos OPS em rede de transporte (em fibra), mas que, tal como no caso dos mercados de (rede de) acesso, ainda não cobre todo o território nacional, sobretudo em determinadas rotas (como entre o Continente e as Regiões Autónomas e entre estas).

Neste contexto, e uma vez que se verificou o cumprimento do 'teste dos três critérios', nas Rotas NC, a ANACOM não pode deixar de concluir pela manutenção da necessidade de regulação do mercado dos segmentos de trânsito. Regulação aliás que a própria MEO reconhece dever manter-se no caso dos circuitos CAM que, recorde-se, são eles próprios segmentos de trânsito de circuitos alugados e que, tal como os segmentos no continente (e dentro das próprias ilhas), também têm a mesma relação indireta com o mercado retalhista.

De facto, nas áreas de central da MEO extremo das Rotas C encontra-se a maioria dos PoP (em fibra) dos OPS, mais concretamente, cerca de 90 por cento dos mais de quatro mil PoP. Já nas Rotas NC, a MEO continua a ser, na maioria dos casos, o único detentor de infraestrutura própria nos respetivos extremos, sendo que em cerca de 1.100 das áreas

de central da MEO (cerca de 76 por cento do total das áreas de central extremo das Rotas NC) não existe qualquer PoP de qualquer operador alternativo. Não é assim razoável defender que, apenas por já não constar da Recomendação sobre mercados relevantes desde 2007, o mercado de segmentos de trânsito não deve ser considerado relevante para efeitos de regulação *ex-ante* (e, no caso presente, é apenas nas rotas não concorrenciais).

Adicionalmente, o mercado de segmentos de trânsito sempre foi considerado autónomo do mercado de segmentos terminais (agora mercado de acesso, com âmbito mais alargado), se bem que complementar. Esta complementaridade mantém-se, mas também a autonomia, pelo que não colhe nem a argumentação da MEO nem a argumentação da NOS, cuja proposta (de introdução de um subcritério relativo à cobertura mínima de rede em 50 por cento) levaria no limite à necessidade de "fundir" os dois mercados.

Assim, **entende a ANACOM dever manter a definição (autónoma) dos mercados geográficos de segmentos de trânsito de circuitos alugados**.

3.2.3. Mercado dos circuitos CAM e inter-ilhas

Definiu-se um único mercado geográfico dos circuitos CAM e inter-ilhas, que engloba:

- Os circuitos CAM.
- Os circuitos inter-ilhas no anel da MEO (na RAA).
- Os circuitos inter-ilhas no anel da Fibroglobal (na RAA).
- Os circuitos Madeira-Porto Santo (RAM).

A **AdC** considera devidamente fundamentada no SPD a integração dos circuitos CAM e inter-ilhas em mercados geográficos distintos.

A **NOS** concorda globalmente com a análise geográfica efetuada.

A **MEO**, ainda que reconheça que a infraestrutura de suporte a estes circuitos não tem, à partida, condições de ser replicada individualmente por iniciativa privada autónoma de um OPS, volta a salientar que desde a participação da MEO nos consórcios internacionais que permitiram a ligação Açores-Madeira-Continente, têm surgido inúmeras oportunidades

para os operadores concorrentes se associarem a outros consórcios[54] para assegurarem estas ligações domésticas próprias[55].

Relativamente ao novo cabo EllaLink, a MEO refere a notícia, de 22 de abril, que o Governo Regional da Madeira vai candidatar-se a financiamento europeu para a construção de um segmento de ligação desse cabo ao Funchal, o que permitirá, segundo o Governo da RAM, não depender exclusivamente da MEO para a ligação desta Região ao Continente. Segundo a MEO, este cabo disponibilizará uma capacidade superior a 30 Tbps (com um custo unitário por Mbps muitíssimo inferior ao suportado pela MEO com os troços domésticos do Atlantis-2 e do Columbus-III)[56], e tem previstos pontos de amarração na Guiana Francesa, Cabo Verde, Ilhas Canárias e Madeira (Funchal), permitindo aos operadores nacionais adquirir capacidade entre o Continente e a RAM.

A MEO recorda que o cabo submarino entre os Açores e a Madeira, da exclusiva propriedade da MEO, foi construído em 2003 sem qualquer recurso a financiamentos públicos, que apenas incidiram nas ligações domésticas da MEO no Columbus-III e no Atlantis-2, mas representando apenas 25 por cento do investimento total realizado até à data no anel CAM e inter-ilhas, (notando que estes subsídios públicos não são contabilizados no seu Sistema de Contabilidade Analítica). Acrescenta a MEO que é a entidade responsável pelos custos de operação e manutenção (O&M) da parte submersa dos sistemas de cabos submarinos e das estações de amarração (ECS), não beneficiando de qualquer apoio ou financiamento público para o efeito. Segundo a MEO, daqui resulta que as barreiras à entrada neste mercado não são intransponíveis, e os outros operadores nacionais não investem pelo facto de o recurso à infraestrutura da MEO ser, desde sempre, economicamente mais vantajoso face a outras opções alternativas, como seja o investimento na construção de um sistema submarino em consórcio. Opção que foi (por si) seguida num passado recente e está atualmente disponível para operadores alternativos,

---

54 Nomeadamente em 2010 com o sistema submarino GLO-1 (que passou próximo da RAM e do Continente, ainda que não tenha qualquer ponto de amarração no território nacional) e com o consórcio do ACE (sistema submarino que liga a Europa à África do Sul e do qual a Orange faz parte), existindo atualmente uma nova oportunidade de os OPS nacionais se associarem ao consórcio formado pela Telebras e pela Islalink para a construção do cabo submarino EllaLink.

55 Refere ainda que, em Espanha, os operadores alternativos à Telefónica aproveitaram a constituição de consórcios internacionais para assegurarem a sua passagem pelas Canárias (e.g. a Vodafone Espanha no WACS e a Canalink no ACE, consórcios constituídos respetivamente em 2009 e 2010 e cabos que entraram serviço em 2012, e em 2010 a Canalink e a Alcatel-Lucent lançaram um cabo submarino entre o continente espanhol e as Canárias – e ligando várias ilhas do arquipélago entre si e que foi, inclusivamente, ligado a Marrocos posteriormente – que entrou ao serviço em setembro de 2011).

56 E que beneficiará de apoios públicos da UE e do Estado Brasileiro.

pelo que não deve a MEO ser prejudicada pela decisão de não investimento por parte de outros.

Com este argumento, a MEO entende refutar a conclusão da ANACOM de que a MEO "*é a monopolista natural, única detentora de infraestrutura de suporte a qualquer serviço de comunicações eletrónicas nas respetivas ligações, que não tem, à partida, condições de ser replicada por iniciativa privada*".

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista a concordância da **AdC** e da **NOS** com a análise geográfica efetuada.

Relativamente aos argumentos da **MEO** sobre a possibilidade de os OPS terem tido oportunidade de investir, em consórcio, em infraestruturas submarinas ou vir a fazê-lo, a ANACOM entende que este mercado (tal como qualquer outro) é definido com base na situação real, nomeadamente nas decisões efetivas de investimento, e não com base nas possibilidades de investimento não concretizadas ou que poderão não se concretizar. Por outro lado, não deixa a MEO, contudo, de reconhecer que este tipo de infraestrutura de suporte a estes circuitos "*não tem, à partida, condições de ser replicada individualmente por iniciativa privada autónoma de um OPS*" – reconhecendo, assim, implicitamente que subsistem barreiras à entrada pelos operadores individualmente.

Como a MEO bem sabe, o investimento neste tipo de infraestrutura nem sempre é "aberto", ou seja, nem sempre um qualquer operador, mesmo querendo, consegue ter posição num consórcio por variadíssimas razões, como por exemplo, a capacidade de acesso a financiamentos públicos nacionais ou comunitários, a experiência neste tipo de investimentos e as infraestruturas existentes que podem ser otimizadas neste tipo de investimento (e.g., ECS).

Mesmo no que respeita ao novo cabo EllaLink, e no caso de o Governo Regional da Madeira conseguir o financiamento público necessário, não é expectável que antes de 2018[57] esteja em funcionamento, pelo que nessa altura será devidamente ponderada essa realidade, e a sua eventual alternativa aos circuitos CAM da MEO, em sede de nova análise de mercado.

[57] Ver, por exemplo, https://www.publico.pt/ciencia/noticia/madeira-quer-investir-20-milhoes-de-euros-num-cabo-de-fibra-optica-submarino-1729857.

Neste sentido, **mantém-se a análise desenvolvida no SPD quanto à definição do mercado dos circuitos CAM e inter-ilhas**.

3.2.4. Mercado de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais

Definiram-se três mercados geográficos de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais como as ligações que terminam em cada uma das ECS:

- Mercado dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais que amarram na ECS da MEO em Carcavelos.
- Mercado dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais que amarram na ECS da MEO em Sesimbra.
- Mercado dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais que amarram na ECS da TATA no Seixal.

A **AdC** considera devidamente fundamentada no SPD a integração dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais que amarram em diferentes ECS em mercados geográficos distintos.

A **BICS** concorda, na generalidade, com as conclusões da ANACOM relativamente à definição do mercado.

A BICS sugere adicionalmente que a ANACOM inclua também na decisão final o caso particular **[IIC]** **[FIC]** e, na sua opinião, este serviço específico de *backhaul* pode vir a tornar-se uma potencial barreira ao acesso à capacidade internacional a partir de instalações localizadas em território português.

A **NOS** concorda globalmente com a análise geográfica efetuada pelo regulador.

A **Vodafone** defende que os circuitos de *backhaul* são relevantes e necessários para que os operadores que têm capacidade contratada nos cabos submarinos possam transportá-la até aos pontos de presença de que disponham em qualquer parte do território nacional, isto é, são essenciais para que esses operadores possam aceder ao território nacional, o que assume especial importância no caso da Vodafone Portugal, que, fazendo parte de um

operador mundial de comunicações, pode assumir no seio do grupo um papel de relevo na canalização do tráfego internacional, beneficiando também a economia nacional.

A **MEO** reitera que os circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais não integram o mercado nacional de segmentos de trânsito, já que:

a) Os únicos clientes são os operadores internacionais (ou seus agentes) que participaram nos respetivos consórcios de cabos submarinos que amarram nas ECS.

b) Não obstante o *backhaul* estar no território continental, todos os circuitos são contratados à MEO exclusivamente entre as ECS e a Telvent, sendo prolongados por terceiros, a partir daí, para o estrangeiro, i.e. funcionalmente são circuitos internacionais[58,59].

c) Existem rotas alternativas à contratação do *backhaul* nas ECS em Portugal, designadamente, i) a contratação de *backhaul* numa das ECS espalhadas pelo mundo fora onde o respetivo cabo amarra ou, no caso do serviço oferecido pela MEO, ii) a contratação do serviço de interconexão de cabos na mesma ECS ou entre as ECS de Sesimbra e de Carcavelos para os OPS (partes dos consórcios) que desejem prolongar diretamente a capacidade de uns cabos para outros, sendo que estes OPS tomam a cada momento a opção que consideram economicamente mais vantajosa.

d) Não constituem um serviço necessário para que os OPS concorram e repliquem a nível nacional as ofertas de retalho da MEO, não identificando qualquer problema concorrencial ou falha de mercado que seja necessário resolver, seja do ponto de vista retalhista ou grossista (na relação com os demais operadores nacionais).

Trata-se, segundo a MEO, do serviço de *backhaul* que é oferecido no âmbito do mercado (internacional) de capacidades internacionais e que não pode ser regulado.

---

58 Circuitos estes que são ou podem ser constituídos por uma combinação de diversas componentes (e.g. sistemas de cabos submarinos, interconexão nas ECS, *backhaul*, ligações internas nos PoP, ligações entre uma dada ECS e a fronteira do país onde essa ECS se localiza, ligações transfronteiriças e, inclusive, lacetes locais).

59 No caso da British Telecom, o *backhaul* faz parte de um serviço que se designa de "International Facilities Access (IFA)", que nada tem a ver com os circuitos nacionais: "*IFA provides connectivity between UK based Frontier Stations and a UK based Point of Handover*".

Por outro lado, a MEO discorda da fundamentação da ANACOM suportada no ponto 4.2.2.3 da Nota Explicativa da Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes de 2014[60] (parágrafo 3.136 do SPD), uma vez que a Comissão refere-se sim ao *backhaul* da rede móvel[61], que corresponde às ligações às estações de base e não aos circuitos para acesso a cabos submarinos, o que é percetível com a leitura integral do texto da Comissão[62] (e em nenhum ponto da Nota Explicativa é sequer mencionado o acesso a ECS).

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista a concordância da **AdC** e de todos os operadores, com exceção da MEO, com a definição do mercado geográfico.

No que respeita às ligações diretas entre cabos submarinos internacionais (*cross-connects* nas ECS) referidos pela **BICS**, a ANACOM salienta que estas ligações não fazem parte do mercado nacional por não incluírem troços em território nacional fora das ECS, fazendo apenas parte do negócio entre membros dos consórcios dos cabos submarinos internacionais, o que não é sujeito a regulação *ex-ante* (caso contrário, a ANACOM não estaria a promover a concorrência no *backhaul* nacional, mas a regular um mercado transnacional[63]).

Em qualquer caso, a MEO pode autorizar a utilização de *cross-connects* por parte dos operadores coinstalados (i) entre diferentes cabos submarinos, desde que o operador coinstalado seja membro dos respetivos consórcios ou tenha contrato com um membro

[60] "(…) *does, not, however, exclude the possibility for NRA's to identify specific competitive problems on the basis of national circumstances and define a separate market for passive access to backhaul infrastructure provided it meets the three criteria test*".

[61] Os OPS móveis necessitam crescentemente de acesso a infraestruturas fixas passivas (incluindo condutas e fibra escura) para implementarem soluções de *mobile backhaul*.

[62] "(…) *For instance mobile operators increasingly need access to fixed passive infrastructures (i.e. civil engineering including ducts and dark fibre) to develop mobile backhaul solutions in order to offload increasingly data-intensive services from their respective mobile networks. Moreover, regulated backhaul (outside the market for access to fixed networks) could also help to facilitate the extension of the network of competitors to enable the use of LLU and to improve more operational access to independent FTTx networks in remote areas* (…) *NRAs may however consider and analyse whether the provision of wholesale leased lines or equivalent inputs in the wholesale high-quality market is able to provide, for instance in remote areas, a connection to mobile stations and between the collocated equipment and the accessing operator's core network.*
As a result, it does not appear, a priori, necessary to include a new market for passive access to backhaul infrastructures in the list of markets susceptible to ex ante regulation. This does, not, however, (…).

[63] Cuja regulação está sujeita ao procedimento previsto no n.º 5 do artigo 59.º da LCE e do n.º 4 do artigo 15.º da Diretiva 2002/21/CE (Diretiva-Quadro).

dos consórcios ou (ii) entre diferentes operadores ligados a um mesmo cabo submarino. Essa autorização da MEO deve ser feita de forma transparente e não discriminatória, e caso o operador esteja autorizado para tal no âmbito dos C&MA do(s) consórcio(s)[64].

O argumento da **MEO** de que os circuitos de *backhaul* não integram o mercado nacional de segmentos de trânsito não colhe, uma vez que está em causa o acesso à componente nacional destes circuitos, sendo que, quer do ponto de vista técnico quer económico, à saída das ECS os circuitos (de *backhaul*) são iguais a qualquer circuito alugado fornecido noutro sítio do território nacional e devem ser assim igualmente tratados. Efetivamente, o *backhaul* é uma componente de um sistema de cabos submarinos que assume relevância específica e exclusivamente num determinado mercado nacional, não procedendo o argumento da MEO de que o carácter globalmente internacional de tal sistema elimina a autonomia de diversas componentes.

As especificidades relacionadas com o acesso aos cabos submarinos internacionais, nomeadamente em termos de avaliação de PMS e de imposição de obrigações, são tratadas em secção autónoma.

A ANACOM entende que o exemplo que a MEO deu da *Bristish Telecom* não se aplica à situação portuguesa, uma vez que neste caso apenas não se regulou o *backhaul* e a coinstalação nas ECS porque esta coinstalação era uma prática comercial corrente e, por isso, existia concorrência no fornecimento de serviços de *backhaul*, o que resultou em reduções significativas de preços. Ora, não é, de todo, este o caso no mercado português.

A propósito do argumento da MEO de que o *backhaul* não é um serviço necessário para que os OPS concorram, a ANACOM releva que:

a) há capacidade de *backhaul* contratada comercialmente à MEO por vários operadores havendo queixas sobre os preços e condições praticadas; e

b) a pronúncia da Vodafone destaca a necessidade e a relevância dos circuitos de *backhaul* para que os operadores que têm capacidade contratada nos cabos submarinos possam transportá-la até aos pontos de presença de que disponham em qualquer parte do território nacional, "*isto é, são essenciais para que esses operadores possam aceder ao território nacional. Esta particularidade assume especial*

[64] Tal como previsto no parágrafo 5.108 do SPD.

importância no caso da Vodafone Portugal, a qual fazendo parte de um operador mundial de comunicações, pode assumir no seio do grupo a que pertence um papel de relevo na canalização do tráfego internacional, beneficiando assim também a economia nacional",

o que contraria aquele argumento da MEO.

Aliás, todos os operadores que se pronunciaram manifestaram uma posição totalmente favorável à manutenção da regulação do *backhaul*, obviamente por manterem o interesse e a necessidade de aceder ao mesmo (mas em melhores condições).

Relativamente ao comentário da MEO sobre o parágrafo 3.136 do SPD, a ANACOM reconhece a sua validade e suprimirá a referência à Nota Explicativa do parágrafo 3.136 do SPD.

Em conclusão, **a ANACOM mantém a definição do mercado geográfico, suprimindo apenas a referência à Nota Explicativa da Comissão do parágrafo 3.136 do SPD**.

3.3. Mercados sujeitos a regulação *ex-ante* e a avaliação de PMS

Na sequência da análise efetuada no SPD considerou-se que existem, em Portugal, os seguintes mercados grossistas suscetíveis de regulação *ex-ante*:

- Mercado de acessos de elevada qualidade nas Áreas NC - Baixo débito.
- Mercado de acessos de elevada qualidade nas Áreas NC – Alto débito.
- Mercados de segmentos de trânsito de circuitos alugados:
- Mercado das Rotas NC.
- Mercado dos circuitos CAM e inter-ilhas.
- Mercados dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais que amarram nas ECS da MEO em Carcavelos e em Sesimbra.

Conclui-se ainda que os seguintes mercados grossistas não cumprem o 'teste dos três critérios', não sendo assim considerados mercados relevantes suscetíveis de regulação *ex-ante*:

- Mercado de acessos de elevada qualidade nas Áreas C - Baixo débito.

- Mercado de acessos de elevada qualidade nas Áreas C – Alto débito.
- Mercado dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais que amarram na ECS da TATA no Seixal.

A **AdC** concorda na generalidade com a avaliação da suscetibilidade de imposição de regulação *ex-ante* nos mercados grossistas identificados no SPD e partilha do entendimento da ANACOM quanto à detenção pela MEO de PMS nesses mercados grossistas relevantes. Segundo a AdC, os vários critérios para a avaliação de PMS ponderados no SPD não permitem afastar ou até reforçam a presunção de dominância que resulta das elevadas quotas de mercado detidas pela MEO nos mercados em questão.

Adicionalmente, a AdC concorda com o referido no SPD de que a existência de um regime de copropriedade entre a MEO e a NOS no cabo submarino que liga a Madeira a Porto Santo corresponderá potencialmente a uma situação concorrencial diversa da existente na generalidade dos circuitos CAM e inter-ilhas (detidos exclusivamente pela MEO), ainda que considere adequado aprofundar a análise às condições concorrenciais existentes nesse troço específico, confirmando que o regime de copropriedade se traduz efetivamente na inexistência de uma posição de PMS, tendo nomeadamente em conta as disposições constantes no contrato estabelecido entre a NOS e a MEO e as condições de contratação de capacidade por parte de operadores interessados nesse troço.

A AdC concorda ainda com a avaliação da situação concorrencial nas denominadas Áreas ANC, que revelam indícios de uma potencial maior intensidade concorrencial a médio/longo prazo. No entender da AdC, as diferenças concorrenciais identificadas nessas áreas não colocam, contudo, em causa a existência de PMS da MEO no período temporal relevante para a análise.

A **Apax** considera que o SPD procede a uma incorreta delimitação do mercado geográfico que entende ser nacional. Sem conceder, num cenário de segmentação geográfica do mercado, a Apax considera ser indiscutível a posição dominante da MEO nas Áreas NC.

A **Vodafone** alerta para as condições de acesso aos circuitos da Fibroglobal que ligam as ilhas Graciosa, Flores e Faial, manifestamente incomportáveis e desproporcionais, violando, assim, a obrigação que consta do contrato assinado entre a Fibroglobal e o contraente público de "*disponibilizar acesso não discriminatório e transparente a todos os operadores que o solicitem*" – que incumbe à ANACOM supervisionar e escrutinar –, o que

não pode ser ignorado pela ANACOM, porque tem repercussões na disponibilização de serviços nestas ilhas. A Vodafone refere que face às condições apresentadas pela Fibroglobal disponibiliza serviços nas ilhas da Graciosa, Corvo, Flores e Faial, recorrendo a capacidade que contrata à MEO.

A **NOS** considera adequada a análise desenvolvida pelo regulador nas áreas e rotas identificadas como não competitivas (incluindo circuitos CAM e acesso à capacidade internacional), atendendo às quotas de mercado que a MEO apresenta e à ausência de alternativas consistentes dos OPS.

Todavia, no caso específico das ligações da Fibroglobal (em posição de monopólio nas ligações Corvo – Flores), a NOS considera dever realizar-se uma auditoria às relações cruzadas fornecedor – cliente existentes entre aquela empresa e a MEO, com o objetivo de determinar se as condições em que os serviços são prestados são compatíveis com as boas práticas do mercado ou se, pelo contrário, indiciam uma estratégia de encerramento das ligações às ilhas das Flores e do Corvo em favor da MEO.

Caso seja esse o caso, estas ligações deverão, segundo a NOS, ser tratadas como sendo da propriedade da MEO e sujeitas às obrigações impostas para o resto do anel. Nessa situação, no caso da aplicação do princípio de orientação para os custos, a NOS defende que deverá ser considerado o custo implícito para a MEO, em concreto o valor que lhe é formalmente cobrado pela Fibroglobal deduzido do preço que a MEO cobra a esta última no âmbito dos contratos associados a estas ligações.

Por seu turno, a **MEO** mantém o entendimento de que o mercado de segmentos de trânsito não é suscetível de regulação[65], admitindo a exceção dos circuitos CAM e inter-ilhas, eventualmente a analisar como um mercado autónomo. Este entendimento suporta-se, segundo a MEO, nos desenvolvimentos de mercado entretanto ocorridos, e não apenas na circunstância deste mercado não ter correspondência no retalho. Com efeito, para a MEO, a realidade competitiva do mercado impõe a desregulação completa do mercado dos segmentos de trânsito, seguindo, de resto, a prática da larga maioria dos Estados-Membros da UE, onde, de acordo com a informação de que dispõe, não são regulados os segmentos de trânsito, a não ser em ligações a ilhas e a regiões ultramarinas.

[65] Mantendo e reiterando o que consta da sua pronúncia da MEO sobre o SPD de 2014.

Nota ainda a MEO que este mercado não figura desde 2007 na Recomendação sobre mercados relevantes, interrogando-se sobre que caraterísticas específicas do mercado português o afastam, em 2016, dessa Recomendação, não aceitando que se defenda que o investimento em redes em Portugal seja inferior[66] nem que as barreiras à entrada sejam superiores, "*justificando assim uma abordagem regulatória diametralmente oposta*". Pelo contrário, sustenta a MEO, Portugal é (considerado) um dos países europeus onde ocorreu um mais forte, continuado e sustentável investimento em redes alternativas.

Face a afirmações próprias do SPD (que a MEO subscreve porquanto refletem a realidade competitiva do mercado), a MEO esperava a desregulação deste mercado, tanto mais que, no recente SPD sobre os Mercados 3a e 3b, "*é justamente com base em similares constatações sobre a instalação e disseminação de recursos concorrentes à infraestrutura de acesso em fibra ótica da MEO que a ANACOM conclui pela desnecessidade de regular o acesso à rede de fibra desta empresa*".

A MEO sustenta assim que a conclusão da ANACOM não encontra qualquer suporte ou apoio no 'teste dos três critérios', que deve ser conduzido de forma particularmente cuidada, robusta e fundamentada quando sobre mercados não previstos na Recomendação sobre mercados relevantes, devendo identificar e demonstrar as especificidades nacionais que justificam tal abordagem regulatória (oposta à da Comissão).

Mais concretamente, defende que a análise no primeiro critério não é compatível com a mera constatação da "*ausência de alternativa às redes e ofertas da MEO nestas ligações*", exigindo uma avaliação mais profunda aos obstáculos que limitam ou impedem, de forma persistente, a entrada no mercado de operadores concorrentes, não se podendo concluir, sem mais, que tal ausência de alternativas resulta da existência de barreiras à entrada. Neste contexto, a MEO refere que o SPD ignora em absoluto o papel do acesso a condutas e postes em condições reguladas (que continua a crescer), não compreendendo como pode a ANACOM afirmar que "*os operadores alternativos não conseguem estender, de uma forma economicamente viável, a sua rede de transporte nessas rotas*", considerando esta afirmação infundada e insustentável.

[66] O que é, segundo a MEO, reconhecido no SPD, e.g. nos parágrafos 2.103 e 3.51.

Segundo a MEO, idêntica conclusão também se alcança no que respeita ao segundo critério, remetendo para o capítulo do SPD relativo às evoluções ocorridas nos mercados[67], que apontam inequivocamente para a verificação de uma tendência para a concorrência efetiva no curto prazo. Salienta ainda que a DSTelecom (de acordo com o sítio deste operador) e a Fibroglobal (que fornece a própria MEO na ligação Graciosa-Corvo-Flores-Faial e nas ligações Covilhã-Castelo Branco e Covilhã-Guarda-Viseu por duas fibras óticas) têm todas as condições para prestar serviços de trânsito entre os PoP da sua rede. Assim, a conclusão da ANACOM não assenta na realidade dos factos (uma dinâmica tendente a uma concorrência efetiva) e deve ser revista.

Finalmente, quanto ao terceiro critério, a MEO considera que a manutenção da sua oferta comercial nas Rotas C e o reconhecimento pela ANACOM de que "[a] *desregulação das Rotas C não trouxe nenhuma disrupção, tendo o mercado continuado a funcionar normalmente*"[68] evidenciam que não há (como não houve), razões para supor que uma eventual dominância por parte da MEO não possa ser suficientemente endereçada pela lei da concorrência.

Em conclusão, a MEO defende que, mesmo numa situação de dominância da MEO (situação já de si pouco plausível), não havendo falhas de mercado estruturais, deve cessar a regulação *ex-ante* deste mercado, embora admita, como exceção, a manutenção da regulação dos circuitos CAM e inter-ilhas, a qual deverá ocorrer no quadro da análise de um mercado autónomo.

Não obstante, a MEO tece alguns comentários sobre a redefinição das Rotas C efetuada no SPD, ainda que concordando genericamente com a alteração, propondo a revisão dos critérios para classificação das Rotas C e NC para a inclusão dos PoP da Fibroglobal e da DSTelecom nos 139 concelhos de Portugal abrangidos pelas RNG e que seja realizada uma análise prospetiva da evolução das redes de transporte dos outros operadores (sendo de esperar que a curto prazo se verifique um aumento do número de PoPs próprios nas áreas cobertas por outras centrais da MEO), que considera não ter sido realizada neste SPD.

---

67 Na página 13 e seguintes do SPD.

68 Parágrafo 3.57.

Entendimento da ANACOM

Regista-se a concordância da **AdC** com a avaliação da ANACOM relativamente à suscetibilidade de regulação *ex-ante* nos mercados grossistas relevantes, bem como à avaliação de PMS nos mesmos mercados.

No que respeita ao comentário da AdC sobre a ligação Madeira-Porto Santo (que integra o mercado dos circuitos inter-ilhas), a ANACOM releva que, de acordo com a informação recebida, não há indícios de restrições no acesso a estas ligações, sendo manifestamente diferente da situação que se verifica no mercado dos circuitos CAM e inter-ilhas, pelo que não deverá ser objeto de imposição de obrigações *ex-ante*, assinalando-se que também não houve comentários dos OPS no sentido da imposição de obrigações neste troço específico. Em qualquer caso, na decisão final esta matéria será melhor clarificada nas conclusões relativas à análise de PMS e imposição de obrigações.

Relativamente aos circuitos inter-ilhas suportados no cabo submarino da Fibroglobal, releve-se que este operador não está efetivamente presente no mercado de segmentos de trânsito de circuitos alugados (ou sequer nos mercados de acesso de elevada qualidade). Está sim sujeito, nos termos da proposta efetuada no âmbito do concurso público para a instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade na RAA, a disponibilizar acesso não discriminatório e transparente a todos os operadores que o solicitem, pelo que o acesso a circuitos (inter-ilhas) no seu cabo é regulado no âmbito da referida proposta e nos termos do Concurso.

Em resposta a solicitação da ANACOM, a Fibroglobal remeteu carta, a 3 de junho de 2015, com informação sobre as ligações no seu cabo submarino, tendo detalhado a capacidade atualmente instalada e contratada pela MEO por segmento, bem como as negociações ocorridas com outros operadores.

Dessa informação e independentemente das questões contratuais ou de outra índole a analisar em sede própria, não é evidente que a este respeito haja indícios de discriminação por parte da Fibroglobal, pelo que os argumentos da **Vodafone** e da **NOS** (bem como a sua proposta) não podem ser acolhidos.

Adicionalmente, a MEO e a Fibroglobal são empresas distintas, pelo que não seria exequível impor obrigações à MEO relativamente a ligações que não são da sua propriedade.

Note-se que a MEO presta serviços retalhistas nos concelhos abrangidos pelo referido concurso das RNG Rurais na RAA, suportando-se na rede de acesso da Fibroglobal (contruída para o efeito), pelo que também necessita de contratar capacidade com este fornecedor para as ligações entre os concelhos (e os seus nós de rede), abrangidos pelo cabo submarino da Fibroglobal.

Relativamente aos argumentos da **MEO** relativamente à não suscetibilidade de regulação do mercado de segmentos de trânsito, novamente se afirma que apenas uma parte deste mercado se mantém regulado (desde 2010), precisamente na parte, i.e., nas rotas em que não há efetiva alternativa à rede de transporte da MEO. Esta entidade reconhece entretanto que uma parte relevante do mercado de segmentos de trânsito – circuitos suportados em cabos submarinos, no caso circuitos CAM e inter-ilhas – deve manter-se regulada (tal como noutros países, segundo a MEO). E, tal como a MEO defende, este mercado dos (segmentos de trânsito de) circuitos CAM e inter-ilhas é tratado autonomamente.

Também não pode ser aceite o argumento da MEO que na UE não são regulados os segmentos de trânsito (a não ser em ligações a ilhas e a regiões ultramarinas), dado que atualmente, estes mercados são regulados ainda em muitos outros Estados Membros, nomeadamente no Reino Unido, na Polónia, na Grécia, na Lituânia, no Luxemburgo, em Malta, em Chipre e na Croácia (para além das ligações em cabo submarino em França e em Espanha). A ANACOM não defende que o investimento em Portugal (e nestes dez países) é inferior, até porque conforme já salientado, esse investimento em redes (de transporte) foi considerado no âmbito do mercado geográfico, tendo sido considerado, após a aplicação do 'teste dos três critérios', não suscetível de regulação *ex-ante* uma parte muito substancial do mercado de segmentos de trânsito, o alargado – em cerca de quatro vezes[69] – mercado das Rotas C.

No âmbito dos mercados de segmentos de trânsito, a ANACOM conduziu, tal como já o tinha feito no passado, nas duas anteriores análises de mercado, a aplicação do 'teste dos três critérios' e a avaliação de PMS (esta naturalmente de forma mais detalhada). Em

[69] Em termos de número de centrais extremo destas rotas.

ambos os casos, a ANACOM não poderia deixar de concluir pela ausência de dinâmica concorrencial e pela manutenção das barreiras à entrada nestes mercados, caracterizados pela ausência efetiva de redes e ofertas grossistas alternativas às da MEO.

A ANACOM recorda que um mercado é suscetível de regulação *ex-ante* quando os três critérios são cumpridos cumulativamente, o que continua a ser o caso neste mercado, pelo que não se aceita a argumentação da MEO.

Com efeito, os OPS ainda continuam a depender da oferta regulada da MEO nestas rotas, onde não possuem rede de transporte própria em fibra (por exemplo, para a ligação a BTS).

Também a circunstância de a MEO ter contratado duas fibras óticas à Fibroglobal nas ligações Covilhã-Castelo Branco e Covilhã-Guarda-Viseu não pode servir de argumento para o alegado incumprimento do segundo critério, desde logo porque estas ligações não fazem parte das Rotas NC, mas das Rotas C (i.e. são concorrenciais as rotas entre centrais locais nestas cidades), e as ligações em fibra passiva não fazem parte deste mercado (de circuitos ativos).

Finalmente, a ANACOM clarifica que os PoP da Fibroglobal e da DSTelecom não foram considerados nesta análise em particular, uma vez que estes operadores são exclusivamente fornecedores grossistas de acesso, não estando presentes nos mercados em apreço (excluindo o caso do anel da Fibroglobal na RAA, que é tratado autonomamente), não sendo assim uma real opção para os OPS que procuram segmentos de trânsito, sendo que a própria Fibroglobal atualmente fornece apenas acesso passivo à fibra (contratado pela própria MEO). A DSTelecom fornece acessos ativos (e fibra passiva), mas não segmentos na sua rede de transporte (ativa).

Relativamente ao argumento da MEO de que é necessário "*que seja realizada uma análise prospetiva da evolução das redes de transporte dos outros operadores (sendo de esperar que a curto prazo se verifique um aumento do número de PoPs próprios nas áreas cobertas por outras centrais da MEO), que considera não ter sido realizada*" no SPD, a ANACOM destaca que não é possível ainda antecipar a evolução das redes de transporte dos outros operadores, incluindo do número e localização dos PoP, sendo que numa próxima análise de mercado será tida em conta essa eventual evolução.

Em conclusão, **a ANACOM mantém o disposto no SPD quanto aos mercados sujeitos a regulação *ex-ante* e a avaliação de PMS**.

O mercado de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais

A **MEO** discorda das conclusões da aplicação do 'teste dos três critérios' ao mercado de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais.

Relativamente às barreiras à entrada, a MEO esclarece que:

a) A ECS da TATA no Seixal existe há pelo menos 14 anos, sendo anterior à última análise de mercado.

b) O cabo Main One entrou ao serviço em 2010, aquando da anterior análise de mercado, sendo fornecido pela TATA o serviço de *backhaul* para acesso à capacidade desse cabo.

c) A única alteração posterior à referida análise foi a entrada ao serviço do sistema WACS, em 2012.

Segundo a MEO, em qualquer caso, "*esta questão da entrada da TATA no mercado parece introduzir circularidade na análise, pois se a TATA não tivesse desenvolvido a sua própria ECS não existiria sequer o novo 'mercado dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais que amarram na ECS da TATA (Seixal)' definido pela ANACOM no presente SPD. Ou seja, o facto de a TATA entrar num mercado que foi criado pela sua própria entrada é um dos motivos para a ANACOM concluir que não existem barreiras à entrada, o que parece ser um raciocínio fechado sobre si mesmo*".

Acresce que não existe nenhum operador coinstalado no Seixal[70] para acesso ao WACS (quando muito, existe um data center, não relacionado com o acesso aos cabos submarinos), sendo este efetuado através de acesso remoto, beneficiando os OPS (MEO e Vodafone) do "*Direct and Equal Access*" (DEA) definido no "*Construction and Maintenance Agreement*" (C&MA) do WACS (não se tratando, por isso, propriamente de uma iniciativa económica da TATA, ao contrário do referido pela ANACOM no parágrafo 3.142), tendo o sistema suportado o seu desenvolvimento em todas as ECS onde o WACS amarra.

[70] Parágrafo 3.138.

Por vezes, este acesso remoto tem sido designado, incorretamente (até pela própria MEO), de coinstalação passiva mas, na realidade, consiste apenas na disponibilização pela TATA de duas condutas alternativas no perímetro interior da sua ECS para a passagem dos cabos dos OPS desde o exterior até aos ODF da TATA (não sendo aí instalados quaisquer ODF dos OPS)[71]. Por conseguinte, a situação contrasta com a ECS da MEO de Sesimbra na qual já existe efetivamente um OPS coinstalado.

A MEO questiona ainda a conclusão da ANACOM de que este primeiro critério não é cumprido (no mercado dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais que amarram na ECS da TATA) pelo facto de a ANACOM não ter conhecimento da existência de queixas por parte dos OPS que contratam capacidade em cabos submarinos amarrados nesta ECS.

Para a MEO "*podem não existir queixas dado que o C&MA do WACS prevê o acesso à capacidade em regime de open access, por parte de um membro do consórcio ou um seu agente, e o consórcio optou, na fase de construção do cabo, por criar as condições de acesso remoto em cada uma das ECS onde o mesmo amarra, tendo os custos*[72] *sido suportados integralmente pelas partes. Já no caso do EIG, cujo C&MA também prevê o acesso à capacidade em regime de open access, o consórcio optou por não o fazer, pelo que teve de ser preparado um espaço na ECS de Sesimbra para coinstalação por parte dos membros do consórcio do EIG e/ou seus agentes que o solicitaram*".

A propósito dos cabos Main One e TGN-WEN que amarram na ECS do Seixal, a MEO esclarece que o investimento efetuado num cabo submarino por parte de um consórcio também corresponde a investimento privado (ao contrário do que subentende do parágrafo 3.141 do SPD).

Por outro lado, a MEO não entende a afirmação de que os proprietários do Main One e do TGN-WEN (no caso, apenas a Main One Cable Company, dado o proprietário do TGN-WEN corresponder ao *owner* da ECS, i.e., a TATA), por serem entidades privadas

---

[71] A MEO refere "*que a TATA apresentou uma cotação* ***[IIC]*** ***[FIC]*** *para a preparação de um espaço com as condições necessárias a uma coinstalação ativa. Como tal, não é correta a afirmação da ANACOM, contida no parágrafo 3.147 do SPD, de que no caso da ECS da TATA, os operadores estão coinstalados no próprio edifício da sua ECS*".

[72] "*i) de preparação e disponibilização de uma sala para colocação dos ODF (quer os que são propriedade da TATA, quer os ODF DEA – Direct Equal Access) e ii) de fornecimento e instalação dos ODF da TATA e os DEA, e as interconexões entre os ODF DEA e do sistema*".

singulares, não têm qualquer obrigação de conceder acesso a outras entidades, e que têm total liberdade para estabelecer, ou não, acordos de cedência/aluguer de capacidade, dado que o que está em causa é se podem ou não recorrer a terceiros OPS para efeitos de contratação do serviço de *backhaul* a partir da ECS do Seixal, ou se, por imposição contratual, apenas a TATA lhes pode fornecer este serviço.

A este propósito, a MEO informa que já recebeu dois pedidos de cotação da Main One Cable Company para a extensão da capacidade do cabo Main One a partir da ECS do Seixal, tendo a MEO enviado propostas para prestação do serviço de *backhaul* com recurso ao seu acesso remoto a essa ECS (no âmbito do WACS), no pressuposto de que a Main One Cable Company obteria junto da TATA (proprietário da ECS) as devidas autorizações. No entanto, a TATA não deu autorização para que a Main One Cable Company recorresse ao serviço de *backhaul* da MEO, sendo a única opção de acesso a esse cabo a contratação do *backhaul* diretamente à TATA. Esta situação de monopólio da TATA no acesso à sua ECS é, segundo a MEO, desconsiderada no SPD – assentando o teste dos três critérios relativo a este mercado numa série de equívocos e incertezas –, o que contrasta com o papel, determinante, que assume a quota de mercado da MEO noutros mercados analisados no SPD para efeito da sua elegibilidade para regulação.

Neste contexto, a MEO sublinha que a sua atuação (relativa às suas ECS), mais precisamente quanto aos cabos que nelas amarram, é em tudo idêntica à atuação da TATA relativa à sua ECS. De facto, refere a MEO que nos sistemas cujos C&MA preveem a coinstalação, a MEO está a cumprir o que foi contratualmente estipulado, tendo preparado uma sala para o efeito num edifício adjacente ao edifício principal onde terminam os cabos, mas dentro do perímetro da ECS e não, conforme refere a ANACOM no parágrafo 3.147, "em local próximo da ECS de Sesimbra"[73]. Adicionalmente, a MEO afirma ter disponibilizado a coinstalação no âmbito do EIG a valores inferiores aos que a TATA apresentou ao consórcio do WACS (os quais foram suportados pelo consórcio na fase de investimento) para o acesso remoto, e significativamente inferiores aos que apresentou para a coinstalação ativa[74]. Já no acesso à capacidade dos demais sistemas cujos

[73] A MEO refere ainda que não é habitual em parte alguma do mundo que a coinstalação nas ECS seja disponibilizada na sala de telecomunicações onde estão os equipamentos dos sistemas de cabos submarinos, mas sim noutras salas, sejam estas no mesmo edifício ou em edifícios adjacentes.

[74] Tendo o consórcio do WACS suportado, na ECS do Seixal, os custos associados à preparação de uma sala com vista à criação das condições para um acesso remoto, a MEO refere que a TATA limita-se a disponibilizar o serviço pelo seu nível mais elementar, sendo que uma efetiva coinstalação dos OPS na ECS do Seixal teria custos incomportáveis.

C&MA/contratos não preveem a coinstalação, segundo a MEO, a sua atuação e da TATA é em tudo idêntica.

Assim, a MEO considera sem sentido o já citado parágrafo 3.144 do SPD, que afirma que a MEO tem restringido e mesmo inviabilizado o acesso, assim como as ilações que a ANACOM daí retira para regular o acesso às suas ECS.

A MEO comenta ainda a referência do SPD (parágrafo 3.148) à adoção pelo Conselho de Ministros das Telecomunicações da África Ocidental de "*um conjunto de Orientações para Acesso a Cabos Submarinos da UIT para os países da África Ocidental (onde amarram vários cabos que também amarram nas ECS da MEO)*", alegando desconhecer, nomeadamente, os sistemas submarinos e os países que serão abrangidos e as condições financeiras a aplicar na disponibilização de coinstalação ou *backhaul* nas suas ECS. Além disso, segundo a MEO, os cabos que amarram nas suas ECS ligam todos os Continentes e não apenas o Africano, pelo que a falta de reciprocidade para a qual a MEO tem chamado a atenção se mantém, na medida em que ficarão de fora os demais Continentes.

Finalmente, a MEO salienta "*a forma superficial, e incorreta, como é conduzido o teste dos três critérios nestes mercados*", sendo inaceitável uma avaliação da existência de barreiras permanentes e intransponíveis à entrada feita unicamente com base em aspectos comportamentais (alegadas inexistência de queixas no caso da TATA, e restrição do acesso por parte da MEO). Com efeito, para aquele operador, só são relevantes as barreiras estruturais (e.g. vantagens de custo absolutas, economias de escala e de gama), uma vez que a existência de barreiras à entrada estratégicas pode ser eficientemente tratada pela Lei da Concorrência[75].

Sustenta ainda a MEO que a ANACOM também não demonstra a não satisfação do terceiro critério, não compreendendo nem aceitando a ilação (retirada do parágrafo 3.149 do SPD) de que a existência de queixas e intervenções da ANACOM atesta que a "*Lei da Concorrência não é suficiente para colmatar os problemas concorrenciais identificados (…*[já]*) que uma das competências/vocações da AdC é lidar com recusas de acesso*".

No entender da MEO, o mesmo vício de raciocínio parece perpassar o parágrafo 3.143 relativo à ECS da TATA, no qual se diz que "*dado não serem conhecidas quaisquer*

[75] Conforme, por exemplo, *"The European regulation for eletronic communications assessment and proposal for review*", A. de Streel.

queixas", a lei da concorrência é suficiente para endereçar qualquer restrição no acesso a este mercado, deixando subentendido que a lei da concorrência só é eficaz quando não há qualquer problema concorrencial a endereçar, o que naturalmente não se pode aceitar, até porque a regulação sectorial é subsidiária do direito da concorrência.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM reconhece a necessidade de retificar e/ou esclarecer alguns aspetos da sua análise, face a alguns argumentos da **MEO**, nomeadamente a entrada ao serviço da ECS da TATA e o tipo de coinstalação prevista nessa ECS.

Contudo, não se podem aceitar os argumentos e a fundamentação da MEO para esta concluir pelo incumprimento do 'teste dos três critérios' nos mercados em apreço.

Com efeito, para a ANACOM:

a) Não é aceitável o argumento da circularidade da análise porque a ANACOM fundamenta a não existência de barreiras à entrada naquele mercado não com a entrada da TATA no mercado, como a MEO alega, mas sim com a expansão da sua oferta e a existência de OPS coinstalados remotamente na ECS do Seixal[76].

b) A este propósito importa ainda referir que embora possa não existir coinstalação no próprio edifício da TATA (contrariamente ao referido no SPD), não é aceitável que a MEO não designe o acesso remoto à ECS da TATA de coinstalação remota (por esta disponibilizada aos operadores que a solicitaram), que é a situação de facto e da qual a MEO beneficia (tal como um outro operador). Com efeito, esta ligação "direta" (de um nó/edifício) dos operadores aos cabos amarrados na ECS em modo próprio (via fibra ótica própria estendida pelos próprios, segundo a MEO) configura uma coinstalação passiva remota, similar à opção prevista na oferta da MEO, especificamente na ORALL, no seu **Anexo 3**[77].

[76] Ver parágrafo 3.137 do SPD.

[77] Cf. Capítulo "*5. Coinstalação Remota"*
Sempre que o entender ou quando não houver espaço disponível para coinstalação física em Pontos de Atendimento (PA) da MEO, o OOL poderá optar pela coinstalação remota dos seus equipamentos.
Neste caso, o equipamento do OOL ficará localizado nas suas instalações, que se deverão situar nas proximidades dos PA da MEO. (…) *Será da inteira responsabilidade do OOL providenciar os locais para coinstalação remota e respetiva regularização/legalização.*"

c) Não é admissível a utilização por parte da MEO do argumento de existir um operador coinstalado em edifício adjacente à sua ECS de Sesimbra, pelo simples facto de ter sido obrigada pela ANACOM a disponibilizar essa coinstalação. Sem a imposição da obrigação de acesso regulado neste mercado, na modalidade de coinstalação nas ECS da MEO, a MEO não teria acedido ao pedido desse operador, pedido este que comportou muito tempo e esforço (também por parte do regulador) para ser satisfeito, o que só aconteceu muito recentemente. Aliás, a não-aceitação da MEO de qualquer regulação do acesso ao *backhaul* e, por maioria de razão, às suas ECS, existe desde a primeira análise do mercado de circuitos alugados.

Acresce que a referida coinstalação não se situa no próprio edifício da ECS, por, segundo a MEO, não existirem aí condições técnicas, mas em edifício adjacente que teve que ser adaptado para o efeito, com custos acrescidos muito significativos e que tiveram reflexo no preço (da coinstalação).

d) Neste contexto, não colhe o argumento da MEO relativo aos alegados maiores custos (face à sua própria proposta de coinstalação na ECS de Sesimbra) em que incorreria caso tivesse aceitado a proposta da TATA para a coinstalação ativa na própria ECS do Seixal, desde logo porque precisamente a cotação da TATA seria para uma coinstalação no próprio edifício da ECS e não em edifício adjacente, como no caso da MEO. Não pode assim comparar diretamente coisas diferentes, especialmente quando a própria MEO alegou ausência de condições técnicas (nomeadamente de espaço) para recusar a coinstalação no próprio edifício da ECS de Sesimbra. Aliás, a este propósito, refira-se que outros operadores têm continuadamente manifestado interesse em coinstalar-se na ECS da MEO de Sesimbra, tendo considerado o preço proposto pela MEO não razoável, não concretizando as suas intenções.

e) Não é suficiente, no contexto da análise destes mercados, a mera referência da MEO, agora e pela primeira vez, a uma alegada recusa da TATA em aceder a que a MEO (coinstalada remotamente no Seixal) pudesse fornecer *backhaul* a terceiros, nomeadamente à Main One, para concluir por alegada recusa indevida da TATA. Com efeito, a MEO não remeteu à ANACOM qualquer queixa formal sobre esta matéria, nem fundamenta nem detalha na sua pronúncia as razões para tal recusa.

A ANACOM relembra ainda que não há queixas sobre o *backhaul* de qualquer operador alternativo relativamente à TATA, ao contrário do que acontece relativamente à MEO.

f) Releva-se novamente que a satisfação dos três critérios é cumulativa, pelo que é sempre necessário verificar se os dois outros critérios são satisfeitos. Isto é, não basta verificar que existem barreiras permanentes à entrada e à expansão, quer de natureza estrutural ou jurídica, no mercado dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais que amarram na ECS da TATA (Seixal), para se concluir que este mercado é suscetível de regulação ex-ante.

Com efeito, o segundo critério manifestamente não é cumprido, como se pode avaliar pelo acesso que a própria MEO e a **[IIC] [FIC]** já contrataram à TATA, sem esta ser obrigada a tal, ao contrário da MEO.

Em suma, não é aceitável a posição da MEO relativamente às conclusões da análise no que respeita à aplicação do teste dos três critérios no mercado dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais que amarram na ECS da TATA (Seixal), sendo a situação neste mercado distinta da situação nos mercados para acessos a cabos submarinos internacionais que amarram nas ECS da MEO (em Sesimbra e em Carcavelos).

Assim, **efetuam-se algumas clarificações na decisão final em relação à coinstalação na ECS da TATA no Seixal, mantendo-se as restantes conclusões do SPD quanto ao mercado de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais**.

3.4. Supressão e imposição de obrigações

A **AdC** considera justificadas as obrigações impostas ou mantidas nos mercados grossistas identificados no SPD onde se concluiu existir PMS, sendo importantes para a dinâmica concorrencial dos mercados relacionados, nomeadamente nos mercados retalhistas de acesso de elevada qualidade em local fixo e noutros mercados a jusante.

A **Apax** concorda genericamente com as obrigações impostas.

3.4.1. Supressão das obrigações nas Áreas C e nas Rotas C

A ANACOM estabeleceu um período transitório de:

- Seis meses para a supressão das obrigações relativas às Rotas C, contabilizado a partir da data da decisão final.
- Doze meses para a supressão das obrigações relativas às Áreas C o qual aplica-se a circuitos já contratados ou que venham a ser contratados até 12 meses após a data da publicação da decisão final[78].

Durante este período transitório os serviços fornecidos devem obrigatoriamente continuar a ser prestados em condições não mais gravosas.

A **AdC**, em linha com a conclusão de que o mercado das Áreas C e o mercado das Rotas C não são suscetíveis da imposição de regulação ex-ante, a AdC também concorda com a existência de um período transitório adequado para assegurar que os operadores dispõem de tempo suficiente para incorporar a supressão das obrigações nas suas decisões.

A **Apax** toma nota da posição da ANACOM relativa à supressão de obrigações nas Rotas C, contudo, opõe-se frontalmente à supressão de obrigações nas Áreas C (baixo e alto débito), o que defende ser incompreensível quando a própria ANACOM reconhece expressamente no SPD que os operadores alternativos, como as participadas da Apax, ao não terem infraestrutura própria em todo o território nacional, terão necessariamente que recorrer a soluções temporárias (de contingência) e/ou com custos muito elevados.

Reitera a Apax, que a existência de uma oferta regulada de acesso à rede de fibra ótica da MEO com âmbito nacional, bem como a manutenção, em termos de circuitos de acesso, das ofertas ORCA nos baixos débitos e ORCE com abrangência nacional, é indispensável à criação de condições de contestabilidade do mercado.

A **NOS** manifesta preocupação com o que entende serem os manifestamente inadequados períodos de transição definidos para a MEO poder cessar ou alterar os moldes de

[78] Definiu-se ainda que, após este período, e mediante um pré-aviso de 2 meses, as condições de acesso e prestação dos serviços podem passar a ser estabelecidas através dos mecanismos de negociação comercial entre os operadores interessados e a MEO.

prestação da ORCE e da ORCA nas Áreas C e nas Rotas C. A definição de um prazo de 6 meses para as Rotas C ou 12 meses para as Áreas C, a contar da decisão final do regulador, não permite recuperar esses investimentos, concordando com a ANACOM quanto ao deverem ser preservados e salvaguardados os investimentos dos operadores alternativos.

De acordo com a NOS é essencial ter em conta que os mercados em apreço suportam a oferta dos operadores a empresas geralmente de dimensão e presença geográfica reduzida, com investimentos (adicionais) muito direcionados a um número limitado de acessos e maior risco, e/ou que têm contratos que, no caso dos clientes *corporate*, atingem os 40 meses em média[79], o que implica que, ao fim de 6 (ou 12) meses, irá verificar-se uma inversão das premissas de custo dos operadores que utilizam a oferta da MEO para suportar o serviço que está regulado por estes contratos, colocando em risco a viabilidade económica dos mesmos e comprometer o princípio da certeza jurídica, "*transversal ao direito nacional*".

Para a NOS, não se pode comparar este processo de desregulação com o ocorrido na análise do ex-mercado 5 (12 meses para a Rede ADSL PT), dado que o investimento necessário e os riscos associados aos dois mercados não são comparáveis. A NOS argumenta que não pode ser ignorado que se trata de "*circuitos de elevada qualidade com capacidades simétricas, que na ausência de soluções alternativas ponto a ponto (o que sucederá na esmagadora maioria das situações se não forem revistos os critérios de segmentação geográfica e as redes elegíveis para a análise desses critérios)*", implicando consideráveis investimentos para a sua substituição. Acrescenta que pequenas variações do preço grossista têm um impacto devastador na rentabilidade dos operadores, dada a "*elevada concorrência que existe na angariação dos clientes empresariais*".

A NOS propõe, assim, a alteração dos prazos de transição para 48 meses, para assegurar que, para o parque existente (quer de segmentos terminais quer de trânsito), não existirá a inversão das condições contratualizadas aquando da sua instalação.

Também para os novos acessos/circuitos, contratados após a decisão final da análise, é necessário alterar a regra proposta, uma vez que no caso dos clientes empresariais (concursos) é normal existir um desfasamento temporal relevante entre o momento de

[79] Podendo atingir os 8 anos, o que terá grave impacto um período de transição inadequado.

submissão da proposta pelo operador (ao concurso), a adjudicação e o momento da instalação do circuito/entrega do serviço, propondo a NOS que o período transitório se inicie a partir da comunicação pela MEO de alteração das condições associadas às novas áreas e rotas competitivas (mais relevante que o timing da decisão final), sendo razoável um prazo de 12 meses, independentemente do tipo de segmento[80].

A **MEO** mantém a sua discordância face à imposição de períodos de transição tão extensos, o que considera estar em contradição com a própria análise, incompatível com a conclusão de que estes mercados grossistas não preenchem o 'teste dos três critérios', i.e. "*que o funcionamento dos mercados em causa dispensa qualquer mecanismo de indução comportamental por via regulatória, sendo a manutenção de constrangimentos regulatórios dispensável*". Considerando as conclusões do SPD[81], esta imposição será, no entender na MEO:

a) Nociva para o jogo normal da concorrência.

b) Incompatível com a existência de concorrência infraestrutural nestas zonas.

c) Gravosa para a MEO que, apesar da pressão concorrencial, "*continuará amarrada a constrangimentos regulatórios, ainda por um período bastante relevante, que limitam a sua atividade e que são passíveis de lhe provocar prejuízos*";

d) Injustificada, não havendo prejuízo relevante para os OPS nem incentivos para a MEO retirar as ofertas de referência atuais, como a experiência mostra.

Neste contexto, e face aos objetivos de regulação que pretendem salvaguardar, a MEO defende que tal imposição não preenche os requisitos de proporcionalidade e de razoabilidade referidos no artigo 5.º, n.º 5, da LCE.

Refere ainda a MEO que o artigo 59.º, n.º 3, da LCE (e artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2002/21/CE) estabelece que as partes afetadas devam ser informadas antecipadamente da supressão de obrigações, mas não impõe que seja definido um período transitório, "*especialmente quando esse período mantém o nível de intervenção regulatória como se o mercado continuasse a denotar sinais de falta de competitividade*".

---

80 Sendo suficientemente amplo para assegurar que contratos já adjudicados ou com propostas já entregues para avaliação pelo cliente não possam ser afetados, independentemente da sua data de instalação.

81 Por exemplo, no parágrafo 5.26.

Face às condições atuais destes mercados[82], a MEO defende que todas as obrigações regulamentares devem ser suprimidas num prazo relativamente curto após a publicação da decisão final da ANACOM, propondo que:

a) O período de transição seja reduzido para um máximo de 3 meses (suficiente para os operadores concorrentes ajustarem a sua atividade e negociarem, se pretenderem, o acesso com outros fornecedores).

b) A obrigação de controlo de preços seja imediatamente suprimida "*(em linha, de resto, do que já foi decidido pela ANACOM noutras situações), uma vez que é o remédio regulatório mais intrusivo na atividade do MEO e, consequentemente, mais desproporcional no contexto atual*".

Entendimento da ANACOM

A ANACOM não pode aceitar a argumentação da **Apax** para contestar a supressão das obrigações nas Áreas C, ao mesmo tempo que aceita a supressão de obrigações nas Rotas C, porquanto esta Autoridade tem exatamente a mesma posição e abordagem no que respeita a ambos os mercados, de acesso e de segmentos de trânsito (ainda que sejam complementares).

Precisamente, a regulação é suprimida nas áreas onde já estão presentes vários operadores alternativos com infraestrutura própria e onde concorrem com a MEO e a regulação é mantida nas áreas onde os OPS não têm rede de acesso/transporte pelo menos em número e/ou em extensão suficiente, não podendo aí concorrer com MEO. Nestas áreas, entende-se outrossim que se não existisse oferta grossista regulada é que os OPS teriam que recorrer a soluções temporárias (de contingência) e/ou com custos muito elevados. Obviamente, tal não é necessário nas freguesias nas Áreas C, onde existem múltiplas infraestruturas e operadores em concorrência.

Em qualquer caso, releve-se que é imposta uma nova oferta de acesso Ethernet (sobre fibra) da MEO, a qual será disponibilizada na maior parte do território, só sendo excluídas as freguesias nas Áreas C.

[82] Muito menos se justifica a imposição acrescida de um período de pré-aviso de 2 meses para que a MEO possa, passado um período de 12 meses, alterar as condições de acesso.

Ainda que reconheçam a sua necessidade, a **NOS** e a **MEO** discordam, em sentidos opostos, dos prazos definidos pela ANACOM para o período de transição. A ANACOM compreende em parte ambas as argumentações, tanto para a definição de prazos mais alargados (devido a certos contratos de médio e longo prazo já existentes), como para prazos mais curtos (permanência de todas as obrigações, incluindo preços, e não existência de incentivo para retirar a oferta atual).

Sobre as preocupações da NOS refira-se que, de acordo com a informação do Questionário de 2015, a MEO fornece à NOS poucas centenas de acessos de elevada qualidade nas Áreas C no baixo débito (sendo que cerca de metade são suportados na oferta Rede ADSL PT, a qual está já desregulada nestas áreas) e algumas dezenas do alto débito. Deste modo, o impacto da desregulação dos mercados de acesso de elevada qualidade (Áreas C) na NOS (e também nos restantes beneficiários das ofertas reguladas da MEO) não será de tal modo que implique uma extensão significativa do período de transição.

A ANACOM mantém o entendimento de que deve ser definido um prazo concreto para o período de transição (para a supressão da generalidade das obrigações) e que este deve ser mais alargado no caso (das Áreas C) do mercado de acesso de elevada qualidade (face a 6 meses no caso das Rotas C).

Contudo, um período superior, de 48 meses, conforme pretendido pela NOS, não seria adequado e proporcional, já que se manteria a oferta regulada (nas mesmas condições) por um período superior ao período coberto pela própria análise de mercado[83].

Por outro lado, um período mais curto pode introduzir uma pressão desproporcional nos operadores alternativos que têm atualmente contratos com (grandes) empresas clientes retalhistas a médio e longo prazo, podendo afetar a sua rentabilidade a curto prazo (mesmo que a MEO mantivesse a oferta, mas a preços comerciais), cujo risco não seria quantificável *a priori* com alguma precisão. Assim, afigura-se adequado um período de 18 meses.

[83] Cfr. artigo 59.º-A n.º 2 alínea a) da LCE.

Esclarece-se que, no caso das Áreas ANC não existe a necessidade de um período transitório, visto que se trata apenas de uma alteração da especificação da obrigação de controlo de preços, que se mantém.

Neste contexto, envolvendo os contratos para clientes empresariais prazos de vigência contratual relativamente mais longos do que os envolvidos no caso do segmento de grande consumo, considera-se razoável que, nas Áreas C, o período de transição seja de 18 meses. Este período é válido para os acessos já fornecidos, sendo que quaisquer novos acessos fornecidos nestas áreas estão sujeitos a condições comerciais praticadas pela MEO.

Assim, **a ANACOM altera na decisão final o período de transição para a desregulação das Áreas C para 18 meses, esclarecendo que quaisquer novos acessos fornecidos nestas áreas estão sujeitos a condições comerciais**.

3.4.2. Obrigações no mercado de acesso de elevada qualidade de baixo débito

A **MEO** considera que algumas classes de serviço devem ser excluídas do âmbito do mercado de acesso de elevada qualidade de baixo débito, nomeadamente os circuitos analógicos, cuja supressão de obrigações estava prevista no SPD de 2014, mas que não é abordada neste SPD, o que certamente será corrigido na decisão final da ANACOM.

Por outro lado, e ainda que registe positivamente que o SPD "*desonera de regulação os circuitos tradicionais com débito superior a 2 Mbps no âmbito da ORCA*", a MEO considera que a ANACOM deve suprimir todas as obrigações sobre os circuitos tradicionais com débito até 2 Mbps, já que "*a ORCA está a desaparecer enquanto oferta[, tendo] o parque total de circuitos tradicionais sofr[ido] uma redução de 77 por cento entre 2009 e 2016*"[84], relevando estes circuitos uma importância decrescente e tendencialmente residual, cada vez mais desajustados face às necessidades do mercado, que procura acessos suportados em novas tecnologias e com débitos mais elevados. A MEO defende assim que os circuitos tradicionais deverão ser excluídos do âmbito da regulação (pelo menos os circuitos de n×64 kbps, por constituírem a expressão mais acabada da situação exposta), que não envolve prejuízos para o mercado, uma vez que eventuais necessidades de acessos com os

[84] Em particular, refere os circuitos de n×64 kbps, que têm um parque de **[IIC] [FIC]**, incluindo circuitos regulados e não regulados.

referidos débitos por parte dos OPS podem ser satisfeitas por outros meios, destacando-se a ORALL, que já hoje é largamente utilizada, e as redes LTE.

Entendimento da ANACOM

Relativamente aos circuitos analógicos, a ANACOM reconhece a eliminação da referência aos mesmos no presente SPD, face ao SPD de 2014. Esta eliminação deveu-se também ao facto de o Questionário de 2015 ter incidido apenas sobre circuitos digitais. Note-se, porém, que no SPD de 2014 referia-se a este propósito que:

"*2.18. (…) por constituir um produto tecnologicamente obsoleto, em clara diminuição de volume, na presente análise não se consideram relevantes os circuitos analógicos. De facto, não existe um real e efetivo mercado de circuitos analógicos, quer a nível grossista quer a nível retalhista, já que é (praticamente) apenas o Grupo PT que presta esse serviço aos clientes finais, suportando-se unicamente em fornecimento interno*[85]*. Estas constatações permitem inferir que se pode excluir do mercado de produto de circuitos alugados os circuitos analógicos, entendimento que está em linha com a posição da Comissão*[86]*. Por não ter expressão no mercado (menos de 10 circuitos analógicos fornecidos a outros operadores no final de 2013) elimina-se, no prazo de 30 dias úteis após a aprovação da decisão final sobre a presente análise de mercados, toda e qualquer obrigação a que o Grupo PT está sujeito no mercado grossista em relação ao fornecimento de circuitos analógicos*."

Assim, foi dada a possibilidade aos interessados no âmbito do SPD de 2014 de serem ouvidos, sendo que sobre esta proposta nenhum OPS se manifestou contra a desregulação dos circuitos analógicos, tendo a MEO manifestado a sua concordância expressa relativamente à exclusão dos circuitos analógicos da análise então em curso.

Assinala-se ainda que, desde essa altura, a situação de reduzida procura agravou-se (existindo no final de 2015 apenas 7 acessos analógicos fornecidos pela MEO).

[85] A nível grossista, são fornecidos menos de uma dezena de circuitos analógicos a operadores fora do Grupo PT (concretamente, 9 circuitos no 1.º semestre de 2013). E a receita obtida através do aluguer dos circuitos analógico é marginal, nomeadamente face à receita total obtida com o aluguer de circuitos, mesmo a nível retalhista, onde o volume de circuitos analógicos ainda é relevante.

[86] Também para a Comissão, os circuitos alugados analógicos já não são tecnicamente relevantes, dada a migração generalizada para as novas arquiteturas de rede suportadas em tecnologias digitais

Neste contexto, na decisão final será clarificada a exclusão dos circuitos analógicos do âmbito do mercado de produto de acessos de elevada qualidade e, consequentemente, suprimidas de imediato as obrigações impostas à MEO relativas ao fornecimento de circuitos analógicos.

Já a proposta da **MEO** para a desregulação total da ORCA (ou pelo menos dos circuitos de n×64 Kbps) não pode ser aceite por manifesta falta de fundamentação e proporcionalidade. De facto, não é possível impor regulação no mercado de acesso de baixo débito e depois não existir oferta regulada da MEO, sendo certo que a própria reconhece ainda existirem milhares de (segmentos terminais de) circuitos alugados contratados no âmbito da ORCA.

Ainda assim, a ANACOM reconheceu no SPD a ausência de procura de circuitos tradicionais de débito mais elevado, tendo "desonerado" a sua regulação na ORCA.

A ANACOM também reconheceu os desenvolvimentos no mercado, com impacto, obviamente, na menor procura pelas ofertas da MEO, nomeadamente nas Áreas C (e ANC) e nas Rotas C. E reconheceu a relevância da ORALL no mercado de baixo débito, na medida em que foi fundamental na definição do mercado geográfico de acesso de elevada qualidade de baixo débito.

Mas a ORALL, ao contrário do que a MEO pretende fazer crer, não é um substituto da ORCA (e da ORCE, para acessos a 10 Mbps), especialmente nas áreas onde os operadores não estão coinstalados, i.e., na maior parte das Áreas NC. E também os serviços suportados em LTE são utilizados de forma muito pontual pelos operadores para fornecer acessos de elevada qualidade, não tendo capacidade para garantir elevados volumes de acessos deste tipo (desde logo pelas menores garantias de qualidade de serviço e capacidade no *upload*).

Assim, **esclarece-se na decisão final que os circuitos analógicos estão excluídos do âmbito do mercado de produto da presente decisão, suprimindo-se de imediato as obrigações impostas à MEO relativas ao fornecimento de circuitos analógicos**, **e mantendo-se no restante o disposto no SPD**.

3.4.3. As Áreas ANC

A ANACOM entendeu adequado e proporcional não impor todas as obrigações *ex-ante* num conjunto de áreas – as Áreas ANC –, nomeadamente por evidenciarem tendências para uma maior concorrência no médio prazo, excluindo explicitamente a obrigação de orientação dos preços para os custos.

As Áreas ANC foram definidas como as freguesias em que:

- são cumpridos simultaneamente os dois primeiros subcritérios definidos para efeitos de delimitação de zonas concorrenciais e não concorrenciais - número de redes alternativas e de OPS efetivamente presentes -, não cumprindo o 3.º subcritério, da quota de mercado da MEO (inferior a 50 por cento), e
- são cumpridos o 2.º subcritério e o 3.º subcritério, mas não o 1.º subcritério.

A **AdC** partilha da avaliação da situação concorrencial das denominadas Áreas ANC, que revelam indícios de uma potencial maior intensidade concorrencial a médio e longo prazo.

A **Apax** questiona a desregulação de preços nas Áreas ANC por nestas áreas a quota de mercado da MEO continuar a ser esmagadora, o que trará problemas de concorrência, nomeadamente com a prática de preços excessivos. A Apax entende também que a ANACOM não cumpriu os critérios das recomendações da CE para desregular os preços nestas áreas.

Defende a **Vodafone** que o dinamismo, a inovação e o desenvolvimento tecnológico no mercado nacional implicam que a ANACOM deva permanecer atenta aos desenvolvimentos do mercado e supervisionar a dinâmica concorrencial, o que não é compatível com um terceiro género de segmentação proposto em relação a algumas das freguesias analisadas, caracterizando-as como Áreas ANC.

Para a Vodafone, não existem razões para a introdução de soluções intermédias entre Áreas C e Áreas NC, discordando totalmente da definição de Áreas ANC e, mais ainda, da não obrigação de orientação dos preços para os custos nessas áreas, pois sempre que o critério robusto definido pela ANACOM para a definição de Áreas C não se verifique na íntegra, então essas áreas devem ser consideradas Áreas NC.

Por esta razão, segundo este operador, a introdução das Áreas ANC é, aliás, dispensável, dado que a não verificação do critério multidimensional proposto pela ANACOM significa que a área em causa não reveste as caraterísticas necessárias para ser considerada competitiva, o que implica estar sujeita às obrigações *ex-ante* que vierem a ser impostas. A Vodafone considera, assim, que a proposta de remoção da obrigação é incompatível com o disposto no n.º 3 e no n.º 4 do artigo 59.º da LCE.

Também a **NOS** considera particularmente grave o levantamento da obrigação de controlo de preços nas Áreas ANC, por ser aplicável a perto de 200 freguesias no mercado de baixo débito e a quase 300 freguesias no mercado de alto débito, ou seja a um universo significativo de Áreas NC e na medida em que a sua designação assenta em pressupostos que estão muito longe de serem confirmáveis, uma vez que baseia-se em meras conjeturas, assentes num nível de incerteza significativo.

Com efeito, um dos subcritérios considerados para a elegibilidade de Áreas ANC é o simples fornecimento de acessos na área em apreço, sendo o que apresenta maiores fragilidades de construção na medida em que inclui, para efeitos de contabilização do número de operadores, a presença de operadores que se destinam a nichos de mercado muito específicos (REN Telecom e IP Telecom) e também a Fibroglobal.

Para além desta fragilidade, a NOS releva ainda as quotas de mercado médias da MEO nestas áreas, que ultrapassam os 60 por cento (e no mercado de alto débito chega mesmo aos 68 por cento)[87].

Refere ainda a NOS que nas freguesias em que a quota da MEO é inferior a 50 por cento, não existindo qualquer critério de cobertura mínima de freguesia pelas redes dos OPS, a desregulação implicará o incumprimento do objetivo do regulador de suprir as lacunas competitivas existentes ao nível da oferta a grandes clientes/entidades públicas com presença em múltiplos locais. Assim, o levantamento da obrigação específica de controlo de preços (orientação aos custos ou retalho-menos) nestas áreas é uma medida claramente extemporânea, que terá forte impacto na competitividade do mercado de retalho e, em última instância, para os clientes finais nessas áreas.

[87] Pelo que nas freguesias em que a MEO apresente quotas de mercado inferiores a 50%, existirá um lote alargado de freguesias que apresentam quotas de mercado superiores a 70%, valor que se afigura excessivamente elevado para assumir que uma determinada freguesia caminha para a concorrência efetiva no médio prazo.

Para a NOS, a obrigação substituta da atual regra de retalho-menos, de proibição de esmagamentos de margens, é manifestamente insuficiente, porque não é aplicável na prática, atendendo às características do mercado empresarial (em particular do segmento *corporate*), em que as soluções são negociadas caso a caso com os clientes, não publicitadas e, muitas vezes, com contratos que incluem vários tipos de serviço, permeáveis a subsidiações cruzadas. Neste contexto, não é possível o controlo de esmagamentos de margens.

A **MEO** concorda com a definição das Áreas ANC, tal como proposto no SPD, embora defenda que deveriam ser desde já consideradas como elegíveis para desregulação, em virtude de dois argumentos fundamentais: são áreas geográficas que claramente não cumprem o segundo critério do 'teste dos três critérios', mostrando desde já uma tendência para a concorrência efetiva[88], e a própria definição mais não é do que o resultado de um exercício (obrigatório) de análise prospetiva da ANACOM, com base no qual se decide regular ou não.

Para a MEO, justifica-se plenamente ponderar, nesta decisão, a evolução expectável ou natural do mercado no respetivo prazo de vigência (e até para além disso), visão prospetiva que é proclamada no quadro regulamentar nacional[89] e europeu. Se implementada desde logo na fase de definição do mercado, mitiga o risco de a análise de mercado se (rapidamente) revelar desatualizada e desajustada da realidade que pretendem retratar e, sobretudo, regular, sustentando a MEO que a evolução positiva que se prevê para as Áreas ANC exige que esta conclusão seja logo relevada e não apenas em sede de imposição de obrigações.

Assim, para a MEO, caso a ANACOM decida não ajustar o critério para a segmentação geográfica, no mínimo deverá considerar as Áreas ANC como Áreas C.

---

88 Segundo a MEO, a designação atribuída pela ANACOM é, em si mesma, reveladora desta condição. Os mercados a regular não são, ou não devem ser, aqueles que "atualmente" não são concorrenciais, uma vez que basta apresentarem uma tendência para a concorrência efetiva, não necessária atingir essa efetividade durante o período do ciclo de análise, bastando a evidência da dinâmica do mercado nesse sentido, com base em planos de negócio, investimentos realizados, novas tecnologias em lançamento, entre outros elementos disponíveis.

89 O artigo 5.º, n.º 5, alínea e) da LCE, lido em conjugação com o artigo 59.º-A, consagra devidamente essa necessidade, no sentido de a ANACOM considerar devidamente, ou seja, no mínimo para o período de vigência da análise de mercados, a variedade das condições concorrenciais existentes nas diferentes áreas geográficas nacionais.

Entendimento da ANACOM

A **Vodafone** e a **NOS** discordam totalmente da definição de Áreas ANC. Sobre este assunto, a ANACOM esclarece que, a partir dos dados do Questionário de 2015, fez uma caraterização da situação concorrencial do mercado que, com a aplicação do critério multidimensional definido, resultou na definição de mercados geográficos diferenciados – Áreas C e Áreas NC – que se perspetivam estáveis no período desta análise.

Quanto à discordância da Vodafone e da NOS sobre a não imposição da obrigação de orientação dos preços para os custos nas Áreas ANC, a ANACOM entende, tal como a **AdC**, que as diferenças concorrenciais identificadas nestas áreas (face às Áreas NC) não permitem ultrapassar a existência de PMS da MEO no período temporal relevante para a análise. Não pode, no entanto, a ANACOM ignorar nesta decisão as diferentes condições concorrenciais, nem os sinais de evolução do mercado, não só porque a análise seria desajustada da realidade que pretende retratar, mas porque, sobretudo, a visão prospetiva, que é proclamada no quadro regulamentar nacional e europeu, assim o impõe.

Nalguns casos estão presentes várias redes, ainda que a quota de mercado da MEO seja elevada, noutros, esta quota é reduzida, mas só há um operador presente com poucos acessos, sendo, por isso, o mercado ainda pouco dinâmico e sem garantias de concorrência efetiva a curto prazo.

Note-se, porém, que a ANACOM não podia deixar de identificar as particularidades nas freguesias que pertencem às Áreas NC, assinalando alguns sinais de mudança do panorama concorrencial, ainda que as mesmas só possam ser endereçadas no contexto da imposição de obrigações *ex-ante* por não serem ainda efetivamente concorrenciais.

Neste contexto, e tendo em máxima conta a Recomendação sobre mercados relevantes sobre a necessidade de uma análise prospetiva, a ANACOM identificou um conjunto de freguesias inicialmente incluídas nas Áreas NC que evidenciam tendência para um aumento da concorrência a médio-longo prazo, ou seja, num período que ultrapassa o da vigência da presente análise.

Com efeito, nestes casos, cumprem-se simultaneamente dois dos subcritérios definidos para efeitos de delimitação de zonas concorrenciais e não concorrenciais, o que indicia

que nestas zonas poderá existir uma tendência para um aumento da concorrência a médio-longo prazo[90].

Adicionalmente, e considerando como referido pela Vodafone, o n.º 4 do artigo 59.º da LCE, à ANACOM, ao determinar que o mercado das Áreas NC não é efetivamente concorrencial no curto prazo, compete determinar quais as empresas com PMS nesse mercado e impor-lhes ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam, as obrigações regulamentares específicas adequadas e proporcionais. Ora o que a ANACOM propõe no SPD para as Áreas ANC, em linha com o referido artigo da LCE, e como sugerido pela Vodafone, é precisamente alterar a obrigação de controlo de preços atualmente existente, suavizando-a, através da substituição das regras de controlo de preços em vigor[91] por outra que impede a MEO de praticar preços grossistas que provoquem um esmagamento de margens a jusante.

Responde-se, assim, também à questão, levantada pela **MEO**, de se considerarem desde logo as Áreas ANC e não serem identificadas apenas em sede de imposição de obrigações. De facto, tal não é possível e, muito menos, considerar as Áreas ANC como Áreas C (nem mesmo ajustar o critério para a segmentação geográfica, como proposto pela MEO), pelas razões explicadas acima (que fundamentam a consideração de freguesias em Áreas ANC ao nível da imposição de obrigações).

Não obstante, e acolhendo em parte o argumento da MEO de que as áreas em que a sua quota é reduzida devem ser tratadas de forma diferente, a ANACOM irá integrar também no âmbito das Áreas ANC as freguesias onde são cumpridos o primeiro e o terceiro subcritérios, mas onde só existe um OPS[92] a fornecer acessos efetivamente (não cumprindo o segundo subcritério).

Assim, as freguesias nas Áreas ANC no baixo débito passam a ser 201 (mais 5 freguesias) e no alto débito passam a ser 294 freguesias (mais 5 freguesias). Nestas 5 freguesias, os OPS fornecem globalmente 63 acessos e a MEO 23 acessos. Já nas 5 freguesias no baixo

[90] Número de redes alternativas (pelo menos duas), de OPS efetivamente presentes (pelo menos dois, com acessos fornecidos) e a quota de mercado da MEO (inferior a 50 por cento).

[91] De retalho-menos, no caso dos circuitos Ethernet e de orientação dos preços para os custos, no caso dos circuitos tradicionais.

[92] Com dois ou mais acessos.

débito, os OPS fornecem 54 acessos e a MEO 40. Ou seja, trata-se de freguesias onde os OPS já fornecem hoje bastantes mais acessos que a MEO.

Finalmente, importa referir que a REN Telecom e a IP Telecom são fornecedores de segmentos de trânsito de circuitos alugados, ainda que com presença muito reduzida, mas com uma importante infraestrutura de rede de fibra ótica (que aliás a própria NOS contrata), pelo que foram devidamente considerados na análise do mercado de segmentos de trânsito. Também o comentário da NOS relativo à Fibroglobal não colhe, uma vez que das 196 freguesias em Áreas ANC no baixo débito apuradas no SPD não consta nenhuma com rede em fibra ótica da Fibroglobal e das 289 freguesias em Áreas ANC no alto débito constam apenas duas com rede em fibra ótica com cobertura superior a 50 por cento da Fibroglobal – que correspondem às freguesias da Sertã e de Castelo Rodrigo.

Em conclusão, **a ANACOM irá integrar no âmbito das Áreas ANC as freguesias onde são cumpridos o primeiro e o terceiro subcritérios, mas só existe um OPS a fornecer acessos efetivamente (não cumprindo por isso o segundo subcritério)**.

3.4.4. Circuitos CAM e inter-ilhas

3.4.4.1. Preços dos circuitos CAM e inter-ilhas

A ANACOM propôs:

- Uma redução do preço dos circuitos CAM tradicionais de 66 por cento.
- Preços mensais máximos por troço/circuito Ethernet CAM não securizado entre qualquer uma das centrais de acesso à parte submersa de 349 euros para 10 Mbps, de 768 euros para 100 Mbps, de 2.534 euros para 1 Gbps e de 25.337 para 10 Gbps.
- Preços mensais máximos de um circuito Ethernet sem securização para os circuitos inter-ilhas, em função da rota e da capacidade (10 Mbps a 10 Gbps).

A **AdC** considera que a manutenção/imposição da obrigação de orientação dos preços para os custos dos serviços grossistas regulados e as intervenções específicas nos preços dos circuitos CAM e inter-ilhas determinadas no presente SPD, vão ao encontro das necessidades específicas do mercado. A **AdC** concorda ainda com a necessidade e adequação da obrigação de fornecimento de circuitos CAM com capacidades superiores às atualmente fornecidas.

Segundo a **NOS**, a análise do regulador aos circuitos CAM e inter-ilhas está em maior sintonia com a realidade, ao impor uma efetiva orientação aos custos nos preços grossistas praticados pela MEO. Sem prejuízo, no entender da NOS é essencial que as ilhas do Corvo e das Flores (servidas pela Fibroglobal) não fiquem de fora do âmbito e dos benefícios desta análise.

Segundo a **Vodafone**, os preços dos circuitos CAM e inter-ilhas eram desproporcionadamente elevados, constituindo um forte entrave ao desenvolvimento económico das Regiões Autónomas, registando a tendência decrescente dos preços que a ANACOM tem vindo, desde final de 2014, a propor no contexto do processo de análise de mercado, sendo particularmente significativa a redução na ligação de referência (1 Gbps). Contudo, entende que os preços de acesso continuam a não considerar quaisquer economias de escala, sem que existam quaisquer fundamentos económicos ou técnicos que o justifiquem (ver secção posterior).

Adicionalmente, na perspetiva da Vodafone, é importante que a MEO disponibilize os dados de custeio relativos aos circuitos CAM e inter-ilhas, contribuindo para a transparência e para avaliar os níveis de utilização desses circuitos e habilitar a ANACOM a decidir, devendo, por isso, o SPD consagrar expressamente uma data para a MEO disponibilizar esses dados anuais e contemplar também uma data para que a ANACOM se pronuncie, decidindo sobre uma eventual revisão dos preços praticados ao nível dos circuitos CAM e inter-ilhas.

A Vodafone considera também importante que, para além da revisão anual de preços, se avaliem igualmente os níveis de capacidade efetivamente utilizada pela MEO e pelos demais operadores, de forma a assegurar que a avaliação anual dos preços praticados é efetivamente concretizada, tomando em consideração todos os fatores relevantes e atendíveis para o efeito.

A **MEO** considera que a opção da ANACOM em reduzir, de uma só vez, o preço dos circuitos CAM tradicionais em 66 por cento, dos circuitos Ethernet CAM em cerca de 73 por cento e dos circuitos inter-ilhas em 43 por cento, é profundamente desproporcional e desrazoável, e ilegal, em incumprimento claro de, entre outros, dos artigos 5.º e 55.º da LCE. Diminuição de preços que, recorda a MEO, acresce à imposta na deliberação da ANACOM sobre medidas provisórias e urgentes relativas ao mercado de acesso grossista de elevada qualidade num local fixo (circuitos Ethernet CAM e inter-ilhas) - de 50 por cento

nos circuitos CAM Ethernet e de 64 por cento nos circuitos inter-ilhas Ethernet, "*cuja legalidade se encontra a ser apreciada em tribunal*".

Com efeito, a MEO sustenta que os preços dos circuitos CAM e inter-ilhas não estavam, nem estão atualmente (i.e., após a implementação da redução imposta pela referida deliberação), bastante acima dos custos e que não existiam, nem existem margens excessivas com a magnitude que, no SPD, é considerado existirem.

Como já fez noutras sedes, a MEO reitera que considera incorreta a metodologia utilizada pela ANACOM para o apuramento da capacidade em utilização nos circuitos CAM, o que afeta o custo unitário (por Gbps), calculado a partir dos custos totais da atividade L1CAP (de acordo com o sistema de contabilidade da MEO) e desse valor de capacidade.

A MEO contesta que, para a rede MPLS, se considere a totalidade da capacidade instalada (que está ligada/afeta a esta rede) e não a capacidade efetivamente utilizada, que corresponde ao pico, num determinado horizonte temporal, das capacidades medidas através dos sistemas de gestão da MEO, ainda que não se configurem circuitos de forma permanente ou dedicada nesta rede, existindo partilha de recursos pelos serviços que consomem débito em simultâneo[93].

Como tal, e ainda que a MEO tenha instalado as redes SDH e MPLS nos anéis CAM e inter-ilhas com uma determinada capacidade, argumenta que a que está efetivamente em utilização em cada uma destas redes é substancialmente inferior, sendo a capacidade média utilizada/cursada em 2015 no anel CAM de **[IIC] [FIC]** e no anel inter-ilhas de **[IIC] [FIC]** ao invés, respetivamente, de **[IIC] [FIC]** e de **[IIC] [FIC]** estimados pela ANACOM. Daqui resulta, no entender da MEO, que o exercício seguido pela ANACOM incorre num erro nos pressupostos, o que conduz a custos subavaliados.

Considerando o cálculo da capacidade efetivamente utilizada de acordo com a metodologia que tem vindo a defender, a MEO estima o custo total anual em 2015 de:

---

[93] "*Enquanto as tecnologias DWDM e SDH são "connection-oriented" com recursos cativados, sem overbooking e que não permitem ganho estatístico na ocupação de recursos (i.e., se num período de tempo um serviço tem pouca utilização os recursos na rede que lhe estão atribuídos não podem ser usados por outros serviços), já a tecnologia IP, que suporta o MPLS, é "connectionless", sem recursos cativados, permitindo overbooking e ganho estatístico na ocupação de recursos resultante da combinação de vários tipos de serviços ao longo do tempo (i.e., se num período de tempo um serviço tem pouca utilização, ocupa poucos recursos na rede e estes podem ser usados por outros serviços)".*

a) Um circuito Ethernet CAM não securizado, em **[IIC]** **[FIC]** euros por Gbps, em vez do valor de 30.405 euros[94], o que resulta num custo mensal de **[IIC]** **[FIC]** euros;

b) Um circuito Ethernet Inter-ilhas, ocupando os 7 troços do anel, em **[IIC]** **[FIC]** euros por Gbps, em vez do valor de 79.055 euros[95], com uma desagregação por rota.

Considera ainda a MEO que esta medida proposta no SPD conduz a resultados paradoxais, penalizando "*injustificadamente a MEO por ter investido e, com isso, ter sido possível ligar/afetar/reservar uma maior capacidade para a rede MPLS, rede cuja utilização está efetivamente em crescimento, ao contrário do que acontece com a rede SDH*". A MEO refere que, no limite, esta metodologia pode levar à conclusão absurda de que é preferível reduzir a capacidade ligada na rede MPLS, já que a capacidade não utilizada impacta severamente o preço da MEO.

Adicionalmente, aquele operador destaca que o custo do anel CAM é fortemente influenciado pelo facto dos investimentos nos cabos Atlantis-2 e Columbus-III terem terminado contabilisticamente em 2014, relembrando a MEO a possibilidade real de virem a ser desativados, pelos respetivos consórcios, antes do final da sua vida útil, face aos elevados custos inerentes e à sua reduzida capacidade. Nessa circunstância, ainda que possa manter ativo o par de fibra ótica de suporte às suas ligações domésticas, a MEO refere que terá de suportar a integralidade dos custos de O&M da parte submersa entre as Regiões Autónomas e o Continente (atualmente partilhados com os pares de fibra ótica que constituem os troços internacionais), incorrendo num acréscimo de custos anuais, sem prejuízo de eventuais custos adicionais relacionados com as alterações técnicas a efetuar nos próprios cabos, em resultado do desligamento dos respetivos troços internacionais.

Finalmente, a MEO, ainda que reconhecendo que o custo total anual da atividade L1CAP é essencialmente fixo (independente da capacidade), assinala que este pode variar significativamente em função da inconstância dos custos de O&M anuais, o que é ilustrado através do caso concreto de um corte ocorrido recentemente no cabo submarino inter-ilhas na ilha do Faial, no passado dia 10 de abril (de 2016), tendo o troço entre esta ilha e S. Jorge ficado sem serviço. Segundo a MEO, este caso levou a que, de forma súbita, tivesse

[94] Previsto no parágrafo 5.211 do SPD.

[95] Previsto no parágrafo 5.224 do SPD.

de suportar um custo com O&M no cabo inter-ilhas superior a **[IIC]** **[FIC]** euros, estimando assim para 2016, face a 2015, um acréscimo equivalente no custo na atividade L1CAP.

Adicionalmente, a MEO informa que lançou um pedido de cotação a três fornecedores para a ampliação de capacidade dos segmentos submarinos mais longos na RAA, tendo o menor custo apresentado ascendido a um total de **[IIC]** **[FIC]**, ampliação que deverá ocorrer ainda em 2016. No caso do CAM, segundo a MEO foram igualmente solicitadas propostas para a ampliação do anel, a acontecer previsivelmente em 2017, tendo os valores apresentados pelo fornecedor **[IIC]** **[FIC]**, respetivamente, em cada um dos 3 segmentos que compõem o anel CAM.

Em suma, a MEO defende (novamente) que na determinação dos preços dos circuitos CAM e inter-ilhas se deve ter em consideração os custos atualmente incorridos (L1CAP e atuais manobras de O&M no cabo inter-ilhas), mas também os que poderão vir a ocorrer em atividades futuras (e.g. ampliações), devendo criar-se incentivos ao investimento (nos atuais e) em novos sistemas submarinos de ligação às regiões autónomas e garantir a sua rentabilidade, "*preocupação que não se encontra minimamente refletida no SPD*".

Neste contexto, para a MEO, a indicação de que "[o]*s preços dos circuitos CAM e inter-ilhas serão revistos anualmente*" só pode ser entendida como comportando quer a possibilidade de redução quer a de aumento, em função do comportamento dos custos. Assim, e atendendo às oscilações a que os custos das ligações CAM e inter-ilhas estão sujeitos e ao interesse em garantir uma certa estabilidade e continuidade dos preços, a MEO propõe uma redução imediata "*mais moderada e de uma evolução subsequente que permita amortecer as flutuações ditadas por um lado pela amortização do investimento já realizado, e por outro pelos investimentos e reparações avultadas que vão ocorrendo, dessa forma evitando que os preços sejam contagiados pela instabilidade dos custos*".

Finalmente, a manter-se a revisão de preços nos termos do SPD, que considera desproporcionais e desrazoáveis, a MEO defende que, no mínimo, a ANACOM defina um "*período de adaptação compatível com a agressividade da redução proposta (…) e de forma a equiponderar os interesses públicos em presença com os interesses privados da MEO*".

Considerando tratar-se de uma decisão gravíssima, com um enorme impacto na atividade da MEO, e que não tem "*qualquer conforto, paralelo ou precedente em decisões regulatórias anteriores da própria ANACOM*"[96], a MEO entende que a mesma contraria as exigências do princípio da proporcionalidade consagrado, em termos específicos (i.e., nas dimensões da razoabilidade e da necessidade), nos artigos 5.º, n.º 5, 55.º, e 66.º, n.º 2 da LCE. No caso concreto, a MEO não percebe como "*a ANACOM espera poder compatibilizar a ausência de qualquer período transitório ou de adaptação com as exigências dos princípios da razoabilidade e necessidade*".

Entendimento da ANACOM

A ANACOM toma boa nota da concordância, em termos gerais, da **NOS** com a abordagem regulatória proposta pela ANACOM em relação aos circuitos CAM e inter-ilhas.

Relativamente ao comentário da NOS de que é essencial avaliar devidamente a posição de monopólio da Fibroglobal nas ligações entre as ilhas do Corvo e das Flores, a ANACOM endereçou esta matéria na secção da avaliação de PMS.

A questão das economias de escala, colocada pela **Vodafone**, é tratada na subsecção abaixo.

Em resposta ao comentário da Vodafone sobre a consideração da capacidade na avaliação anual dos preços, a ANACOM esclarece que a decisão prevê que a MEO remeta anualmente, em simultâneo com os dados de custeio relativos aos custos e proveitos, à capacidade instalada e contratada por operador, nomeadamente os elementos relativos aos circuitos CAM e inter-ilhas, destacando-se desde já os dados relativos aos custos (incluindo os de O&M e de investimento realizado no ano n-1 e previsto para o ano n e n+1) e à capacidade contratada por OPS e reservada pela própria MEO, de modo a permitir que a ANACOM faça a revisão dos preços.

O processo de reavaliação dos preços terá início no mês de fevereiro de cada ano, com a solicitação da referida informação por parte da ANACOM à MEO, seguindo depois os procedimentos habituais de análise e consulta pública.

[96] Por exemplo, refere que no âmbito do mercado da terminação móvel (em 2010), para reduções menos significativas de preços, na ordem dos 46%, a ANACOM definiu um período transitório de 14 meses.

Relativamente à proposta da Vodafone para a disponibilização "ao público", pela MEO, dos seus dados de custeio, a ANACOM esclarece que tal não é, nem nunca foi, necessário para que o regulador pudesse realizar a sua análise sobre os mesmos de forma totalmente transparente, sendo certo que a AdC e a Comissão têm acesso a essa informação, que, dada a sua natureza, deve manter-se confidencial para os operadores concorrentes da MEO.

Relativamente aos argumentos da **MEO** de que a decisão da ANACOM de redução dos preços "*de uma só vez* (…) *é profundamente desproporcional e desrazoável, e ilegal*" até porque, segundo a MEO não existem margens excessivas com a magnitude referida no SPD, importa referir que:

a) Tendo a MEO interposto, a 3 de março de 2016, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa uma Ação Administrativa Especial, na qual requer a anulação da Decisão, por considerar a mesma ilegal, a ANACOM apresentou a sua contestação, a 16 de maio de 2016, na qual fundamenta detalhadamente as razões que conduziram à adoção da medida provisória e urgente, bem como as razões pelas quais aquela decisão não é desproporcional, desrazoável nem ilegal.

b) Face às muito elevadas margens da MEO com estes circuitos já se tinha identificado, quer no SPD de 2014, quer na Decisão de 23 de julho de 2015[97] (doravante 'Decisão'), a necessidade de proceder à redução dos preços, tendo-se optado, dada a magnitude da redução total da margem que se impunha, por efetuar um ajustamento faseado dos preços aos respetivos custos, correspondendo a primeira fase a uma redução dos proveitos de 50 por cento e a segunda fase a uma redução adicional de acordo com o princípio da orientação dos preços para os custos.

c) Na deliberação de 23 de julho de 2015 sobre a adoção de medidas provisórias e urgentes relativas ao mercado de acesso grossista de elevada qualidade num local fixo (circuitos Ethernet CAM e inter-ilhas), ficou previsto uma redução adicional dos preços visando a sua orientação para os custos, atendendo ao horizonte temporal da sua aplicação, tendo sido assim conferido à MEO um prazo proporcional e adequado para ajustamento dos preços.

[97] Decisão de 23 de julho de 2015, relativa a Medidas provisórias e urgentes relativas ao mercado de acesso grossista de elevada qualidade num local fixo (circuitos Ethernet CAM e inter-ilhas) – ver http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1362057#.V2KwKtIrLEI.

d) Mesmo após a Decisão, estima-se que a MEO tenha, em 2016, uma margem com os circuitos Ethernet CAM de cerca de 73 por cento, caso não haja quaisquer alterações na capacidade contratada face a dezembro de 2015.

Relativamente ao argumento da MEO de que a metodologia de cálculo utilizada pela ANACOM não é adequada, designadamente no apuramento da capacidade[98] média em utilização nos circuitos CAM, importa referir que em sede de consulta pública e audiência prévia ao SPD de 2014 a MEO referiu que "*no caso da rede MPLS a capacidade em utilização corresponde ao pico das capacidades medidas na rede MPLS, num determinado horizonte temporal*", e não à capacidade média que alega agora.

Ora, importa esclarecer que, no caso de se considerar a capacidade média, nem sequer se teria em conta a capacidade contratada e efetivamente utilizada em determinados momentos (de pico), mas uma média das capacidades utilizadas.

A MEO alega que a capacidade que tem de reserva para um eventual pico de débito na rede IP/MPLS não deve ser tida em conta para o cálculo da capacidade total, uma vez que a utilização média efetiva é muito inferior a essa capacidade reservada, e parece alegar ainda que mesmo a capacidade reservada e utilizada, nalguns casos, também não deve ser tida em conta para cálculo da capacidade total. Ora, nenhum destes argumentos colhe.

Com efeito, a ANACOM esclarece que teve em conta os dados submetidos pela MEO no que respeita à capacidade instalada e em utilização, tendo considerado no seu modelo a capacidade total ligada, isto é, a capacidade que está efetivamente a ser utilizada para os circuitos atualmente ao serviço, mas também a capacidade que está reservada (com equipamento de comutação e transmissão instalado e a funcionar) e (mesmo que em parte) utilizada para serviços que não têm largura de banda fixa, designadamente serviços de transporte IP/MPLS, em linha com o que foi recomendado pelos auditores no Relatório de Auditoria ao SCA da MEO referente aos anos de 2010, 2011 e 2012.

Aliás, a informação sobre a capacidade que se solicitou à MEO e que foi utilizada pela ANACOM no SPD de 2014, na Decisão e também na presente análise de mercados foi a informação transmitida pela MEO e que lhe foi solicitada tendo em conta esta "*metodologia recomendada pelos auditores*".

[98] Capacidade ou largura de banda ou débito.

Ainda que assim não fosse, sem conceder, esta Autoridade releva que a própria MEO admite que a capacidade reservada para a rede MPLS pode ser utilizada para garantir maior redundância, robustez e segurança aos serviços que usam essa rede, sendo que se os OPS quiserem redundância (securização) têm de contratar capacidade adicional e pagar por esse(s) serviço(s), ao contrário da própria MEO.

A ANACOM mantém assim o entendimento de que toda a capacidade reservada deve ser tida em conta para a contabilização dos custos. Se foi instalado equipamento/recursos, mesmo que para reserva, estes custos (e capacidade) têm que ser tidos em conta.

Em relação à alegada penalização que a ANACOM faz ao investimento feito pela MEO na rede MPLS, destaca-se que a obrigação de orientação dos preços para os custos foi imposta (na Decisão) a todos os circuitos CAM e inter-ilhas, independentemente da rede ou tecnologia. O objetivo primordial é promover a concorrência e o investimento dos operadores nas RA (e na melhoria das comunicações de e para o Continente), de modo a que os consumidores ali residentes possam usufruir de mais e melhores serviços em ambiente concorrencial. E quanto maior e mais eficiente for este investimento, maior será a partilha de custos entre todos os operadores com capacidade nos cabos submarinos, pelo que a rentabilidade da MEO aumentará, permitindo a cobertura do seu investimento.

Neste contexto, compete à MEO avaliar qual o melhor investimento a realizar nas suas redes/tecnologias.

No que respeita aos custos de O&M, informa-se que a MEO remeteu à ANACOM, por carta de 29 de dezembro de 2015 os referidos custos (incluídos na atividade L1CAP) que foram integrados exatamente nos termos enviados pela MEO no cálculo dos custos totais associados aos circuitos CAM e inter-ilhas.

Neste contexto, a MEO alega que a redução dos preços deveria ser suavizada, já que prevê um acréscimo de custos reais em 2016 (face às estimativas de 2015, que remeteu por carta), no valor de **[IIC] [FIC]** euros por Gbps, para a ampliação de capacidade nos segmentos mais longos dos circuitos inter-ilhas (RAA).

Ora, tendo em conta que o preço mensal definido no SPD para um circuito de 1 Gbps inter-ilhas no troço mais longo (Pico-Santa Maria) é de 1.743 euros e, por hipótese, que o período de amortização daquele investimento seria de 5 anos, o acréscimo de custos com

a ampliação de capacidade seria de aproximadamente 80 euros mensais (para esse circuito de 1 Gbps), o que é manifestamente irrelevante face ao valor mensal desse mesmo troço.

Acresce ainda que a entrada em vigor dos preços orientados aos custos não ocorrerá antes de setembro de 2016, pelo que até essa data, e apesar dos preços implementados após a Decisão, a MEO mantém uma elevada margem de proveitos que, no troço mais comprido (na RAA) estima-se superior a 13.000 euros, ou seja, permite fazer face aos investimentos previstos.

Neste contexto, independentemente do ano a que respeitam os investimentos que a MEO prevê realizar, a ANACOM realça que a metodologia de controlo de preços e contabilização de custos contempla uma revisão anual dos preços dos circuitos CAM e inter-ilhas, tal como referido no SPD, pelo que estes custos, como quaisquer outros custos em que a MEO venha a incorrer com estes circuitos (e que documente) serão oportunamente considerados para apuramento dos custos totais e dos respetivos preços.

Assim, **a ANACOM mantém o disposto no SPD quanto aos preços dos circuitos CAM e inter-ilhas**.

3.4.4.2. Economias de escala

A **Vodafone** considera que o acesso e utilização dos circuitos CAM e inter-ilhas comportam economias de escala, o que é, a seu ver, demonstrado no estudo "Efeitos Económicos da Regulação dos Circuitos CAM e Inter-Ilhas", elaborado pelo Professor Steffen Hoernig e remetido em anexo à sua pronúncia, não existindo, a seu ver, quaisquer fundamentos económicos ou técnicos que justifiquem a sua não consideração na determinação dos preços dos circuitos CAM e inter-ilhas[99].

Para além da especificação de preços por Gbps, a Vodafone considera fundamental que se reflita a perspetiva evolutiva (de crescimento) da utilização dos circuitos CAM e inter-ilhas, definindo e consagrando expressamente preços para débitos superiores a 1 Gbps, designadamente para 3 Gbps e 10 Gbps (os quais se aproximam dos níveis considerados

[99] Que aplica um princípio de linearidade de preços para todas as ligações entre 1 Gbps e 10 Gbps, o que significa que aplica ao preço de uma ligação de 10 Gbps um fator multiplicativo de 10 vezes o valor da ligação de referência (1 Gbps).

necessários para a prestação dos serviços de comunicações eletrónicas fixos, como a televisão por subscrição), garantindo igualmente esse mesmo preço na combinação de múltiplos de diferentes níveis de capacidade[100], e que o preço máximo de um circuito de 10 Gbps jamais deverá exceder 2,5 vezes de um circuito de 1 Gbps.

Segundo a Vodafone, a existência de economias de escala significativas foi até reconhecida pela MEO quando **[IIC]** **[FIC]**, o efeito escala estava patente.

A Vodafone afirma ainda que embora o preço proposto para a ligação de 1 Gbps lhe possibilite, sem correspondente aumento dos custos, responder de forma mais adequada à utilização e às crescentes necessidades do respetivo serviço móvel nas Regiões Autónomas, a ausência do efeito de escala mantém economicamente inviável a prestação do serviço Vodafone TV+Net+Voz nestas regiões em virtude de serem necessárias ligações mínimas de 10 Gbps nas ligações CAM, cujos preços permanecem impraticáveis[101]. Adicionalmente, defende que ao não contemplar economias de escala na definição dos preços dos circuitos CAM e inter-ilhas a ANACOM mantém as fortes barreiras à entrada (mantendo o risco de acesso privilegiado da MEO aos circuitos de elevado débito que a ANACOM menciona no parágrafo 5.91 do SPD) que têm inviabilizado um verdadeiro ambiente concorrencial nas Regiões Autónomas.

Refere ainda a Vodafone que a assunção de custos prevista no SPD não é, atendendo às características do serviço fixo e ao crescimento previsível das exigências dos consumidores no que se refere à velocidade, qualidade e tráfego dos serviços de acesso

[100] Por exemplo, em caso de utilização de capacidade de 13 Gbps, o preço aplicável deverá corresponder ao preço de 10 Gbps mais o preço de 3 Gbps.

[101] Segundo a Vodafone, a consagração e aplicação, por via regulatória, de economias de escala aos preços, garantirá que se adequam aos requisitos crescentes de largura de banda para prestação de serviços de elevada qualidade pelos operadores e, naturalmente, contribuirá para assegurar também maior satisfação dos clientes que residem nas Regiões Autónomas, até porque num mercado extremamente dinâmico (na oferta e na procura), com constante inovação e introdução de novos produtos e serviços, os requisitos de disponibilidade (qualidade de serviço) e de largura de banda são cada vez mais exigentes.

à Internet em banda larga, comportável com a evolução que se pretende para o setor das comunicações eletrónicas e, em particular, para as Regiões Autónomas.

Entendimento da ANACOM

Como nota prévia enquadradora da abordagem adotada na definição dos preços máximos dos circuitos CAM e inter-ilhas, importa esclarecer que a maior parte dos custos destes circuitos (e, de facto, de toda a capacidade suportadas em cabos submarinos) é fixa e está associada ao investimento inicial e ampliações efetuadas nos cabos submarinos e no equipamento de transmissão associado.

Adicionalmente, importa referir que foram contabilizados para apuramento dos preços unicamente os custos que foram efetivamente incorridos pela MEO com os referidos cabos e devidamente tidos em consideração os apoios públicos (quer nacionais, quer comunitários) de que os circuitos CAM e inter-ilhas foram alvo (na verdade, expurgados).

Assim, e tal como amplamente explicado no relatório de consulta pública e de audiência prévia ao SPD de 2014, o modelo adotado baseia-se no custo unitário (calculado a partir dos custos totais e na capacidade efetivamente contratada e/ou reservada), o que significa que os preços propostos refletem a totalidade dos custos por Gbps contratado nos cabos.

Relativamente ao estudo "Efeitos Económicos da Regulação dos Circuitos CAM e Inter-Ilhas", remetido pela **Vodafone**, a ANACOM regista a conclusão de que "*é imperativo que o preço de acesso seja orientado para os custos, ao mesmo tempo que os custos atribuíveis sejam líquidos da parte já coberta pelos apoios públicos*" com a qual a ANACOM concorda inteiramente, aliás como referido em cima.

Contudo, ao contrário do que é referido no ponto 52 do referido estudo, a MEO tem investido desde 2003 no sistema CAM e inter-ilhas, quer em novas estruturas, quer na ampliação das existentes, pelo que também estes custos foram considerados para efeito de apuramento dos custos totais anuais da MEO. Adicionalmente, e não menos relevante, o peso absoluto e relativo dos custos de O&M tem vindo a aumentar significativamente, quer devido ao tempo de vida útil do investimento que requer maior manutenção, quer pelo facto de uma parte dos custos de investimento ter já sido totalmente amortizada.

Relativamente aos argumentos apresentados para sustentar a existência de economias de escala, destaca-se a oferta comercial proposta pela MEO à Vodafone, da qual consta uma

redução do preço por Gbps de **[IIC]** **[FIC]** quando se passa de 1 Gbps para 3 Gbps, e de mais **[IIC]** **[FIC]** quando se passa de 3 Gbps para 10 Gbps. Ora como a própria Vodafone refere trata-se uma oferta comercial, isto é, não traduz necessariamente os custos efetivos da MEO (que foram avaliados detalhadamente na análise), podendo representar uma estratégia comercial da mesma para incentivar os operadores a aumentarem a capacidade contratada, podendo, no âmbito dessa proposta comercial, os preços de base – os de um circuitos de 1 Gbps – estarem significativamente acima dos custos.

Com efeito, num eventual rebalanceamento do tarifário, caso se reduzisse o preço de um circuito de 10 Gbps como pretende a Vodafone, seria necessário aumentar significativamente o preço de um circuito de 1 Gbps por forma a que a receita da MEO continuasse a cobrir os custos, o que se traduziria na criação (mais concretamente, a manutenção) de uma barreira à entrada e à expansão nos mercados da RAA e RAM de operadores eventualmente interessados em fazê-lo, pelo menos de início, com menores requisitos de capacidade.

Ao contrário do que refere a Vodafone no ponto 62 do referido estudo, que se os descontos por 10 Gbps fossem adotados seria possível baixar o preço por 1 Gbps, porque parte significativa do custo total seria coberto pela procura adicional de acesso, é de referir que a partir de determinada capacidade contratada que possibilita a prestação dos serviços com qualidade nas RA, não há incentivo para os operadores retalhistas aumentarem essa capacidade, não sendo um "investimento" eficiente, pelo que a MEO incorreria no risco de, com uma descida dos preços para capacidades de 10 Gbps e de 3 Gbps, não se verificar um aumento de procura de capacidade que cobrisse a totalidade dos custos, incorrendo em prejuízo. Ora, não é esse o objetivo do regulador.

Para finalizar, é de algum modo surpreendente o argumento da Vodafone de que a redução dos preços, ao não contemplar economias de escala, é manifestamente insuficiente, mantendo economicamente inviável a prestação dos serviços nas RA.

Com efeito, a Vodafone em sede de audiência prévia ao SPD de 2014 e novamente por carta de 11 de março de 2016, propôs um modelo de remuneração do qual constavam os preços anuais que a MEO deveria praticar de modo a que Vodafone pudesse oferecer nas RA um serviço de TV+Net+Voz de qualidade, possibilitando, assim, uma concorrência

efetiva nessas regiões: **[IIC]** **[FIC]**.

Ora, estes preços propostos pela Vodafone são consideravelmente superiores aos preços (orientados para os custos) definidos no SPD de 2016 pela ANACOM, sendo inclusivamente no caso dos circuitos de 10 Gbps superiores em mais de um quarto, não colhendo assim o argumento da Vodafone de que a redução é manifestamente insuficiente para poder entrar no mercado com uma oferta de qualidade nas RA e, muito menos ainda, por não ter contemplado na sua definição economias de escala.

Assim, **nada há a alterar na decisão final quanto aos preços dos circuitos CAM e inter-ilhas**.

3.4.4.3. Comparação dos preços dos circuitos CAM e circuitos inter-ilhas

A **Vodafone** não vê razão para que os preços dos circuitos inter-ilhas sejam superiores aos preços dos circuitos CAM. Na realidade, aplicando o preço máximo proposto no SPD aos circuitos no anel inter-ilhas que a Vodafone tem atualmente implementado para a RAA **[IIC]** **[FIC]**, a Vodafone constata que o preço desse anel será cerca de 30 por cento superior ao preço dos circuitos no anel CAM.

Na perspetiva da Vodafone, tamanha discrepância entre os preços é injustificável, por razões que, a seu ver, o SPD não explicita nem fundamenta.

A Vodafone argumenta ainda que a construção da infraestrutura de suporte aos circuitos CAM e aos circuitos inter-ilhas foi objeto de cofinanciamento público por parte das autoridades regionais, nacionais e europeias, sendo que – conforme sobejamente reconhecido pela ANACOM no SPD em análise – os custos efetivamente suportados pela MEO na construção desta infraestrutura foram inferiores aos suportados na construção da mesma infraestrutura no Continente. Ora, tendo já sido devidamente salvaguardado o sobrecusto inerente ao interesse público que está subjacente a esse investimento, no entender da Vodafone não é razoável que os OPS sejam forçados a suportar novamente o referido sobrecusto.

É convicção da Vodafone que enquanto existirem nas ligações CAM ou inter-ilhas preços superiores aos praticados para distâncias equivalentes no Continente e soluções técnicas nestas ligações que não são, nem técnica, nem economicamente, eficientes, persistem razões por demais evidentes que justificam claramente a atuação regulatória urgente da ANACOM, repondo a efetiva concorrência neste mercado.

Entendimento da ANACOM

Antes de mais, uma nota relativa à metodologia utilizada pela ANACOM para análise dos preços dos circuitos inter-ilhas, que se baseou na informação disponibilizada pela MEO relativa aos custos detalhados (i.e., desagregados por rubrica e expurgados dos financiamentos públicos de que estas ligações foram alvo) e à capacidade reservada/contratada em cada um dos troços inter-ilhas. Dito isto, fica claro que o modelo utilizado não assenta em pressupostos da ANACOM, mas em custos reais (que têm em linha de conta o comprimento de cada troço e capacidade existente no mesmo), refletindo os preços o princípio da orientação para os custos.

Não é percetível a dificuldade na leitura da abordagem descrita no SPD nem da fundamentação apresentada. Sendo distintos quer os custos, quer as capacidades reservadas/contratadas, nos circuitos CAM e nos circuitos inter-ilhas, parece claro que os custos por Gbps possam ser distintos entre ambos.

Sem prejuízo, do SPD decorre que o preço de um circuito de 1 Gbps no anel CAM é de 7.602 euros por mês e no anel inter-ilhas é de 6.588 euros por mês. Ou seja, a contratação de um circuito de igual capacidade no anel CAM resulta num preço 15 por cento superior ao do anel inter-ilhas, precisamente o oposto do que a Vodafone menciona.

Acresce que, ainda que não se considere adequado este tipo de comparações pelos motivos já expostos no relatório da consulta pública e audiência prévia sobre o sentido provável de decisão relativo à análise do mercado de acesso de elevada qualidade grossista num local fixo, a Vodafone não apresentou qualquer exemplo que ilustre que existem nas ligações CAM ou inter-ilhas preços superiores aos praticados para distâncias equivalentes no Continente. De facto, de acordo com a ORCE, os preços propostos no SPD:

a) Para os circuitos CAM (com comprimentos acima de 900 km) são inferiores aos das Rotas 2 e 3 no Continente (apenas os circuitos nas Rotas 1 – de muito curta distância – são inferiores).

b) Para os circuitos inter-ilhas, são sempre inferiores aos das Rotas 2 e 3, e inclusivamente, aos da Rota 1 (com a única exceção da ligação Pico-Santa Maria, que têm um comprimento de cerca de 400 km).

Deste modo, **mantém-se o disposto no SPD quanto aos preços dos circuitos CAM e inter-ilhas**.

3.4.5. Mercado de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais

No SPD impôs-se que a MEO deve facultar a coinstalação nas suas ECS (podendo esta coinstalação ocorrer na própria ECS, em espaço adjacente ou remoto), salvo impedimento de ordem técnica ou de outra ordem, devidamente fundamentado pela MEO, sendo que:

- Os beneficiários da coinstalação são, para efeitos de ligação a capacidade nos cabos submarinos internacionais, unicamente os operadores pertencentes a um consórcio ou os operadores que tiverem contratos celebrados com membros do consórcio, por exemplo através de um contrato de agenciamento.
- A obrigação de coinstalação aplica-se unicamente aos cabos submarinos amarrados nas ECS da MEO cujos C&MA não excluam tal possibilidade.
- As modalidades de coinstalação nas ECS devem ser objeto de negociação entre a MEO e os operadores beneficiários da coinstalação admitindo-se, por razões de segurança, que a coinstalação em espaço adjacente possa ser a mais adequada face à coinstalação na própria ECS.

Impôs-se ainda a obrigação de a MEO fornecer *backhaul* a operadores que tenham capacidade nos cabos submarinos ou a terceiros que pretendam fornecer *backhaul* a operadores com capacidade no cabo submarino em condições reguladas, em capacidades superiores às atualmente fornecidas, devendo ser fornecidos, ao abrigo da ORCE, circuitos com capacidades pelo menos até 10 Gbps para ligação de capacidade nos cabos submarinos internacionais. Relativamente à ORCA, deverão ser considerados os pedidos razoáveis de acesso a circuitos de *backhaul* com capacidade superior a 155 Mbps.

A **AdC** concorda com a necessidade e adequação da obrigação de fornecimento de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais com capacidades superiores às atualmente fornecidas.

Segundo a **Vodafone**, a abordagem preconizada pela ANACOM evidencia um esforço em alterar a situação atual, embora creia, pela experiência, que redunde num exercício meramente teórico, dado que os elevados constrangimentos tornam impossível concretizar a coinstalação tal como está consagrada.

A Vodafone assinala, por um lado, a inexistência de redes de *backhaul* concorrenciais e, por outro, a apresentação de preços de *backhaul* exorbitantes e muito superiores aos preços praticados por consórcios internacionais noutros países.

Na perspetiva da Vodafone urge regular a componente comercial, designadamente o preço, uma vez que esta é uma componente decisiva que continua impossibilitar a efetiva coinstalação dos operadores alternativos nas ECS da MEO. A este propósito a Vodafone refere **[IIC]**

[FIC].

Segundo a Vodafone, não obstante as considerações tecidas pela ANACOM e o enquadramento regulatório atual, a verdade é que os vários pedidos de coinstalação que desde 2012 foram sendo dirigidos à MEO, jamais se traduziram na concretização da coinstalação de outros operadores nas ECS da MEO.

Em termos práticos, a Vodafone entende que a solução que tem vindo a ser proposta pela MEO é tecnicamente pouco eficiente, estando os operadores obrigados a coinstalarem-se em infraestrutura adjacente à ECS.

De acordo com a Vodafone, a questão mais premente reside na fixação dos preços de coinstalação nas ECS da MEO, sendo premente a intervenção da ANACOM na respetiva

fixação. Nesse sentido, avança com uma comparação entre os valores propostos pela TATA para coinstalação na sua ECS localizada no Seixal e a última proposta da MEO para amarração na ECS de Sesimbra:

[IIC]

[FIC]

Adicionalmente, a Vodafone considera essencial clarificar que tipo de causas ou fundamentos poderá a MEO invocar como causa de exclusão (prevista no SPD[102]) e, sobretudo, clarificar que mecanismos de execução específica equaciona a ANACOM no caso de tais causas de exclusão não constituírem real fundamento de recusa de acesso e coinstalação nas ECS por parte de operadores alternativos, de modo a se ter um escrutínio eficiente e rigoroso de eventuais comportamentos restritivos da concorrência que possam vir a ser adotados pelo operador com PMS ao nível do acesso às ECS. Assim, a Vodafone insta a ANACOM a articular posições com os seus congéneres europeus, por forma a adotar uma posição comum para a fixação de um enquadramento harmonizado das condições técnicas e financeiras para a coinstalação nas ECS.

A Vodafone refere ainda a existência de outro aspecto em que o SPD pouco contribui para a concretização prática da possibilidade de coinstalação nas ECS da MEO - a omissão de preços aplicáveis para circuitos de *backhaul* até 10 Gbps para acesso a capacidade em cabos submarinos internacionais. Para a Vodafone, o facto de os mesmos não estarem especificados, na prática, vai permitir à MEO cobrar sempre o custo do segmento terminal, nem que seja pondo um custo superior na coinstalação.

No caso de se manter a atual prerrogativa atribuída à MEO em apresentar à ANACOM uma proposta de preços para circuitos até 10 Gbps para acesso a capacidade em cabos submarinos internacionais, a Vodafone considera fundamental assegurar o direito de

[102] De acordo com o parágrafo 5.103 do SPD admite-se que a coinstalação nas ECS possa ser recusada com base em impedimento de ordem técnica ou de outra ordem, devidamente fundamentado pela MEO, caso em que deverá remeter simultaneamente à ANACOM a fundamentação para essa recusa e a documentação relevante demonstrativa no seu entender desse impedimento.

participação e pronúncia dos interessados, nomeadamente da Vodafone, acerca da proposta que vier a ser apresentada, por forma a assegurar o escrutínio rigoroso da adequação e competitividade dos preços que vierem a ser propostos pela MEO.

Por fim, a Vodafone refere ainda que deve ser removida[103] qualquer limitação à contratação de capacidade superior a 10 Gbps e que tal possibilidade não deve estar condicionada.

No âmbito do mercado de circuitos de *backhaul*, a **NOS** concorda com a decisão de impor a obrigação de disponibilização de capacidades até 10 Gbps, o que vem atender às crescentes necessidades de capacidade apresentadas pelos membros dos consórcios dos cabos que se ligam a Portugal.

Sem prejuízo, para a NOS é fundamental que o transporte destas capacidades seja viável por via da disponibilização de interfaces com os cabos internacionais, nomeadamente WAN e LAN, consoante se tratem de cabos que transportam capacidade SDH ou Ethernet.

No âmbito específico da ORCA, e atendendo, também neste mercado em particular, aos movimentos da procura e às velocidades disponíveis neste âmbito, a NOS defende ser indispensável o alargamento da oferta a circuitos STM-4 e STM-64, capacidades já oferecidas pela MEO neste mercado, sendo que o seu preço deverá também estar orientado aos custos.

A NOS saúda a clarificação[104] relativa ao universo de cabos submarinos elegível para coinstalação, que se afigura essencial, na medida em que inclui todos os cabos em que a possibilidade de coinstalação se encontra omissa.

A NOS sugere, contudo, que se clarifique que, num contexto em que um membro de um consórcio (ou um agente de membros de consórcios) disponha de capacidade (ou direitos de acesso a capacidade) em mais do que um cabo, não deverá haver necessidade de contratação e aluguer de mais do que um espaço de coinstalação, sempre que exista espaço disponível no já contratado. Com efeito, no entender da NOS, o processo de

---

[103] Tendo em consideração a visão prospetiva preconizada pelas orientações da Comissão Europeia relativas à análise e avaliação do poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (2002/C 165/03) e atendendo à tendência crescente para uma utilização intensiva das redes de comunicações eletrónicas, que exige mais capacidade e mais velocidade.

[104] De que "[…] *a obrigação de coinstalação aplica-se unicamente aos cabos submarinos amarrados nas ECS da MEO cujos C&MA não excluam tal possibilidade* […]".

coinstalação deve pautar-se pela máxima eficiência, atendendo em particular aos elevados custos incorridos pelos OPS, devendo ser descartados todos e quaisquer custos desnecessários para garantir a disponibilização do serviço.

A **Apax** entende que a ANACOM deve impor que a MEO disponibilize uma oferta de referência para a coinstalação nas ECS, onde se definam as condições para a mesma.

A **BICS** refere que tem manifestado um interesse continuado em ligar as ECS de Sesimbra, Seixal e Carcavelos a um *Data Center* neutro em Lisboa e em alargar este anel através de *backbone* terrestre, passando por Madrid e Paris e ligando-o a uma rede de última geração da BICS na Europa ocidental. Para concretizar este projeto será necessário que o preço do acesso às ECS seja orientado para os custos, à semelhança do que sucede em mercados europeus equivalentes, como em Londres e Marselha. No entender da BICS, a única condição que falta é uma política de acesso aberto às ECS da MEO, que só poderá ser alcançado através do envolvimento da ANACOM nesta matéria.

Acrescenta ainda a BICS as seguintes observações:

a) Os C&MA dão total liberdade **[IIC]** **[FIC]**, desde que as referidas regras e condições sejam compatíveis com **[IIC]** **[FIC]**.

b) A coinstalação não é **[IIC]** **[FIC]** em nenhum dos C&MA conhecido, não tendo a **[IIC]** **[FIC]** nenhuma limitação a esse respeito.

c) Os documentos do C&MA concedem à **[IIC]** **[FIC]** sobre todas as partes que compõem o acesso à capacidade nos cabos internacionais a partir das instalações localizadas em território português.

Em relação à obrigação de disponibilizar a coinstalação nas ECS, ainda que mantendo a discordância sobre a mesma, "*uma vez que nada acrescenta ao que já resultaria dos C&MA celebrados e, nessa medida, ser desnecessária*", a **MEO** considera positiva a consideração dos constrangimentos existentes nos referidos contratos para a definição dos beneficiários dessa obrigação. Merece ainda destaque positivo da MEO a relevância dada aos aspectos

de ordem técnica e aos requisitos de segurança e proteção que podem, em determinados casos, justificar a realização da coinstalação em espaços adjacentes à ECS[105].

Por outro lado, a MEO discorda de que a imposição da obrigação de acesso a cabos submarinos internacionais (*backhaul*) decorra de ser essencial aos operadores alternativos "*para suporte de serviços retalhistas por si prestados*"[106], voltando a argumentar que o *backhaul* corresponde a uma componente de um circuito internacional, sendo as condições de acesso à capacidade nos cabos submarinos determinadas pelos respetivos consórcios[107]. Lembra a MEO que o *backhaul* é apenas um meio de passagem pelo território nacional e não faz parte do mercado nacional de segmentos de trânsito, pelo que a regulação deste serviço extravasa as competências da ANACOM[108], resultando (a manter-se) na discriminação e no desequilíbrio concorrencial da MEO face aos OPS internacionais, "*num negócio que é claramente competitivo, cujos clientes finais são apenas OPS internacionais*"[109]. Nesse caso, no entender da MEO, a ANACOM estaria a regular os circuitos internacionais, quando tal não é sua pretensão conforme na nota de rodapé 259 do SPD[110].

Para a MEO acresce que a imposição a si desta obrigação gera uma discriminação indevida relativamente à TATA, em incumprimento do artigo 55.º, n.º 3, e o artigo 5.º, n.º 5, alínea b), da LCE, que determinam que todas decisões e medidas adotadas pela ANACOM, em circunstâncias análogas, não geram uma discriminação indevida.

Em suma, a MEO considera que a regulação do negócio dos circuitos internacionais é incompatível com o regime legal em vigor.

---

105 Cf. parágrafos 5.103 e 5.107 do SPD.

106 Cf. Parágrafo 5.99 do SPD.

107 Existindo nos respetivos C&MA regras claras relativamente aos serviços que os proprietários das ECS estão contratualmente obrigados a oferecer aos demais membros do consórcio que pretendam utilizar a sua capacidade nesses países.

108 "(…) *importa salientar que o mercado dos circuitos internacionais é, por definição, um mercado transnacional e, em relação a mercados desta natureza, o artigo 59.º, n.º 5, da LCE determina que é da responsabilidade da Comissão identificar os mesmos, cabendo então às ARN avaliar, de forma conjunta, o mercado em causa (na sua jurisdição, bem entendido), de modo a pronunciarem-se sobre a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares* ".

109 Defende assim a MEO que, em termos legais, este mercado não pode ser definido por um regulador nacional, que tem como limite o território nacional, "*não podendo a sua ação projetar-se sobre um serviço que está manifestamente fora da sua esfera de intervenção*" e "*A ANACOM não dispõe, ao abrigo dos artigos 58.º e 59.º da LCE, de competência ou poderes regulamentares para aplicar uma obrigação num mercado transnacional que não foi definido pela Comissão*".

110 "*(cf. página 164): "(...) caso assim fosse, estar-se-ia a regular os circuitos internacionais e não a promover a concorrência no backhaul"*.

Finalmente, para a MEO o serviço de *backhaul* "*é uma componente fundamental para a rentabilização dos investimentos em cabos submarinos efetuados pela MEO*", a qual deve poder assegurar a amarração de cabos submarinos nas suas ECS e o fornecimento a nível internacional, de circuitos terminais ou de trânsito a mais de seis dezenas de OPS internacionais, seus parceiros de negócio.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM esclarece que na sequência da imposição à **MEO** da obrigação de acesso às ECS, em regime de coinstalação, atualmente já existe um operador coinstalado em edifício adjacente à ECS de Sesimbra, apesar da morosidade do processo. Neste contexto, foi definido o preço associado a este serviço, orientado aos custos, pelo que um operador entrante irá partilhar os custos associados à adaptação desse edifício (que constitui a maior percentagem dos custos), dando-se, assim, resposta aos comentários da **Vodafone** e da **BICS**, bem como da **Apax** relativamente à necessidade de uma oferta de referência para a coinstalação.

Em qualquer caso, os preços de coinstalação apresentados pela Vodafone parecem não ser comparáveis, dado que o preço atribuído à proposta da TATA é muitíssimo inferior àquele que a MEO alega ter-lhe sido proposto pela TATA para a coinstalação (no próprio) edifício da ECS do Seixal.

Quanto às preocupações da Vodafone relativas a eventual recusa de acesso por parte da MEO, a ANACOM lembra que a imposição da obrigação de coinstalação na deliberação de 2012[111] desencadeou a efetiva coinstalação na ECS de Sesimbra e, neste contexto, caso seja necessário, a ANACOM poderá intervir no âmbito das suas atribuições.

Cabe à ANACOM avaliar se os preços das ofertas reguladas são adequados ao fim a que se propõem, assegurando "*o escrutínio rigoroso da adequação e competitividade dos preços que vierem a ser propostos pela MEO*", ainda que, a qualquer momento, os OPS possam manifestar a sua posição sobre este ou qualquer outro assunto.

[111] Ver ponto D.10 da deliberação em http://www.anacom.pt/streaming/Decisao_final_alteracoes_ORCA_ORCE_junho2012.pdf?contentId=1129266&field=ATTACHED_FILE.

Finalmente, a ANACOM esclarece que não há qualquer limitação à capacidade a contratar até 10 Gbps, não estando, contudo, a MEO obrigada a fornecer em termos regulados acesso a capacidade superior àquela, dado não existir procura por circuitos com capacidades múltiplas desta, nomeadamente de 40 Gbps (como reconhecido pela própria NOS).

Relativamente à proposta da **NOS** sobre as interfaces, cabe à MEO pronunciar-se em primeira instância no quadro da oferta de *backhaul*, podendo esta Autoridade vir também a pronunciar-se se tal se justificar.

Já sobre a ORCA, a ANACOM no SPD de 2016 refere que "*devem ser considerados eventuais pedidos razoáveis de acesso a circuitos de backhaul tradicionais com capacidade superior a 155 Mbps*".

Relativamente à proposta da NOS sobre a não necessidade de contratação de espaços adicionais (quando ainda existe espaço disponível no espaço já contratado), a ANACOM realça que pelo facto de as ECS serem ativos da maior importância, uma vez que são infraestruturas que agregam tráfego entre diferentes países, considera que a utilização de espaço (pelos operadores) deve ser otimizada[112].

A propósito do argumento da MEO de que o *backhaul* corresponde a uma componente de um circuito internacional, existindo nos C&MA regras claras relativamente aos serviços que os proprietários das ECS estão contratualmente obrigados a oferecer aos demais membros do consórcio que pretendam utilizar a sua capacidade nesses países, a ANACOM justapõe a pronúncia da BICS, que refere que os C&MA dos cabos submarinos que amarram em Portugal e dos quais é membro[113] preveem que a MEO **[IIC]** **[FIC]**, o que contraria totalmente o que é referido pela MEO.

Em relação aos argumentos da MEO sobre a alegada ilegalidade e discriminação da imposição das obrigações, a ANACOM lembra que só se impõem obrigações *ex-ante* em mercados suscetíveis de tal, como ficou cabalmente demonstrado na definição dos

[112] Como, aliás, já referido no SPD de 2016 (no parágrafo 5.104).

[113] **[EIC]** **[FIC]**.

mercados de produto e geográficos dos circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais.

Assim, **a ANACOM mantém o disposto no SPD quanto à definição do mercado de circuitos para acesso a cabos submarinos internacionais**.

3.4.6. Nova oferta Ethernet

A ANACOM entendeu que, face ao alargamento do âmbito do mercado de produto, é adequado e apropriado que a atual oferta regulada da MEO seja alargada por forma a disponibilizar também conectividade Ethernet ao nível 2 do modelo OSI com contenção limitada e com débito simétrico ou assimétrico (incluindo designadamente acessos a 10 Mbps, 100 Mbps e 1 Gbps), a qual deve ser suportada em fibra ótica e permitir acesso local e central.

A **AdC** partilha do entendimento da ANACOM quanto à adequação do alargamento das obrigações de acesso à disponibilização de conectividade Ethernet com contenção limitada e com débito simétrico ou assimétrico.

Para a **MEO** é surpreendente a extensão da atual oferta de referência Ethernet, sem se analisar a evolução/utilização desta. Com efeito, a ORCE e a oferta comercial Ethernet contam hoje, em conjunto, com apenas **[IIC] [FIC]** circuitos, já em fase de declínio, o que indicia que os OPS dispõem de alternativas de terceiros ou de infraestrutura própria, como, de resto, é amplamente demonstrado pela informação recolhida pela ANACOM e constante no SPD[114].

Salienta ainda a MEO que o facto de o âmbito do mercado se ter expandido não justifica um alargamento automático da oferta regulada[115], antes pelo contrário, sendo os segmentos terminais de circuitos alugados e outros acessos de elevada qualidade considerados substitutos, importaria sim "*avaliar se a obrigação de acesso imposta sobre os primeiros é salvaguarda bastante (ou sequer necessária) para a concorrência ao nível retalhista*", o que não foi feito.

[114] E.g. Tabela 2 e Tabela 5.
[115] Cf. parágrafo 5.63 do SPD.

Por outro lado, a MEO tem fortes reservas quanto à alegada falha concorrencial a colmatar, não existindo "*qualquer referência a queixas, nem à procura deste tipo de produtos por OPS*", nem, sobretudo, "*a impossibilidade de os OPS disponibilizarem uma oferta competitiva a nível nacional para contratos multi-local (nomeadamente com grandes empresas e com o Estado)*" – a MEO conclui, a partir da sua base de clientes, que 70 por cento dos clientes multi-local têm as várias instalações na mesma freguesia (e 75 por cento no mesmo concelho), tendo esta questão, desde logo, um âmbito bastante inferior ao que se poderia à partida pensar.

Segundo a MEO, esta alegada falha de mercado não só não é demonstrada (nem corretamente caracterizada e dimensionada), como é mesmo infirmada pela própria ANACOM, quando refere a contratação de serviços a operadores alternativos por parte de grandes empresas e instituições, como bancos (e.g. CGD), a SIBS ou Ministérios, "*o que implica acesso a múltiplos pontos em todo o território nacional*". Esta evolução do mercado (com expoentes os casos da CGD e da SIBS) e a dimensão e dispersão geográfica das redes empresariais (tal como caracterizadas no Capítulo II) dos OPS contradiz, no entender da MEO, as conclusões do SPD, sendo mesmo estes operadores concorrentes da MEO que afirmam a sua capacidade de prestar serviços a este tipo de clientes[116].

Adicionalmente, disponibilizando a MEO ofertas de referência[117], ofertas comerciais[118] (que poderão sempre satisfazer a eventual – e provavelmente diminuta – procura de conectividade Ethernet layer 2) e, em termos prospetivos, a (influência da) recente oferta 'Access PON PT' (permitindo endereçar os segmentos de consumo, empresarial e grossista), e atendendo à dinamização do mercado grossista decorrente da existência de três infraestruturas com abrangência nacional a que se juntam as Redes Rurais, "*a imposição desta nova obrigação afigura-se desnecessária e absolutamente desproporcional, afastando-se assim dos parâmetros de decisão impostos no artigo 55.º, n.º 3, da LCE*".

---

[116] No Relatório e Contas da NOS é referido que "*No segmento empresarial, a NOS continua a incrementar o seu desempenho, com o número de serviços a aumentar 18,7 por cento para 1,263 milhões e reforçando a sua base de grandes clientes Corporate ao longo do ano*".

[117] ORAC e ORAP (suportando o fornecimento próprio), ORALL, ORCA e ORCE e Rede ADSL PT (contenção 1:10 e 1:20).

[118] 'Circuitos PT', 'Ethernet N1 PT' e 'Rede Ethernet PT' (*layer* 2).

Finalmente, a MEO releva também não existir no SPD qualquer tipo de análise, ainda que qualitativa, aos eventuais benefícios desta medida e aos custos de desenvolver uma nova oferta de referência, que são particularmente elevados, nomeadamente ao nível de SI, processos e negociação (e independentemente do seu enquadramento, na ou fora da ORCE). Considera a MEO não ser razoável nem adequado incorrer nestes custos sem quaisquer perspetivas de procura. A este respeito refere que esta análise de custo-benefício, "*para além de ser uma exigência direta da aplicação do princípio da proporcionalidade, enquadra-se perfeitamente numa Análise de Impacto Regulatório (AIR) das obrigações regulamentares a adotar, cujos méritos foram reconhecidos pela ANACOM por decisão de 23.09.2015, e que não pode ser dispensada nesta decisão*".

Por fim, sem conceder, a MEO salienta que o prazo de 30 dias (corridos) é manifestamente insuficiente para produção da nova oferta, defendendo no mínimo um prazo de 6 meses.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM obviamente reconhece a necessidade de uma clara fundamentação para impor obrigações, no caso a extensão das obrigações atualmente impostas a circuitos alugados a outros acessos de elevada qualidade. Esta imposição resulta do facto de, por um lado, a MEO deter PMS em extensas áreas do território nacional – nas Áreas NC – e de o mercado relevante, redefinido de acordo com as orientações da Comissão e com própria evolução da procura e da oferta, incluir agora acessos com contenção reduzida (até 1:20) e/ou acessos assimétricos.

Se é um facto reconhecido que a procura e oferta de circuitos alugados (incluindo regulados) tem diminuído, também deve ser reconhecido (pela MEO) que a procura por (e oferta de) outros acessos de elevada qualidade tem crescido, especialmente os acessos de débito mais elevado (100 Mbps ou superior), o que se comprova pelos dados do Questionário de 2015. Na verdade, o volume de acessos (grossistas) considerados nesta análise de mercado (várias dezenas de milhar) é de uma ordem de grandeza superior ao volume de segmentos terminais de circuitos alugados (poucos milhares), considerados no SPD de 2014. Não colhe assim o argumento da MEO relativo à ligação direta entre o "declínio" da ORCE e da ORCA e a existência de alternativas dos OPS, o que deveria levar à desregulação destes mercados.

Adicionalmente, não colhe o argumento da **MEO** de que as ofertas *bitstream* reguladas ATM e Ethernet, prestadas no âmbito da Rede ADSL PT, não têm atualmente expressão e procura (daí não valer a pena estender a regulação), até porque os OPS recorrem nas áreas onde não dispõem de outro tipo de acesso às referidas ofertas da MEO. No caso particular do acesso à nova oferta Ethernet ao nível 2 do modelo OSI, há que ter em conta a procura das empresas (nomeadamente por parte de grandes empresas e do Estado) por soluções de muito elevada capacidade para ligar múltiplos locais, procura que não consegue ser endereçada por um OPS de forma autónoma (sem recorrer, pelo menos em parte, à oferta regulada).

Acresce que o mercado do produto passou a ser mais abrangente, incluindo agora acessos com contenção até 1:20 e acessos assimétricos, passando a ter que existir uma oferta grossista que inclua também este tipo de acessos, nomeadamente nas Áreas NC.

A ANACOM reconhece que o prazo de 30 dias (corridos) para definir uma nova oferta é muito exigente (mesmo que uma adaptação da existente ORCE), adotando um prazo mais alargado, mas no qual a MEO terá de ouvir os interessados.

Para este efeito, os operadores devem manifestar o seu interesse efetivo nesta oferta, remetendo à MEO, em tempo útil, as suas propostas técnicas para discussão e, caso tecnicamente viáveis, a incluir na (nova) oferta de referência.

A MEO deverá, com base nesta negociação, e no prazo de 90 dias após a decisão final relativa a esta análise de mercado, disponibilizar aos operadores a nova oferta de referência.

Assim, **a ANACOM altera na decisão final o prazo para a MEO publicar a nova oferta Ethernet, de 30 para 90 dias corridos, devendo a MEO ter em conta as propostas tecnicamente viáveis dos operadores manifestamente interessados**.

3.4.7. Obrigações de não discriminação e de transparência

A **Vodafone** propõe um conjunto de alterações concretas às Ofertas de Referência relevantes no âmbito do mercado de acesso de elevada qualidade em local fixo ORCA e ORCE, entendendo que as atuais ofertas têm vindo a revelar-se pouco encorajadoras de uma atuação competitiva dos OPS perante a própria MEO, gerando por parte desta

comportamentos desconformes com os princípios e regras legais aplicáveis, nomeadamente em matéria de não discriminação, cujos efeitos prejudicam o normal funcionamento do mercado e afetam, inevitavelmente, a prestação de serviços pelos demais OPS que dependem de cada uma das ofertas de referência em causa.

Mais concretamente, a Vodafone mantém que é essencial contemplar níveis de disponibilidade diferenciados em função da capacidade contratada: para circuitos com débito superior a 1 Gbps o nível de disponibilidade deve necessariamente ser superior a 99,95 por cento (atual grau de disponibilidade de circuitos de 1 Gbps) em virtude da criticidade e do volume de tráfego cursado em tais circuitos.

De igual modo, a Vodafone defende que a penalidade por incumprimento do nível de disponibilidade dos circuitos CAM (e dos restantes) deve ser revista e deixar de estar limitada a 2 por cento das mensalidades aplicáveis (tal como atualmente consagrada na ORCE), não sendo minimamente dissuasora do incumprimento da MEO e não assegurando verdadeiramente a disponibilidade pretendida, bem como a qualidade do serviço contratado. A Vodafone refere que poderá inclusivamente existir um caso em que os circuitos ficam completamente inoperacionais e face a uma mensalidade de 9.777 euros (componente CAM e componente terrestre) a penalidade máxima por incumprimento do nível de disponibilidade será de cerca de 196 euros, um exemplo paradigmático do carácter inútil do valor associado às penalidades previstas na ORCE.

Nesse sentido, a Vodafone considera que a revisão e reforço das penalidades são determinantes para constituírem um elemento suficientemente dissuasor que contribua para a desejável eficiência, até porque as penalidades atualmente previstas para as situações em apreço estão manifestamente aquém de compensar os danos que um eventual incumprimento dos níveis de disponibilidade prescritos.

Também a **Apax** refere a necessidade de alterações nas ofertas, e mais especificamente na ORAC e ORAP, de modo a reduzir os custos fixos (destacando-se o acesso online à informação de níveis de ocupação de condutas e traçado via extranet sem custos).

Entendimento da ANACOM

Em relação aos níveis de disponibilidade e compensações em caso de incumprimento, importa referir que, tal como explicado no relatório de consulta pública e audiência prévia

ao SPD de 2014, atualmente os níveis de disponibilidade da ORCE são aplicáveis (em termos médios) à totalidade do parque de um operador, aplicando-se níveis diferenciados para circuitos de 10 Mbps e de 100 Mbps e para circuitos de 1 Gbps.

É de notar que quanto maior for a capacidade do circuito, tendencialmente menor será o número de circuitos contratados por operador, sendo expectável que a curto prazo cada operador contrate um número muito reduzido de circuitos, e.g. de 10 Gbps. Ou seja, o que a **Vodafone** pretende é, no limite, a aplicação do nível de disponibilidade a cada circuito de 10 Gbps. Por exemplo, a aplicação de um nível de disponibilidade de 99,95 por cento a apenas um circuito significava que, para cumprir aquele objetivo, esse circuito apenas poderia estar indisponível durante 1 hora num período de três meses.

Ora, os circuitos CAM e inter-ilhas, em caso de avaria no cabo submarino, ficam sujeitos a um tempo de reposição que pode ascender a mais de três semanas. Nessa circunstância, a penalidade a suportar pela MEO, caso se agravasse a mesma e contabilizasse cada circuito individualmente, seria muito elevada e até desproporcional.

Embora se perceba que uma indisponibilidade neste tipo de circuitos, que agrega um nível elevado de tráfego, pode afetar toda uma região, como a RAA ou RAM, entende-se que para se garantir níveis de disponibilidade daquela ordem de grandeza tem que se recorrer necessariamente à sua securização. Por outro lado, a própria MEO, como única detentora, principal utilizadora da infraestrutura CAM e prestadora de serviços nas RAA e RAM tem todo o incentivo para manter o seu serviço com elevada disponibilidade.

Em qualquer caso, importa referir que a ANACOM tem vindo a desenvolver, em paralelo a esta análise de mercado, uma análise aprofundada das referidas ofertas, na qual serão ponderadas as propostas e os comentários da **Vodafone** e da **Apax**. Dada a importância destas ofertas, a análise das mesmas e eventuais alterações serão objeto de decisão autónoma.

Assim, **mantém-se o disposto no SPD quanto às obrigações de não discriminação e de transparência**.

4. Conclusão

Na sequência dos contributos recebidos no âmbito do procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados e da análise desses contributos, a ANACOM considera que devem ser alteradas algumas das disposições constantes do SPD originalmente colocado em consulta pública e audiência prévia dos interessados, já assinaladas nos entendimentos desenvolvidos no presente relatório.

Assim, para além da inclusão de referências ao anterior procedimento de audiência prévia e de consulta pública, e de algumas clarificações redatoriais, a ANACOM irá proceder na decisão final:

a) À clarificação, através de notas explicativas, da metodologia de apuramento dos dados relativos ao volume de acessos.

b) Ao reforço da fundamentação para a adoção do limiar de contenção (1:20) para a delimitação do mercado produto de acesso de elevada qualidade

c) À supressão da referência à Nota Explicativa da Comissão do parágrafo 3.136 do SPD.

d) Às clarificações em relação à coinstalação na ECS da TATA no Seixal, mantendo-se as restantes conclusões do SPD.

e) Ao esclarecimento de que os circuitos analógicos estão excluídos do âmbito do mercado de produto da presente decisão, suprimindo-se de imediato as obrigações impostas à MEO relativas ao fornecimento de circuitos analógicos.

f) À inclusão no âmbito das Áreas ANC as freguesias onde são cumpridos o primeiro e o terceiro subcritérios, mas onde só existe um OPS a fornecer acessos efetivamente (não cumprindo por isso o segundo subcritério).

g) À alteração do prazo para a MEO publicar a nova oferta Ethernet, de 30 para 90 dias corridos, devendo a MEO ter em conta as propostas tecnicamente viáveis dos operadores manifestamente interessados.

h) À alteração do período de transição para a desregulação das Áreas C de 12 para 18 meses, esclarecendo-se que quaisquer novos acessos fornecidos nestas áreas estão sujeitos a condições comerciais.