



**PRONÚNCIA DA  
MEO – SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E MULTIMÉDIA, S.A.**

**AO**

**SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO**

**PONDERAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO DE 29.11.2016 SOBRE OS PROCESSOS  
PT/2016/1888 E PT/2016/1889: ACESSO LOCAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO E ACESSO  
CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO – JUSTIFICA-  
ÇÃO FUNDAMENTADA PARA NÃO ALTERAR E NÃO RETIRAR O PROJETO DE MEDIDA**

**20.01.2017**



## I. COMENTÁRIOS GERAIS

1. A MEO começa por congratular a ANACOM pelo sentido provável de decisão de não acolher a recomendação da Comissão Europeia (CE) relativa ao projeto de decisão da ANACOM sobre os mercados de acesso local grossista num local fixo (M3a) e de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo (M3b), mantendo assim a decisão de não impor à MEO obrigações grossistas de acesso à sua rede de fibra ótica.
2. É de assinalar que a presente consulta pública constitui o derradeiro momento do longo processo de análise e decisão sobre os mercados 3a e 3b que, em rigor, teve o seu primeiro impulso há 5 anos, com o projeto de decisão da ANACOM de fevereiro de 2012 relativo aos antigos mercados 4 e 5.
3. O tempo decorrido desde então consolidou a característica singular da abordagem regulatória portuguesa nesta matéria, focada essencialmente no acesso às infraestruturas civis como forma de mitigar as chamadas barreiras horizontais e verticais ao investimento em novas redes de acesso, e contribuiu decisivamente para que se tornassem ainda mais evidentes os méritos e a adequação desta abordagem.
4. Efetivamente, é inquestionável que este período foi marcado por transformações profundas do mercado nacional nas suas várias vertentes (tecnologias utilizadas, serviços abrangidos, formas de comercialização, estratégias de negócio e estrutura de mercado), cujo resultado foi a intensificação da dinâmica concorrencial, o aumento do *output* do sector (serviços vendidos) com descida constante dos preços unitários, elevados níveis de inovação e aumento significativo dos investimentos em redes de acesso, colocando Portugal num lugar de grande destaque no panorama europeu no que respeita à implantação de redes de nova geração e ao desenvolvimento da concorrência baseada em infraestruturas de rede.
5. Sublinha-se que o sucesso do país nesta matéria foi alcançado sem que até aqui tivessem sido impostas obrigações de acesso à rede de fibra ótica da MEO. De resto, a MEO não tem dúvidas de que esse foi um elemento crucial de incentivo aos operadores em Portugal para investirem em rede própria e de que o sucesso alcançado não teria sido possível se, de início, se tivesse prosseguido uma linha de observância estrita das recomendações da CE.



6. Nesta medida, uma inflexão da estratégia regulatória que tem vindo a ser seguida, impondo agora obrigações de acesso à fibra ótica nas áreas NC, colocaria em causa o princípio da estabilidade e da previsibilidade regulatória. Ademais, qualquer medida neste âmbito estaria necessariamente sujeita a um ónus da prova especialmente elevado, assente em evidências concretas de que tais medidas se mostram necessárias e preferíveis relativamente a outras opções (nomeadamente a abordagem proposta pela ANACOM) para assegurar o desenvolvimento do mercado e da concorrência no horizonte temporal da presente análise.
7. Conforme resulta da exposição que a ANACOM efetua no presente SPD, e que a MEO subscreve, a Comissão não logrou superar este ónus da prova. No entender da MEO, a CE não compreendeu cabalmente as dinâmicas competitivas do mercado nacional e mostrou pouca flexibilidade para ajustar a sua análise em função dos factos relevantes deste processo, acabando por adotar um entendimento dogmático relativamente às suas Recomendações, pese embora seja inequívoco que as mesmas não têm carácter vinculativo.
8. Para além do impacto direto que tem no mercado nacional, a posição assumida pela ANACOM é igualmente relevante no contexto da revisão em curso do quadro regulamentar europeu.
9. Por um lado, o vanguardismo da abordagem regulatória portuguesa, a que a MEO já aludiu na sua resposta à consulta pública de fevereiro de 2016 sobre a análise dos mercados 3a e 3b, é reconhecido na proposta de Código Europeu para as Comunicações Eletrónicas apresentada pela Comissão em setembro de 2016. Embora o quadro atual já privilegie a concorrência infraestrutural sobre a concorrência de serviços, o pacote agora em discussão dá ênfase ao desenvolvimento da concorrência entre infraestruturas e primazia à regulação do acesso a infraestruturas civis, quer através de obrigações simétricas, quer através do quadro de análise de mercados e de avaliação de PMS, admitindo que outras obrigações sejam impostas apenas quando aquelas não se revelarem suficientes para resolver as falhas de mercado que tiverem sido identificadas, e sempre sujeitas a um teste de proporcionalidade.
10. Nesta medida, a decisão da ANACOM, de não acolher a Recomendação da CE para impor obrigações de acesso à fibra ótica e a demonstração de que tais medidas seriam desproporcionais, mais não é do que a implementação prática da abordagem que o atual quadro já propugna e que a própria Comissão pretende, acertadamente, reforçar no futuro quadro regulamentar.



11. Por outro lado, e conforme já referido pela MEO na sua carta de 16.12.2016, é de saudar a firmeza exemplar da ANACOM ao longo deste processo, na defesa do que entende ser a melhor abordagem regulatória para continuar a estimular o desenvolvimento competitivo do mercado em Portugal, fazendo uso dos poderes de autonomia e independência que o quadro regulamentar lhe confere para decidir não retirar ou emendar o seu projeto de decisão em função das reservas apontadas pela Comissão e pelo BEREC.
12. Esta questão assume particular relevo neste momento dado que uma das propostas de reforma do quadro regulamentar avançadas pela Comissão diz respeito à alteração do procedimento para a aplicação coerente de medidas corretivas atualmente definido no artigo 7º-A da Diretiva Quadro, no sentido de a Comissão passar a deter poder de veto sobre as obrigações que uma ARN pretenda impor no quadro de uma análise de mercado, desde que a CE considere que tais medidas suscitam “sérias dúvidas” e o BEREC concorde com as reservas levantadas pela Comissão (o chamado mecanismo de ‘double-lock’).
13. No entender da MEO, o processo subsequente à notificação do projeto de decisão da ANACOM relativamente aos mercados 3a e 3b é particularmente ilustrativo das razões que devem levar à rejeição de tal mecanismo de ‘double-lock’, de modo a manter a autonomia e a independência dos reguladores nacionais, a quem deve continuar a caber a palavra final nestas matérias. De facto, o posicionamento da Comissão e do BEREC pode revelar-se, como se verificou neste caso, excessivamente condicionado pelo princípio político da harmonização, e não atender devidamente às especificidades nacionais, potenciando assim erros regulatórios, com consequências graves para os mercados nacionais.

## II. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

14. Resulta do exposto, bem como das diversas comunicações da MEO no âmbito deste processo — com destaque para a pronúncia da MEO sobre o SPD de fevereiro de 2016, o contributo enviado à CE a 17.08.2016 no seguimento da carta de sérias dúvidas e a carta de 16.12.2016 enviada à ANACOM após a publicação da Recomendação final da CE — que a MEO está de acordo com o presente sentido provável de decisão da ANACOM e com a justificação fundamentada que a ANACOM apresenta para não impor à MEO obrigações de acesso à sua rede de fibra ótica.
15. Nesta medida, a MEO tem apenas alguns comentários específicos a fazer.



16. **No que respeita à decisão da ANACOM de não rever a delimitação dos mercados de produto e geográfico que são alvo de análise**, a MEO sublinha que a definição do mercado relevante não deve ser encarada como um exercício autónomo, independente da avaliação da situação concorrencial, mas sim como uma ferramenta instrumental para identificar as fronteiras da concorrência entre empresas.
17. Para captar os constrangimentos competitivos enfrentados pelas empresas, o mercado relevante deve incluir os produtos que, por apresentarem uma relação de substituíbilidade, são suscetíveis de restringir o seu comportamento. Assim, a MEO considera, como já teve oportunidade de transmitir na sua pronúncia sobre o SPD, que as ofertas de banda larga fixa sobre LTE deveriam integrar o mercado relevante do produto da banda larga em local fixo.
18. Por outro lado, a segmentação geográfica do mercado, que determina a elegibilidade das áreas para serem reguladas, deve pautar-se por critérios semelhantes ao teste dos três critérios, mais estritos do que os critérios de dominância, com destaque para a presença de barreiras estruturais à entrada. Nesse sentido, a MEO considera que a distinção entre áreas C e NC deveria centrar-se na presença, atual ou prospetiva, de redes alternativas, e, em contrapartida, dar menos relevo ao nível de cobertura daquelas infraestruturas e desvalorizar o critério das quotas de mercado. Esta seria, ainda, uma forma de dar cumprimento mais rigoroso à necessidade de realizar análises prospetivas. Em consequência, seriam contempladas as RNG rurais e as redes LTE.<sup>1</sup>
19. Desta forma, o panorama concorrencial resultante surgiria mais fiel à realidade e, por outro lado, a circunstância de as áreas NC serem mais diminutas e com características mais singulares (tendencialmente as áreas “predominantemente rurais”) tornaria mais imediata a demonstração da desproporcionalidade da regulação da fibra ótica nessas áreas.
20. Não tendo seguido esta via, a ANACOM acabou por integrar os fatores citados (perspetivas de implantação de redes alternativas, RNG rurais e ofertas sobre LTE) nas fases subsequentes da análise, nomeadamente na avaliação da proporcionalidade da imposição de acesso regulado à fibra, o que se traduziu em resultados que, embora equivalentes quanto à não regulação da fibra, não o são quanto ao âmbito do território regulado, conduzindo assim à sua sobreavaliação.

---

<sup>1</sup> Remetemos, em particular para os parágrafos 106 a 109 da pronúncia da MEO.



21. Por outro lado, a MEO relembra a sua posição quanto à existência de uma divisão do mercado do produto de BLF, entre baixo débito e alto débito, e assinala que a sua adoção poderia obviar a determinados enviesamentos da análise e respetivas conclusões. A este propósito notamos que a Comissão, ao preconizar a regulação do acesso à fibra mesmo na presença de produtos grossistas regulados sobre a rede de cobre, parece raciocinar como se, de facto, as ofertas sobre as duas infraestruturas não fossem substituíveis. Sucede que, para o fazer, alicerça-se no PMS da MEO resultante da quota de mercado detida nos acessos em cobre, o que não seria viável no contexto de um mercado relevante de alto débito (RNG), no qual a MEO não seria já o operador com maior cobertura, como a ANACOM afirma várias vezes no SPD.
22. Assim, a MEO sugere que a ANACOM tenha estes aspetos em consideração na definição dos mercados de produto e geográfico aquando da próxima análise destes mercados que, de acordo com o presente SPD, irá ocorrer dentro de dois anos.
23. **No que respeita ao princípio jurídico da proporcionalidade e a sua observância na análise à imposição de obrigações de acesso à fibra (pontos 2.2 e 2.3 do SPD)**, a MEO subscreve na íntegra o entendimento expresso pela ANACOM, que contrasta com o posicionamento da CE, que toma a “necessidade de salvaguardar a concorrência” como um objetivo doutrinário e absoluto, parecendo abstrair-se, nomeadamente, do facto de que a imposição de obrigações regulatórias conflita com interesses particulares, que também merecem tutela, e de que o quadro regulamentar visa atingir outros objetivos igualmente importantes, como o investimento em redes alternativas.
24. A MEO considera ainda ser de acrescentar uma nota relativa ao facto de a Comissão não ter efetuado, na sua recomendação final sobre este processo, qualquer ponderação sobre o compromisso assumido pela ANACOM e comunicado à Comissão e ao BEREC durante a fase II, de monitorizar atentamente a evolução do mercado, nomeadamente nas Áreas NC, e de agir rapidamente impondo medidas adicionais caso estas se venham a justificar, antecipando e iniciando, se necessário, a análise de mercados, dentro de apenas 2 anos.
25. Trata-se de um compromisso razoável e importante que acautela devidamente a eventualidade de, durante o horizonte temporal desta análise de mercados, se desenvolverem problemas concorrenciais relacionados com a expansão da fibra ótica nas áreas NC, em particular nas freguesias predominantemente rurais. No entender da MEO, o facto de este elemento não ter sido tido em consideração na análise da Comissão revela a dificuldade em contrapor argumentos e evidências



que permitissem desvalorizar o compromisso e reforça a nossa convicção de que a posição final assumida pela CE foi essencialmente dogmática.

26. **Em relação ao ponto 2.5 do SPD – Coinvestimento**, a MEO concorda com a análise da ANACOM, nomeadamente quanto ao facto de a imposição de obrigações de acesso à fibra poder constituir um desincentivo ao investimento (e, acrescentamos nós, de forma mais genérica, aos acordos comerciais de fornecimento grossista de acesso).
27. A MEO reitera nesta ocasião o entendimento de que a estrutura do mercado português, caracterizada pela coexistência de três operadores com larga escala, infraestrutura própria e capacidade de investimento e de expansão, gera tensões para a dinamização do mercado grossista e para a celebração de acordos comerciais entre os operadores. Estas dinâmicas necessitam de um quadro regulatório estável e previsível para se desenvolverem em função das estratégias que os operadores escolhem adotar.
28. Nesta medida, uma vez finalizado o atual processo de análise dos mercados 3a e 3b, confirmando a não imposição de obrigações de acesso à fibra, reduzem-se substancialmente os incentivos para que os operadores adotem estratégias de *wait and see* e optem, em alternativa, por apostar de forma mais assertiva no desenvolvimento das suas próprias infraestruturas (individualmente ou através de acordos de investimento) e no estabelecimento de acordos comerciais entre si para o fornecimento de acesso grossista, como já aconteceu no passado.
29. **Relativamente ao ponto 2.6 do SPD – Oferta comercial de acesso à fibra da MEO**, a MEO concorda com os comentários apresentados pela ANACOM quanto ao facto de a Comissão tecer considerações sobre a oferta comercial grossista da MEO que não têm em conta as melhorias entretanto introduzidas pela MEO na oferta no passado dia 24.11.2016, nem o facto de a MEO ter já celebrado com um operador um primeiro acordo com vista à utilização da mesma oferta, sendo de sublinhar que estes elementos foram, em tempo, dados a conhecer à Comissão.
30. Sobre este ponto do SPD cumpre-nos ainda assinalar que o memorando de entendimento com vista à utilização da oferta Access PON PT foi celebrado com a Onitelecom, estando em curso as negociações objeto do MoU celebrado, para se poder então concretizar a utilização efetiva da oferta.



31. A MEO termina esta sua pronúncia por referir que espera que o sentido provável de decisão aqui comentado possa ser convertido em decisão final de forma rápida para, finalmente, se consolidar o quadro regulatório sobre as redes de nova geração que permita a todos os operadores avançar com os seus planos de investimento com segurança jurídica e regulatória, podendo desta forma reforçar o posicionamento de Portugal, no contexto europeu, como um país pioneiro na implantação de redes de nova geração de forma massiva, em prol do desenvolvimento económico do país e do bem-estar das populações.