



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 20.11.2017  
C(2017) 7846 final

Autoridade Nacional de  
Comunicações (ANACOM)  
Avenida José Malhoa n.º 12  
1099-017 Lisboa  
Portugal

Ao cuidado de:  
Dr. João Cadete de Matos  
Presidente

Fax: +351 21 721 10 04

Caro Dr. Cadete de Matos,

**Assunto: Decisão da Comissão relativa ao processo PT/2017/2023: Originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo em Portugal**

**Abertura da Fase II da investigação ao abrigo do artigo 7.º da Diretiva 2002/21/CE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2009/140/CE**

## 1. PROCEDIMENTO

Em 20 de outubro de 2017, a Comissão registou uma notificação da autoridade reguladora nacional portuguesa — Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)<sup>1</sup> — relativa a uma revisão completa do mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Em conformidade com o artigo 7.º da Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (Diretiva-Quadro), JO L 108 de 24.4.2002, p. 33, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2009/140/CE, JO L 337 de 18.12.2009, p. 37, e com o Regulamento (CE) n.º 544/2009, JO L 167 de 29.6.2009, p. 12.

<sup>2</sup> Correspondente ao mercado 2 da Recomendação 2007/879/CE da Comissão, de 17 de dezembro de 2007, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex ante* em conformidade com a Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (Recomendação Mercados Relevantes), JO L 344 de 28.12.2007, p. 65.

Em 27 de outubro de 2017, foi enviado um pedido de informação<sup>3</sup> à ANACOM, tendo a resposta sido recebida em 2 de novembro de 2017.

## 2. DESCRIÇÃO DO PROJETO DE MEDIDA

### 2.1. Contexto

A segunda revisão completa do mercado relativa à originação de chamadas em Portugal foi notificada e avaliada pela Comissão no âmbito do processo PT/2014/1639<sup>4</sup>.

A ANACOM definiu o mercado como incluindo serviços de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo para números geográficos e não geográficos<sup>5</sup> e para clientes residenciais e não residenciais, incluindo o autofornecimento, e serviços de originação de chamadas de acesso à Internet por chamada. O mercado geográfico era de âmbito nacional.

A ANACOM designou as empresas do Grupo PT que operavam no mercado grossista de originação de chamadas na rede fixa como tendo um poder de mercado significativo (PMS)<sup>6</sup>. A ANACOM propôs a diferenciação das medidas corretivas aplicáveis a essas empresas. Tinha a intenção de impor um conjunto de medidas corretivas ao Grupo PT no seu todo (incluindo ambas as empresas, a PTC e a MEO) e outro conjunto exclusivamente à empresa PTC. O conjunto de soluções gerais proposto foi o seguinte: i) satisfazer pedidos de acesso razoáveis<sup>7</sup>; ii) não discriminação<sup>8</sup>; iii) transparência<sup>9</sup>; iv) controlo dos preços e contabilização dos custos<sup>10</sup>; v) separação de contas e de contabilização de custos<sup>11</sup>.

---

<sup>3</sup> Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva-Quadro.

<sup>4</sup> C(2014) 5698 final.

<sup>5</sup> A ANACOM considerou que os serviços de originação de chamadas para números geográficos e não geográficos faziam parte do mesmo mercado relevante, tendo em conta a inexistência de diferenças técnicas no lado da oferta e o facto de serem utilizados os mesmos recursos de rede independentemente do destino das chamadas.

<sup>6</sup> Na sua resposta ao pedido de informações, a ANACOM esclareceu que as empresas que faziam parte do Grupo PT são a PT Comunicações (PTC) e a MEO. Indicou igualmente que não entrou mais nenhuma empresa para o grupo após a anterior revisão do mercado.

<sup>7</sup> Imposta ao Grupo PT, com exceção da implementação do aluguer grossista de linhas (WLR) e da seleção/pré-seleção do transportador (CS/CPS), que é apenas imposta à PTC. A ANACOM referiu a diminuição contínua do acesso aos serviços de CS/CPS e WLR. Relativamente ao primeiro, verificou-se uma redução de 79 % entre 2006 e 2013. No que se refere ao último, registaram-se 27 000 acessos a linhas em 2013 (em comparação com cerca de 140 000 em 2006).

<sup>8</sup> Apenas imposta ao Grupo PT.

<sup>9</sup> A maior parte das medidas corretivas são impostas à PTC, com exceção da obrigação de publicar informações sobre a configuração da rede, o PGI e a estrutura tarifária, que são impostas ao Grupo PT apenas.

<sup>10</sup> A obrigação de orientar os preços para os custos foi aplicada ao Grupo PT, enquanto as obrigações de estabelecimento de preços mensais para o WLR «retalho menos» e de contabilização dos custos foram

A Comissão emitiu duas observações. Em primeiro lugar, a Comissão comentou o facto de a ANACOM ter analisado diferentes grupos de empresas (nomeadamente o Grupo PT e o Grupo ZON) apenas na sua globalidade e não a nível de cada uma das empresas. No entanto, ao abrigo do quadro regulamentar da UE, são as empresas individualmente que têm ser identificadas para efeitos de intervenção regulatória *ex ante*. Por conseguinte, a Comissão convida a ANACOM a clarificar plenamente, na medida final que adotar, quais são as empresas específicas dentro do Grupo PT que detinham PMS.

Em segundo lugar, a Comissão tomou nota da conclusão da ANACOM de que a regulamentação do mercado grossista de originação de chamadas na rede fixa continua a ser necessária para salvaguardar uma concorrência efetiva no mercado retalhista. No entanto, a Comissão observou que os operadores com PMS estavam a perder receitas de retalho e que se verificava uma redução tanto dos pedidos dos requerentes de acesso para serviços de seleção e pré-seleção do transportador (CS/CPS) como do aluguer grossista de linhas (WLR)<sup>12</sup>. Por conseguinte, a Comissão convidou a ANACOM a acompanhar de perto o mercado e, possivelmente, a proceder à sua revisão antes do termo do período de revisão trienal normal.

## 2.2. Definição do mercado

Ao contrário do que aconteceu na revisão do mercado anterior na qual a originação de chamadas foi considerada como constituindo um mercado único, a ANACOM define agora dois mercados distintos para a originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo: i) para números geográficos e ii) para números não geográficos relacionados com a oferta de serviços específicos<sup>13</sup>. Ambos os mercados incluem serviços de originação de chamadas vocais para clientes residenciais e não residenciais prestados a redes locais ou de trânsito simples, independentemente da tecnologia de transporte e da interface de interligação (TDM, interfaces IP, tanto para chamadas na RTCP como para chamadas em VoIP com números fixos ou nómadas). Ambos os mercados incluem as chamadas efetuadas pelos operadores de redes móveis em locais fixos (*homezone*) bem como o autofornecimento. Contrariamente à medida adotada na última revisão do mercado, a ANACOM não inclui o trânsito duplo no mercado relevante<sup>14</sup>. Por conseguinte, a regulamentação é revogada no segmento de trânsito duplo.

---

impostas apenas à PTC.

<sup>11</sup> O desenvolvimento de um sistema de contabilidade e de separação de contas foi apenas aplicado à PTC.

<sup>12</sup> Seleção do operador, pré-seleção do operador e aluguer grossista de linhas.

<sup>13</sup> A ANACOM salienta que, embora exista apenas um operador (MEO) a prestar serviços de originação de chamadas para números geográficos, a maioria dos operadores que fornecem acesso aos seus clientes fornece serviços de originação de chamadas para números não geográficos, como forma de garantir que esses clientes possam aceder a serviços prestados por terceiros que utilizam números não geográficos.

<sup>14</sup> A ANACOM considerou uma situação em que, numa base prospetiva, diferentes níveis da rede perderão importância e em que a percentagem de tráfego com origem em trânsito duplo é atualmente negligenciável, sendo claramente inferior a 10 % do tráfego com origem na rede da MEO e muito inferior ao tráfego total de originação. A ANACOM também considera que as ofertas de trânsito

O mercado geográfico relevante é de âmbito nacional.

### 2.3. Teste dos três critérios

A Recomendação Mercados Relevantes<sup>15</sup> já não inclui o mercado grossista de originação de chamadas na lista de mercados suscetíveis de regulamentação *ex ante*. Por conseguinte, a ANACOM procedeu ao teste dos três critérios a fim de determinar se seria de continuar a impor regulamentação nos mercados de originação de chamadas para números geográficos e não geográficos.

#### 2.3.1. Originação de chamadas para números geográficos

##### *Primeiro critério*

A ANACOM reconhece o desenvolvimento de redes alternativas, como as redes por cabo, móveis e de fibra ótica, que têm reduzido significativamente a dependência dos operadores alternativos da rede de cobre do operador histórico, aumentando assim a capacidade dos operadores alternativos em termos de autofornecimento de serviços de originação de chamadas. No entanto, a ANACOM salienta que estas redes têm uma cobertura nacional limitada quando comparadas com a rede da MEO<sup>16</sup>. Esta última é a única rede com presença ubíqua para clientes residenciais e não residenciais que desejam adquirir serviços autónomos de telefone em local fixo, com especial atenção para os clientes não residenciais com instalações em vários locais que necessitam de oferecer serviços telefónicos num local fixo em qualquer parte do território nacional. Em particular, há ainda cerca de 1 400 freguesias, abrangendo aproximadamente 875 000 agregados familiares, nas quais os operadores alternativos não dispõem de qualquer rede de nova geração, pelo que não há alternativas à rede de cobre da MEO<sup>17</sup>. A ANACOM explica que a utilização das redes móveis com uma vasta presença no território nacional para a prestação de serviços de chamadas fixas poderia ajudar a ultrapassar os obstáculos à entrada no mercado de originação de chamadas num local fixo. No entanto, apenas os maiores fornecedores dispõem dessas redes e os outros fornecedores teriam de negociar o acesso com operadores de comunicações móveis, o que, segundo a ANACOM, não é interessante para os operadores de menor dimensão que desejam fornecer serviços retalhistas em locais fixos<sup>18</sup>.

---

disponíveis podem substituir o nível de trânsito duplo.

<sup>15</sup> Recomendação 2014/710/UE da Comissão, de 9 de outubro de 2014, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex ante* em conformidade com a Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (Recomendação Mercados Relevantes), JO L 295 de 11.10.2014, p. 79.

<sup>16</sup> Na sua resposta ao pedido de informações da Comissão, a ANACOM esclareceu que, de acordo com os dados relativos a 2017, as redes de próxima geração da NOS e da Vodafone abrangem █ % e █ % █ dos agregados familiares, respetivamente. No entanto, a ANACOM salientou que, em 2016, o número de freguesias com menos de 1 % de cobertura era de 1 400, representando um total de cerca de 1,5 milhões de pessoas e 900 000 agregados familiares.

<sup>17</sup> Como resulta dos dados constantes da Decisão da Comissão no processo PT/2016/1888-1889, há 3 092 freguesias em Portugal.

<sup>18</sup> A ANACOM demonstra que o acesso para serviços de telefone em local fixo através de redes móveis

Além disso, a ANACOM avalia a possibilidade de os operadores alternativos substituírem a compra de serviços de originação de chamadas por acesso à rede através de linhas alugadas ou de acesso desagregado ao lacete local. Mas a ANACOM conclui que essas opções não são viáveis tendo em conta os custos elevados das linhas alugadas que só seriam justificados para as grandes empresas com um elevado volume de tráfego<sup>19</sup>. Do mesmo modo, os custos associados à colocalização nos serviços centrais da MEO são significativos e só seriam justificáveis para ofertas integradas. Nesse sentido, a ANACOM salienta que cerca de 10 % dos clientes ainda são assinantes de serviços autónomos de telefone em local fixo<sup>20</sup>. Além disso, a ANACOM considera que os clientes não residenciais com múltiplas localizações celebram frequentemente contratos com o mesmo operador, incluindo serviços autónomos em alguns locais e pacotes noutros locais. Por conseguinte, caso fossem impedidos de oferecer serviços autónomos em alguns locais e tendo em conta a tendência dos clientes para celebrar contratos com um único fornecedor, correriam o risco de perder totalmente esses clientes, ou seja, também no que diz respeito a ligações em autofornecimento ou em pacote<sup>21</sup>. Do mesmo modo, os operadores alternativos seriam impedidos de participar em concursos públicos que lhes exigissem a prestação de serviços em todas as zonas do país. Por conseguinte, segundo a ANACOM, o impacto da desregulamentação nesses operadores seria muito mais significativo do que poderá parecer se considerarmos apenas o número de ligações autónomas.

Por conseguinte, a ANACOM considera que o primeiro critério é respeitado uma vez que este mercado continuaria a caracterizar-se por fortes obstáculos à entrada não transitórios durante o próximo período regulamentar.

### *Segundo critério*

A ANACOM salienta que, embora tenha diminuído desde 2012, a quota de mercado retalhista da MEO ainda representava, no segundo trimestre de 2017, cerca de 45 % em termos de ligações e 43 % em termos de tráfego<sup>22</sup> (as quotas da NOS e da

---

(GSM/UMTS/LTE) tem vindo a aumentar desde 2014 e representou 10 % em 2016.

<sup>19</sup> No que diz respeito à regulamentação nos mercados 3a e 3b, na sua resposta ao pedido de informações, a ANACOM observou que as obrigações mais importantes impostas nestes mercados foram o acesso a condutas e postes que não são adequadas para fins de prestação de serviços de telefone em local fixo. Além disso, a regulamentação imposta nesses mercados, por exemplo no que diz respeito ao fluxo contínuo de dados, não é suficiente para permitir a referida oferta retalhista, em especial para o mercado não residencial. Salienta também que a oferta da Rede ADSL PT não suporta serviços de televisão paga, só suportando serviços de banda larga ou o serviço de banda larga adicionado ao serviço de telefonia vocal fixa, pacotes relativamente aos quais não existe procura. Além disso, o número de acessos à DSL nua (*Naked DSL*) que poderiam suportar serviços de telefone em local fixo fornecidos pelos operadores alternativos é muito reduzido, ou seja inferior a [REDACTED].

<sup>20</sup> Na sua resposta ao pedido de informações, a ANACOM salientou que, embora apenas 400 000 clientes sejam assinantes de serviços autónomos, cada cliente tem várias ligações (em especial os clientes não residenciais), pelo que o número total de ligações era de 1,4 m no segundo trimestre de 2016.

<sup>21</sup> Na sua resposta ao pedido de informações, a ANACOM observou que, entre o final do segundo trimestre de 2016 e o final do segundo trimestre de 2017, se verificou um aumento de 8 % no número de assinantes de pacotes de serviços, um nível equivalente ao registado entre o segundo trimestre de 2015 e o segundo trimestre de 2016.

<sup>22</sup> A ANACOM estima que, no terceiro trimestre de 2016, a quota da MEO era de cerca de 43 % no

VODAFONE foram, respetivamente, de 35 % e 15 % tanto em termos de ligações como de tráfego). No entanto, a ANACOM considera que, na ausência de regulamentação, a quota da MEO aumentaria uma vez que os clientes mudariam para a MEO. Além disso, a ANACOM observa a falta de dinâmica dos preços visto que a MEO é único operador que oferece serviços de originação de chamadas a preços regulamentados enquanto os operadores alternativos integrados verticalmente não fornecem qualquer oferta comercial. No que diz respeito à potencial concorrência, a ANACOM observa que a utilização de serviços grossistas para permitir ofertas retalhistas de terceiros diminuiu consideravelmente devido ao aumento do número de ligações por operadores alternativos e à diminuição do tráfego fixo. Neste sentido, é improvável que esses operadores disponibilizem ofertas comerciais e que exerçam uma pressão concorrencial na oferta regulamentada da MEO, mesmo em caso de desregulamentação. A ANACOM acrescenta que a pressão concorrencial potencialmente exercida por serviços móveis e serviços suplementares (*over-the-top* - OTT) é também limitada.

À luz das avaliações realizadas, a ANACOM considera que o mercado de originação de chamadas não tende para uma concorrência efetiva no período abrangido por esta análise. Por conseguinte, a Autoridade conclui que o segundo critério está igualmente preenchido.

#### *Terceiro critério*

A ANACOM considera que a aplicação do direito da concorrência não seria eficaz para corrigir pronta e adequadamente as insuficiências do mercado e que, por conseguinte, a regulamentação *ex ante* continua a ser considerada um complemento adequado ao direito da concorrência.

##### *2.3.1. Originação de chamadas para números não geográficos*

#### *Primeiro critério*

A ANACOM considera que o primeiro critério não é cumprido, uma vez que não há obstáculos fortes e não transitórios no mercado da originação de chamadas para números não geográficos. Em especial, a ANACOM explica que todos os operadores de rede fornecem serviços de originação de chamadas para serviços especiais a fim de suportarem mutuamente numeração não geográfica. Embora a oferta retalhista de serviços especiais através de números não geográficos continue a depender da compra de serviços de originação de terceiros, haverá um forte incentivo para negociação e celebração de acordos de interligação entre operadores para a originação de chamadas. Com efeito, a ANACOM explica que, em princípio, é do interesse de qualquer prestador de serviços telefónicos que os seus clientes possam efetuar chamadas para a maioria das gamas de numeração, incluindo as gamas não geográficas, quer estas sejam detidas por si próprios ou por prestadores de serviços terceiros.

#### *Segundo critério*

---

segmento residencial e de 55 % no segmento não residencial. As quotas de mercado incluem o tráfego de acesso direto com origem em diferentes fornecedores para números geográficos, móveis e nómadas, incluindo tráfego nacional e internacional de saída e serviços grossistas de originação de chamadas fornecidos a operadores terceiros para acesso indireto. É excluído o tráfego com acesso através de cartões de chamadas.

A ANACOM observa que o tráfego total de originação grossista para serviços especiais tem vindo a diminuir, com a originação fixa a apresentar o maior declínio. No terceiro trimestre de 2016, a MEO era apenas o segundo maior operador a nível retalhista com uma quota de mercado de 34 %, ao passo que a NOS detinha uma quota de mercado de 38 %. No mesmo período, a nível do mercado grossista, a MEO detinha uma quota de 41 % (em redução progressiva), seguida pela NOS com 37 % e pela Vodafone com 13 %. Estes três operadores representavam, no terceiro trimestre de 2016, 94 % de todo o tráfego com originação em redes fixas para serviços especiais. Além disso, a ANACOM observa que a MEO tem sido efetivamente limitada na sua capacidade para concorrer neste mercado com preços de originação regulamentados que são significativamente inferiores aos praticados por operadores alternativos. Em particular, em termos de preços, a ANACOM considera que a desregulamentação neste mercado poderia contribuir para uma aproximação dos preços cobrados por todos os fornecedores, idealmente no sentido dos preços regulamentados da MEO (e por conseguinte inferiores). Portanto, a ANACOM considera que este mercado tende para uma concorrência efetiva.

### *Terceiro critério*

Por último, a ANACOM considera que o direito da concorrência é suficiente para corrigir quaisquer distorções da concorrência que possam surgir neste mercado.

Em consequência, todas as medidas corretivas atualmente impostas neste mercado são revogadas a partir da data de adoção da medida definitiva, com exceção da medida de controlo dos preços que será revogada seis meses após a adoção a fim de permitir aos operadores adaptarem-se aos novos preços.

## **2.4. Determinação de poder de mercado significativo**

A ANACOM propõe designar a MEO como detentora de PMS no mercado de originação de chamadas para números geográficos com base nos seguintes elementos: i) quotas de mercado; ii) nível de concentração no mercado relevante, (iii) dimensão do líder do mercado; iv) obstáculos à entrada e à expansão; v) economias de escala e âmbito; vi) integração vertical e vii) contrapoder negocial dos compradores.

Os serviços de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo são oferecidos a terceiros principalmente pela MEO. Os operadores alternativos utilizam as suas redes sobretudo para o autofornecimento de serviços de originação de chamadas telefónicas a fim de oferecer serviços telefónicos aos seus clientes finais. Por conseguinte, a ANACOM observa que a quota da MEO é ainda elevada. A nível grossista, a quota de mercado da MEO era de 44,8 % em 2016<sup>23</sup>. A nível retalhista, no segundo trimestre de 2017, as quotas de mercado (incluindo o autofornecimento) representavam cerca de 45 % em termos de número de ligações e 43 % em termos de tráfego, embora se preveja que continuem a diminuir. Além disso, a ANACOM associa o elevado nível de concentração neste mercado<sup>24</sup> com o poder de mercado da MEO.

---

<sup>23</sup> Segundo a ANACOM, os dados relativos a 2017 não estão ainda disponíveis para o nível grossista.

<sup>24</sup> O índice Herfindahl-Hirschman (HHI) era de 3,527 no terceiro trimestre de 2016. Em geral, os mercados altamente concentrados registam índices HHI superiores a 1,800.

## **2.5. Medidas corretivas regulamentares**

A ANACOM propõe impor à MEO o seguinte conjunto de medidas corretivas regulamentares: i) obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso, incluindo CS, CPS e WLR, ii) não discriminação, iii) transparência, incluindo a publicação de uma oferta de interligação de referência (ORI), iv) controlo de preços e contabilização de custos e v) separação contabilística. No que diz respeito à obrigação de controlo de preços, a ANACOM exige que a MEO lhe apresente, no prazo de dois meses a contar da data de adoção da medida, uma proposta de revisão dos preços no âmbito da qual os preços para a interligação local e o trânsito simples deveriam ser fixados ao mesmo nível. A proposta deveria abranger também outros preços na ORI, incluindo os preços de CS, CPS e WLR. Os preços de WLR continuariam a ser fixados de acordo com o princípio de reduções sobre o preço de retalho («retalho menos»).

A proposta da ANACOM de revogar a regulamentação relativa ao nível de trânsito duplo entraria em vigor após um período de seis meses a contar da data de adoção da medida definitiva.

## **3. AVALIAÇÃO**

A Comissão examinou a notificação e as informações adicionais fornecidas pela ANACOM: O projeto de medida da ANACOM relativa ao mercado grossista de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo em Portugal está abrangido pelo artigo 7.º, n.º 4, alínea b), da Diretiva-Quadro, uma vez que a medida proposta visa decidir sobre a designação de uma empresa como detentora, individualmente ou em conjunto, de um poder de mercado significativo, nos termos do artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva-Quadro. A Comissão considera também que o projeto de medida afetaria o comércio entre os Estados-Membros uma vez que as condições de acesso ao mercado relevante determinam o custo e a capacidade de outros operadores (incluindo os estabelecidos noutros Estados-Membros) para prestarem serviços de comunicações eletrónicas.

Na atual fase do procedimento e com base nas informações disponíveis, a Comissão tem sérias dúvidas de que a decisão da ANACOM de designação de poder de mercado significativo seja compatível com o direito da União, uma vez que não é corroborada por provas suficientes. A Comissão refere-se, em especial, à obrigação a que estão sujeitas as autoridades reguladoras nacionais (ARN) de, tendo na máxima consideração a Recomendação e as Orientações PMS, definir e analisar os mercados relevantes em conformidade com os princípios do direito da concorrência. De acordo com o artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva-Quadro, caso uma autoridade reguladora nacional determine que um mercado relevante não é efetivamente concorrencial, deve identificar as empresas que, individualmente ou em conjunto, detenham poder significativo nesse mercado, nos termos do artigo 14.º, e impor-lhes as obrigações regulamentares específicas adequadas referidas no artigo 16.º, n.º 2, ou manter ou modificar essas obrigações, caso já existam. No presente caso, a ANACOM tenciona designar a MEO como detentora de PMS, sem ter nomeadamente em devida conta a pressão concorrencial que as ofertas dos operadores alternativos podem exercer na MEO.

Por conseguinte, com base nas informações disponíveis, a análise da ANACOM não parece respeitar os princípios do direito da concorrência, conforme explicado infra.



Nos termos do artigo 8.º, n.º 2, da Diretiva-Quadro, as ARN devem promover a concorrência na oferta de redes de comunicações eletrónicas, de serviços de comunicações eletrónicas e de recursos e serviços conexos, nomeadamente assegurando que não existam distorções ou restrições da concorrência no setor das comunicações eletrónicas, incluindo no que diz respeito à transmissão de conteúdos. Além disso, nos termos do artigo 8.º, n.º 5, da Diretiva-Quadro, as ARN devem, na concretização dos objetivos referidos nos n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo, aplicar princípios de regulação objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais, salvaguardando nomeadamente a concorrência em benefício dos consumidores, e promover sempre que apropriado a concorrência baseada nas infraestruturas. Além disso, nos termos do artigo 8.º, n.º 5, alínea f), da Diretiva-Quadro, as ARN devem impor obrigações regulamentares *ex ante* apenas quando não exista uma concorrência efetiva e sustentável e atenuando-as ou revogando-as logo que essa condição se verifique.

A Comissão está preocupada com o facto de a falta de provas que fundamentem a avaliação da ANACOM relativa a PMS poder resultar na regulamentação de um mercado concorrencial. Em consequência, a concorrência baseada nas infraestruturas seria distorcida e/ou limitada.

Por conseguinte, a Comissão exprime sérias dúvidas quanto à compatibilidade da proposta de designação de PMS com o direito da União pelas seguintes principais razões:

#### **Falta de provas suficientes para fundamentação da designação pela ANACOM de PMS no mercado da originação de chamadas para números geográficos**

A Comissão observa que o mercado de originação de chamadas na rede fixa se reduziu significativamente ao longo dos últimos anos. Entre 2012 e 2016, verificou-se uma redução de 48 % das receitas neste mercado. Além disso, as ligações com base em WLR diminuíram de 140 000 linhas em 2006 para apenas 21 000 linhas no segundo trimestre de 2017, das quais 4 000 são utilizadas para o segmento residencial<sup>25</sup>. Na realidade, o WLR está na base de apenas menos de 1 % das ligações nos segmentos residencial e não residencial. Se esta redução se mantiver ao ritmo atual, verificar-se-á uma nova diminuição significativa de linhas afetadas pelas medidas corretivas aplicáveis a WLR e, por conseguinte, a relevância da medida corretiva aplicável a WLR na dinâmica do mercado será ainda mais negligenciável. A este respeito, a Comissão regista o argumento da ANACOM de que a medida aplicável a WLR é de particular relevância para o segmento não residencial do setor, quando o operador deve ser capaz de fornecer serviços autónomos em alguns locais e pacotes noutros locais. No entanto, a tendência do mercado supramencionada testemunha que a procura destas ligações está em declínio, nomeadamente devido à crescente importância dos pacotes que incluem também ligações baseadas na Internet para clientes não residenciais. Sobre esta questão, a Vodafone esclareceu na consulta pública que não utiliza o WLR no fornecimento de serviços de originação de chamadas na rede fixa para o segmento não residencial.

A Comissão determina que, ao considerar o poder de mercado de uma empresa, é importante ter em conta as quotas de mercado detidas pela empresa e pelos seus

---

<sup>25</sup> Na sua resposta ao pedido de informações, a ANACOM esclarece que, no terceiro trimestre de 2016, o número de ligações com base em WLR era de 18 000 para os clientes não residenciais e de 4 000 para os clientes residenciais. O número dessas ligações foi de 21 000 no segundo trimestre de 2017.

concorrentes<sup>26</sup>, bem como as pressões exercidas pelos potenciais concorrentes a médio prazo.

Quanto a este aspeto, a Comissão salienta, em primeiro lugar, que a quotas de mercado da MEO de 43 % a nível retalhista (no segundo trimestre de 2017) e de 44,8 % a nível grossista (em 2016) no final do período regulamentar não podem ser consideradas «muito grandes» na aceção das Orientações PMS, enquanto as quotas de mercado dos concorrentes (NOS e VODAFONE cujas quotas foram, respetivamente, de 35 % e 15 % em termos de ligações e de tráfego) são consideráveis. Além disso, as Orientações PMS estabelecem que apenas uma quota de mercado «muito grande» — superior a 50 % — constitui por si só, salvo circunstâncias excecionais, prova da existência de uma posição dominante. Por outro lado, conforme tem sido prática constante da Comissão, quando a quota de mercado é elevada, mas inferior ao limiar de 50 %, as ARN devem invocar outras características estruturais importantes dos mercados quando da avaliação do PMS. Em conformidade com o ponto 78 das Orientações PMS, as ARN devem efetuar uma avaliação estrutural exaustiva e global das características económicas do mercado relevante antes de chegar a uma conclusão sobre a existência de PMS<sup>27</sup>.

Em segundo lugar, em conformidade com o ponto 74 das Orientações PMS, o poder de mercado de uma empresa pode ser limitado pela existência de potenciais concorrentes. A este respeito, a Comissão regista que aproximadamente 90 % dos clientes tinham, no final de 2016, serviço telefónico fixo fornecido como parte de um pacote, sendo este elemento fixo fornecido a título gratuito. Por conseguinte, já se verificou uma entrada significativa no mercado. Com efeito, a Comissão considera que, em 90 % do mercado, o poder de mercado da MEO já pode ser limitado pela existência de concorrentes efetivos que entraram no mercado com base nas suas próprias infraestruturas ou com base em *inputs* a montante regulamentados (ou seja, oferta do lacete local (LLU) ou fluxo contínuo de dados), este último para o fornecimento de ofertas em pacote. Prevê-se que este número aumente durante o próximo período regulamentar devido a uma maior tendência de agregação uma vez que a ANACOM salienta que se verificou um aumento de 37 % deste valor desde 2010. Quanto a este aspeto, a Comissão chama também a atenção para o facto de a disponibilidade de medidas corretivas a nível grossista nos mercados a montante, incluindo o acesso a condutas e a fibra escura (quando não estão disponíveis condutas), poderia incentivar a instalação de redes de acesso de nova geração (NGA) em Portugal ou o recurso a *inputs* grossistas relevantes por novos participantes potenciais a médio prazo, o que pode limitar ainda mais o poder de mercado da MEO.

Em terceiro lugar, a Comissão observa que a própria ANACOM considera que há operadores com uma escala equiparável à da MEO e que há vários operadores integrados verticalmente e que poderão atualmente beneficiar de economias de escala. Para fins de agregação das comunicações vocais fixas com ligações à Internet e/ou TV, e tendo em conta a sua crescente importância, na sua análise de PMS a ANACOM ignorou o facto de a cobertura FTTH/B representar 70,1 % de

---

<sup>26</sup> Se, além da sua grande quota de mercado, a dimensão do operador-líder for o dobro da dimensão do seu maior concorrente seguinte, este fator será uma consideração importante ao determinar se o operador-líder detém PMS, o que não é aqui o caso.

<sup>27</sup> Ver também o processo NL/2017/1960.

todos os agregados familiares e a cobertura DOCSIS 3.0 representar 70,8 % dos agregados familiares em 2015.

Em quarto lugar, a Comissão refere também a penetração dos serviços móveis em Portugal<sup>28</sup>. Quanto a este aspeto, a Nota Explicativa da Recomendação Mercados Relevantes de 2014 estabelece que, mesmo que as chamadas fixas e móveis não fossem consideradas perfeitos substitutos a nível retalhista, os serviços móveis continuariam ainda a exercer uma pressão nos serviços de originação de chamadas na rede fixa a nível grossista a partir do exterior do mercado relevante ou do mercado retalhista subjacente. Esta pressão tem de ser devidamente refletida na análise do mercado, em especial no que diz respeito ao segmento residencial. Além disso, a Nota Explicativa menciona apenas a substituição da telefonia fixa por telefonia móvel como um dos elementos conducentes à desregulamentação do ex-mercado 2, mas não exige que esta substituição seja observada nas circunstâncias nacionais para se proceder à desregulamentação do mercado.

Em quinto lugar, com base no facto de a ANACOM definir os mercados nacionais retalhista e grossista, as condições de concorrência devem ser tais que o operador histórico teria, de qualquer forma e mesmo que a regulamentação seja revogada, continuar a aplicar preços nacionais, uma vez que seria limitada na sua política de fixação de preços pela presença dos outros operadores alternativos no mercado. Tal é aplicável ao segmento residencial bem como, em certa medida, ao segmento não residencial. A Comissão considera que a pressão concorrencial da telefonia IP, do cabo TV e da fibra seria suficiente para condicionar a fixação de preços da MEO relativamente aos serviços baseados na rede telefónica pública comutada (RTPC).

Por conseguinte, a Comissão considera improvável que os consumidores pudessem ser negativamente afetados pela desregulamentação do mercado de telefonia fixa uma vez que a pressão concorrencial noutros segmentos do mercado é suficiente para condicionar a fixação de preços dos serviços baseados na RTPC. Além disso, é também improvável que a MEO identificasse este grupo de clientes e aumentasse os preços de forma seletiva. A Comissão chama a atenção para o facto de que, mesmo que a maioria dos clientes mude para uma infraestrutura com melhor desempenho, haverá sempre um grupo limitado de utilizadores cativos que apenas têm acesso à telefonia RTPC. A este respeito, a Comissão considera que as ARN devem garantir uma abordagem regulamentar que não perpetue o ciclo de cativo, mas sim que funcione como um incentivo à migração para redes modernas e que permita, em última análise, o encerramento das redes históricas.

### *Conclusão*

Na atual fase do procedimento e com base nas informações disponíveis, a Comissão tem sérias dúvidas que a notificação da ANACOM tenha justificado adequadamente a designação da MEO como detentora de PMS, uma vez que a ANACOM não apresentou uma justificação suficiente de que a MEO detenha uma posição de força

---

<sup>28</sup> Além disso, segundo o Relatório do Eurobarómetro de 2016 sobre Comunicações Eletrónicas e o Mercado Único Digital, 86 % dos consumidores portugueses consideram que as chamadas móveis são o serviço mais importante (em comparação com a média da UE de 74 %). O relatório relativo a Portugal está acessível em: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2062>.

económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos seus concorrentes, dos clientes e, em última análise, dos consumidores.

Por conseguinte, a Comissão levanta sérias dúvidas quanto à compatibilidade da avaliação da ANACOM em relação ao PMS com o direito da UE e, mais especificamente, com os requisitos estabelecidos no artigo 15.º, n.º 3, e no artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva-Quadro, à luz dos objetivos estabelecidos no artigo 8.º da Diretiva-Quadro.

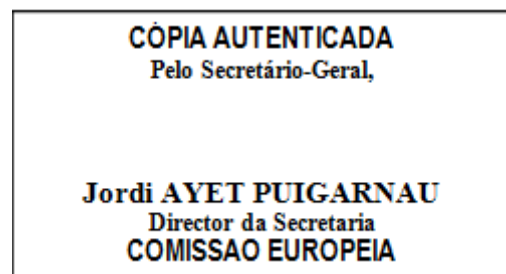
A avaliação supra constitui a posição preliminar da Comissão sobre esta notificação específica e em nada prejudica qualquer posição que esta possa tomar face a outros projetos de medidas notificados.

A Comissão salienta que, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva-Quadro, o projeto de medidas relativas ao mercado de originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo não pode ser adotado durante um período adicional de dois meses. Dado que as sérias dúvidas da Comissão se limitam ao mercado de originação de chamadas relativamente a chamadas para números geográficos, a ANACOM pode proceder à desregulamentação proposta da originação de chamadas para números não geográficos relacionada com a prestação de serviços específicos.

Em conformidade com o considerando 17 da Recomendação 2008/850/CE<sup>29</sup>, a Comissão publicará o presente documento no seu sítio Web, juntamente com um convite a terceiros interessados para que apresentem as suas observações sobre a presente carta de notificação de sérias dúvidas no prazo de dez dias úteis. A Comissão não considera confidenciais as informações constantes do presente documento. Agradeço que informe a Comissão<sup>30</sup>, no prazo de três dias úteis após a receção da presente carta, se considerar que, em conformidade com as regras nacionais e da União Europeia em matéria de sigilo comercial, o presente documento contém informações confidenciais que deseje que sejam suprimidas antes da publicação, devendo esse pedido ser devidamente fundamentado.

Com os meus melhores  
cumprimentos,

Pela Comissão,  
Mariya Gabriel  
Membro da Comissão



<sup>29</sup> Recomendação 2008/850/CE da Comissão, de 15 de outubro de 2008, relativa às notificações, prazos e consultas previstos no artigo 7.º da Diretiva 2002/21/CE, JO L 301 de 12.11.2008, p. 23.

<sup>30</sup> O seu pedido deve ser enviado por correio eletrónico para: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu ou por fax: +32.2.298.87.82.