

PARECER DA AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES
SOBRE O PROJETO DE DECISÃO FINAL DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA
DE ARQUIVAMENTO MEDIANTE A IMPOSIÇÃO DE CONDIÇÕES,
NO PROCESSO CONTRAORDENACIONAL N.º PRC-2015/04 (CTT)

1. ENQUADRAMENTO

Em novembro de 2014, a VASP Premium – Entrega Personalizada de Publicações, Lda. (doravante, “VASP”) apresentou à Autoridade da Concorrência (doravante, “AdC”) uma denúncia por alegada recusa de acesso por parte dos CTT – Correios de Portugal, S.A. (doravante, “CTT”) à sua rede de distribuição postal. Resumidamente, de acordo com a denúncia, em julho de 2012 a VASP solicitou o acesso à rede postal dos CTT, tendo estes últimos recusado conceder tal acesso.

Em 13 de fevereiro de 2015, a AdC adotou uma decisão de abertura de inquérito, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º e do artigo 17.º, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, objeto de posterior alteração (Lei da Concorrência, doravante “LdC”), para investigar a existência de práticas proibidas pelo artigo 11.º da LdC e pelo artigo 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

No âmbito deste processo, a AdC, em 17 de março de 2015, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 35.º da LdC:

- a) deu conhecimento à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) da denúncia da VASP e da decisão de abertura de inquérito; e
- b) solicitou a pronúncia da ANACOM sobre a factualidade que constitui o objeto do processo.

A ANACOM remeteu à AdC a sua pronúncia por ofício de 29 de abril de 2015, a qual foi complementada por ofício de 28 de agosto de 2015.

Por ofício de 24 de maio de 2018, a AdC vem dar conhecimento à ANACOM do projeto de decisão final adotado, solicitando o parecer desta Autoridade, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 35.º da LdC, no prazo de 10 dias úteis.

Por ofício de 12 de junho de 2018, a ANACOM solicitou a prorrogação do prazo de resposta, a qual foi deferida pela AdC e transmitida por ofício de 14.06.2018.

Com vista a dar resposta à solicitação de parecer, a ANACOM solicitou também à AdC, por ofício de 14 de junho de 2018, o envio de cópia do processo PRC/2015/04, a qual veio a ser remetida pela AdC à ANACOM em anexo ao seu ofício de 15 de junho de 2018.

O presente documento consubstancia o parecer da ANACOM sobre o referido projeto de decisão.

2. PARECER DA ANACOM

2.1. Apreciação geral

A título prévio, esta Autoridade considera relevante salientar, sem prejuízo do presente parecer emitido nos termos do n.º 2 do artigo 35.º da LdC, que:

- a) Não recebeu qualquer queixa ou pedido de intervenção por parte da VASP, tendo apenas tomado conhecimento das comunicações efetuadas entre aquela entidade e os CTT e AdC;
- b) No exercício das suas atribuições e competências legais, está presentemente a concluir o processo de decisão sobre os pontos de acesso à rede postal dos CTT (cf. sentido provável de decisão de 16.06.2017)¹, desencadeado por um pedido de intervenção da Iberomail – Correio Internacional S.A. (doravante, “Iberomail”), tendo em vista a promoção do acesso em condições transparentes e não discriminatórias, com o propósito de garantir uma concorrência efetiva e os interesses dos utilizadores;
- c) Não deixará de exercer todos os seus poderes de regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios no quadro das suas atribuições, observando,

¹ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1412606>.

nomeadamente, o previsto no artigo 38.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação atualmente em vigor (Lei Postal), respeitante ao acesso às redes postais.

De facto, a prossecução dos objetivos de regulação a prosseguir pela ANACOM no sector de serviços postais, que se traduzem, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei Postal, na definição das condições de prestação de serviços postais em plena concorrência, na garantia da prestação eficiente e sustentável de um serviço postal universal e no estabelecimento dos direitos e interesses dos utilizadores, em especial dos consumidores, impõem que, no exercício das suas competências, de âmbito setorial, a ANACOM pondere fatores diversificados, não se limitando à análise das questões jusconcorrenciais suscitadas e ponderadas num específico e concreto processo relativo a alegada recusa de acesso face à LdC, cuja aplicação é da competência da AdC.

Quanto ao projeto de decisão em apreço, embora o prazo concedido para a pronúncia não tenha permitido uma avaliação aprofundada por parte desta Autoridade de todos os aspectos ao mesmo associados, concorda-se, em termos genéricos, com a delimitação de mercados que lhe subjaz.

Relativamente ao compromissos apresentados pelos CTT², a ANACOM considera que os mesmos representam uma opção adicional à disposição dos concorrentes, constituindo um alargamento das condições da oferta de acesso à rede postal dos CTT, face às que vigoram desde 15 de fevereiro de 2016. Esta opção adicional apresenta i) um maior número de pontos de acesso à rede e ii) a diversificação dos tipos de correio abrangidos pela oferta de acesso à rede postal.

No entanto, ao abrigo da Lei Postal haverá ainda necessidade de avaliar se os compromissos poderão satisfazer, de facto, as necessidades dos operadores postais, permitindo-lhes aceder ao mercado, e assegurar, a par disso, a concorrência efetiva e os interesses dos consumidores e outros utilizadores.

Com efeito, em termos de pontos de acesso, a possibilidade de entrega de objetos postais mais a jusante na cadeia operacional dos CTT, especificamente em 217 lojas de destino (à exceção do serviço base nacional até 50 gramas) e nos Centros de Produção e Logística (CPL) de destino de Lisboa e Porto (cobrindo as áreas de distribuição de Lisboa, Porto, Maia

² Consideram-se os compromissos apresentados pelos CTT em 22 de dezembro de 2017, com as alterações que foram introduzidas em 23 de março de 2018 (após a consulta pública realizada pela AdC).

e Matosinhos), já separados por zona de distribuição postal do Centro de Distribuição Postal (CDP) e com determinados níveis de ordenação, possibilitará, julga-se, numa lógica de custos evitados, potenciar poupanças aos operadores postais que requeiram o acesso à rede.

Neste sentido, a proposta de compromissos apresentada pelos CTT, consubstanciada na disponibilização de pontos de acesso mais a jusante na cadeia postal (mais precisamente nas lojas de destino) e na aceitação de correio com maiores níveis de tratamento, caso incorpore de forma adequada as poupanças de custos associadas, constitui uma eventual melhoria da oferta. No entanto, uma completa avaliação dos compromissos apresentados dependerá também, e como a própria AdC parece admitir, do preço que venha a ser definido pelos CTT para remunerar o acesso, preço esse que poderá vir a ser alvo de análise por parte da ANACOM no quadro dos poderes que lhe são conferidos para analisar práticas grossistas e de, quando justificado, determinar alterações aos termos e condições de acesso à rede postal dos CTT (de conformidade com o disposto no artigo 38.º da Lei Postal).

De facto, os operadores que já consigam replicar eficientemente parte da cadeia operativa, nomeadamente as atividades de tratamento e de transporte, poderão utilizar os seus próprios meios para esses fins e beneficiar de alguma redução de custos face à entrega destes objetos nos CPL de origem, que são os pontos de acesso previstos atualmente. Estes operadores não necessitarão também de replicar uma rede de distribuição equivalente à dos CTT, uma vez que esta atividade é efetuada por esta última empresa.

A ANACOM entende também que, em tese, o referido acesso às lojas de destino não implica:

- a) alterações no processo operacional dos CTT, uma vez que evita que esta empresa tenha de dotar os CDP (pontos da rede aos quais a VASP pretende ter acesso) de condições materiais, humanas e logísticas para a aceitação de objetos postais na sua rede, podendo tais alterações introduzir ineficiências no processo produtivo dos CTT e em consequência, prejudicar o cumprimento dos objetivos de qualidade de serviço da prestação do serviço postal universal;
- b) a necessidade de investimentos por parte dos CTT, face ao que aconteceria se este operador tivesse de dotar os CDP das referidas condições de aceitação, investimentos esses que, salvo condições de acesso muito específicas (conforme análise feita pela ANACOM no já referido sentido provável de decisão de 16.06.2017, sobre os pontos de acesso à rede postal dos CTT), se poderiam sobrepor aos potenciais custos

evitados associados à entrega dos objetos postais nos CDP de destino (sendo que este ponto é consequência direta da alínea a)).

Por outro lado, importará ter em consideração que, do ponto de vista dos potenciais concorrentes que poderiam beneficiar da nova oferta dos CTT, a entrega nas lojas de destino não parece ser atrativa por dois principais motivos:

- a) o transporte do correio ser normalmente assegurado ao fim do dia, pelo que chegaria às lojas de destino fora do seu horário de funcionamento;
- b) embora se permita aos potenciais concorrentes a entrega do correio aos CTT num ponto mais a jusante da rede, os potenciais concorrentes terão um prazo de entrega mais dilatado para o seu correio, não equiparável ao oferecido pelos CTT, uma vez que só será distribuído no dia seguinte.

Estes motivos poderão conduzir a um desinteresse pela nova oferta dos CTT nos moldes propostos, pelo que a mesma poderá não ter qualquer impacto efetivo em termos de aumento da concorrência.

De qualquer forma, o facto dos compromissos dos CTT em questão abrangerem um conjunto alargado de correio, o qual pode também ser aceite nos CPL num horário mais alargado do que nas lojas de destino, surge como um desenvolvimento tendencialmente positivo face à atual oferta de acesso à rede dos CTT.

Neste contexto, face às informações que a ANACOM tem recolhido, nomeadamente através de ações realizadas nos CDP e CPL, esta Autoridade entende que as possibilidades para tirar partido de todos os pontos da rede não estão totalmente esgotadas e continuará o exercício regulatório, iniciado com a adoção do sentido provável de decisão sobre pontos de acesso à rede postal, onde se previa, sob determinadas condições, o acesso aos CDP.

Adicionalmente, o alargamento da oferta de acesso a outros serviços – serviço de correio registado e serviço de correio prioritário, para além do serviço editorial – poderá facilitar também o acesso ao mercado e/ou o desenvolvimento de ofertas por parte dos prestadores de serviços postais, podendo teoricamente contribuir, dependendo do preço que vier a ser fixado, para promover a concorrência no sector e o desenvolvimento de novos negócios por

múltiplos operadores, incentivando uma utilização plena dos vários recursos instalados disponíveis no território nacional³.

2.2. O caso específico do correio editorial

Os compromissos apresentados pelos CTT não resolvem a totalidade das preocupações específicas manifestadas pela VASP, bem como as de outros operadores postais como a Iberomail, em particular quanto ao acesso à rede postal dos CTT para a distribuição de envios de jornais e publicações diários e semanários (especificamente, aqueles entregues até D+1), pois a entrega ao destinatário em tempo útil dependerá do horário de aceitação pelos CTT.

Com efeito, o acesso às lojas de destino, cujo horário normal de funcionamento será geralmente até às 18h00, não permite, por exemplo, a entrega de jornais e publicações periódicas diárias nacionais no dia a que corresponde, dado que a essa hora os trabalhos de edição e impressão, em regra, não estão concluídos.

No entanto, de acordo com informação (i) dos próprios CTT, remetida à ANACOM a pedido desta Autoridade, e (ii) recolhida no âmbito de ações realizadas em vários CDP e CPL, ambas obtidas no corrente mês de junho, nos casos particulares de envios de jornais e publicações periódicas com pré-divisão por código postal de quatro dígitos (CP4) e com destino a grupos específicos de encaminhamento (conforme explicitado nas alíneas seguintes), a hora limite de aceitação nos CPL (mais precisamente, no Balcão de Correio Empresarial - BCE⁴) que os CTT praticam aos seus clientes, é a seguinte:

- a) No BCE de Lisboa, até às 02h30 se a região de encaminhamento for a região de Lisboa Cidade e até às 01h30 se destinados às regiões de Torres Novas e Lisboa Região;
- b) No BCE de Coimbra, até às 03h55 e 04h30 se a região de encaminhamento for a região de Coimbra (os dois horários variam consoante o código postal a que se destinam os objetos) e, de acordo com a organização operacional atual, até às 02h45 se a região de encaminhamento for Aveiro, Viseu ou Leiria;
- c) No BCE da Maia, até cerca das 03h30 se destinados às regiões de Porto ou Braga e até às 02h30 se destinados às regiões de Mirandela, Aveiro e Viseu.

³ Note-se que os compromissos apresentados pelos CTT permitem também a injeção de correio internacional de entrada (cf. ponto 169 do projeto de decisão da AdC).

⁴ Isto é, fora dos horários normais de funcionamento destes estabelecimentos.

Nestes casos, é possível a entrega no próprio dia para determinadas regiões de encaminhamento, nomeadamente para aquelas mais próximas dos CPL. Este acesso ao CPL (por parte de outros operadores postais), durante a madrugada, minimiza as preocupações da ANACOM em relação aos interesses dos utilizadores finais, no caso destas regiões de encaminhamento, uma vez que assegura a entrega de jornais e publicações periódicas diárias e semanais, no dia a que os mesmos dizem respeito. Em termos concorrenciais, não permite, contudo, uma exploração mais eficiente da rede de transporte e de outras atividades que outros operadores postais poderão desenvolver.

Note-se que, os horários de aceitação acima mencionados são uma prática⁵ dos CTT e não uma regra formal, pois não são estes os horários que resultam dos supostos horários oficiais de aceitação⁶. A ANACOM não deixará de intervir para que esta prática seja refletida na oferta de acesso dos CTT e melhorar as condições de transparência no sector.

É evidente que, não havendo impacto negativo na cadeia produtiva dos CTT, o acesso aos CDP poderia melhor promover a concorrência, permitindo que outros operadores postais pudessem aproveitar as suas redes de transporte para entrega destes envios num ponto mais a jusante da cadeia produtiva dos CTT, o que implicaria que o horário para essa entrega e aceitação pelos CTT ocorresse numa janela temporal reduzida, entre o horário de abertura dos CDP e o início da atividade de sequenciamento pelo percurso do giro.

Acrescente-se ainda que, atendendo ao que atrás se referiu, dado o reduzido peso do correio editorial e, em particular, dos jornais e publicações periódicas diárias e semanais no total de objetos postais, inferior a 4%, um eventual acesso aos CDP terá de ser devidamente analisado, ponderando os custos (designadamente os de investimento para dotar os CDP de condições de aceitação de correio) e os benefícios inerentes (promoção da concorrência e defesa dos interesses dos utilizadores no que respeita ao usufruto de bens informacionais com particulares características de bens de mérito, como a comunicação social, e especialmente relevantes para a coesão territorial, como a imprensa regional).

Salienta-se, adicionalmente, que, na generalidade, os padrões de entrega para os vários serviços objeto dos compromissos, são compatíveis com os padrões de entrega oferecidos

⁵ Prática essa que tem o potencial risco de promover um tratamento discriminatório, entre o serviço que os CTT asseguram aos seus próprios clientes e o serviço que venham a assegurar às empresas que beneficiem de uma futura oferta de acesso como a que se prevê com os compromissos propostos pelos CTT.

⁶ Conforme pôde ser apurado por esta Autoridade *in loco*, junto dos CPL.

pelos CTT aos clientes retalhistas, pelo que os vários compromissos vêm assegurar, aos concorrentes dos CTT, condições de algum modo equivalentes às oferecidas pelos CTT aos seus clientes retalhistas. Acresce que no caso dos jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal, o padrão de entrega disponibilizado no âmbito dos compromissos, no caso do acesso às lojas de destino, é mais benéfico (D+2) do que o que os CTT disponibilizam na oferta retalhista (D+3).

2.3. Outros aspectos

– Eventual inadequação das lojas de destino para a aceitação de correio

Esta Autoridade entende salientar que as lojas de destino poderão não ter capacidade para aceitar grandes volumes de correio, ou pelo menos para aceitar expedições de envios postais com determinada volumetria ou peso. Dependendo das quantidades entregues nas lojas, poderão ser necessários novos equipamentos (por exemplo, balanças maiores ou com maior capacidade) ou adaptações no funcionamento das lojas (por exemplo, criação de um balcão específico para clientes da oferta de acesso), sendo que, nos compromissos dos CTT, não está claro se tal é antecipado por estes. Mais acresce que tais adaptações nas lojas, a acontecer, poderão implicar custos incrementais associados.

– Correio próprio do operador licenciado

Relativamente à aplicabilidade da oferta de acesso ao correio próprio do operador licenciado, percebendo-se a necessidade de evitar que grandes clientes possam beneficiar da oferta licenciando-se como operadores postais, por outro lado pode facilitar a concorrência por via do aparecimento de novos operadores, que antes eram clientes retalhistas.

– Período mínimo de vigência da oferta de acesso

A oferta de acesso a lojas de destino mantém-se por um período mínimo de três anos, prevendo-se que, de acordo com os compromissos, se verifique a descontinuação do acesso às lojas de destino para determinado serviço quando, decorridos que sejam pelo menos dois anos desde a disponibilização da oferta, os CTT atinjam durante um período contínuo mínimo de um ano um nível de sequenciamento automatizado superior a 50%. Este período de tempo mínimo poderá permitir ao operador de acesso desenvolver a sua atividade e ganhar notoriedade junto dos clientes retalhistas, permitindo, pelo menos em parte, recuperar os

investimentos efetuados. No entanto, atendendo ao período mínimo de amortizações dos potenciais equipamentos a investir por parte dos operadores postais (sete anos), pode evitar que a oferta seja atrativa em termos práticos, pois potenciais utilizadores da oferta podem não estar dispostos a fazer novos investimentos face ao risco de não obtenção de retorno em tempo útil.

Salienta-se, contudo, que o prazo de pré-aviso para o encerramento dos pontos de acesso nas lojas de destino é, neste caso, de 30 dias corridos (sendo de 15 dias corridos para os outros casos), o que implicará, por parte do operador de acesso uma reação em curto espaço de tempo.

– **Descontinuação do acesso às lojas de destino**

De acordo com os compromissos, se, no contexto da racionalização e otimização da rede postal, for encerrada uma loja de destino que seja ponto de acesso, os CTT disponibilizarão uma nova loja de destino na zona de distribuição postal do mesmo CDP (se existente).

Não é claro se daqui poderá resultar que, em caso de encerramento de uma loja de destino que seja ponto de acesso, não havendo outra loja deixa de ser possível o acesso para a distribuição de envios na zona de distribuição daquele CDP.

Seria de acautelar que, neste caso, continuasse a ser possível encaminhar correio para aquele CDP, a partir de uma outra loja de destino.

– **Situação da CityPost S.A. e Widecare, Lda**

Chama-se a atenção para o facto de as seguintes empresas se encontrarem, atualmente, em situação de insolvência:

- Citypost S.A. (referida na pág. 2, nos n.ºs 7 e 11 do ponto IV. *Diligências de Investigação*)
- Widecare, Lda. [referida na pág. 2, na alínea ii) no n.º 17 do ponto VI. *Defesa Escrita e Diligências Complementares de Prova*].

De notar que, a Widecare, Sociedade Unipessoal, Lda., em 07.12.2016, alterou a designação social para Widecare, Lda.

– Posição dos CTT nos mercados

Sobre a posição dos CTT nos mercados, a ANACOM informa que já se encontra publicado, desde 23.05.2018, o relatório sobre os serviços postais referente ao ano de 2017⁷. Sobre este aspecto, nomeadamente o escrito pela AdC no ponto 80 do seu projeto de decisão final, informa-se que as conclusões se mantêm, como se pode verificar na Tabela 1, que diz respeito às quotas de tráfego postal total.

Tabela 1 - Quotas de tráfego postal total em Portugal nos últimos cinco anos

	2013	2014	2015	2016	2017
Grupo CTT	94,7%	94,5%	94,5%	93,0%	92,2%
Grupo Adicional	0,1%	0,2%	0,3%	0,9%	2,1%
GEOPOST / DPD Group	0,9%	1,1%	1,3%	1,5%	1,7%
Vasp Premium	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%
Notícias Direct	0,5%	0,8%	0,6%	0,6%	0,6%
Urbanos	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%
Grupo Nacex	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
Iberomail	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
City Post SA	0,0%	0,0%	0,2%	1,0%	0,3%
TNT Express	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
SDIM	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
UPS	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Best Direct	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Grupo MRW	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Outros operadores	1,5%	1,2%	0,7%	0,4%	0,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Unidade: %

Fonte: ANACOM

Nota: O Grupo CTT inclui CTT, CTT Expresso e CTT Contacto. Os CTT Correios de Portugal, S.A adquiriram a totalidade do capital social da Transporta – Transportes Porta a Porta, S.A. no dia 4 de maio de 2017. No entanto, esta empresa não reporta tráfego desde 2014

– IVA

No ponto 77 do projeto de decisão final da AdC é efetuada referência à “(...) *isenção do imposto sobre o valor acrescentado nos serviços abrangidos pelo SPU...*”. Sobre este aspeto, clarifica-se que a isenção fiscal referida se restringe aos serviços abrangidos pelo serviço

⁷ Em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1433905>.

postal universal prestados pelo prestador com a obrigação de prestação desse serviço, ou seja, os CTT [veja-se, para o efeito, Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção), de 23.04.2009, no processo C-357/07].

– **Relatório de monitorização do cumprimento dos compromissos por parte dos CTT**

Relativamente ao relatório anual a remeter pelos CTT à AdC, com vista à monitorização do cumprimento dos compromissos e avaliação do sucesso da sua implementação, esta Autoridade manifesta aqui o seu interesse em ter conhecimento desses mesmos relatórios, assim que AdC os receba, ao abrigo do disposto do n.º 4 do artigo 8.º da Lei Postal e do n.º 4 do artigo 5.º da LdC.

3. CONCLUSÕES

Esta Autoridade considera que os compromissos apresentados pelos CTT representam um alargamento das condições da atual oferta de acesso à rede postal dos CTT, que vigora desde 15 de fevereiro de 2016, embora se possa vir a observar um desinteresse pela nova oferta dos CTT nos moldes propostos, pelo que a mesma poderá não ter qualquer impacto efetivo em termos de aumento da concorrência.

A pronúncia da ANACOM, através da emissão deste parecer, circunscreve-se à instrução do processo de contraordenação instaurado pela AdC, não limitando a missão da ANACOM na defesa dos princípios e objetivos de regulação do sector dos serviços postais, nomeadamente, em garantir um mercado concorrencial e uma salvaguarda do interesse dos utilizadores finais.

Com efeito, as atribuições da ANACOM poderão ir além da análise das questões jusconcorrenciais suscitadas e ponderadas num específico e concreto processo relativo a alegada recusa de acesso face à LdC, cuja aplicação é da competência da AdC.

A ANACOM entende que as possibilidades para o acesso à rede dos CTT não estão totalmente esgotadas, pelo que continuará a exercer todos os seus poderes de regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios previstos no âmbito das suas competências e atribuições, em especial o previsto no artigo 38.º na Lei Postal.