AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

Senhor
Dr. João Cadete de Matos
Presidente da Autoridade Nacional
de Comunicações (ANACOM)
Avenida José Malhoa, n.º 12
1099-017 LISBOA

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
		S-AdC/2018/1018	**14/05/2018**

Assunto:	**Parecer da Autoridade da Concorrência ao sentido provável de decisão relativo ao mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo**

Senhor Presidente,

S-AdC/2018/1018

1. Na sequência do v/ ofício em referência, de 29 de março de 2018, a Autoridade da Concorrência (AdC) regista a adoção pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) do Sentido Provável de Decisão (SPD) relativo ao mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo.

2. De acordo com o artigo 18.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, na sua redação atual (Lei da Comunicações Eletrónicas), compete à ANACOM definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com Poder de Mercado Significativo (PMS) e determinar as medidas adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas.

I. Definição de mercado relevante

3. Atenta a análise desenvolvida no SPD, considera a ANACOM que o mercado relevante do produto corresponde à terminação de chamadas em cada uma das redes telefónicas públicas individuais num local fixo, sendo os serviços de terminação constituídos por:

   (a) Serviços de terminação de chamadas de voz nas redes dos operadores que fornecem o serviço telefónico num local fixo, prestados nos níveis de rede local e de trânsito simples, independentemente da tecnologia de transporte e do interface de interligação utilizado; e

   (b) Serviço telefónico em local fixo suportado em frequências GSM/UMTS (serviços *homezone*).

4. No que concerne aos serviços referidos no ponto (a), a ANACOM considera que, atendendo ao princípio de neutralidade tecnológica, devem estar incluídos, nos mercados de terminação, todas as chamadas terminadas na rede telefónica pública num local fixo, independentemente da tecnologia usada. Com efeito, a ANACOM integra nos mercados grossistas em causa a terminação de chamadas VoIP em local fixo e de uso nómada.

5. Adicionalmente, a ANACOM inclui os serviços prestados nos níveis de rede local e de trânsito simples, excluindo, assim, a terminação em trânsito duplo[1] por considerar que (i) existem serviços de trânsito disponíveis no mercado que exercem pressão sobre o preço do serviço de terminação de trânsito duplo; (ii) o serviço de terminação de trânsito duplo tem uma relevância reduzida no contexto dos serviços de terminação TDM (*time division multiplexing*); e (iii) o número de centrais para usufruir do preço único regulado tem vindo a diminuir. Refere ainda a ANACOM que o tráfego terminado em trânsito duplo representa uma pequena proporção do tráfego terminado na rede da MEO, sendo que os restantes prestadores oferecem serviços de terminação num nível único.

6. No que concerne aos serviços referidos no ponto (b), a ANACOM considera que os serviços *homezone* são percecionados pelos clientes finais como substitutos das ofertas assentes nas redes fixas.

7. A ANACOM considera ainda que a terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo e a terminação de chamadas em redes móveis individuais não integram os mesmos mercados relevantes dado que os clientes finais não percecionam estes serviços como substitutos (*v.g.*, a mobilidade associada ao serviço móvel difere significativamente do serviço fixo). Adicionalmente, refere a ANACOM que o preço de uma terminação na rede fixa difere do preço de uma terminação na rede móvel.

8. No que diz respeito à definição de mercado geográfico, a ANACOM conclui que os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz na rede telefónica pública num local fixo têm a dimensão correspondente à rede do prestador que disponibiliza o serviço.

9. Importa referir que os mercados relevantes identificados coincidem com os mercados relevantes da Recomendação 2014/710/EU da Comissão Europeia, de 9 de outubro 2014[2]. Sem prejuízo, a recomendação da Comissão Europeia (CE) deixa flexibilidade para ajustamentos para determinados serviços ou produtos, em função das especificidades dos mercados em causa nos diversos Estados Membros. Neste contexto, apresentam-se, de seguida, os comentários da AdC relativos à definição de mercado relevante.

10. A AdC não se opõe ao entendimento da ANACOM de que os mercados de serviços telefónicos prestados em local fixo devem integrar todo o tipo de tecnologias que permitem a prestação destes serviços (*v.g.*, GSM/UMTS e VoIP), sendo que os prestadores que têm vindo a disponibilizar serviços grossistas de terminação de chamadas cobram pela terminação de chamadas nos seus clientes *homezone* um valor equivalente ao cobrado pela terminação em redes fixas[3].

11. No que diz respeito à não inclusão de terminação em trânsito duplo, importa referir que esta definição difere da análise realizada em 2016 pela ANACOM[4], onde se incluía no mercado relevante os vários níveis de rede (incluindo trânsito duplo). Esta redefinição

---

[1] Quando a chamada é entregue por outros prestadores de serviços num ponto geográfico de interligação nacional.
[2] Recomendação 2014/710/EU da Comissão Europeia, 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
[3] *Cfr.* ANACOM (2018) Mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo, Sentido provável de decisão, p. 27.
[4] *Vide* ANACOM (2016) Mercado grossista de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo, Sentido provável de decisão. Disponível em https://www.anacom.pt/streaming/Anexo1SPDmercado1vPublica.pdf?contentId=1386390&field=ATTACHED_FILE.

reflete os comentários da CE à ANACOM, em 2015[5], sobre a necessidade de a ANACOM "*definir um ponto de demarcação preciso entre mercados de terminação e de trânsito, em reconhecimento da situação concorrencial em itinerários de trânsito que vão além do ponto de interligação*". Esta alteração encontra-se também no contexto de migração do tráfego que presentemente é terminado em TDM para as redes "all-IP". Neste sentido, a AdC não se opõe à não inclusão de terminação em trânsito duplo no mercado de produto relevante.

12. Adicionalmente, a AdC não se opõe à não inclusão de terminação de chamadas em redes móveis individuais, em linha com o tratamento prévio da ANACOM e da CE, e da também da AdC, na medida em que não se conhece evidência empírica de um significativo grau de substituibilidade da procura entre a terminação de chamadas em redes móveis e redes fixas individuais.

13. Ao nível geográfico, a AdC concorda com a delimitação com a cobertura geográfica de cada rede de terminação e à rede do prestador que disponibiliza o serviço.

II. Avaliação de poder de mercado significativo

14. Os mercados grossistas *supra* identificados são definidos de acordo com a Recomendação da CE e como tal, cumprem, de acordo com a CE, o teste dos três critérios[6] necessários para que os mercados sejam suscetíveis de regulação *ex ante*. Neste sentido, a ANACOM refere não ser necessária uma análise aprofundada do teste dos três critérios. Sem prejuízo, a ANACOM identifica os seguintes aspetos relevantes na avaliação de PMS:

    (a) Face à definição de mercado relevante, a prestação do serviço de terminação de chamadas de voz em local fixo é efetuada em regime de monopólio (quotas de 100%), uma vez que o mercado se circunscreve à rede de cada prestador.

    (b) A impossibilidade técnica de substituir o fornecimento do serviço de terminação de um prestador pelo serviço de terminação na rede de outro prestador constitui uma barreira estrutural significativa.

    (c) Os preços de terminação encontram-se alinhados com os níveis máximos fixados pela ANACOM.

    (d) Não se identificam indícios de um contrapoder negocial dos compradores.

15. A ANACOM destaca ainda a posição dominante da MEO atendendo (i) à dimensão da sua operação comercial; (ii) ao número de acessos (cerca de 45% do mercado); (iii) ao volume de tráfego que termina na sua rede; e (iv) às características próprias da sua rede (*v.g.*, extensão face às redes concorrentes).

16. Conclui a ANACOM que os prestadores dos serviços grossistas de terminação em local fixo têm PMS no fornecimento de serviços de terminação na sua própria rede, tendo condições para, na ausência de regulação *ex-ante*, praticar preços elevados. Neste sentido, identificam-se 20 prestadores[7] como tendo PMS no mercado em causa, sendo

---

[5] A CE, no dia 29/11/2015, através da carta C(2016) 7887 final, remeteu à ANACOM as suas observações, apresentadas ao abrigo do artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2002/21/CE.

[6] *I.e.*, persistência de elevadas barreiras à entrada não transitórias de cariz estrutural, legal ou regulatório; estrutura de mercado não passível de conduzir a uma concorrência efetiva num horizonte temporal relevante; e insuficiência do direito da concorrência por si só para suprir as falhas de mercado identificadas.

[7] AR Telecom, Compatel, COLT Technology Services, Dialoga, G9Telecom, Gotelecom, Greenstellite, IP Telecom, MEO, Nos Açores Comunicações, NOS – Comunicações, NOS Madeira Comunicações, NOWO Communications, ONITELECOM – Infocomunicações, Orange Business Portugal, Pinkhair – Unipessoal. Vodafone Portugal, VOIP-IT, VOIPUNIFY TELECOM e VOXBONE.

estes prestadores do serviço telefónico fixo e do serviço VoIP nómada com recursos de numeração atribuídos.

17. A AdC considera que persistem preocupações concorrenciais que justificam a identificação de PMS por parte dos serviços grossistas de terminação em local fixo. Em particular, concorda-se que a impossibilidade de substituir o fornecimento do serviço de terminação de um prestador pelo serviço de terminação na rede de outro prestador constitui uma barreira à entrada significativa. Acrescenta-se que não é expectável que a estrutura de mercado se altere significativamente de forma a conduzir a uma concorrência efetiva na medida em que os prestadores de serviços de terminação não têm, à partida, incentivos em reduzir os preços, atendendo ao princípio do chamador-pagador (*calling party pays*) que vigora em Portugal (bem como nos restantes Estados Membros).

III. Imposição de obrigações

18. Em face das preocupações concorrenciais identificadas na análise da ANACOM e no seguimento da avaliação de PMS, a ANACOM apresenta as seguintes obrigações a aplicar a todos os prestadores dos serviços grossistas de terminação em local fixo:

    (a) Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (*i.e.*, fornecimento de serviços de terminação de chamadas fixas na rede efetuadas por outros prestadores). Esta obrigação abrange a interligação IP e a interligação TDM.

    (b) Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação de informação.

    (c) Transparência na publicação de informações incluindo propostas de referência. Esta obrigação é acrescida no caso da MEO que deverá manter a publicação e atualização de uma oferta de referência de interligação (ORI) relativa à interligação na sua rede fixa, bem como publicar informação sobre qualidade de serviço na ORI.

    (d) Controlo de preços assente no princípio da orientação para os custos e com base na metodologia de custeio LRIC "puro" (que assenta nos custos evitáveis do serviço de terminação). Esta obrigação não se aplica a chamadas originadas fora do Espaço Económico Europeu. Entende também a ANACOM não ser justificável, nem proporcional, impor uma obrigação de separação de contas e contabilização de custos.

19. A AdC considera as obrigações de acesso, não discriminação e transparência no mercado grossista em causa justificadas e proporcionais para assegurar e fomentar a existência de uma concorrência efetiva. Considera, ainda, que a medida mais interventiva, de controlo de preços, releva para disciplinar as estratégias de preço dos operadores, que no limite poderiam colocar em causa o acesso.

20. No que diz respeito à metodologia de custeio LRIC "puro" na determinação do preço máximo de terminação, releva referir que esta se encontra em linha com a Recomendação da CE que visa incentivar uma maior harmonização dos preços de terminação a nível da UE. Mais se nota que a AdC, em pareceres anteriores[8], se pronunciou no sentido de considerar adequada a utilização da metodologia de custeio LRIC "puro" na determinação do preço máximo de terminação.

[8] *V.g.*, os pareceres da AdC de 2015 e 2018 relativos aos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.

IV. Conclusão

21. Em face do exposto, e nos termos do art.º 61.º Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, alterada pela Lei n.º51/2011, de 13 de setembro, a AdC não se opõe à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem à avaliação de PMS, nos mercados grossistas de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo, por considerar que a metodologia adotada pela ANACOM é genericamente adequada ao fim último que a mesma prossegue.

22. Na perspetiva da AdC, as obrigações regulamentares impostas às empresas com PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo, contribuem para a dinâmica concorrencial ao nível da prestação dos serviços retalhistas correspondentes.

23. Cumpre ainda informar que a definição adotada pela ANACOM não restringe de forma alguma a definição de mercados relevantes a adotar pela AdC em tudo quanto releva da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio e do Regulamento (CE) n.º1/2003, de 16 de dezembro de 2002.

Com os melhores cumprimentos,

Margarida Matos Rosa
Presidente