

PROJETO DE DECISÃO
SOBRE A ANÁLISE DOS MERCADOS DE

**ACESSO A INFRAESTRUTURAS FÍSICAS, ACESSO LOCAL
GROSSISTA NUM LOCAL FIXO E ACESSO CENTRAL
GROSSISTA NUM LOCAL FIXO**

Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares

ANACOM
2023

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	6
1. INTRODUÇÃO	22
1.1. Objetivos	22
1.2. As conclusões da última análise de mercados.....	23
1.3. A presente análise de mercados	24
1.4. As evoluções ocorridas no mercado e a necessidade de revisão da análise dos mercados relevantes	26
1.4.1. Alterações nos atributos das ofertas retalhistas e na penetração das ofertas grossistas	26
1.4.2. Investimento dos operadores em RAV	27
1.4.3. Phase-out da rede de cobre.....	30
1.4.4. Acordos de partilha	31
1.4.5. Futuros concursos para áreas brancas.....	32
1.4.6. Pandemia – efeitos sobre a procura por serviços de banda larga e volume de tráfego	35
1.4.7. Leilão do 5G e outras faixas de frequências.....	36
1.4.8. Operações de concentração	37
1.4.9. Aprovação do CECE	39
1.4.10. Entrada em vigor de nova versão da Recomendação de mercados	40
1.4.11. Entrada em vigor da nova versão das Linhas de orientação da Comissão para análise de mercados	41
1.4.12. A Lei das Comunicações Eletrónicas.....	41
1.5. Metodologia adotada, de acordo com a Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes.....	41
1.6. Audiência dos interessados e consulta pública.....	42
2. MERCADO RETALHISTA DE ACESSO EM BANDA LARGA EM LOCAL FIXO	44
2.1. Breve descrição do mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo ...	44
2.1.1. Os prestadores do serviço	45
2.1.2. Principais formas de acesso ao serviço.....	45
2.1.3. Formas de comercialização do serviço.....	47

2.1.4.	Evolução do número de acessos à Internet em local fixo	47
2.1.5.	Número de acessos por débito de <i>download</i>	50
2.1.6.	Tráfego de acesso à Internet em banda larga	52
2.1.7.	Estrutura da oferta	54
2.2.	Definição do mercado de produto retalhista de acesso em banda larga.....	57
2.2.1.	Conclusões da anterior análise de mercados	58
2.2.2.	Grande consumo, pequenas e médias empresas e grandes empresas.....	61
2.2.3.	O serviço de acesso em banda larga suportado em redes de cobre, cabo e fibra	67
2.2.4.	O serviço de acesso em banda larga suportado em redes de satélites e os serviços suportados nas restantes redes.....	74
2.2.5.	Serviço de acesso em banda larga em local fixo suportado em redes fixas vs. serviço de acesso em banda larga em local fixo suportado em redes móveis .	75
2.2.6.	Serviço de acesso em banda larga fixa vs. serviço de acesso em banda larga móvel.....	79
2.2.7.	Acessos por velocidades de <i>download</i>	84
2.2.8.	A oferta de acesso em banda larga individualizada e em pacote	85
2.2.9.	Conclusão	86
2.3.	Definição do mercado geográfico retalhista de acesso em banda larga	87
2.3.1.	Conclusões da anterior análise de mercados	90
2.3.2.	Unidade geográfica de base	91
2.3.3.	Número de redes	92
2.3.4.	A cobertura das redes.....	98
2.3.5.	Quotas de mercado e respetiva evolução.....	99
2.3.6.	Preços, diferenças de preços regionais e padrões de comportamento	99
2.3.7.	Substituibilidade do lado da oferta: business case favorável e redes alternativas em freguesias vizinhas.....	100
2.3.8.	Definição de mercados geográficos – Área A.....	102
2.3.9.	Definição de mercados geográficos – Áreas B	106
2.3.10.	Definição de mercados geográficos – o impacto da eventual aquisição da NOWO pela Vodafone	109
2.4.	Mercados retalhistas de grande consumo de acesso em banda larga	111
2.5.	Análise concorrencial do(s) mercado(s) retalhistas de acesso em banda larga ...	112
2.5.1.	Enquadramento regulamentar	112
2.5.2.	Avaliação de PMS individual.....	116
2.5.3.	Avaliação de PMS conjunto	129

3.	MERCADO GROSSISTA DE ACESSO A INFRAESTRUTURAS FÍSICAS	130
3.1.	Enquadramento histórico.....	130
3.2.	Enquadramento regulamentar	138
3.3.	Obrigação de acesso às infraestruturas físicas vs. Dec.-Lei 123/2009.....	140
3.4.	Obrigação autónoma vs. Mercado a montante.....	144
3.5.	Definição do mercado.....	146
3.5.1.	Definição do mercado do produto	146
3.5.2.	Definição do mercado geográfico	154
3.5.3.	Conclusão	156
3.6.	Aplicação do teste dos 3 critérios	156
3.7.	Avaliação de PMS	160
3.7.1.	Avaliação de PMS individual.....	160
3.7.2.	Avaliação de PMS conjunto	170
3.8.	Imposição de obrigações.....	170
3.8.1.	Princípios gerais relativos à imposição de obrigações	171
3.8.2.	As obrigações atualmente existentes	172
3.8.3.	Fundamentação da manutenção das obrigações de acesso a infraestruturas físicas da MEO.....	172
3.8.4.	Obrigação de resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de infraestruturas	176
3.8.5.	Obrigação de não discriminação na oferta de acesso e na respetiva prestação	179
3.8.6.	Obrigação de transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	184
3.8.7.	Obrigação de controlo de preç�os e de contabilização de custos	187
3.8.8.	Obrigação de separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso.....	198
3.8.9.	Obrigações relativas a compromissos de investimento e a empresas exclusivamente grossistas	199
3.9.	Conclusão.....	200
4.	MERCADO DE ACESSO LOCAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO (MERCADO 1).....	203
4.1.	Conclusões da anterior análise de mercados.....	203
4.2.	Definição do mercado de produto.....	205
4.3.	Definição do mercado geográfico	209

4.4.	Avaliação de PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo	214
4.4.1.	Avaliação de PMS individual na Área A.....	214
4.4.2.	As Avaliação de PMS individual nas Áreas B	217
4.4.3.	Avaliação de PMS conjunto	225
4.5.	Imposição, alteração, manutenção ou supressão de obrigações.....	226
4.5.1.	Princípios e objetivos regulatórios	226
4.5.2.	Obrigações atualmente em vigor	230
4.5.3.	Obrigações relativas ao acesso à infraestrutura de construção civil (condutas, postes e infraestrutura associada)	230
4.5.4.	Obrigações relativas ao acesso ao lacete local em cobre	231
4.5.5.	Obrigações relativas ao acesso grossista a fibra ótica	234
4.6.	Conclusão.....	246
5.	MERCADO DE ACESSO CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO (MERCADO 3B DA RECOMENDAÇÃO 2014)	
	249	
5.1.	Síntese da anterior análise.....	250
5.2.	Aplicação do ‘teste dos três critérios’	252
5.2.1.	1.º Critério – Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada	252
5.2.2.	2.º Critério – Tendência do mercado para a concorrência efetiva	258
5.2.3.	3.º Critério – Insuficiência da lei da concorrência	258
5.2.4.	Conclusão	258
5.3.	Imposição, alteração, manutenção ou supressão de obrigações.....	259
Anexo I.	Obrigações impostas na anterior análise dos mercados 3a e 3b	262
Anexo II.	Resumo das respostas ao questionário qualitativo de suporte à análise dos mercados 3a e 3b	264
Anexo III.	Lei das Comunicações Eletrónicas.....	287
Anexo IV.	Listagens das freguesias que constituem as Áreas B não sujeita a concorrência potencial.....	290

SUMÁRIO EXECUTIVO

Para efeitos da prossecução dos objetivos e do cumprimento dos princípios de regulação consagrados nos Artigos 5.º e 6.º da Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE)¹, a ANACOM deve, nos termos do Artigo 70.º da mesma Lei, definir e analisar os mercados relevantes de redes e serviços de comunicações eletrónicas, declarar as empresas com poder de mercado significativo (PMS) e determinar as medidas regulatórias adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas².

O processo de análise de mercados tem por objetivo principal identificar os mercados onde não existe concorrência efetiva nos mercados de retalho e identificar as medidas necessárias a montante, nomeadamente a nível grossista, de modo a corrigir essas falhas de concorrência³.

Neste contexto, no presente documento, a ANACOM procede à análise do mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo, do mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas, do designado mercado 1 – mercado de acesso local grossista em local fixo, constante da Recomendação sobre mercados relevantes da Comissão⁴ (daqui em diante “Recomendação”) de 18.12.2020, e do designado mercado 3b – mercado de acesso central grossista em local fixo, da Recomendação sobre mercados relevantes da Comissão de 09.10.2014.

¹ Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto que aprovou o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações eletrónicas e aos recursos e serviços conexos, definindo as competências da ARN neste domínio.

² Cf. Artigo 70.º da LCE.

³ Regista-se que, na Recomendação (UE) 2020/2245 da Comissão de 18.12.2020 relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulação *ex ante* em conformidade com a Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, está previsto que “[a] regulação *ex ante* imposta a nível grossista deve ser considerada suficiente para dar resposta aos eventuais problemas de concorrência nos mercados retalhistas conexos a jusante” (§20).

Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32020H2245>.

⁴ Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2020.439.01.0023.01.POR&toc=OJ%3AL%3A2020%3A439%3ATOC.

MERCADO RETALHISTA DE ACESSO EM BANDA LARGA EM LOCAL FIXO – Capítulo 2

Considera-se que o mercado retalhista de grande consumo de acesso em banda larga em local fixo (também designado por Mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo) inclui todas as ofertas de acessos à Internet em banda larga em local fixo suportados em redes de infraestrutura de cobre, cabo coaxial, fibra ótica e móveis em local fixo, com as várias classes de velocidade de débito disponíveis e independentemente da forma de comercialização, e dirigidas ao segmento de grande consumo ou residencial (incluindo ofertas padronizadas destinadas a PME⁵) – secção 2.2.

Identificaram-se igualmente os seguintes mercados geográficos (secção 2.3.):

- a) O mercado retalhista de grande consumo de acesso em banda larga em local fixo, na Área A. A Área A foi definida de acordo com os seguintes critérios (não cumulativos):

Critério 1: Freguesias onde se encontram implantadas pelo menos três redes de alta velocidade em local fixo;

Critério 2: Freguesias onde se encontram presentes dois operadores com cobertura superior a 90,0% (dos alojamentos);

Critério 3: Freguesias localizadas em áreas predominantemente urbanas;

Critério 4: Freguesias onde as quotas do líder se encontram entre 40,0% (*inclusive*) e 50% (*exclusive*), e as quotas do líder se encontram em queda (desde 2019), ou freguesias onde o líder dispõe de uma quota inferior a 40%.

- b) O mercado retalhista de grande consumo de acesso em banda larga em local fixo, nas Áreas B, constituído pelas freguesias que não obedecem a nenhum dos critérios acima mencionados. De acordo com a presença dos operadores neste mercado, as Áreas B segmentam-se em Área B-MEO, Área B-NOS, Área B-Vodafone e Área B-NOWO. Caso se concretize a aquisição da Cabonitel S.A. (Cabonitel), que detém o controlo exclusivo da NOWO, pela Vodafone, segmenta-se este mercado em Área B-MEO, Área B-NOS e Área B-Vodafone.

⁵ Pequenas e médias empresas.

Quer à luz da situação atual, quer numa análise prospetiva, e mantendo-se a regulação das infraestruturas físicas da MEO (condutas e postes), tendo em conta, por um lado, o nível das quotas de mercado, a sua estabilidade ao longo do tempo, a existência de barreiras à entrada e à expansão e infraestruturas não replicáveis, a integração vertical, a ausência de contrapoder dos clientes e, por outro lado, a existência de concorrência potencial em determinadas freguesias, em resultado dos designados concursos das “áreas brancas” e de outras situações, a MEO dispõe de poder de mercado significativo (PMS) em 407 freguesias da Área B-MEO. (Tabela 1). Como decorre da aferição da concorrência potencial, entendeu-se que não se justificava identificar operadores com PMS nas áreas B-NOS e B-NOWO. Em anexo IV apresenta-se a listagem das freguesias em causa.

Tabela 1 – Caracterização da Área B-MEO onde a MEO dispõe de PMS

	Quotas				Freguesias		Alojamentos	
	MEO	NOS	Vodafone	NOWO	N.º	%	N.º	%
MEO	79,4%	16,6%	2,5%	1,4%	407	97,8%	389 427	96,6%
. Área mediantemente urbana	78,6%	16,5%	2,4%	2,5%	89	21,4%	131 311	32,6%
. Área predominantemente rural	80,0%	16,7%	2,6%	0,7%	318	76,4%	258 116	64,0%
Total	79,4%	16,6%	2,5%	1,4%	407	97,8%	389 427	96,6%

Unidade: %, 1 freguesia/alojamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

Da mesma forma, caso a aquisição da NOWO (através da aquisição da Cabonitel) pela Vodafone se venha a concretizar, e mantendo-se a regulação das infraestruturas físicas da MEO (condutas e postes), tendo em conta, por um lado, o nível das quotas de mercado de PMS, a sua estabilidade ao longo do tempo, a existência de barreiras à entrada e à expansão e infraestruturas não replicáveis, a ausência de contrapoder dos clientes e, por outro lado, a existência de concorrência potencial em determinadas freguesias, a MEO dispõe de PMS nas mesmas 407 freguesias da Área B-MEO.

MERCADO GROSSISTA DE INFRAESTRUTURAS FÍSICAS – Capítulo 3

Os mercados das redes e serviços de comunicações eletrónicas em Portugal apresentam características que justificam a definição de um mercado autónomo de infraestruturas físicas. Nomeadamente, as condições concorrenciais são diferentes nos mercados geográficos a jusante e a desregulação de determinados mercados geográficos a jusante encontra-se dependente da utilização de infraestruturas físicas do operador com PMS que detém uma infraestrutura física ubíqua (i.e., cobertura nacional, com uma capilaridade tal que permite chegar a todos os lares do território nacional) – secção 3.4.

A ANACOM considera que as principais características e preços das ofertas de acesso a infraestruturas disponibilizadas por outras entidades que não o operador histórico se encontram inseridas neste mercado. Da mesma forma, as ofertas de apoios aéreos e as ofertas de acesso a infraestruturas subterrâneas de engenharia civil, disponibilizadas pelas entidades detentoras e/ou gestoras dessas infraestruturas, são substituíveis, no âmbito desta análise de mercado. Como se verá na fase da avaliação de PMS, a eventual definição de um mercado específico para postes, não afetaria as conclusões. Este mercado abrange todo o território nacional (secção 3.5.).

O mercado de acesso a infraestruturas físicas não faz parte da lista de mercados suscetíveis de regulação *ex ante* incluída na Recomendação sobre mercados relevantes de dezembro de 2020. Tal como previsto no artigo 73.º, n.º 3, da Lei da Comunicações Eletrónicas (LCE)⁶, o facto de este mercado não fazer parte da Recomendação sobre mercados relevantes não impede a ANACOM de o definir, desde que esse mercado relevante apresente características suscetíveis de justificar a imposição de obrigações regulatórias *ex ante*, o que apenas se justifica em mercados que preencham cumulativamente os três critérios referidos no artigo 74.º, n.º 3, alíneas a), b) e c) da LCE.

A ANACOM considera que o mercado em análise cumpre o teste dos três critérios, acima mencionado, sendo suscetível de regulação *ex ante*. Especificamente, existem obstáculos significativos e não transitórios à entrada neste mercado associadas à dimensão, ubiquidade e custo associado a este tipo de infraestruturas. Por outro lado, passadas mais de duas

⁶ Aprovada em anexo à Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto, acessível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1727429>.

décadas desde a liberalização do mercado das telecomunicações em Portugal, e mais de uma década após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 123/2009, as infraestruturas físicas da MEO, continuam a ser as únicas com a extensão e capilaridade suficientes para permitir o acesso físico pelos operadores de redes de comunicações eletrónicas em todo o território nacional, não se perspetivando que ocorram no futuro próximo alterações tecnológicas ou que surjam concorrentes que se possam vir a traduzir em concorrência efetiva. Finalmente, a regulação *ex ante* permite uma intervenção mais eficiente e efetiva do que a Lei da Concorrência (secção 3.6.).

Analisado o mercado supra, a ANACOM conclui que a MEO tem PMS no mercado relevante identificado (secção 3.7.) e, por conseguinte, devem ser impostas as obrigações constantes da Tabela Seguinte (secção 3.8.).

Tabela 2 – Obrigações regulatórias a impor no mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas

Obrigações	Descrição
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso a condutas, postes, caixas de visita e qualquer outra infraestrutura apta a alojar redes. ▪ Acesso a fibra escura quando o acesso a condutas e postes não for possível⁷. ▪ Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso. ▪ Não retirar o acesso já concedido a determinados recursos.
Não discriminação na oferta de acesso e na respetiva prestação de informações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminação indevida na prestação do acesso a infraestruturas⁸. ▪ Implementação da EdI no âmbito da ORAC⁹ e da ORAP^{10,11} e de EdO no âmbito da oferta de acesso à fibra escura.
Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicação da ORAC e da ORAP. ▪ Notificação com pré-aviso de 1 mês para alterações da iniciativa da MEO nas ofertas, as quais devem ser claramente identificadas. Caso as alterações da ORAC e da ORAP decorram de determinações da ANACOM, as mesmas entram em vigor na data definida na deliberação desta Autoridade ou, em alternativa, na data de alteração das ofertas, caso a deliberação seja omissa relativamente à data de entrada em vigor da deliberação. ▪ Disponibilização e publicação de indicadores e níveis de desempenho na qualidade de serviço na ORAC e na ORAP e de indicadores comparáveis relativos à prestação de serviços equivalentes a nível interno (quando definido pela ANACOM).
Controlo de preços e contabilização de custos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praticar preços orientados para os custos na ORAC, ORAP, e no acesso a fibra escura (devendo os produtos ou serviços a que a MEO recorre internamente considerarem também preços de transferência interna orientados para os custos).
Separação de contas e reporte financeiro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusão de demonstrações de resultados específicas no sistema de custeio e separação contabilística. ▪ Disponibilização dos registos contabilísticos (SCA¹²), incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros.

⁷ No âmbito da ORAC, na ausência de espaço em condutas existentes e no âmbito da ORAP.

⁸ Com possibilidade de impor condições de acesso equivalente, a seguir pela MEO e pelos beneficiários das ofertas no acesso às mesmas.

⁹ Oferta de Referência de Acesso a Condutas, que regula a disponibilização, por acordo, do acesso e utilização das condutas e infraestrutura associada, cuja propriedade ou gestão incumba à MEO.

¹⁰ Oferta de Referência de Acesso a Postes, que regula a disponibilização, por acordo, do acesso e utilização dos postes e infraestrutura associada, propriedade da MEO. Esta oferta tem maior relevância em zonas não urbanas.

¹¹ Podendo considerar-se propostas que, podendo não seguir formalmente a EdI possam levar aos mesmos resultados, correspondendo às expectativas e necessidades dos beneficiários.

¹² Sistema de Contabilidade Analítica.

Face às obrigações atualmente em vigor destacam-se seis opções (que nalguns casos poderão ser complementares), para efeito da avaliação do princípio de orientação para os custos:

Opção 1: Abordagem **com base nos resultados anuais do SCA da MEO regularmente auditados** por auditor independente (ou seja, os dados de proveitos, custos e margens dos produtos contabilísticos ORAC e ORAP).

Opção 2: Recurso a **informação mais detalhada sobre os diferentes custos e proveitos das ofertas** de acesso a infraestruturas físicas, obtida com base em pedidos formulados pela ANACOM à MEO.

Esta opção mantém as vantagens associadas à opção 1, podendo ainda possibilitar o apuramento dos custos atribuídos aos serviços grossistas com base em relações de causalidade que representem melhor a realidade técnica e comercial, caso se consiga obter mais e melhor informação, qualitativamente superior e em quantidade suficiente para alimentar o SCA da MEO.

Opção 3: Opção baseada na reformulação da **estrutura tarifária das ofertas de referência** que tenha em conta:

- i. O atual enquadramento legal e regulamentar do acesso a infraestruturas físicas de condutas e postes da MEO, nomeadamente a nível de obrigações e de preços, conforme determinado em anteriores decisões da ANACOM sobre alterações à ORAC e à ORAP;
- ii. A atual realidade económica, comercial e técnica da exploração dos serviços grossistas de acesso a infraestruturas físicas, e em particular a redefinição da quantidade e extensão das zonas tarifárias (no caso das condutas existe desde a origem da oferta uma desagregação de preços de ocupação em função dos concelhos de Lisboa e Porto *versus* outros concelhos) e a antiguidade das atuais estruturas (com impacto ao nível da vida útil das infraestruturas);

- iii. Melhor adequação da estrutura tarifária (e.g. diferente desagregação do acesso à Base de Dados (BD) ORAC¹³, diferente desagregação da ocupação de infraestruturas);
- iv. O impacto sobre a fatura dos beneficiários (o qual naturalmente e desejavelmente não deverá ser disruptivo);
- v. Redução da assimetria de informação entre a MEO e os beneficiários das ofertas (e.g. maior transparência relativamente à informação de custeio dos produtos contabilísticos em causa).

Esta opção seria apresentada à ANACOM pela MEO de forma fundamentada e subsequentemente avaliada pelo regulador.

Opção 4: Desenvolvimento de **um sistema de regulação de preços baseado em *price-cap*** por um período a definir (e.g. 3 ou 5 anos), e que poderia por exemplo abranger conjuntamente o acesso às condutas e o acesso aos postes da MEO (i.e., a ORAC e a ORAP).

Opção 5: Implementação de um **novo modelo de custeio específico para as infraestruturas físicas**.

Opção 6: Descontinuação da (atual) regulação autónoma dos preços da ORAC e da ORAP passando a considerar-se de forma alternativa uma **regulação de preços aplicáveis em simultâneo ao acesso a condutas e postes da MEO**.

Uma abordagem holística, poderia permitir absorver e suavizar flutuações ao nível dos custos/preços das ofertas individuais, em benefício da previsibilidade de todos os agentes do mercado e, em particular, dos operadores beneficiários de menor dimensão para quem eventuais flutuações dos preços em alta poderiam não ser tão acomodáveis nos respetivos planos de negócio.

No contexto da audiência prévia aos interessados e da consulta pública, a ANACOM constatou que não existe um consenso em relação às várias opções de controlo de preços que foram apresentadas pela ANACOM, tendo vários dos respondentes solicitado informação

¹³ Um novo entrante de rede fixa de muito elevada capacidade, em reunião de 19.01.2023 com a ANACOM, salientou a obrigatoriedade de ter de subscrever o acesso à BD ORAC num Distrito inteiro (e.g. Lisboa) quando a sua operação de desenvolvimento de rede incide apenas em alguns concelhos desse Distrito.

mais detalhada. Por outro lado, os beneficiários da ORAC e da ORAP consideraram dispor de pouca informação sobre o sistema de contabilidade analítica da MEO e sobre a orientação para os custos dos preços praticados.

Tendo em conta a natureza diversa dos contributos recebidos, a ANACOM submeterá a consulta pública, durante o ano de 2024, propostas específicas sobre esta matéria.

MERCADO DE ACESSO LOCAL GROSSISTA EM LOCAL FIXO (Mercado 1) – Capítulo 4

O mercado de acesso local grossista num local fixo é constituído por todos os produtos suportados nas redes de FTTH¹⁴, HFC¹⁵ e, de forma mais limitada, redes móveis em local fixo e ADSL (secção 4.2). A inclusão, ou não, dos acessos suportados em redes móveis em local fixo e em ADSL não afetam as conclusões quanto à existência de PMS.

O mercado geográfico é idêntico ao anteriormente definido no capítulo 2 para o mercado retalhista (secção 4.3.).

No que respeita à avaliação de PMS (secção 4.4. e Tabela 63), quer à luz da situação atual, quer numa análise prospetiva, e mantendo-se a regulação das infraestruturas físicas da MEO (condutas e postes):

- a) Tendo em conta, por um lado, o nível das quotas de mercado, a sua estabilidade ao longo do tempo, a existência de barreiras à entrada e à expansão e infraestruturas não replicáveis, a ausência de contrapoder dos clientes e, por outro lado, a existência de concorrência potencial em determinadas freguesias (resultante dos designados concursos das “áreas brancas” e de um conjunto limitado de outras situações), o Grupo Altice dispõe de PMS em 407 freguesias. Em Anexo IV apresenta-se a listagem das freguesias em causa.

¹⁴ *Fiber To The Home (FTTH).*

¹⁵ *Hybrid Fiber Coax (HFC com norma Docsis 3.x).*

Tabela 3 – Distribuição das freguesias após consideração dos efeitos da concorrência potencial e quotas dos principais operadores

	Quotas grossistas					Freguesias		Alojamentos	
	Grupo Altice	NOS	Vodafone	NOWO	DST	N.º	%	N.º	%
Área A	37,4%	33,6%	21,3%	3,1%	4,7%	2 086	67,5%	5 285 180	88,5%
Áreas B sujeita a concorrência potencial	65,7%	30,5%	2,6%	1,0%	0,3%	599	19,4%	296 048	5,0%
Áreas B não sujeita a concorrência potencial	79,4%	16,6%	2,5%	1,4%	0,0%	407	13,2%	389 427	6,5%
. B-MEO	79,4%	16,6%	2,5%	1,4%	0,0%	407	13,2%	389 427	6,5%
Total	39,6%	32,9%	20,1%	3,0%	4,4%	3 092	100,0%	5 970 655	100,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alojamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

b) Da mesma forma, e caso a aquisição da Cabonitel (que controla a NOWO) pela Vodafone se venha a concretizar, o Grupo Altice dispõe de PMS nas mesmas 407 freguesias da Área B-MEO.

A propósito das obrigações relativas ao acesso à infraestrutura de construção civil da MEO (secção 4.5.3.), a sua manutenção é adequada, proporcional e justificada, no âmbito do mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas (capítulo 3).

Quanto às obrigações relativas ao acesso ao lacete local em cobre anteriormente impostas à MEO (secção 4.5.4), entende-se que, os desenvolvimentos ocorridos ao nível das redes de elevada capacidade e a procura muito reduzida de acessos grossistas suportadas na rede de cobre da MEO, não permitem justificar a manutenção destas obrigações, exceto no caso dos serviços de coinstalação e do serviço de entrega de sinal previstos na oferta de referência de acesso ao lacete local (ORALL), dos quais dependem outras ofertas reguladas que se mantêm vigor, nomeadamente, a oferta de referência de interligação (ORI), a oferta referência de circuitos alugados (ORCA), e a oferta de referência de circuitos Ethernet (ORCE). Desta forma, a MEO deverá manter a oferta de referência de serviços de coinstalação e de serviço de entrega de sinal atualmente previstos na ORALL, nos termos atualmente em vigor, podendo os mesmos assumir a forma de nova oferta referência. Esta Autoridade determina que as obrigações suprimidas só deverão ser eliminadas no prazo de vinte e quatro meses após a decisão relativa a este mercado. Durante este período transitório, a MEO deverá

continuar a fornecer o acesso aos serviços em causa para os acessos já contratados, não devendo efetuar alterações da oferta que se consubstanciem num agravamento ou regressão das condições de acesso atualmente asseguradas aos beneficiários. Não estará, no entanto, obrigada a disponibilizar novos acessos em condições reguladas.

No que respeita às obrigações relativas ao acesso desagregado ao lacete de fibra ótica (secção 4.5.5.), não obstante o entendimento da ANACOM expresso na decisão final sobre a ponderação da Recomendação da Comissão de 29.11.2016 relativa aos processos PT/2016/1888 e PT/2016/1889, respeitantes à análise dos mercados 3a e 3b¹⁶, que apontava no sentido de a imposição desta obrigação não ser adequada, necessária e proporcional, não tendo, por conseguinte, sido imposta a regulação do acesso grossista à fibra ótica, verifica-se que nas Áreas B o número de redes disponíveis continua a ser reduzido (evidenciando a existência de outras barreiras à entrada e à expansão que não as anteriormente endereçadas). Esta situação traduz-se em quotas de mercado elevadas e em poder de mercado significativo, sem prejuízo de ter continuado a existir regulação das infraestruturas físicas da MEO, bem como regulação (simétrica) de infraestruturas de outros operadores.

Ou seja, apesar da regulação das infraestruturas físicas, não se perspetiva que se venha a desenvolver uma concorrência efetiva nas Áreas B, devido às suas características demográficas, geográficas e sócio-económicas.

Desta forma, face à ineficácia relativa das obrigações anteriormente impostas nestes casos específicos, considera-se que a imposição de obrigações de acesso ao lacete de fibra ótica como forma de reduzir as barreiras à entrada e à expansão, promover a concorrência e os interesses dos cidadãos nestas áreas, nomeadamente o acesso a operadores de redes fixas de nova geração alternativos e a ofertas potencialmente inovadoras e diversificadas – com o consequente aumento de contrapoder dos utilizadores e do bem-estar social, é adequada e necessária.

De referir que esta obrigação de acesso é imposta apenas nas Áreas B onde predominam as redes de fibra ótica, ou seja, na Área B – MEO, onde as empresas do Grupo Altice detêm PMS e dispõem de cobertura de fibra ótica superior a 15,0%. Nas restantes estará em vigor a obrigação de acesso às infraestruturas físicas da MEO, quando aplicável.

¹⁶ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1401663>.

A imposição de obrigações de acesso grossista a fibra ótica PON/ODF *unbundling* na Área B – MEO, onde predominam os acessos suportados em fibra ótica (FTTH) de empresas do Grupo Altice, é também proporcional tendo em conta, por um lado, o universo de potenciais beneficiários desta medida, o diferencial de preços anteriormente identificado entre os preços praticados pela MEO e os preços mais baixos praticados, e os custos associados à implementação da oferta (que, pelo menos em parte, já foram incorridos, pelo que a disponibilidade de acesso a novos clientes não deverá implicar grandes alterações na estrutura ou funcionamento internos). À oferta de acesso grossista a fibra ótica PON/ODF *unbundling* na Área B – MEO estará associada uma obrigação de preços justos e razoáveis (nos termos mencionados mais à frente).

Adicionalmente, as empresas do Grupo Altice devem definir e publicar uma oferta grossista *bitstream* de acesso a fibra ótica, com as seguintes características:

- a) Uma estrutura tarifária com desejável balanceamento/ajuste entre as componentes de preço mensal por Mbps e a mensalidade do acesso agregado;
- b) Possível diferenciação em termos de volume contratado que não resulte em preços inferiores para a subsidiária retalhista do Grupo Altice e que não seja desincentivadora da utilização das ofertas por parte de empresas de dimensão reduzida;
- c) Determinadas funcionalidades e atributos técnicos (por exemplo com a introdução da tecnologia *multicast* e classes de acesso com velocidades de *download* mais elevadas),

de forma a permitir aos operadores alternativos (às empresas do Grupo Altice) desenhar ofertas retalhistas e oferecer aos seus clientes finais, de uma forma rentável, os serviços retalhistas tipicamente disponíveis no resto do País.

Neste contexto, a ANACOM entende que devem ser impostas às empresas do Grupo Altice as obrigações associadas ao acesso a fibra ótica constantes da Tabela seguinte nas 402 freguesias listadas no Anexo IV onde existe uma cobertura significativa deste tipo de redes:

Tabela 4 – Obrigações regulatórias associadas ao acesso a fibra ótica a impor ao operador identificado com PMS

Obrigações	Descrição
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso desagregado a fibra ótica (PON/ODF <i>unbundling</i>)¹⁷. ▪ Acesso a oferta <i>Bitstream</i> de fibra¹⁸. ▪ Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso aos serviços.
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminação indevida (incluindo em relação ao espaço disponível nas suas centrais e ODF's). ▪ Notificação à ANACOM no prazo de 10 dias, dos acordos que estabeleçam internamente ou com operadores terceiros. ▪ Obrigação de disponibilização trimestral, com discriminação mensal, de uma medida (valores realizados) dos parâmetros de qualidade dos serviços relacionados com o acesso grossista a fibra ótica FTTH (PON/ODF <i>unbundling</i> e <i>Bitstream</i>) pelas empresas do Grupo Altice a terceiros e a empresas do seu grupo empresarial. ▪ As empresas do Grupo Altice deverão submeter à ANACOM proposta de indicadores (KPI), incluindo objetivos (SLA's) e compensações por incumprimento (SLG's), incluídas nas propostas de ofertas de referência de acesso grossista à fibra ótica (PON/ODF <i>unbundling</i> e <i>bitstream</i>). ▪ Implementação de EdI no âmbito da oferta de acesso desagregado a fibra ótica (PON/ODF <i>unbundling</i>). ▪ Implementação de EdO no âmbito da oferta <i>bitstream</i>.
Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicação das ofertas PON/ODF <i>unbundling</i>, e de <i>bitstream</i> de fibra no prazo de 6 meses após a decisão final relativa à presente análise de mercados. ▪ Notificação com pré-aviso de 1 mês das alterações da iniciativa das empresas do Grupo Altice nas ofertas, as quais devem ser claramente identificadas. ▪ Disponibilização aos OPS de informação detalhada e atempada sobre evoluções na rede de acesso em fibra ótica. ▪ Disponibilização e publicação de indicadores e níveis de desempenho na qualidade de serviço nas ofertas grossistas (PON/ODF <i>unbundling</i>, e <i>bitstream</i>) e de indicadores comparáveis relativos à prestação de serviços equivalentes a nível interno.
Controlo de preços, contabilização de custos e reporte financeiro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preços justos e razoáveis ▪ Contabilização de custos ▪ Reporte financeiro

¹⁷ Fibra ótica (PON) com *splitagem* ao nível do ODF (ODF *unbundling*).

¹⁸ *Bitstream* GPON com pontos de acesso local/regional que permitam endereçar as freguesias não competitivas (freguesias da Área B-MEO não sujeitas a concorrência potencial).

As empresas do Grupo Altice devem definir e publicar ofertas de acesso grossista a fibra ótica (PON/ODF *unbundling* e *bitstream*) nos termos genéricos acima descritos, disponibilizando-as à ANACOM, acompanhadas da respetiva fundamentação, e aos potenciais beneficiários no prazo de 6 meses após a decisão final relativa à presente análise de mercados.

Os operadores alternativos que serão os potenciais beneficiários das ofertas reguladas de acesso grossista a fibra ótica disponibilizada pelas empresas do Grupo Altice poderão subsequentemente pronunciar-se sobre a versão inicial dessas ofertas no prazo de um mês, sendo que a ANACOM analisará os termos e condições das mesmas, podendo vir a intervir, em deliberação autónoma sujeita a audiência prévia e a procedimento geral de consulta, caso considere justificado. Caso a ANACOM não se pronuncie no prazo de um mês, e sem prejuízo de intervenção posterior, as empresas do Grupo Altice deverão publicar as referidas ofertas.

MERCADO DE ACESSO CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO (MERCADO 3B DA RECOMENDAÇÃO 2014) – Capítulo 5

O mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo foi analisado em 2017, tendo neste âmbito sido imposto um conjunto de obrigações num conjunto de áreas específicas (áreas NC¹⁹) à MEO. No entanto, este mercado não foi identificado pela Comissão como passível de regulação *ex ante*. Desta forma, deverá ser aplicado o ‘teste dos três critérios’²⁰ a fim de determinar se, nas circunstâncias nacionais, o mesmo é passível de ser regulado.

O primeiro critério consiste na presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada. Este mercado não cumpre o primeiro dos critérios visto que as barreiras à entrada e à expansão no mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo nas Áreas NC reduziram-se de forma significativa na sequência da expansão das redes de alta velocidade de todos os operadores e da consequente substituição dos acessos suportados

¹⁹ Áreas não competitivas.

²⁰ Como previsto no n.º 3 do Art. 74.º da LCE. A ARN deve verificar se: i) estão presentes elevadas barreiras estruturais, legais ou regulatórias não transitórias à entrada; ii) existe uma estrutura de mercado que não tende a uma concorrência efetiva dentro do horizonte de tempo relevante, tendo em conta o estado da concorrência baseada em infraestrutura e outras fontes de concorrência por detrás das barreiras à entrada; e iii) a lei da concorrência por si só é insuficiente para tratar adequadamente as falhas de mercado identificadas.

em cobre por infraestrutura própria de alta velocidade. Mesmo no caso das zonas rurais, para além da cobertura de redes de nova geração já existente (superior à média europeia), sublinha-se o impacto futuro dos designados concursos das “áreas brancas” e a importância dos acessos em local fixo suportados nas redes móveis (secção 5.2.1.).

No que diz respeito ao segundo critério – tendência para a concorrência efetiva –, considera-se que o sustentado investimento em cobertura de RAV no período relevante da presente análise, o nível de cobertura atual nas zonas rurais e aquele que se perspetiva com o lançamento dos concursos públicos para cobertura das “áreas brancas” e o crescente papel que tem sido desempenhado pelos acessos em local fixo suportado em redes móveis, em particular como substituto dos acessos suportados em cobre, nomeadamente nas áreas remotas, evidenciam a existência de um conjunto de operadores e soluções tecnológicas ao nível do *backhaul* das redes de comunicações eletrónicas que constituem ou tenderão a constituir uma restrição concorrencial efetiva ao potencial serviço de acesso grossista central do incumbente (secção 5.2.2.).

Tendo em conta o que precede, nomeadamente as menores barreiras à entrada e à expansão e a tendência para uma concorrência efetiva, o terceiro critério – insuficiência do direito da concorrência – também não é cumprido. Os instrumentos do direito da concorrência parecem ser suficientes para garantir condições de mercado competitivas do mercado (secção 5.2.3.).

Conclui-se assim que este mercado não é passível de ser regulado *ex ante*.

De acordo com o n.º 6 do artigo 74.º da LCE, a ANACOM deve suprimir as obrigações que tenham sido impostas em mercados onde tenham deixado de ser considerados relevantes para efeitos de regulação *ex ante*. Assim, considera-se que deverão ser suprimidas as obrigações impostas anteriormente à MEO enquanto entidade designada com PMS no mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo no âmbito da anterior análise de mercados.

Sublinha-se que o interesse dos operadores alternativos nas ofertas grossistas suportadas em cobre reduziu-se também de forma ainda mais significativa tendo no caso da oferta Rede ADSL PT o número de acessos atingindo valores muito reduzidos que representam menos de 0,1% do total de acessos fixos.

A ANACOM entende que as obrigações em causa só devem ser eliminadas no prazo de 24 meses após a decisão relativa a este mercado tendo em conta que: i) a remoção imediata da obrigação poderia criar algumas disrupções no mercado; ii) existem compromissos contratuais de média duração assumidos com os clientes finais, no limite com uma duração de 24 meses; iii) importa minimizar eventuais situações que gerem insatisfação por parte dos clientes finais; e iv) a migração dos acessos para soluções alternativas requerem a fixação de um prazo adequado, é necessário garantir que é dado aos intervenientes um período de tempo razoável para assegurar uma transição sem sobressaltos.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivos

1. A ANACOM pretende continuar a promover as condições para o desenvolvimento sustentado da concorrência, suportada fundamentalmente no investimento em redes de alta capacidade (VHCN - *Very High Capacity Networks*) em fibra ótica, em todo o território nacional, incluindo em áreas geográficas mais remotas, com menor densidade populacional e com menores índices de rendimento *per capita*. Para isso, entende dever continuar a impor regulação *ex ante* onde esta é objetivamente necessária (e desregular quando adequado), removendo ou mantendo reduzidas as barreiras à instalação destas redes e à prestação de serviços por parte de qualquer operador em regime de concorrência, tendo como fim a defesa do cidadão e a promoção do interesse dos utilizadores finais.
2. Para a ANACOM, incentivar o investimento em VHCN continua a ser a melhor maneira de atender à crescente procura por serviços de comunicações de muito alta velocidade e ao uso intensivo das redes (e permitindo o desenvolvimento de serviços inovadores), sendo assim fundamental manter os incentivos à disponibilização no mercado de acessos e serviços com o objetivo de garantir concorrência sustentável, investimento e inovação eficientes e o benefício máximo para os consumidores finais.
3. Neste contexto, o processo de análise de mercados tem por objetivo principal identificar se e onde não existe concorrência efetiva no mercado de retalho e, nesse caso, identificar as medidas necessárias a montante, nomeadamente a nível grossista, de modo a corrigir essas falhas de concorrência²¹. Este exercício de análise de mercados não é um objetivo por si só, mas um meio para atingir um determinado fim, para avaliar se os cidadãos e utilizadores finais estão protegidos por uma concorrência efetiva no mercado ou se, pelo contrário, é necessário impor regulação *ex ante* para a assegurar.

²¹ Regista-se que, na Recomendação (UE) 2020/2245 da Comissão de 18.12.2020 relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulação *ex ante* em conformidade com a Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, está previsto que “[a] regulação *ex ante* imposta a nível grossista deve ser considerada suficiente para dar resposta aos eventuais problemas de concorrência nos mercados retalhistas conexos a jusante” (§20).

Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32020H2245>.

1.2. As conclusões da última análise de mercados

4. Por decisão de 23.03.2017²², o Conselho de Administração da ANACOM aprovou a análise dos mercados de acesso local grossista num local fixo (Mercado 3a²³) e de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo (Mercado 3b²⁴), que inclui a definição dos mercados do produto e mercados geográficos, a avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares.
5. Na referida decisão concluiu-se que o Mercado 3a tinha âmbito nacional e que no Mercado 3b existiam diferentes condições concorrenciais em diferentes áreas geográficas, pelo que este último mercado foi segmentado em dois mercados geográficos distintos:
 - Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C²⁵: abrange as freguesias com (i) pelo menos dois operadores alternativos à MEO – Serviços de Comunicação e Multimédia, S.A. (MEO) com cobertura de NRA (Novas Redes de Acesso²⁶) superior a 50 por cento ou (ii) um operador alternativo à MEO com cobertura de NRA superior a 50 por cento e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga é inferior a 50 por cento.
 - Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC²⁷: abrange as restantes freguesias do território nacional.
6. Analisados os mercados identificados, tendo em máxima conta as Linhas de orientação da Comissão (CE) relativas à análise e avaliação de PMS no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas então

²² Decisão disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1407466>.

²³ Identificação conforme Recomendação 2014/710/UE da Comissão, de 9 de outubro de 2014, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector 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 (entretanto revista em 2020) – disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.295.01.0079.01.POR

²⁴ *Idem*.

²⁵ Áreas Concorrenciais.

²⁶ Em inglês NGA (*Next Generation Access*).

²⁷ Áreas Não Concorrenciais.

em vigor²⁸, a ANACOM concluiu que a MEO detinha PMS no mercado 3a e no mercado 3b nas Áreas NC e, por conseguinte, impôs/manteve nos referidos mercados obrigações *ex ante* de acesso, designadamente a condutas e a postes da MEO, de transparência, de não discriminação, de separação de contas, de controlo de preços e contabilização de custos e de reporte financeiro (ver **Anexo I**) Anexo I.

7. No contexto da mesma análise, a ANACOM concluiu que o Mercado 3b nas Áreas C era concorrencial, e, por isso, não suscetível de regulação *ex ante*.
8. A ANACOM concluiu ainda na mesma ocasião que as obrigações impostas a nível grossista, no Mercado 3a e no Mercado 3b nas Áreas NC, eram necessárias para promover a concorrência nos mercados retalhistas, nomeadamente de acesso em banda larga. Para garantir a concorrência no mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas C, a ANACOM concluiu que era fundamental manter todas as obrigações impostas (previamente) no Mercado 3a (particularmente o acesso a condutas e a postes da MEO, mas também o acesso ao lacete local em cobre daquele operador).

1.3. A presente análise de mercados

9. No contexto da acima referida decisão de 23.03.2017²⁹, a ANACOM comprometeu-se, perante a Comissão e o BEREC, a acompanhar o mercado de acesso em banda larga e, se necessário, antecipar e iniciar a análise de mercados no prazo de dois anos, o que, no entender desta Autoridade, era a abordagem que melhor salvaguardava a concorrência e o investimento em redes de alta velocidade³⁰ – doravante designadas genericamente por RAV³¹.

²⁸ Disponíveis em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF>. Estas Linhas de Orientação foram, entretanto, revistas em 2018.

²⁹ Mais concretamente na Fase II de investigação (pela Comissão) sobre a análise de mercados em causa, na sequência da carta de sérias dúvidas enviada pela Comissão em resposta à notificação do projeto de decisão final.

³⁰ Neste documento utilizam-se indistintamente os termos 'velocidade' e 'débito', associados à largura de banda, medida em bit por segundo (bps).

³¹ Também designadas por redes de nova geração, RNG (inglês NGA – *Next Generation Access networks*).

10. Assim, em finais de 2018, a ANACOM iniciou o processo de revisão da análise de mercados³², tendo sido confrontada no início de 2020 com o surgimento da pandemia de COVID-19, que provocou alterações substanciais nas dinâmicas do mercado (fortemente induzidas pelo aumento muito significativo da procura) e introduziu grande imprevisibilidade relativamente à sua evolução (a médio-longo prazo), nomeadamente em termos de investimento em RAV por parte dos operadores e da sua capacidade para reter os clientes (nomeadamente empresas) mais afetados por este evento extraordinário, que se arrastou no tempo, pelo menos até 17 de fevereiro de 2022 (data em que o Governo português levantou várias restrições³³).
11. Simultaneamente, ocorreram (e ainda decorrem) várias operações de concentração e o anúncio dos designados concursos das “áreas brancas” com impacto direto nesta análise (como se poderá constatar mais à frente).
12. A ANACOM acompanhou a evolução de curto prazo, em termos de dinâmica concorrencial, incluindo o comportamento dos operadores e, principalmente, dos seus clientes (consumidores e utilizadores finais), sendo que o verdadeiro impacto nos mercados só se verifica efetivamente algum tempo após uma ocorrência extraordinária, como a que ocorreu a partir de março de 2020 em Portugal (e de um modo geral pela Europa e resto do Mundo)³⁴.
13. Entendeu, assim, a ANACOM dever esperar por uma relativa estabilização dos mercados, nomeadamente ao nível da procura por serviços de comunicações eletrónicas e, especialmente, por serviços de acesso à Internet de alta velocidade, de modo a se poder perspetivar a sua evolução a prazo e, com isso, prever a evolução ao nível do investimento e da oferta por parte dos operadores.

³² A ANACOM remeteu aos principais operadores presentes no mercado, no início de 2019, questionários de âmbito quantitativo – solicitando dados de volume sobre acessos fornecidos e cobertura de rede (*inclusive* informação georreferenciada) – e qualitativo, questionando-os sobre aspetos ligados não só à definição do mercado de acesso em local fixo, mas também sobre as perspetivas de evolução do mercado, nomeadamente em termos de investimento (modelo de investimento, *e.g.*, coinvestimento/partilha) e de cobertura de rede, incluindo a cobertura das ‘áreas brancas’ e a potencial cobertura “total” do território nacional. As respostas dos operadores foram recebidas no decorrer do 1.º trimestre de 2019 – ver **Anexo II**, que contém um resumo das respostas dos operadores ao questionário qualitativo.

³³ Tendo, nomeadamente, terminado com o confinamento de contactos de risco e acabado com a recomendação de teletrabalho.

³⁴ Ver, a este respeito, as comunicações dos operadores durante 2020 sobre as quebras generalizadas verificadas nas suas receitas e na instalação de novos serviços e acessos.

1.4. As evoluções ocorridas no mercado e a necessidade de revisão da análise dos mercados relevantes

14. Desde março de 2017, altura em que foi aprovada a última análise de mercados, ocorreram alterações com impacto significativo ao nível do mercado nacional de acesso em banda larga, e que de seguida se descrevem de modo naturalmente não exaustivo.

1.4.1. Alterações nos atributos das ofertas retalhistas e na penetração das ofertas grossistas

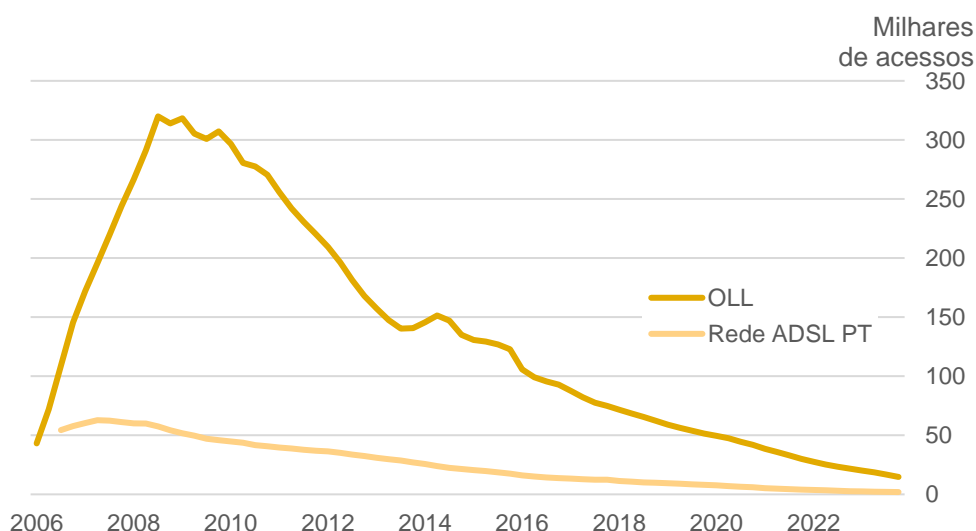
15. Continua a observar-se uma proliferação das ofertas em pacote pelos principais operadores e prestadores de serviços presentes no mercado, globalmente com preços substancialmente inferiores à soma dos preços das ofertas individualmente consideradas (quando estas estão disponíveis) e períodos de fidelização de 24 meses. Porventura atendendo ao desconto significativo associado ao pacote de serviços, quando comparado com os elementos que o compõem, e à inexistência, em alguns casos, de ofertas individuais (por exemplo, do serviço de Internet em *stand-alone*) ou não sendo estas suficientemente atrativas, verificou-se uma adesão expressiva e continuada dos utilizadores a essas ofertas, sendo que, de acordo com os dados mais recentes, as ofertas “4/5 play” são as mais utilizadas. Esta adesão é largamente superior à média dos países da União Europeia, e coloca Portugal numa das posições cimeiras do *ranking* (a taxa de adesão das famílias portuguesas às ofertas em pacote foi superior à média europeia em 26 p.p.)³⁵.
16. Verificou-se um aumento dos débitos das ofertas de banda larga, com a comercialização de ofertas suportadas em redes de capacidade muito elevada (redes de fibra ótica e redes de distribuição em cabo coaxial³⁶), com velocidades de *download* iguais ou superiores a 100 Mbps.
17. O número de acessos em pares de cobre desagregados no âmbito da oferta do lacete local (OLL) reduziu-se de forma muito significativa, representando um decréscimo de cerca de 95% desde que foi atingido o valor máximo no 1.º trimestre de 2008. O número

³⁵ Disponível em https://www.anacom.pt/streaming/Relatorio_Pacotes2022.pdf?contentId=1739062&field=ATTACHED_FILE.

³⁶ Designadas doravante por ‘redes (ou operadores) de fibra’ e ‘redes (ou operadores) de cabo’, respetivamente.

- de acessos de banda larga suportados na OLL representa, em 2023 (2.º trimestre), menos de 0,3% do total de acessos de banda larga (Figura 1).
18. Simultaneamente, o número de acessos suportados na oferta grossista de acesso em banda larga da MEO (oferta 'Rede ADSL PT') atingiu valores quase irrelevantes, sendo o número de acessos de banda larga de prestadores alternativos suportados nesta oferta grossista muito pouco expressivo, pois representava, em 2023 (2.º trimestre), menos de 0,1% do total de acessos de banda larga (Figura 1).
19. A tendência de redução do acesso, por parte dos operadores alternativos (à MEO), a estas ofertas grossistas reguladas, que se manteve nos últimos anos, já havia sido antecipada na última análise de mercados.

Figura 1 – Evolução do número de 'acessos OLL' e de 'acessos Rede ADSL PT'



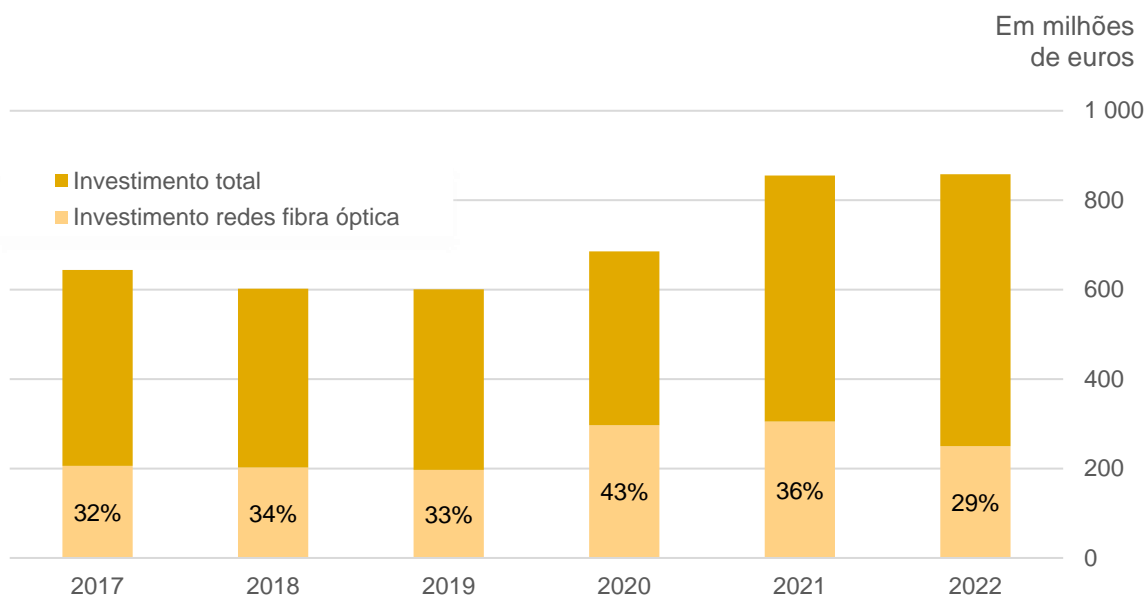
Fonte: ANACOM, com base em dados fornecidos pela MEO.

1.4.2. Investimento dos operadores em RAV

20. Registrou-se um investimento relevante ao nível das redes de capacidade muito elevada, nomeadamente em redes de fibra ótica, pela generalidade dos operadores presentes no mercado. A expansão das redes foi facilitada pela possibilidade de acesso a infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, com particular destaque para as disponíveis no âmbito da ORAC e da ORAP – ofertas

reguladas no contexto da obrigação de acesso imposta no Mercado 3a – e, em menor grau, das infraestruturas de outras entidades no quadro do regime jurídico da construção, do acesso e da instalação de redes e infraestruturas de comunicações eletrónicas³⁷ (Figura 2 e Figura 3).

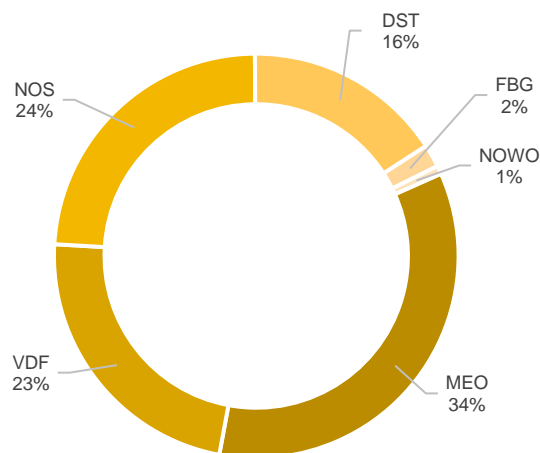
Figura 2 – Evolução do investimento em comunicações eletrónicas, incluindo em redes de fibra ótica (valores agregados do mercado)



Fonte: ANACOM, com base em dados fornecidos pelos operadores.

³⁷ Conforme Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio e tendo também em conta a simplificação do regime de construção, acesso e instalação de redes e infraestruturas de comunicações eletrónicas em edifícios, loteamentos e urbanizações, incluindo o regime ITED/ITUR, previsto neste diploma.

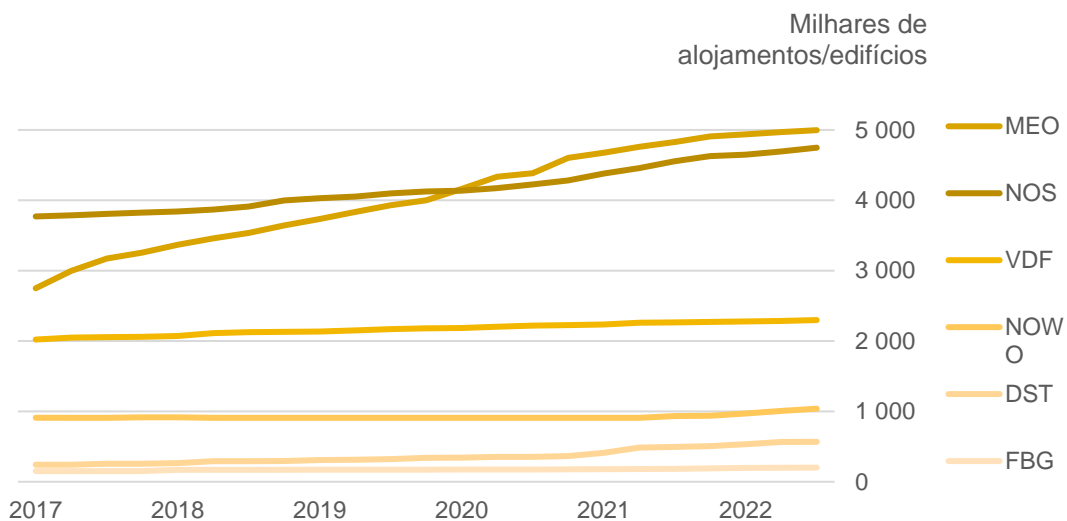
Figura 3 – Investimento em redes de fibra ótica (valores acumulados 2017-2022), por operador



Fonte: ANACOM, com base em dados fornecidos pelos operadores.

21. Esse investimento relevante refletiu-se num aumento gradual e sustentado do número de alojamentos e edifícios não residenciais cobertos por RAV de todos os operadores (Figura 4).

Figura 4 – Evolução do número de alojamentos e edifícios não residenciais cobertos por RAV



Fonte: ANACOM, com base em dados fornecidos pelos operadores.

22. É de notar, no entanto, que esse investimento centra-se, em grande parte, nas áreas mais rentáveis, urbanas e mais densamente povoadas. Verifica-se, portanto, uma expansão assimétrica das RAV, traduzindo-se numa tendência de divergência no desenvolvimento económico e competitividade entre as áreas mais desenvolvidas e as menos desenvolvidas, criando cada vez uma maior clivagem ao nível do desenvolvimento entre regiões. Esta falha não é passível de ser resolvida apenas com base na iniciativa privada, o que levou à intervenção do Governo com a criação de concursos para áreas brancas, como se explicará de forma mais detalhada no capítulo 1.4.5.
23. Regista-se que, por uma questão de simplificação, manteve-se a referência aos alojamentos (e edifícios não residenciais) cobertos pela RAV da MEO, não obstante a criação, no 2.º trimestre de 2020, da empresa Fastfiber que passou a compreender a gestão de todos os ativos FTTH e fibra escura do Grupo Altice em Portugal.

1.4.3. Phase-out da rede de cobre

24. No caso particular do aumento da cobertura da rede de fibra ótica da MEO que se tem registado nos últimos anos, é de salientar que o mesmo permitiu a este operador dar início, em 2019, ao projeto-piloto de desativação gradual (*phase-out*) da sua rede de cobre e migração dos serviços nela suportados, tendo em vista o seu objetivo declarado de instalar uma rede de elevada capacidade que cubra a totalidade do território nacional³⁸.
25. Este processo de desativação da rede de cobre da MEO decorrerá de forma gradual, previsivelmente até [iic³⁹] [fic⁴⁰] durante as quais a MEO comunicou anualmente aos operadores (beneficiários das suas ofertas grossistas suportadas na rede de cobre) e à ANACOM o conjunto de áreas de central que serão “desligadas” no horizonte de 5 anos (em linha com a obrigação que impende sobre este operador, no contexto da regulação do

³⁸ Vide comunicado da MEO de 30 de abril de 2019 em <https://conteudos.telecom.pt/Documents/PT/media/comunicados/2019/abril/altice-portugal-inicia-projeto-piloto-de-cobertura-integral-de-rede-de-fibra-otica.pdf>.

³⁹ Início de informação confidencial.

⁴⁰ Fim de informação confidencial.

Mercado 3a, de notificar com um pré-aviso de 5 anos a desativação total de um MDF⁴¹, de uma central local ou de um ponto de acesso/ligação [e dos lacetes em cobre associados]⁴² com operadores coinstalados).

1.4.4. Acordos de partilha

26. Em Portugal, têm vindo a ser celebrados vários acordos bilaterais de partilha: por exemplo a partilha de rede fixa entre a Altice Portugal, S.A (Altice) e a Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais S.A (Vodafone), em 2014, bem como entre a NOS Comunicações, S.A. (NOS) e a Vodafone, no final de 2017, estimando-se que em 2022 cerca de 3 milhões de lares portugueses estivessem ligados através de acordos de partilha entre os três principais operadores de comunicações eletrónicas.
27. O acordo de coinvestimento para a construção de uma rede de fibra ótica entre a Vodafone e NOS tinha como objetivo conseguir chegar a cerca de 2,6 milhões de casas com fibra de última geração, em 131 concelhos. O acordo de desenvolvimento e partilha de infraestrutura de abrangência nacional permitiu, assim, aos dois operadores a disponibilização das suas ofertas comerciais, sob a rede partilhada, a partir de 2018. Com esta parceria, a NOS pretendia ultrapassar os 4,4 milhões de casas passadas até ao final de 2018 e disponibilizar Internet com velocidades Gigabit aos seus clientes. Já a Vodafone previa chegar a mais 1,3 milhões de famílias e empresas, totalizando cerca de 4 milhões de casas passadas com rede de última geração.
28. Em julho de 2019 os mesmos operadores anunciaram o estabelecimento de acordos autónomos com a DStelecom, S.A. (DStelecom), visando o acesso a nova rede de fibra ótica a construir por este fornecedor grossista⁴³, abrangendo 1,2 milhões de alojamentos. Este acordo tinha como principal objetivo construir uma nova rede de fibra ótica em zonas do território nacional que à data não estavam cobertas e não eram objeto de planos de cobertura no âmbito do acordo estabelecido entre a Vodafone e a NOS.

⁴¹ *Main Distribution Frame*, também designado por 'Repartidor Principal'.

⁴² Sendo que, se for garantido pela MEO, um acesso equivalente, esse prazo de pré-aviso pode ser reduzido para 3 anos.

⁴³ Segundo a DStelecom, com estes acordos inicia-se a "*terceira fase de desenvolvimento da sua rede de banda larga focada nas zonas de menor densidade populacional, que continuará a ser explorada de forma transparente e aberta a todos os operadores que partilhem os mesmos princípios de sustentabilidade e cooperação*".

29. A NOS e a Vodafone Portugal estabeleceram ainda, no último trimestre de 2020, um acordo para partilha de ativos e desenvolvimento de redes móveis de abrangência nacional.
30. Com este acordo, as empresas envolvidas revelaram pretender promover uma maior coesão territorial, responder às necessidades reais e diferenciadas das populações, e dar resposta aos desafios que a atual conjuntura social e económica coloca. Em comunicado conjunto, os dois operadores destacaram que a parceria "*assenta no princípio de partilha de ativos de rede por parte dos operadores envolvidos, não deixando cada uma garantir e sublinhar a total independência na definição e prestação dos serviços aos seus clientes finais, mantendo sempre o controlo estratégico de cada uma das redes*".
31. Assim, e nos termos da parceria, nas zonas de menor densidade populacional, tipicamente rurais e no interior do país, os dois operadores afirmam que farão uma utilização comum de infraestruturas de suporte às suas redes móveis (torres, mastros, etc.) e partilharão os seus equipamentos ativos de rádio (antenas, amplificadores e demais equipamentos), sem que haja partilha de espectro. Desta forma, prestarão os seus serviços com base nas tecnologias em utilização 2G, 3G e 4G de uma forma mais eficiente, o que poderá impactar nos serviços suportados em LTE.

1.4.5. Futuros concursos para áreas brancas

32. As redes de comunicações eletrónicas, sobretudo as redes de capacidade muito elevada, são fundamentais para a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos e para o crescimento da atividade económica, sendo críticas no processo de transformação digital do país e de uma economia mais dinâmica e competitiva.
33. Contudo, o Governo português e a ANACOM reconhecem que existem áreas do território nacional, tanto no continente como nas regiões autónomas, ainda não adequadamente cobertas por redes de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada e, conseqüentemente, que ainda não beneficiam do leque de serviços disponibilizados através dessas redes. Essas áreas enfrentam uma tendência de divergência no desenvolvimento económico e competitividade face às áreas mais desenvolvidas, indiciando que a iniciativa privada não será suficiente para, só por si,

- colmatar esta falha de cobertura e eliminar as assimetrias regionais que ainda subsistem no território nacional ao nível da conectividade, sendo prioritário resolver estas falhas.
34. Neste contexto, foi considerada prioritária uma estratégia nacional para a conectividade em redes de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada, consubstanciada numa política que garanta o acesso de toda a população a essas redes, bem como para a promoção do desenvolvimento económico e tecnológico em todo o território nacional, e, assim, garantir um país mais homogéneo, coeso e competitivo.
 35. Este desiderato está também refletido na Estratégia Portugal 2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro⁴⁴, que define a visão de Portugal para a década e que constitui o referencial estratégico para a mobilização das fontes de financiamento nacionais e comunitárias.
 36. Esta estratégia está ainda alinhada com a estratégia Europeia para a conectividade, em especial, com os objetivos de conectividade estabelecidos na Comunicação “Construir o futuro digital da Europa” de 19 de fevereiro de 2020⁴⁵, na Comunicação “Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital” de 9 de março de 2021⁴⁶ – através da qual a Comissão definiu o objetivo de cobertura, até 2030, de todos os agregados familiares europeus por uma rede Gigabit e de todas as áreas povoadas por 5G – e na proposta de decisão da Comissão que estabelece o programa para 2030 intitulado “Guião para a Década Digital”⁴⁷.
 37. Neste contexto, foram desencadeados em 2021 os trabalhos preparatórios necessários para a adoção da iniciativa para garantir o acesso de toda a população a redes de capacidade muito elevada.
 38. Para esse efeito, o Governo, através do Despacho n.º 10987/2021, de 21 de outubro de 2021⁴⁸, encarregou a ANACOM de proceder à recolha de informação sobre a cobertura das redes de capacidade muito elevada existentes no território nacional com vista à

⁴⁴ Acessível no Diário da República Eletrónico em <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/98-2020-148444002>.

⁴⁵ Disponível em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_pt#documents.

⁴⁶ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0118>.

⁴⁷ Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11900-2021-INIT/pt/pdf>.

⁴⁸ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 218, de 10 de novembro de 2021.

- designação das zonas identificadas como “áreas brancas”, bem como sobre a previsão de cobertura de novas redes, que incluísse informações sobre os planos das empresas quanto à instalação das referidas redes.
39. Com base nessa informação de cobertura obtida junto dos operadores, a ANACOM efetuou o mapeamento das redes fixas de capacidade muito elevada existentes, tendo procedido a uma identificação preliminar das “áreas brancas”⁴⁹.
 40. Posteriormente, e também por solicitação do Governo, a ANACOM lançou, no dia 6 de janeiro de 2022, uma primeira consulta pública sobre a cobertura de redes públicas de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada no território nacional e sobre as opções quanto à instalação, gestão, exploração e manutenção dessas redes com recurso a financiamento público, designadamente da União Europeia, nas “áreas brancas”⁵⁰.
 41. Na sequência desta consulta preliminar, a ANACOM procedeu a uma atualização do mapeamento anteriormente efetuado, incluindo o levantamento da cobertura de redes de capacidade muito elevada com granularidade ao nível do edifício (“casa a casa”), bem como dos planos de investimento dos operadores, abrangendo um período de três anos⁵¹, e remeteu ao Governo, a pedido deste, a 18 de outubro de 2022, o mapeamento atualizado e a designação preliminar das “áreas brancas” a ser abrangidas pelo procedimento concursal.
 42. Mais recentemente (em fevereiro de 2023) foi realizada nova consulta com vista a obter o contributo por parte de todos os interessados sobre eventuais planos de investimento futuro – para um horizonte temporal relevante de 6 (seis) anos – em redes de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada nas referidas “áreas brancas”⁵².

⁴⁹ Tendo por base a percentagem de cobertura das referidas redes por subsecção estatística.

⁵⁰ Informação sobre essa consulta disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1713763>.

⁵¹ A informação anteriormente recolhida pela ANACOM abrangia os planos de investimento para o período de apenas um ano. Esta “atualização” do período dos planos de investimento prende-se com a necessidade de, à luz da proposta de revisão da Comunicação da Comissão sobre Orientações relativas aos auxílios estatais a favor das redes de banda larga (“Linhas de Orientação”), se dever ter em conta os planos de investimento durante o período de abrangência da ‘Medida’ (de financiamento público).

⁵² Informação sobre a consulta disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1738565>.

43. Com esta iniciativa, o Governo pretende garantir o acesso generalizado a redes de capacidade muito elevada, até 2030.
44. Neste contexto, não sendo previsível obter uma cobertura nacional pelas referidas redes unicamente através da iniciativa privada, o Governo considera prioritário o financiamento público das “áreas brancas” situadas maioritariamente em zonas de baixa densidade, com desafios de viabilidade económica, de modo a potenciar o interesse dos operadores para a implantação de redes de capacidade muito elevada nas mesmas, promovendo assim a coesão territorial e a valorização dos territórios do interior. Este investimento público nas “áreas brancas” é, assim, complementar ao investimento privado, e tem como objetivo incentivá-lo.
45. Assim, o Governo promoverá, durante o ano de 2023, o lançamento dos procedimentos concursais para a instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de capacidade muito elevada nas “áreas brancas”, com recurso a financiamento público.

1.4.6. Pandemia – efeitos sobre a procura por serviços de banda larga e volume de tráfego

46. Quando, em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde declarou o estado de pandemia pelo efeito da COVID-19, o tráfego de dados (e de voz) em Portugal aumentou significativamente, tendo atingido máximos históricos na semana em que entrou em vigor o Estado de Emergência no país (19.03.2020). Nas semanas seguintes, o tráfego iniciou uma trajetória descendente.
47. Já no início de 2021, com a entrada em vigor do dever geral de recolhimento domiciliário em 15.01.2021 e a posterior suspensão das atividades letivas presenciais, o tráfego de comunicações eletrónicas voltou a crescer, tendo atingido novos picos, tendo o tráfego de dados alcançado mesmo um novo máximo histórico (semana de 07.02.2021).
48. O crescimento do tráfego resultou da alteração dos padrões de consumo dos serviços de comunicações eletrónicas resultantes da pandemia. Verificou-se, em particular, que o tráfego médio de dados fixos por acesso aumentou 55,0% em 2020 e 21,3% em 2021, atingindo novos máximos históricos. Estima-se que nos anos de 2020 e 2021 a pandemia tenha tido um efeito global de um aumento de cerca de 33% no tráfego médio de dados fixos por acesso.

49. Já o número total de acessos em local fixo não aparenta ter sido afetado pela pandemia. No entanto, em determinados segmentos, identificaram-se eventuais efeitos das medidas excepcionais e extraordinárias. De acordo com o INE, a pandemia acelerou a utilização da Internet pelas famílias. A proporção das famílias que utilizam a Internet passou de 80,9% em 2019, para 84,5% em 2020 atingindo 87,3% em 2021. Em 2020 verificou-se o maior incremento anual desde 2016.
50. Também o tráfego total de Internet em banda larga fixa aumentou, cerca de 8,2%, entre 2021 e 2022⁵³, ultrapassando o máximo histórico verificado no período pandémico. No primeiro semestre de 2022, a COVID-19 deixou de ter impacto no tráfego médio por acesso, retomando-se a tendência de crescimento observada no período pré-pandemia.

1.4.7. Leilão do 5G e outras faixas de frequências

51. Por deliberação de 30 de outubro de 2020⁵⁴, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o Regulamento que define os procedimentos aplicáveis ao leilão e as condições a que ficam sujeitos os direitos de utilização de frequências atribuídos nas faixas relevantes para o 5G e outras faixas (700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz), o qual foi publicado como Regulamento n.º 987-A/2020, no Diário da República, 2.ª série, n.º 216, de 5 de novembro (Regulamento do Leilão).
52. O Regulamento previu, entre outros aspetos, a imposição de obrigações de cobertura e de desenvolvimento da rede às empresas⁵⁵ que vieram a adquirir direitos de utilização de frequências em determinadas faixas e que abrangiam os municípios com freguesias de baixa densidade, as freguesias das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, as autoestradas, os itinerários principais rodoviários e ferroviários e as estradas nacionais do país, bem como as redes de metropolitano de Lisboa, do Porto e do Sul do Tejo.
53. Consideram-se cumpridas as obrigações de cobertura fixadas, nos termos do n.º 3 do artigo 42.º do referido Regulamento, se os operadores que, no termo do leilão, passem a deter direitos de utilização na faixa dos 700 MHz, disponibilizarem um serviço de

⁵³ Disponível em https://anacom.pt/streaming/SAI2022.pdf?contentId=1739406&field=ATTACHED_FILE.

⁵⁴ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1567663>.

⁵⁵ Em termos de percentagem de cobertura e respetiva calendarização, diferenciadas por titular de direitos de utilização de frequências antes e depois deste leilão.

banda larga móvel com um débito mínimo de: (i) 100 Mbps, no caso dos titulares de direitos de utilização de 2 x 10 MHz; e (ii) 50 Mbps, no caso dos titulares de direitos de utilização de 2 x 5 MHz.

54. Na sequência da realização do leilão, seis empresas vieram a adquirir direitos de utilização sobre espectro de radiofrequências. Com particular relevo para efeitos desta análise de mercado, destacam-se a MEO, a NOS e a Vodafone, uma vez que ficaram vinculadas ao cumprimento das obrigações de cobertura e de desenvolvimento de rede que constavam do Regulamento, decorrente da aquisição de direitos sobre as faixas dos 700 MHz e dos 3,6 GHz.
55. Também se releva que duas empresas retalhistas de serviços de comunicações eletrónicas passaram, pela primeira vez, a deter direitos de utilização de frequências, designadamente a DIGI e a NOWO. É possível que a possibilidade de prestar serviços de comunicações eletrónicas com base em espectro próprio possa incentivar a entrada também no mercado fixo – no caso da DIGI -e a expansão de operação fixa existente – no caso da NOWO.

1.4.8. Operações de concentração

56. Para além dos desenvolvimentos atrás identificados, ocorreram desde 2017 vários processos de concentração entre empresas com operação relevante nos mercados aqui em análise:
- A 8 de março de 2018, a Autoridade da Concorrência (AdC) adotou⁵⁶ uma decisão de não oposição à operação de concentração Cube*DST / DST Telecomunicações⁵⁷.
 - A 8 de novembro de 2018, a AdC adotou⁵⁸ uma decisão de não oposição à

⁵⁶ Ver https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/CCENT.aspx?Ref=Ccent_2018_4&isEnglish=False.

⁵⁷ Esta operação de concentração consistiu na aquisição, pelas sociedades Cube II Communications S.A.R.L. ("CUBE") e DST SGPS, S.A. ("DST"), do controlo conjunto sobre a DST Telecomunicações, SGPS, S.A. ("DST Telecomunicações"), à data controlada em exclusivo pela DST.

⁵⁸ Ver https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/CCENT.aspx?Ref=Ccent_2018_41&isEnglish=False.

operação de concentração KKR / Cabolink⁵⁹.

- A 5 de outubro de 2019, a AdC adotou⁶⁰ uma decisão de não oposição à operação de concentração MásMóvil*GAEA / Cabonitel⁶¹.
- A 26 de agosto de 2022, a AdC adotou⁶² uma decisão de não oposição à operação de concentração Fastfiber/ Fibroglobal⁶³.
- A de 14 de novembro de 2022 a Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. notificou a AdC da aquisição do controlo exclusivo sobre a Cabonitel, S.A., cujo único ativo relevante para efeitos da concentração é a Nowo, Communications, S.A. (“Nowo”). A ANACOM preparou parecer não vinculativo e expressou preocupações a respeito desta concentração⁶⁴, tal como notificada pela parte adquirente; entretanto, a AdC deu início a um processo de investigação aprofundada à referida operação *“por considerar que, perante os elementos recolhidos até ao momento, não se pode excluir que a referida operação de concentração resulte em entraves significativos à concorrência efetiva no mercado nacional ou em parte substancial deste, prejudicando os consumidores.”*⁶⁵.

⁵⁹ Esta operação de concentração consistiu na aquisição de controlo exclusivo indireto pela KKR & Co. Inc. (“KKR”) sobre a Cabolink S.a.r.l. (“Cabolink”). Esta última era uma empresa de direito luxemburguês maioritariamente detida por fundos geridos pela APAX Partners MidMarket SAS, que detinha indiretamente, entre outras, participações maioritárias nas empresas Nowo Communications, S.A. e Onitelem - Infocomunicações, S.A.

⁶⁰ Ver https://extranet.concorrencia.pt/PesquisAdC/CCENT.aspx?Ref=Ccent_2019_41&isEnglish=False.

⁶¹ Esta operação consiste na aquisição do controlo conjunto pela MASMOVIL IBERCOM, S.A. (“MásMóvil”) e GAEA INVERSIÓN, S.C.R., S.A. (“GAEA”), da Cabonitel, S.A. (“Cabonitel”) e, indirectamente, das filiais detidas por esta, nomeadamente a Nowo Communications, S.A. (“Nowo”) e a Onitelem - Infocomunicações, S.A. (“Oni”). A Cabonitel por sua vez era controlada pela Cabolink.

⁶² Ver https://extranet.concorrencia.pt/PesquisAdC/CCENT.aspx?Ref=Ccent_2022_28&isEnglish=False.

⁶³ Esta operação de concentração consistiu na aquisição, pela Fastfiber - Infraestruturas de Comunicações, S.A. (“Fastfiber”) – operador grossista de fibra ótica (passiva) no território nacional, controlado pelo Grupo Altice –, do controlo exclusivo sobre a Fibroglobal - Comunicações Eletrónicas, S.A. (“Fibroglobal”) – empresa exclusivamente grossista que tem operações de gestão, operação e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade na Região Centro de Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores (ao abrigo de contratos públicos adjudicados em 2011, por 20 anos).

⁶⁴ Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1735447>.

⁶⁵ Ver <https://www.concorrencia.pt/pt/artigos/adc-abre-investigacao-aprofundada-operacao-de-aquisicao-da-nowo-pela-vodafone>.

57. Além dos desenvolvimentos supra, importa também relevar, no âmbito da presente análise, os aspetos que ocorreram a nível do quadro regulamentar europeu que de seguida se elencam.

1.4.9. Aprovação do CECE

58. Relativamente ao enquadramento regulamentar, importa referir a aprovação da Diretiva UE 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu de Comunicações Eletrónicas (CECE), que veio alterar e substituir o quadro regulamentar da UE para as comunicações eletrónicas⁶⁶.
59. A ANACOM, no âmbito das suas atribuições estatutárias de coadjuvação ao Governo, preparou um projeto de transposição daquela Diretiva e promoveu um procedimento de auscultação pública, que decorreu até 13 de janeiro de 2020. Em 1 de abril de 2021 o Conselho de Ministros aprovou a proposta de lei, a submeter à Assembleia da República, que estabelece a Lei das Comunicações Eletrónicas, que transpõe a referida Diretiva que estabelece o CECE, tendo sido este processo concluído em 16 de agosto de 2022, com a publicação da nova LCE.
60. Assim, as propostas constantes da presente análise de mercados são consistentes com as disposições do CECE, nomeadamente o seu artigo 3.º, que estabelece os objetivos gerais que as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) devem prosseguir. Regista-se que o referido artigo do CECE introduz como novo objetivo (geral) de regulação a promoção da conectividade e do acesso e da utilização de redes de elevada capacidade (incluindo redes fixas, móveis e sem fios) por todos os cidadãos e empresas da União.
61. A ANACOM considera que as propostas incluídas na presente análise são consistentes com o novo objetivo de conectividade previsto no CECE e promovem o interesse dos cidadãos e consumidores, incluindo aqueles em comunidades de menor

⁶⁶ Incidindo sobre as medidas que, segundo a Comissão, visam promover o investimento nas redes de elevado débito, que adotam uma abordagem mais coerente à escala do mercado interno, abordando a questão da fragmentação regulamentar, que garantem uma defesa dos consumidores eficaz, condições de concorrência equitativas para todos os intervenientes no mercado e a aplicação coerente das regras, além de estabelecer um quadro regulamentar institucional mais eficaz. CECE disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1464926>.

dimensão/densidade e áreas rurais que atualmente não beneficiam de acesso a redes de elevada capacidade.

1.4.10. Entrada em vigor de nova versão da Recomendação de mercados

62. A Recomendação da Comissão sobre os mercados relevantes (daqui em diante “Recomendação”) é um bloco de central relevância na construção da regulação de PMS na União. A Comissão adotou a primeira Recomendação em 11 de fevereiro de 2003⁹, a segunda em 17 dezembro de 2007¹⁰ e a terceira em 9 de outubro de 2014¹¹. A 18 de dezembro de 2020, foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia a Recomendação (UE) 2020/2245⁶⁷, da Comissão, a quarta Recomendação sobre os mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulação *ex ante* por parte das ARN, em conformidade com a Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o CECE.
63. A presente Recomendação substitui a Recomendação da Comissão 2014/710/UE, de 9 de outubro de 2014, cujo conteúdo foi revisto dada a evolução dos mercados verificada ao longo dos últimos anos. Assim, passam a fazer parte da lista de mercados sujeitos a regulação *ex ante* apenas dois mercados: o mercado de acesso local grossista num local fixo e o mercado de capacidade específica grossista.
64. A Recomendação não prejudica as definições de mercados, os resultados das análises do mercado e as obrigações regulatórias adotadas pelas ARN em conformidade com o quadro regulamentar em vigor antes da data da sua adoção.
65. A Recomendação foi acompanhada do “Commission staff working document – explanatory document accompanying the document Commission recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972” (daqui em diante “Nota explicativa”).

⁶⁷ Disponível em

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2020.439.01.0023.01.POR&toc=OJ%3AL%3A2020%3A439%3ATOC.

1.4.11. Entrada em vigor da nova versão das Linhas de orientação da Comissão para análise de mercados

66. Foram publicadas no Jornal Oficial da UE, a 07.05.2018, as “novas” linhas de orientação adotadas pela Comissão para a análise de mercado e a avaliação do poder de mercado significativo (daqui em diante “Linhas de orientação”) em conformidade com o artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, na sequência de uma consulta pública, cujos resultados foram tidos em devida consideração.
67. As Linhas de orientação PMS deverão ser tidas em conta pela ARN na análise dos mercados relevantes, e são acompanhadas de uma nota explicativa devendo ser lidas à luz das informações adicionais contidas nesta.
68. As presentes Linhas de orientação PMS incidem especificamente em questões de definição do mercado e de avaliação de PMS (individual e coletivo).

1.4.12. A Lei das Comunicações Eletrónicas

69. Em 16 de agosto foi publicada a Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE)⁶⁸, transpondo o CECE para o ordenamento jurídico nacional.
70. Segundo a LCE compete à ANACOM, enquanto ARN definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com PMS e determinar as medidas regulatórias adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas.
71. Este processo desenvolve-se de acordo com as fases previstas na LCE (**Anexo III**).

1.5. Metodologia adotada, de acordo com a Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes

72. O processo de análise de mercados tem por objetivo principal identificar se existe concorrência efetiva nos mercados de retalho (a jusante dos mercados grossistas) e, caso não exista, identificar as medidas necessárias (preferencialmente) a nível grossista de modo a corrigir essas falhas de concorrência.

⁶⁸ Aprovada pela Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto.

73. Na Recomendação sobre mercados relevantes está previsto que apenas se devem impor obrigações regulamentares a nível grossista nos casos em que as ARN considerem que mercados retalhistas não são efetivamente concorrenciais na ausência de regulação do mercado grossista. Note-se que apenas podem ser impostas obrigações regulamentares *ex ante* em mercados que cumpram o 'teste dos três critérios'.
74. A presente análise tem, assim, por objetivo principal identificar se existe concorrência efetiva no mercado de retalho (a jusante do mercado grossista) e, caso não exista, identificar as medidas necessárias (preferencialmente) a nível grossista de modo a corrigir essas falhas de concorrência.
75. A metodologia de definição de mercado e de análise de poder de mercado significativo (PMS) é detalhada nas secções seguintes.

1.6. Audiência dos interessados e consulta pública

76. A presente análise de mercados foi sujeita a consulta pública, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º da LCE, e a audiência prévia dos interessados, nos termos dos artigos 121.º e 122.º do Código de Procedimento Administrativo, em ambos os casos por um período de 30 dias úteis, prorrogado por 15 dias úteis adicionais, e foi também submetida à AdC para que se pronunciasse nos termos do artigo 79.º da LCE.
77. Por comunicação de 21.06.2023⁶⁹, a AdC emitiu o seu parecer tendo genericamente referido concordar com o SPD da ANACOM. Em concreto, não se opõe à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem à avaliação de PMS nos mercados de acesso a infraestruturas físicas, acesso local grossista num local fixo e acesso central grossista num local fixo, por considerar que a metodologia adotada pela ANACOM é genericamente adequada ao fim último que a mesma prossegue. No que se refere à imposição de obrigações, a AdC refere que estas são adequadas, podendo refletir-se positivamente na dinâmica concorrencial dos mercados a jusante, nomeadamente no mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo. Quanto à supressão das

⁶⁹ Através de ofício com a mesma data.

obrigações sobre o cobre, a AdC considera relevante uma reavaliação da evolução das condições de concorrência durante ou findo o período transitório de 24 meses, de forma a assegurar que as anteriormente assinaladas preocupações concorrenciais cessaram de facto e/ou, no caso de novas preocupações concorrenciais venham a surgir, que elas possam necessitar de sinalizar à AdC.

78. Analisados os comentários recebidos à consulta pública e audiência prévia sobre o SPD, a ANACOM decidiu realizar diligências complementares e solicitou informação adicional sobre os acordos grossistas em vigor.
79. Nesta sequência foi preparado um relatório, o qual contém um resumo dos contributos recebidos e os entendimentos do regulador a esse respeito. O relatório faz parte integrante desta decisão.

2. MERCADO RETALHISTA DE ACESSO EM BANDA LARGA EM LOCAL FIXO

80. Ao realizarem uma análise de mercado nos termos do artigo 67.º do CECE, as ARN devem iniciá-la a partir dos mercados retalhistas⁷⁰.
81. Tendo em conta que a jusante dos mercados de acesso local grossista num local fixo (mercado 3a) e de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo (mercado 3b), definidos em anterior análise de mercados pela ANACOM^{71,72} e ⁷³, e do mercado de acesso grossista num local fixo (mercado 1) da Recomendação (UE) 2020/2245 da Comissão de 18.12.2020 se encontra o mercado retalhista de acesso à Internet em banda larga em local fixo⁷⁴, proceder-se-á de seguida à análise deste mercado.

2.1. Breve descrição do mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo

82. Apresenta-se de seguida uma breve descrição do mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo.

⁷⁰ “Recomendação”, §23 e “Nota explicativa”, §15 e §33..

⁷¹ Ver decisão de 23.03.2017 disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1407465>.

⁷² “Recomendação”, §22.

⁷³ Na p. 35 da “Nota explicativa”, é mencionada a possibilidade de definir o “Mercado para pacotes de serviços de comunicações eletrónicas”. Não foi esta a opção seguida na presente análise, pelas seguintes razões: (1) trata-se de uma revisão da anterior análise, onde não foi este o mercado definido; (2) a ANACOM não dispõe de informação geograficamente discriminada sobre o consumo de pacotes de serviços e, em particular, dos pacotes que não incluam o serviço de acesso à Internet; (3) o impacto da definição deste mercado de produto no que respeita ao mercado geográfico e à avaliação de PMS não seria, de acordo com a informação disponível, materialmente relevante; (4) tal como resulta da nota de rodapé 108 do documento citado, o facto de não se ter definido um mercado de pacotes de serviços não impediu (às ARN identificadas no exemplo apresentado na referida nota de rodapé) a imposição de obrigações associadas a serviços incluídos em pacote, que não o serviço de acesso à Internet.

⁷⁴ Na p. 35 da “Nota explicativa”, são mencionados os “*mercados de acesso a serviços de dados genéricos (em particular a prestação de serviço de acesso à Internet) em local fixo a nível do retalho*” e os “*serviços de banda larga*”. Para o efeito da presente análise de mercado estes mercados são designados como mercados retalhistas do serviço de acesso à Internet em banda larga em local fixo.

2.1.1. Os prestadores do serviço

83. No final de 2022 existiam em Portugal 62 entidades registadas e habilitadas para a prestação do serviço de acesso à Internet (SAI) em local fixo, dos quais 47 encontravam-se em atividade, o mesmo que no ano anterior. Entre estas entidades encontram-se:

- os quatro maiores prestadores de comunicações eletrónicas que dispunham de ofertas integradas e estavam presentes, genericamente, em todos os mercados e segmentos (MEO, Grupo NOS, Vodafone e NOWO);
- representantes de grupos internacionais de comunicações eletrónicas (por exemplo, Colt Telecom, Verizon) e outras empresas que se dedicam a prestar serviços ao segmento empresarial e a outros clientes de grande dimensão (por exemplo, Onitelecom, BLU, G9Telecom, AR Telecom);
- prestadores de serviços que estão localizados em áreas geográficas específicas (por exemplo, Lazer Telecomunicações, S.A. [que opera na região algarvia]);
- prestadores cuja oferta de serviços de comunicações eletrónicas, em alguns casos em regime de revenda, complementa a oferta de outros serviços.

2.1.2. Principais formas de acesso ao serviço

84. As principais formas de acesso à Internet atualmente disponíveis são as seguintes:

- Acesso através de fibra ótica (FTTH/B) – as arquiteturas de rede que substituem a tradicional rede de acesso de cobre ou as redes de cabo coaxial por fibra ótica são designadas *fiber to the building* (FTTB) e *fiber to the home* (FTTH).

Os maiores operadores, dos quais se destacam a MEO, a Vodafone e a NOS, têm promovido o desenvolvimento de redes de fibra ótica (FTTH/B), autonomamente ou em parceria com outros operadores. Este desenvolvimento permitiu que, a partir de 2017, a FTTH/B passasse a ser a principal tecnologia de acesso à Internet em local fixo, ultrapassando a barreira dos 50% de acessos no final de 2019.

- Acesso à Internet através das redes de distribuição de televisão por cabo, utilizando um *modem* de cabo (*cable modem*).

Com a instalação do *standard* EuroDOCSIS 3.x nos sistemas de televisão por cabo onde exista bi-direcionalidade, os prestadores do serviço podem oferecer serviços de transmissão de dados de alta velocidade.

Esta forma de acesso é atualmente a segunda principal forma de acesso à Internet em local fixo em Portugal e é oferecida principalmente pela NOS e pela NOWO.

- Acesso através de rede móvel – a terceira, a quarta e a quinta gerações de serviços móveis permitem a prestação do serviço de acesso à Internet em banda larga em local fixo.

O acesso à Internet em local fixo através das redes móveis é atualmente a terceira principal forma de acesso em Portugal.

- Acesso através de *digital subscriber line* (DSL) ou de tecnologias da família DSL (xDSL).

Existem diferentes variantes de xDSL, das quais a mais divulgada é a ADSL (*Asymmetric DSL*). As ofertas de ADSL disponíveis permitem débitos descendentes entre os 512 kbps e os 24 Mbps: a tecnologia ADSL básica permite velocidades até aos 8 Mbps; o ADSL2 até 12 Mbps; e ADSL2+ até 24 Mbps. As velocidades máximas variam de acordo com a distância entre o *digital subscriber line access multiplexer* (DSLAM) e as instalações do cliente final.

Esta tecnologia é suportada em redes de pares de cobre e encontra-se disponível em grande parte do território nacional, através da rede de cobre da MEO. Os restantes prestadores podem oferecer acesso à Internet suportado nesta rede recorrendo a ofertas grossistas reguladas, nomeadamente a oferta de referência ORALL – uma oferta de lacete local desagregado –, e a oferta Rede ADSL PT – uma oferta de *bitstream access*.

Em termos de número de acessos, o ADSL é atualmente a quarta forma de acesso à Internet em local fixo.

85. Para além destas formas de acesso à Internet em local fixo, existem outras formas de acesso com expressão muito reduzida ou inexistentes em Portugal. Por exemplo, acesso através de satélite – as mais recentes tecnologias de satélite permitem oferecer diretamente aos consumidores acesso à Internet através de antenas de pequena dimensão. Este tipo de acesso não exige qualquer infraestrutura adicional (para além da própria antena).

2.1.3. Formas de comercialização do serviço

86. No que respeita às características objetivas e aos preços das ofertas suportadas, no final de 2022, a maioria das ofertas de banda larga fixa para o segmento residencial eram comercializadas em pacote, principalmente pacotes com quatro ou cinco serviços⁷⁵ (81%), e pacotes com três serviços⁷⁶ (14%). As ofertas individualizadas de banda larga fixa⁷⁷ representavam apenas 1% do total (Tabela 5).

Tabela 5 – Distribuição das ofertas de banda larga fixa, por tipo de oferta

	2021	2022
<i>Single play</i>	1%	1%
2P	4%	4%
3P	15%	14%
4P/5P	79%	81%

Unidade: %

Fonte: ANACOM

Nota: Os totalizadores e as variações apresentadas podem não corresponder aos valores constantes da tabela devido a arredondamentos e/ou categorias omissas.

2.1.4. Evolução do número de acessos à Internet em local fixo

87. No final de 2022, o número de acessos à Internet em local fixo atingiu os 4,5 milhões, mais 159 mil acessos (+3,7%) do que no final do ano anterior⁷⁸ (Tabela 6). O

⁷⁵ *Quadruple/quintuple play* ou 4P/5P.

⁷⁶ *Triple play* ou 3P.

⁷⁷ *Ofertas single play*.

⁷⁸ A informação constante desta secção foi atualizada. Estas atualizações não colocam em causa as conclusões da análise, antes reforçando as tendências já identificadas no SPD.

crescimento verificado foi semelhante ao registado no ano precedente, e ficou abaixo da média dos últimos cinco anos (+4,3%). No final do 1.º semestre de 2023, o número de acessos já atingia 4,5 milhões, sendo reforçada a preponderância dos acessos suportados em fibra ótica, bem como a continuada tendência decrescente dos acessos ADSL.

Tabela 6 – Número de acessos à Internet em local fixo, por tipo de acesso

	2021	2022	Var. 2021/2022	Var. média anual	Var. acumulada 2018/2022
Acessos fibra ótica (FTTH)	2 585	2 845	10,1%	13,6%	66,3%
% do total	59,9	63,6	3,7 p.p.	4,6 p.p.	18,4 p.p.
Acessos <i>modem</i> por cabo	1 195	1 189	-0,5%	0,2%	0,7%
% do total	27,7	26,6	-1,1 p.p.	-1,2 p.p.	-4,6 p.p.
Acessos ADSL	258	178	-31,0%	-26,4%	-70,6%
% do total	6,0	4,0	-2,0 p.p.	-3,0 p.p.	-12,0 p.p.
Redes móveis em local fixo	268	251	-6,3%	-2,9%	-10,9%
% do total	6,2	5,6	-0,6 p.p.	-0,5 p.p.	-1,8 p.p.
Total de acessos-banda larga fixa	4 314	4 473	3,7%	4,3%	18,2%

Unidade: milhares de acessos; %, p.p.

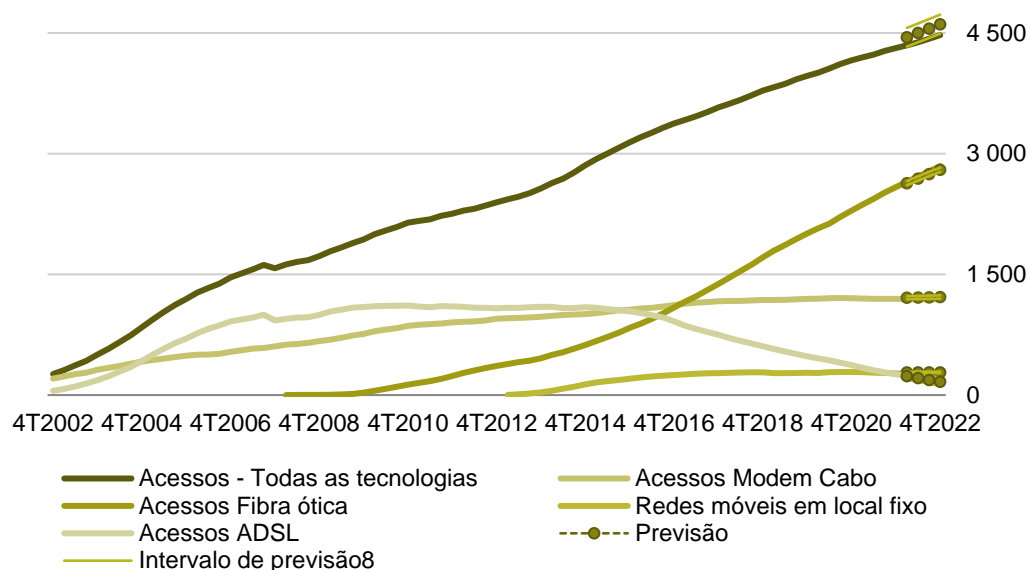
Fonte: ANACOM

Nota: Os totalizadores e as variações apresentadas podem não corresponder aos valores constantes da tabela devido a arredondamentos e/ou categorias omissas.

88. De referir que, no final de 2022, identificaram-se sete prestadores que comercializavam ofertas retalhistas de serviço de acesso à Internet via satélite em Portugal. Apesar da reduzida penetração deste serviço, o número de subscritores cresceu 482% entre o 4.º trimestre de 2018 e o 4.º trimestre de 2022 (de 0,5 para 2,9 milhares). Este aumento resultou sobretudo do aparecimento de novos prestadores com este tipo de oferta a partir de 2021. O preço deste serviço, que é especialmente vocacionado para utilização em zonas remotas, é genericamente superior ao preço das ofertas residenciais equivalentes suportadas noutras redes. O aumento do número de subscritores deste tipo de serviço terá decorrido da inexistência de alternativas válidas em zonas remotas.

89. A evolução do número total de acessos à Internet em local fixo ficou ligeiramente abaixo do intervalo de previsão resultante da tendência histórica (Figura 5).

Figura 5 – Evolução do número de acessos de Internet em local fixo



Unidade: Milhares de acessos

Fonte: ANACOM

Notas:

Acessos – Todas as tecnologias: Para efeitos da modelização desta série, recorreu-se ao modelo de regressão linear: $Y = 4.436.432 + 40.959t + (-660.820 + 26.799t) \cdot \text{est} + (-697.500 + 14.827) \cdot \text{LTE}$, em que: t é tendência linear, est é a *dummy* linear relativa a mudança de estrutura até ao 3.º trimestre de 2007 e LTE é a *dummy* associada ao surgimento da tecnologia LTE em local fixo a partir do 4.º trimestre de 2013. R^2 ajustado do modelo: 0,998.

Acessos Modem Cabo: Modelação iniciada no 4.º trimestre de 2010. Para efeitos da modelização desta série, recorreu-se ao modelo de regressão linear $Y = 1.212.504 + 10.533t_1 + 3731t_2 + 211.575\text{TEC}$, em que t_1 é tendência linear até ao 2.º trimestre de 2017, t_2 é a tendência linear a partir do 3.º trimestre de 2017 e TEC é a *dummy* associada à concorrência mais acentuada de outras tecnologias a partir do 3.º trimestre de 2017. R^2 ajustado do modelo: 0,998.

Acessos ADSL: Para efeitos da modelização desta série, recorreu-se modelo de regressão linear $Y = 295.784 + 18.277t_1 - 462t_2 + (1.992.130\text{TEC} - 69.758t_2 + 408t_2^2) \cdot \text{TEC}$ em que t_1 e t_2 referem-se à tendência quadrática até ao 3.º trimestre de 2015, t_2 e t_2^2 referem-se à tendência quadrática a partir do 4.º trimestre de 2015 e TEC é a *dummy* relativa à concorrência de outras tecnologias. R^2 ajustado do modelo: 0,995.

Acessos Fibra ótica: Para efeitos da modelização desta série, recorreu-se a um modelo não linear logístico, recorrendo-se a informação a partir do 1.º trimestre de 2012: $Y = 3.462.837 / (1 + \exp(-0,09 \cdot (t - 28,52)))$, em que t é a tendência linear. R^2 ajustado do modelo: 0,999.

Acessos LTE em local fixo: Para efeitos da modelização desta série, recorreu-se a um modelo não linear logístico $Y = -57.469 + 342.351 / (1 + \exp(-0,26 \cdot (t - 7,44))) - 8.098\text{ALT}$, em que t é a tendência linear e ALT é a *dummy* relativa à diminuição de acessos LTE por parte de um prestador entre o início de 2019 e o início de 2020. R^2 ajustado do modelo: 0,999.

90. Os acessos suportados em fibra ótica (FTTH), a principal forma de acesso à Internet em local fixo, foram os que mais contribuíram para o crescimento do número de acessos. Em 2022, a FTTH registou um aumento de 260 mil acessos (+10,1%) por comparação com o ano anterior, tendo atingindo um total de 2,8 milhões ou 63,6% do total (+3,7

p.p.). O crescimento verificado, apesar de muito expressivo, encontra-se em desaceleração (em 2021 o FTTH tinha crescido 12,8%). No 1.º semestre de 2023, este tipo de acessos continuou a aumentar, tendo atingido um total de 2,9 milhões ou 65,0% do total.

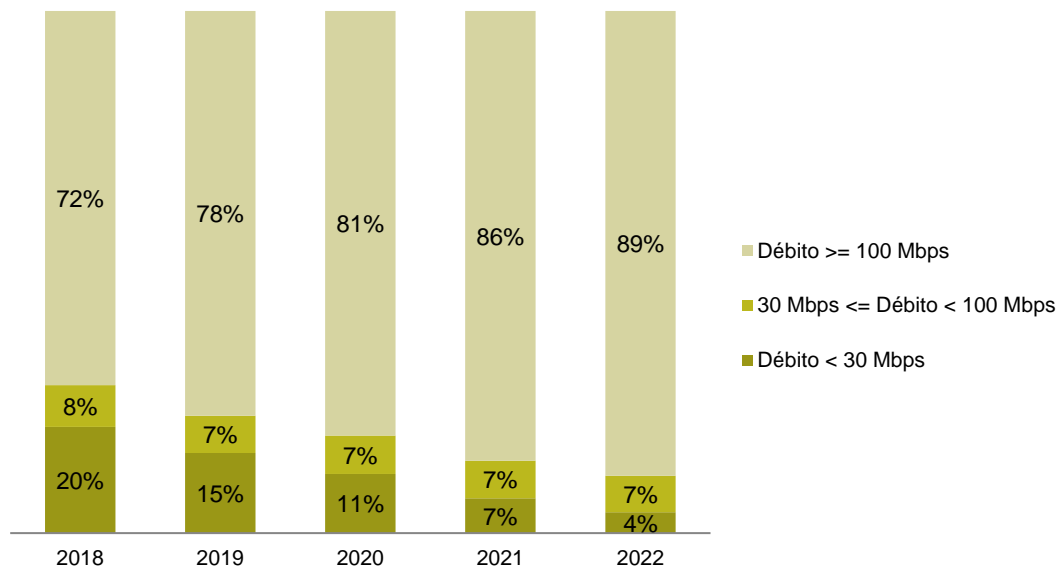
91. Os acessos suportados em redes de distribuição de televisão por cabo diminuíram 0,5% em 2022, e representavam 26,6% do total (-1,1 p.p. do que nos 12 meses anteriores), encontrando-se em queda desde o final de 2020.
92. Os acessos ADSL mantiveram a tendência de queda, tendo diminuído 31,0% (em 2021 a redução já havia sido de 30,9%). O ADSL representava assim 4,0% do total de acessos (-2,0 p.p. face ao ano anterior). A redução do peso relativo do ADSL está associada ao forte crescimento das formas de acesso que permitem velocidades mais elevadas. O número de acessos ADSL ficou ligeiramente acima do intervalo de previsão a partir do 3.º trimestre de 2021. Em 2023 os acessos ADSL mantiveram a tendência decrescente, representando no final do 1.º semestre 3,3% do total de acessos.
93. Os acessos fixos suportados nas redes móveis diminuíram 6,3% (em 2021 haviam diminuído a mesma percentagem), e tinham um peso de 5,6% no total (-0,6 p.p. face ao ano anterior), estando em decréscimo desde o início de 2021.

2.1.5. Número de acessos por débito de *download*

94. No final de 2022, 89% dos acessos de banda larga fixa eram acessos de banda larga ultrarrápida (*i.e.*, débito de *download*⁷⁹ igual ou superior a 100 Mbps), mais 3,0 p.p. do que no ano anterior e mais 17 p.p. do que nos 5 anos precedentes (Figura 6). Na primeira metade de 2023, continuou a aumentar a percentagem de acessos de banda larga ultrarrápida.

⁷⁹ Velocidades máximas anunciadas pelos operadores e comunicadas aos consumidores.

Figura 6 – Evolução do número de acessos à Internet em local fixo, por débito de *download*



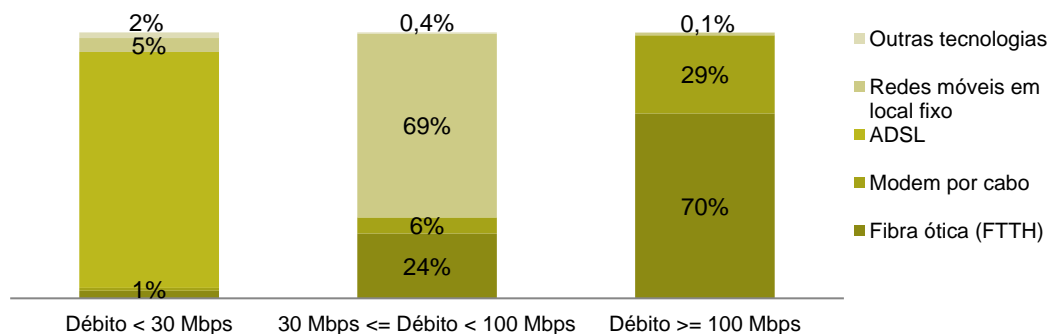
Unidade: %

Fonte: ANACOM

Fonte: Comissão, Digital Agenda Scoreboard 2021

95. O aumento da proporção de acessos de banda larga ultrarrápida ocorreu em simultâneo com o desenvolvimento das redes de fibra ótica (FTTH) e da introdução do DOCSIS 3.x nas redes de distribuição de televisão por cabo. Em 2022, estes dois tipos de redes foram responsáveis por 70% e 29% dos acessos com mais de 100 Mbps, respetivamente (Figura 7).

Figura 7 – Distribuição dos acessos por tecnologia segundo escalões de débito de *download*



Unidade: %

Fonte: ANACOM

2.1.6. Tráfego de acesso à Internet em banda larga

96. Em 2022, o tráfego de acesso à Internet em local fixo⁸⁰ totalizou 12,9 milhões de Terabytes (TB) o que representou um crescimento de 8,2% face ao mesmo período do ano anterior (Tabela 7), valor inferior ao crescimento verificado em 2021 (26,5%) e à média dos últimos cinco anos (30,0%). Também em 2023 continua a registar-se um aumento do tráfego, atingindo-se sucessivos máximos históricos.

Tabela 7 – Tráfego de acesso à Internet em banda larga fixa

	2021	2022	Var. (%) 2021/2022	Var. (%) média anual 2018/2022	Var. (%) acumulada 2018/2022
Tráfego de banda larga fixa	11 893 514	12 870 529	8,2	30,0	185,3

Unidade: TB; %
Fonte: ANACOM

97. O tráfego de Internet fixa tem vindo a crescer sustentadamente devido, não apenas ao crescimento do número de acessos, mas também ao aumento da intensidade de utilização. O aumento do volume de tráfego acelerou a partir de meados de 2016, facto que estará associado ao lançamento de aplicações de vídeo *streaming*. O crescimento do tráfego acentuou-se a partir do 1.º trimestre de 2020 devido aos efeitos da COVID-19. A pandemia provocou alterações dos comportamentos dos utilizadores do serviço que resultaram numa aceleração do crescimento do tráfego de Internet.
98. Em 2022, cada acesso de banda larga fixa consumiu em média 250 GB por mês, mais 4,4% do que em 2021 (Tabela 8). Este crescimento foi inferior à média dos 5 anos anteriores (24,3%). Trata-se, aliás, do segundo crescimento mais elevado registado desde o início da recolha desta informação (em 2008). No primeiro semestre de 2023, em média, cada acesso de banda larga fixa consumiu cerca de 272 GB por mês.

⁸⁰ Inclui tráfego residencial e não residencial

Tabela 8 – Tráfego médio mensal por acesso de banda larga fixa

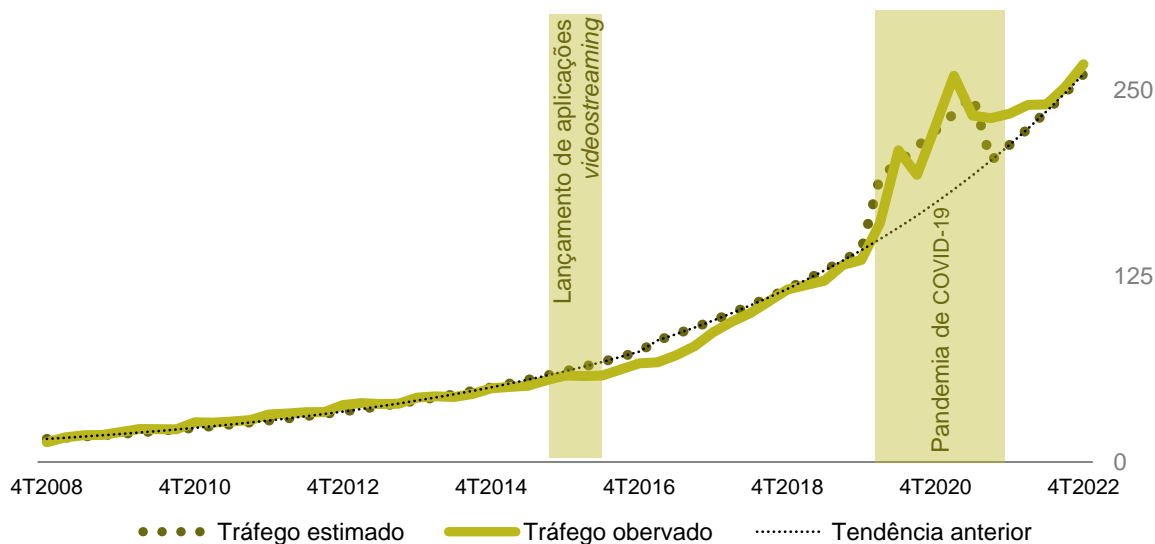
	2021	2022	Var. (%) 2021/2022	Var. (%) média anual 2018/2022	Var. (%) acumulada 2018/2022
GB por acesso de banda larga fixa (mensal)	240	250	4,4	24,3	139,0

Unidade: GB; %

Fonte: ANACOM

99. A evolução do tráfego foi influenciada pelos efeitos da pandemia de COVID-19. (Figura 8). Estima-se que o impacto da COVID-19 no tráfego médio por acesso tenha sido de +32,8% em 2020, e de +32,6% em 2021. No entanto, a partir do 3T de 2021, a pandemia da COVID-19 deixou de ter um impacto significativo no tráfego médio por acesso, retomando-se gradualmente a tendência de crescimento observada no período pré-pandemia. A evolução ocorrida estará associada ao fim das principais medidas de combate à pandemia.

Figura 8 – Evolução do tráfego médio mensal de banda larga fixa por acesso



Unidade: GB

Fonte: ANACOM

Nota: Para efeitos da modelização desta série recorreu-se a um modelo de regressão log-linear: $\ln(Y) = 2,60 - 0,048t + 0,221\text{COVID} + 0,168\text{CONFINAMENTO}$ em que t é a tendência linear, COVID é a *dummy* relativa à pandemia COVID-19 (1.º trimestre de 2020 ao 4.º trimestre de 2021) e CONFINAMENTO é a *dummy* relativa aos trimestres com maiores restrições de confinamento pela pandemia COVID-19 (2.º trimestre de 2020, 4.º trimestre de 2020 e 1.º trimestre de 2021). Todas as variáveis são significativas a um nível de confiança de 95%. R2 ajustado do modelo: 0,986.

2.1.7. Estrutura da oferta

100. A quota de acessos de banda larga fixa da MEO atingiu os 40,9% no final de 2022, seguindo-se o Grupo NOS com uma quota de 34,0%. As quotas da Vodafone e da NOWO foram de 21,7% e 2,9%, respetivamente (Tabela 9).
101. Em comparação com o ano anterior, a Vodafone foi o prestador cuja quota de acessos mais aumentou (+0,3 p.p.), enquanto a MEO foi o prestador que captou mais clientes em termos líquidos, tendo aumentado a sua quota em 0,2 p.p. As quotas do Grupo NOS e da NOWO diminuíram (0,4 p.p. e 0,2 p.p., respetivamente).
102. Nos últimos quatro anos (até ao final de 2022), a Vodafone e a MEO aumentaram as suas quotas de acessos em 2,5 p.p. e 0,9 p.p., respetivamente, enquanto o Grupos NOS e a NOWO viram as suas quotas diminuir 2,6 p.p. e 0,8 p.p., respetivamente.

Tabela 9 – Quotas de acessos à Internet em local fixo

Prestadores do serviço	2018	2019	2020	2021	2022
MEO	40,0	40,3	40,5	40,7	40,9
Grupo NOS	36,7	35,7	35,0	34,4	34,0
NOS Comunicações	34,3	33,4	32,7	32,2	31,9
NOS Madeira	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
NOS Açores	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Vodafone	19,2	20,0	20,7	21,3	21,7
Grupo NOWO/Onitelecom ⁸¹	3,9	3,7	3,5	-	-
Cabovisão / NOWO	3,8	3,7	3,4	-	-
Onitelecom	0,1	0,1	0,1	-	-
NOWO	-	-	-	3,2	2,9
Outros Prestadores	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4

Unidade: %

Fonte: ANACOM

⁸¹ Em 20.12.2020 a Gigas Hosting notificou a AdC sobre a aquisição do controlo exclusivo sobre a Winreason, Sociedade holding detentora de participações em diversas sociedades, de entre as quais se destaca a ONI, tendo a AdC, em 19/01/2021 adotado uma decisão de não oposição à operação de concentração. Ver <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/o-conselho-da-adc-adotou-uma-decisao-de-nao-oposicao-na-operacao-de-concentracao-452020>.

103. No final do 1.º semestre de 2023, a situação não se tinha alterado de forma significativa face ao ano de 2022. O Grupo NOS, e a NOWO reduziram as suas quotas em 0,1 p.p. para 33,9%, e 2,8%, respetivamente, enquanto a quota da MEO e da Vodafone aumentou 0,1 p.p. para 41,0% e 21,8%, respetivamente.⁸²
104. Em 2022, a MEO dispunha da quota de acessos residenciais mais elevada (39,2%), seguindo-se o Grupo NOS (36,3%), a Vodafone (20,8%) e a NOWO (3,3%), conforme se pode verificar na Tabela 10. As quotas da Vodafone e da MEO aumentaram 0,4 p.p. e 0,2 p.p., respetivamente, enquanto as quotas do Grupo NOS e da NOWO diminuíram 0,4 p.p. e 0,3 p.p., respetivamente.

Tabela 10 – Quotas de acessos residenciais e não residenciais de Internet em local fixo

	Segmento residencial			Segmento não residencial		
	2021	2022	Var. (p.p.) 2021 / 2022	2021	2022	Var. (p.p.) 2021 / 2022
MEO	39,1	39,2	0,2	49,6	50,0	0,4
Grupo NOS	36,7	36,3	-0,4	22,2	21,9	-0,2
NOS Comunicações	34,3	33,9	-0,3	20,9	20,7	-0,2
NOS Madeira	1,6	1,6	0,0	1,0	1,0	0,0
NOS Açores	0,8	0,8	0,0	0,3	0,3	0,0
Vodafone	20,4	20,8	0,4	26,5	26,5	0,0
NOWO	3,6	3,3	-0,3	0,8	0,7	-0,1
Outros Prestadores	0,2	0,3	0,1	0,9	0,9	-0,1

Unidade: %, p.p.

Fonte: ANACOM

Nota: As variações apresentadas podem não corresponder aos valores constantes da tabela devido a arredondamentos.

105. No caso dos acessos não residenciais, a MEO dispunha de uma quota de 50,0% (Tabela 10), seguindo-se a Vodafone (26,5%), o Grupo NOS (21,9%) e a NOWO (0,7%). Face ao ano anterior, a quota da MEO aumentou 0,4 p.p., a quota da Vodafone manteve-se, enquanto as quotas do Grupo NOS e da NOWO diminuíram 0,2 p.p. e 0,1 p.p., respetivamente.
106. No final do 1.º semestre de 2023, a situação não se tinha alterado de forma significativa face ao ano de 2022. No segmento residencial, a quota da Vodafone aumentou 0,3 p.p.

⁸² Ver Capítulo 3 do Relatório “Serviço de acesso à Internet em local fixo - 1.º semestre de 2023”, disponível em https://www.anacom.pt/streaming/SAI1S2023.pdf?contentId=1750153&field=ATTACHED_FILE.

para 21%, enquanto as quotas da MEO e dos outros prestadores aumentaram 0,1 p.p. para 39,3% e 0,4%, respetivamente, e as quotas do Grupo NOS e da NOWO diminuíram 0,2 p.p. e 0,1 p.p. para 36,1% e 3,2%, respetivamente. No segmento não residencial, a quota da MEO diminuiu 0,1 p.p. para 49,9%, as quotas do grupo NOS e dos outros prestadores aumentaram 0,2 p.p. e 0,1 p.p. para 22,1% e 0,8%, respetivamente, enquanto as quotas da Vodafone e da NOWO se mantiveram inalteradas.⁸³

⁸³ Ver Capítulo 4 do Relatório “Serviço de acesso à Internet em local fixo - 1.º semestre de 2023”, disponível em https://www.anacom.pt/streaming/SAI1S2023.pdf?contentId=1750153&field=ATTACHED_FILE.

2.2. Definição do mercado de produto retalhista de acesso em banda larga

107. Os mercados relevantes definem-se através da intersecção de duas dimensões diferentes: o mercado do produto e o mercado geográfico.
108. O mercado do produto relevante inclui todos os produtos ou serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, não só em termos das suas características objetivas, dos seus preços ou da sua utilização pretendida, mas também em termos das condições de concorrência e/ou da estrutura da procura e da oferta no mercado em questão⁸⁴. Neste contexto, identificam-se assim dois tipos principais de pressões na concorrência: a substituibilidade do lado da procura e a substituibilidade do lado da oferta⁸⁵.
109. A substituibilidade do lado da procura é utilizada para avaliar em que medida os clientes estão dispostos a substituir o serviço ou o produto em questão por outros serviços ou produtos, na ausência de custos de mudança significativos, e em número suficiente para que um aumento relativo dos preços não seja lucrativo. Para determinarem a existência de substituibilidade do lado da procura, as ARN devem recorrer a quaisquer dados relativos a comportamentos anteriores dos clientes, bem como avaliar a resposta provável dos clientes e fornecedores a esse aumento de preço do serviço em causa. Os limites do mercado relevante podem ser alargados de modo a ter em conta produtos que, apesar de não serem diretamente substituíveis, devem ser incluídos na definição do mercado devido à substituibilidade em cadeia⁸⁶.
110. A substituibilidade do lado da oferta indica se, na eventualidade de um aumento do preço de um produto, outros fornecedores, além dos que oferecem o produto ou serviço em questão, alterariam a sua linha de produção, imediatamente ou a curto prazo, ou proporiam os serviços ou produtos em causa sem incorrerem em custos suplementares significativos⁸⁷.

⁸⁴ “Recomendação”, §33 da Comunicação da Comissão 2018/C 159/01, de 07.05.2018.

⁸⁵ Ver §27 da Comunicação da Comissão 2018/C 159/01, de 07.05.2018.

⁸⁶ Ver §28, §30, §38, §39 e §43 da Comunicação da Comissão 2018/C 159/01, de 07.05.2018.

⁸⁷ Ver §28 da Comunicação da Comissão 2018/C 159/01, de 07.05.2018.

2.2.1. Conclusões da anterior análise de mercados

111. Na anterior análise de mercados, o exercício de definição do mercado de produto, a nível do retalho, envolveu as seguintes análises de substituíbilidade:

- a) Farão os serviços suportados em cobre, em cabo coaxial e em fibra ótica parte do mesmo mercado de produto?⁸⁸
- b) Farão os serviços de acesso em banda larga de grande consumo e de elevada qualidade parte do mesmo mercado de produto?
- c) Farão os serviços suportados em redes fixas e redes móveis parte do mesmo mercado de produto?
- d) Farão os serviços de banda larga em ofertas isoladas e em pacotes parte do mesmo mercado de produto?

112. Em resposta às questões acima elencadas, na referida análise de mercados a ANACOM concluiu (sinteticamente) que:

- a) Atendendo à semelhança entre as características e funcionalidades e níveis de preços (relativos) das ofertas de acesso em banda larga suportadas em cobre, cabo e fibra ótica dirigidas aos utilizadores finais e das ações comerciais para promoção das mesmas, era razoável admitir que um aumento pequeno mas significativo e não transitório do preço do serviço de acesso suportado em cobre conduzia à substituição, pelo utilizador, por um serviço de acesso em cabo ou fibra, em volume suficiente para tornar o aumento de preços não lucrativo, sendo o contrário igualmente verdadeiro. Mesmo a existência de eventuais custos de mudança (nomeadamente no caso da mudança do *modem*) não se apresentava como fator impeditivo da substituíbilidade, uma vez que se estimava que tais custos de

⁸⁸ E, questão associada: estarão os serviços de banda larga clássica (*i.e.*, de débito inferior a 30 Mbps) e de banda larga de alta velocidade (*i.e.*, de débito igual ou superior a 30 Mbps) integrados no mesmo mercado de produto?

mudança fossem reduzidos⁸⁹, pelo menos no caso em que não existia fidelização. Assim, concluiu-se que as ofertas de acesso em banda larga, suportadas em qualquer infraestrutura/tecnologia, deveriam ser incluídas no mesmo mercado retalhista, e independentemente da velocidade máxima disponibilizada.

- b) As condições de procura e oferta no mercado de grande consumo e por parte das grandes empresas eram distintas, entendendo-se, em linha com o disposto na Exposição de Motivos⁹⁰, que existiam diferenças assinaláveis na procura de serviços de acesso por parte de diferentes clientes finais, distinguindo-se claramente a procura por serviços de grande consumo da procura por serviços especializados e de elevada qualidade – destacando-se a menor taxa de contenção –, independentemente da tecnologia fixa de suporte. Neste sentido, concluiu-se que os serviços de acesso em banda larga de grande consumo e de elevada qualidade não faziam parte do mesmo mercado de produto.
- c) Existiam diferenças substanciais nas características (da procura e da oferta) da banda larga fixa e da banda larga móvel, nomeadamente: (i) ao nível da mobilidade dos acessos (diferença fundamental); (ii) preços, mais reduzidos, para um débito equivalente, no serviço de acesso em banda larga fixa; (iii) o débito máximo das ofertas, muito superior no serviço de acesso em banda larga fixa; (iv) a existência generalizada de limites no volume mensal de tráfego no serviço de acesso em banda larga móvel; e (v) o volume de tráfego gerado pelos clientes de banda larga fixa e pelos clientes de banda larga móvel (muito superior, no caso dos primeiros, com uma diferença de cerca de oito vezes). Adicionalmente, a procura então verificada por banda larga fixa centrava-se, praticamente em exclusivo, em pacotes de serviços que incluíam o acesso em banda larga fixa e apenas complementarmente o acesso em banda larga móvel. Assim, considerou-se que o grau de substituíbilidade entre o serviço de acesso em banda larga fixa e o serviço de acesso em banda larga móvel continuava a ser limitado, pelo que se concluiu que os

⁸⁹ Verificava-se, de facto, que, no âmbito das ações de promoção dos serviços de acesso em banda larga através das diferentes tecnologias, a generalidade das empresas oferecia quer os “kits de instalação” quer a ativação do serviço.

⁹⁰ Documento que acompanhava a Recomendação 2014/710/UE da Comissão, de 9 de outubro de 2014 sobre mercados relevantes, então em vigor.

acessos em banda larga fixa e os acessos em banda larga móvel não pertenciam ao mesmo mercado do produto. Adicionalmente, a ANACOM entendeu, na mesma ocasião, que, dada a introdução então recente (em meados de 2013) das ofertas de LTE em local fixo, não seria possível efetuar, naquela data, uma análise de substituíbilidade rigorosa⁹¹. Ainda assim, ficou previsto que a ANACOM iria acompanhar a evolução da procura e da oferta deste tipo de produto e numa próxima análise de mercado iria desenvolver uma análise de substituíbilidade entre estas ofertas e as ofertas de banda larga suportadas noutras tecnologias (nomeadamente em ADSL), tendo em conta as características das mesmas e respetivos preços.

- d) Na circunstância em que não existia procura (significativa) independente de componentes individuais do pacote de serviços, isto é, de banda larga, os serviços individuais e em pacote podiam ser considerados como fazendo parte do mesmo mercado de retalho. Considerou-se, assim, que havia substituíbilidade (assimétrica⁹²) entre ofertas em pacotes (nomeadamente com banda larga e televisão) e o acesso em banda larga individual: os utilizadores finais consideravam os pacotes de banda larga (e televisão) substitutos dos serviços de banda larga individual (com ou sem STF⁹³). Assim, a ANACOM concluiu que o mercado de produto retalhista a considerar neste âmbito é o acesso em banda larga, independentemente de ser oferecido de modo isolado ou num pacote (juntamente com outros serviços, como o STF e/ou a televisão).

113. Tendo em conta as diferentes condições de oferta e procura dos serviços de acesso em banda larga no mercado de grande consumo, que se entendeu serem distintas das dos serviços de acesso em banda larga de elevada qualidade, a ANACOM concluiu dever definir, no contexto da última análise de mercados, o seguinte mercado retalhista de acesso em banda larga:

⁹¹ Nomeadamente tendo em conta as preferências dos consumidores e eventuais limitações deste tipo de ofertas, designadamente no tocante ao suporte do serviço de televisão por subscrição.

⁹² Uma eventual oferta de acesso em banda larga individual não restringia a capacidade de um monopolista hipotético de ofertas em pacotes (que incluíssem os serviços de banda larga) manter, com lucro, os preços acima do nível concorrencial.

⁹³ Serviço telefónico em local fixo.

- Mercado retalhista de acesso em banda larga, independentemente da tecnologia fixa de suporte, no segmento de grande consumo.

114. Nas secções seguintes procurar-se-á avaliar se, tendo em conta as evoluções entretanto ocorridas no mercado, as conclusões a que se chegou na última análise de mercados, no que diz respeito à definição do mercado de retalho em análise no presente documento – quer em termos de mercado do produto, quer em termos de mercado geográfico –, se mantêm válidas.

2.2.2. Grande consumo, pequenas e médias empresas e grandes empresas

115. De acordo com a Comissão, a primeira etapa da definição deste mercado do produto deve consistir na identificação de diferenças na procura por banda larga entre diferentes utilizadores finais⁹⁴, mencionando a Comissão três diferentes segmentos de cliente: (1) grande consumo ou residencial; (2) pequenas e médias empresas; e (3) grandes empresas (incluindo empresas tecnologicamente avançadas).

2.2.2.1. Características, preços e utilizações

116. De acordo com a informação disponível, de um ponto de vista da utilização final, o tipo de utilização efetuado pelos clientes do segmento de grande consumo ou residenciais e pelas pequenas e médias empresas é significativamente diferente daquele que é efetuado pelas grandes empresas.

117. Apresenta-se na tabela seguinte (Tabela 11), algumas das atividades realizadas na Internet (fixa ou móvel) pelos utilizadores residenciais⁹⁵ e a respetiva evolução ao longo

⁹⁴ Ver “Commission staff working document - explanatory document accompanying the document Commission recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972”, p. 38.

⁹⁵ Tendo em conta que será avaliada posteriormente a substituíbilidade entre serviços de grande consumo e de alta qualidade, e antecipando desde já a conclusão da análise em causa, a informação apresentada diz apenas respeito a clientes residenciais.

De referir que existem ofertas standardizadas para clientes não residenciais. A velocidade máxima de *download* da banda larga fixa destas ofertas era de 10 Gbps, sendo superior à velocidade máxima oferecida atualmente no segmento residencial (1 Gbps). No entanto, as características da generalidade das ofertas comerciais não residenciais assemelham-se às das ofertas residenciais. Ver a este propósito o relatório “Serviços de comunicações eletrónicas - segmento não residencial 2021”, disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1726634>.

dos últimos anos. Destaca-se o elevado crescimento das seguintes atividades: realização de chamadas de voz ou vídeo (+11 p.p. em 2021 e +2 p.p. em 2022, atingindo 81% dos utilizadores de Internet), *Internet banking* (+4 p.p. em 2022, atingindo 68% dos utilizadores de Internet), *videostreaming on demand* (+9 p.p. entre 2020 e 2022, atingindo 42% dos utilizadores de Internet) e a marcação de consultas médicas através de website (+6 p.p. entre 2020 e 2022). Nos últimos cinco anos, destaca-se também o elevado crescimento da compra de produtos ou serviços pela Internet (+15 p.p.) e a comunicação com formadores ou professores, com outros formandos ou alunos através de um website ou portal educativo (+18 p.p.). O crescimento destas atividades foi influenciado pela alteração de comportamentos na sequência da pandemia COVID-19.

Tabela 11 – Atividades realizadas na Internet, em Portugal

	2018	2019	2020	2021	2022
Troca de <i>instant messaging</i> (via <i>Skype, Messenger, WhatsApp, Viber</i>)	:	86	90	91	92
Envio ou receção de <i>e-mails</i>	84	84	87	88	88
Pesquisa de informação sobre produtos ou serviços	85	86	87	87	86
Ler notícias em jornais, revistas online ou noutros websites de informação	:	83	86	81	82
Realização de chamadas de voz/vídeo	46	53	70	80	81
Participar em redes sociais	79	80	80	80	79
Ouvir música <i>online</i>	:	:	70	69	70
Efetuar serviços bancários - Internet <i>banking</i>	52	56	60	64	68
Pesquisa de informação sobre saúde	60	66	63	65	59
Compra de produtos ou serviços <i>online</i>	36	37	45	49	51
Colocar conteúdos criados por si em websites ou em aplicações (ex.: <i>Facebook</i>)	:	52	51	:	:
Ver vídeos a partir de serviços de partilha (como por exemplo no <i>Youtube</i>)	52	:	50	:	50
Ver programas de televisão (programas transmitidos no momento pelos canais de TV ou escolheu um programa já transmitido anteriormente)	39	:	43	46	45
Ver <i>videostreaming on demand</i> , como o <i>Netflix</i> ou <i>HBO</i>	14	:	34	:	42
Jogar ou fazer download de jogos	39	:	38	38	37
Comunicar com formadores ou professores, com outros formandos ou alunos através de um <i>website</i> ou portal educativo	:	15	31	32	33
Utilizar material de aprendizagem disponibilizado na Internet não associado à frequência de cursos online	:	28	35	33	32
Marcar consulta médica através website	16	:	21	:	28
Participação cívica ou política	:	25	:	28	24
Procurar trabalho	:	20	:	18	:
Frequentar cursos <i>online</i>	:	8	18	24	19
Participar em consultas <i>online</i> ou votações para contribuir para a decisão de questões cívicas ou políticas	:	15	:	14	12
Venda de produtos ou serviços <i>online</i>	11	12	12	12	11

Unidade: %

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias, 2018 a 2022; Comissão Europeia, *Information and Communication Technologies in Households and by Individuals* (2018 a 2022); Instituto Nacional de Estatística, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias, 2017 a 2021; Comissão, *Information and Communication Technologies in Households and by Individuals* (2017 a 2021)

Nota: Indivíduos com idade entre os 16 e os 74 anos que utilizaram Internet nos primeiros três meses do ano.

118. No caso do segmento empresarial, e em particular no caso das grandes empresas, identifica-se um conjunto de necessidades de serviços avançados que são fundamentalmente diferentes das necessidades dos clientes residenciais (ou são procurados com menor intensidade por estes). Entre estas necessidades encontram-se, por exemplo, necessidades associadas a redes de retalho (*i.e.*, acesso em múltiplas localizações), à utilização de equipamentos e serviços de tecnologia de informação, a questões de segurança, qualidade e fiabilidade acrescidas, e à crescente digitalização da atividade económica (*i.e.*, *cloud computing*, *Big Data*, Inteligência artificial, Internet das coisas, etc.)^{96,97}.
119. Estas necessidades consubstanciam-se na procura de serviços de acesso à Internet não padronizados e com características distintas dos serviços procurados pelos consumidores residenciais e (pelo menos em parte) por algumas pequenas (e micro) empresas. Envolvem a procura de ofertas integradas de soluções de telecomunicações de voz e dados, sistemas de informação, Internet, comércio eletrónico, *outsourcing* de redes, entre muitos outros. Alguns dos serviços prestados neste segmento de utilizadores empresariais exigem elevadas larguras de banda simétricas, capacidade dedicada, elevada qualidade de métricas de serviço (incluindo baixa latência, *jitter* e perda de pacotes), elevados níveis de confiabilidade e ligações redundantes para garantir alternativas em caso de falha. Adicionalmente, a forma de contratação de serviços por parte das grandes empresas e do Estado tende a ser por via de negociação ou de especificação das condições técnicas por parte do cliente e não do fornecedor (*e.g.*, através de concursos públicos). O serviço pós-venda tende a ser personalizado, havendo normalmente gestores específicos atribuídos a esses clientes.

⁹⁶ Ver "Commission staff explanatory document accompanying the document Commission recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972", pp. 35-38.

⁹⁷ Ver Capítulo 6 do Relatório "Serviços de comunicações eletrónicas - segmento não residencial 2021", disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1726634>.

120. No caso de microempresas e profissionais liberais, que constituem a grande maioria das empresas portuguesas⁹⁸, e de (pelo menos algumas) médias empresas, as necessidades aproximar-se-ão das necessidades dos clientes residenciais. É expectável que parte significativa destes clientes não residenciais utilize ofertas destinadas aos clientes residenciais. Adicionalmente, os operadores de comunicações eletrónicas disponibilizam ofertas específicas padronizadas para este tipo de utilizadores⁹⁹.

2.2.2.2. Substituibilidade do lado da procura entre ofertas padronizadas residenciais e ofertas padronizadas não residenciais

121. Tendo em contas as características e preços destas ofertas padronizadas para clientes não residenciais, na sequência de um hipotético, pequeno, mas significativo e não transitório, aumento relativo dos preços de ofertas padronizadas não residenciais não seria possível aos consumidores residenciais acederem a estas ofertas não residenciais (visto que as mesmas se destinam apenas a clientes não residenciais). Pelo contrário, e como se pode constatar pela leitura das diferenças entre os preços dos dois tipos de ofertas em análise (Tabela 12), os utilizadores não residenciais poderiam recorrer às ofertas residenciais na sequência de um aumento de preço das ofertas padronizadas não residenciais, em particular para os tipos de ofertas e velocidades de *download* mais subscritas. Existe, portanto, uma substituibilidade assimétrica do lado da procura entre as ofertas padronizadas destinadas ao segmento residencial e ao segmento não residencial.

⁹⁸ Em 2020, 96,2% das empresas tinham menos de 10 pessoas ao serviço.

⁹⁹ Ver Capítulo 3 e Anexo do Relatório "Serviços de comunicações eletrónicas - segmento não residencial 2021", disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1726634>.

Tabela 12 – Mensalidades mínimas de 24 meses de ofertas residenciais e não residenciais padronizadas

	Residencial	Não Residencial	Diferença. (%)
3P			
. 24 Mbps	35,99	36,41	1,2%
. 30 Mbps	30,90	30,90	0,0%
. 200 Mbps	35,90	36,32	1,1%
. 500 Mbps	38,90	39,29	1,0%
. 1 Gbps	42,90	43,12	0,5%
4P			
. 24 Mbps	51,74	51,74	0,0%
. 40 Mbps	51,74	51,74	0,0%
. 100 Mbps	51,74	49,73	-4,0%
. 200 Mbps	54,90	55,48	1,1%
. 500 Mbps	54,99	58,45	5,9%
. 1 Gbps	61,90	62,29	0,6%

Unidade: Euros (c/ IVA), %

Fonte: ANACOM com base em informação recolhida nos sites dos prestadores em julho (não residenciais) e outubro (residenciais) de 2022.

2.2.2.3. Substituibilidade do lado da oferta

122. Do ponto de vista da substituibilidade da oferta, os principais fornecedores de ligações de banda larga para clientes residenciais têm, igualmente, a possibilidade de fornecer serviços empresariais. Portanto, esses produtos são substitutos do lado da oferta¹⁰⁰.

2.2.2.4. Conclusão

123. Tendo em conta as informações recolhidas e a análise acima efetuada, a ANACOM identifica dois diferentes segmentos associados à utilização do serviço: (1) grande consumo ou residencial (incluindo ofertas padronizadas destinadas a PME); (2) grandes empresas.

¹⁰⁰ Segue-se aqui o argumento apresentado no “Commission staff working document - explanatory note accompanying the document Commission recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972”, p. 38.

124. A conclusão referente ao segmento de grandes empresas é, para todos os efeitos práticos, idêntica à conclusão da anterior análise de mercado relativa à substituíbilidade entre o serviço de acesso em banda larga de grande consumo e o serviço de banda larga de elevada qualidade.

2.2.3. O serviço de acesso em banda larga suportado em redes de cobre, cabo e fibra

125. Apresenta-se de seguida a informação disponível sobre as características, preços e utilizações e sobre a substituíbilidade da procura e da oferta dos serviços de acesso em banda larga suportados em redes de cobre, cabo e fibra.

2.2.3.1. Características, preços e utilizações

126. Tendo em conta a informação apresentada na análise de substituíbilidade acima realizada, considera-se que, do ponto de vista da utilização efetuada pelos utilizadores integrados no segmento de grande consumo, as principais atividades realizadas através da Internet são passíveis de serem realizadas com recurso a acessos suportados em cobre, cabo e em fibra, com exceção de alguns tipos de utilização que necessitam de maior largura de banda (por exemplo, videochamadas) no caso do acesso suportado em cobre.

127. Quanto às características e preços das ofertas suportadas nas redes em análise, sintetizam-se na Tabela 13 os preços e as principais características das ofertas da MEO, NOS e Vodafone disponíveis em outubro de 2022¹⁰¹.

¹⁰¹ As mensalidades da NOWO são significativamente mais reduzidas do que as mensalidades dos outros prestadores. No entanto, a cobertura da rede deste operador é bastante inferior à dos restantes. Estes dois fatores levaram a que não se considerassem as ofertas deste operador para o fim em causa.

Tabela 13 – Características e preços das principais ofertas da MEO, NOS e Vodafone em outubro de 2022

	Mensalidade média 24 meses (euros)		Velocidade de download (Mbps)		N.º de canais TV		N.º de cartões móveis	
	Min	Máx.	Min	Máx.	Min	Máx.	Min	Máx.
1P	24,99	38,99	30	1000	-	-	-	-
. Fibra	24,99	32,99	30	500	-	-	-	-
. Fibra/Cabo	24,99	38,99	30	1000	-	-	-	-
2P	25,90	38,99	30	1000	-	-	-	-
. ADSL	27,99	27,99	40	40	-	-	-	-
. Fibra	25,90	38,99	30	1000	-	-	-	-
3P	30,90	44,07	24	1000	100	180	-	-
. ADSL	35,99	37,37	24	24	150	150	-	-
. Fibra	30,90	44,07	30	1000	100	140	-	-
. Fibra/Cabo	30,99	44,07	30	1000	120	180	-	-
4/5P	51,74	91,90	24	1000	140	180	-	-
. ADSL	51,74	67,07	24	24	150	200	1	1
. Fibra	51,74	91,90	100	1000	140	170	1	3
. Fibra/Cabo	51,99	76,99	100	1000	150	180	1	1

Unidade: Euros, Mbps, 1 canal, 1 cartão móvel

Fonte: ANACOM com base em informação recolhida nos sites dos prestadores.

128. Como se pode verificar, as características das ofertas suportadas em redes de fibra e cabo são muito semelhantes. A este título, verifica-se que alguns prestadores oferecem simultaneamente serviços suportados em redes de fibra e de cabo e não distinguem a rede de suporte na divulgação de informação realizada nos seus sítios na Internet.
129. As ofertas suportadas em cobre, apesar de serem comercializadas em pacotes com as configurações mais subscritas (3P e 4/5P) e com atributos dos serviços de televisão por subscrição e de serviços móveis semelhantes aos das ofertas suportadas noutras redes, apresentam débito de *download* significativamente inferiores à média.
130. Não obstante, os preços mais baixos no mercado das ofertas ADSL comercializadas em pacotes 4/5P são idênticos aos preços das ofertas suportadas em cabo e fibra, enquanto no caso das ofertas 3P e 4/5P os preços mais elevados das ofertas suportadas em cobre

são inferiores aos das ofertas suportadas nas outras redes. No entanto, e como já se referiu, as ofertas suportadas em cabo e fibra apresentam débitos de *download* superiores, visto que a velocidade máxima das ofertas suportadas em cobre é de 24 Mbps.

131. Outra característica relevante para esta análise é a extensão da cobertura das várias redes. De acordo com a informação disponível, Portugal atingiu coberturas de 92% dos alojamentos no caso da fibra ótica, 58% no das redes de TV por cabo¹⁰² e de 85,4% no caso do ADSL (rede de cobre)¹⁰³. No entanto, encontra-se previsto o *phase out* do cobre.

De acordo com a MEO [iic]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[fic]¹⁰⁴.

132. Tendo em conta a evidência disponível – nomeadamente as características e preços das ofertas de banda larga fixa –, a ANACOM considera que as ofertas suportadas em cabo e fibra são substituíveis e permutáveis entre si, enquanto no caso do cobre a informação disponível indicia a existência de uma permutabilidade mais limitada e restrita.

¹⁰² Ver relatório “Redes e serviços de alta velocidade em local fixo - 1.º semestre de 2022”, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1728654>.

¹⁰³ Fonte: EC, Broadband Coverage in Europe 2020.

¹⁰⁴ Informação transmitidas pela MEO à ANACOM em reunião realizada em 07.05.2021.

2.2.3.2. Substituibilidade do lado da procura

133. O comportamento recente dos clientes tem evidenciado uma preferência crescente pelo acesso à Internet suportado em fibra ótica. De acordo com a informação disponível sobre o comportamento dos consumidores, no final de 2022, a fibra ótica (FTTH) foi a principal forma de acesso à Internet em banda larga fixa (63,6% do total de acessos, +3,7 p.p. do que no ano de 2021). A FTTH foi também a forma de acesso que mais contribuiu para o crescimento do número de acessos. Comparando com 2021, em 2022 o número destes acessos aumentou em 260 mil acessos (+10,1%). Os acessos suportados em redes de TV por cabo diminuíram 0,5%, e representavam 26,6% do total (-1,1 p.p. do que em 2021). Os acessos fixos suportados nas redes móveis diminuíram 6,3% (o mesmo valor que em 2021) e tinham um peso de 5,6% (-0,6 p.p.). Os acessos ADSL mantiveram a tendência de queda, tendo diminuído 31,0% em comparação com 2021 (-30,9% em 2021), substituídos por acessos de nova geração. O ADSL representou 4,0% do total de acessos (-2,0 p.p.). Esta evolução tem sido mantida ao longo de 2023, sendo reforçado em particular o aumento dos acessos FTTH e a diminuição dos acessos ADSL.
134. A evolução do número de acessos suportados nas redes em cobre, cabo e fibra ótica parece indicar que, em áreas onde existem estes três tipos de acesso, o utilizador final tenderá a optar por um acesso em cabo ou em fibra. Nas áreas onde as redes de cabo e fibra não se encontram disponíveis, os utilizadores preferirão as ofertas suportadas em cobre.
135. Tal sugere a existência de uma substituibilidade assimétrica entre os acessos em cobre e os acessos suportados em fibra (e em cabo). Por substituibilidade assimétrica pretendemos caracterizar o seguinte fenómeno: perante um aumento pequeno porém significativo e não transitório do preço das ofertas suportadas em redes de cobre, os utilizadores tenderão a migrar para uma oferta baseada em fibra ótica ou no cabo coaxial; no entanto, perante um aumento pequeno porém significativo e não transitório do preço das ofertas suportadas em redes de fibra ótica ou de cabo, os utilizadores não tenderão a migrar para ofertas suportadas na rede de cobre.

136. Contudo, não obstante o crescimento significativo no número de acessos de banda larga suportados em fibra, existe ainda um número não negligenciável de acessos de banda larga suportados em cobre, mas que tem vindo a diminuir na globalidade (4,0% do total no final de 2022, mas que era de 3,3% no final do 1.º semestre de 2023).
137. Por outro lado, e de acordo com a informação recolhida sobre as características e preços das ofertas, verifica-se que, no caso dos tipos de ofertas mais utilizados (3P e 4/5P) da MEO¹⁰⁵, as mensalidades mais baixas das ofertas ADSL são idênticas às das ofertas suportadas em fibra ótica (Tabela 14). Desta forma, em zonas em que a MEO esteja presente, em resposta a um hipotético, pequeno, mas significativo e não transitório, aumento relativo dos preços de ofertas suportadas em fibra ótica os consumidores que escolham sobretudo de acordo com o critério preço¹⁰⁶ (i.e., para a oferta com o atributo selecionado – p.ex. número de serviços e/ou número de canais de televisão –, escolherão a oferta com a mensalidade mais reduzida independentemente da velocidade de *download*), optarão pelas ofertas suportadas em ADSL, não se verificando quebras significativas na cadeia de substituíbilidade¹⁰⁷ quando se comparam os atuais serviços de banda larga suportados em cobre com os suportados em cabo e em fibra, tendo em conta a velocidade de *download* e o tipo de oferta.

¹⁰⁵ Único operador que à data da recolha de informação disponibilizava ofertas suportadas em cobre para novos clientes.

¹⁰⁶ Na anterior análise de mercado a ANACOM apresentou evidencia que comprova que o preço é o fator mais valorizado aquando da decisão sobre a subscrição a um serviço de acesso em banda larga. Ver “Análise dos mercados de acesso local grossista num local fixo e de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo - definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares” (p.ex. página 27), disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1407465>.

¹⁰⁷ Ver §43 da Comunicação da Comissão 2018/C 159/01, de 07.05.2018.

Tabela 14 – Mensalidades mínimas de 24 meses das ofertas 3P e 4/5P de MEO em outubro de 2022

	ADSL	Fibra	Var. (%) face a velocidade inferior
3P			
. 24 Mbps	35,99		
. 200 Mbps		35,99	0,0%
. 500 Mbps		38,99	8,3%
. 1000 Mbps		42,99	10,3%
4/5P			
. 24 Mbps	51,74		
. 100 Mbps		51,74	0,0%
. 200 Mbps		54,99	6,3%
. 200 Mbps – 2 cartões		59,99	9,1%
. 500 Mbps – 2 cartões		62,99	5,0%
. 1 Gbps		66,99	6,4%

Unidade: Euros (c/ IVA)

Fonte: ANACOM com base em informação recolhida nos sites dos prestadores.

138. Eventuais custos de mudança, em momento posterior ao período de fidelização, estarão associados à instalação e ativação dos serviços e aos equipamentos necessários, ainda que tipicamente a prática comercial se traduza em não cobrar os preços associados a estas prestações no caso de novos contratos com duração de 24 meses (o período de fidelização normalmente praticado em Portugal).

2.2.3.3. Substituibilidade do lado da oferta

139. A substituibilidade do lado da oferta indica se outros fornecedores, além dos que oferecem o produto ou serviço em questão, alterariam a sua linha de produção, imediatamente ou a curto prazo, ou proporia os serviços ou produtos em causa sem incorrerem em custos suplementares significativos¹⁰⁸.
140. Tendo em conta o horizonte temporal associado à substituibilidade do lado da oferta, esta estará associada aos serviços prestado por operadores que já disponham de rede instalada nos mercados geográficos relevantes.

¹⁰⁸ Ver §28 da Comunicação da Comissão 2018/C 159/01, de 07.05.2018.

141. Historicamente, as redes de cabo foram as primeiras a oferecer serviços de banda larga em local fixo em Portugal, tendo posteriormente sido lançados serviços suportados na rede de cobre que, efetivamente, resultaram numa redução de quota dos primeiros. Por outro lado, e como já referido, o crescimento das redes de fibra ótica tem ocorrido em simultâneo com a diminuição dos acessos suportados em cobre e com uma estagnação e, até, ligeira diminuição, dos acessos suportados em cabo.
142. Tendo em conta o comportamento anterior dos operadores nestes mercados, considera-se que, em áreas onde os operadores já disponham de rede instalada, mas, hipoteticamente, não estivessem a oferecer serviços, um pequeno mas significativo e não transitório aumento dos preços relativos das ofertas suportadas numa das redes em análise, levaria à oferta de serviços com características semelhantes e preços competitivos suportados noutras redes. Os custos globais da oferta do serviço em causa seriam pouco significativos.

2.2.3.4. Conclusão

143. Conclui-se que, em geral, tendo em conta as características e preços das ofertas, a utilização das mesmas e a substituibilidade do lado da procura e da oferta, as ofertas suportadas nas redes em análise integram o mesmo mercado do produto.
144. Especificamente no que respeita às ofertas suportadas em cobre, e como se referiu anteriormente, existem indícios de substituibilidade mais limitada, restrita, assimétrica entre os acessos em cobre e os acessos suportados em fibra (e em cabo). No entanto, de acordo com a Comissão, “[q]uando a maioria dos clientes tiver mudado para uma infraestrutura com melhor desempenho, poderá haver ainda um grupo de utilizadores que utilizam a tecnologia antiga. Neste caso, as ARN devem assumir uma abordagem regulamentar que não perpetue indevidamente o ciclo de cativo devido à definição de mercados demasiado restritos”¹⁰⁹. Adicionalmente, e como se referiu, está em curso o *phase out* da rede de cobre. Por outro lado, de acordo com a informação disponível, a inclusão ou exclusão das ofertas suportadas em cobre da definição do mercado relevante não afetaria as conclusões sobre a existência de poder de mercado

¹⁰⁹ Ver §44-45 da Comunicação da Comissão 2018/C 159/01, de 07.05.2018.

significativo. Desta forma, para efeitos da análise a realizar de seguida, considerar-se-ão as ofertas suportadas em cobre.

2.2.4. O serviço de acesso em banda larga suportado em redes de satélites e os serviços suportados nas restantes redes

145. O acesso à Internet via satélite é um serviço bidirecional de alta velocidade, que, no momento presente, é especialmente vocacionado para o acesso à Internet em zonas remotas, de baixa densidade populacional e/ou de orografia mais complexa. Trata-se adicionalmente de um sistema de recurso para efeitos de comunicações de emergência¹¹⁰.
146. No final de 2021, identificaram-se sete prestadores que anunciavam na Internet e comercializavam ofertas retalhistas de serviço de acesso à Internet via satélite em Portugal.
147. As ofertas existentes apresentam algumas diferenças em relação aos serviços suportados nas demais redes fixas. Desde logo, as características atuais do serviço apresentam algumas diferenças que podem ser limitadoras para certas utilizações que exijam menor latência ou maior estabilidade do serviço. De facto, os atrasos associados à transmissão da informação desde a origem ao destino (*forward link* e *return link*) tendem a ser superiores aos existentes nas redes fixas. De referir, igualmente, que a prestação deste serviço é passível de ser influenciada pelas condições atmosféricas, que poderão provocar desalinhamento das antenas, reduzir a largura de banda e, eventualmente, exigir assistência técnica especializada. O serviço de acesso à Internet via satélite exige também a instalação no exterior e alinhamento de uma antena parabólica de pequenas dimensões e de um *router*, sendo que os prestadores destes serviços vendem ou alugam estes equipamentos. Quanto às características das ofertas de acesso à Internet via satélite comercialmente disponíveis, estas permitem débitos de *download* até 100 Mbps e de *upload* até 10 Mbps, sendo o preço do serviço genericamente superior às ofertas residenciais equivalentes suportadas noutras redes,

¹¹⁰ A informação que se apresentada nesta secção pode ser consultada no relatório “Acesso à Internet via Satélite - Disponibilidade, mensalidades e atributos”, de janeiro de 2022, disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1714138>.

embora comecem a surgir ofertas cada vez mais competitivas. Sublinha-se que, ao contrário da maioria das ofertas de rede fixa, as ofertas de acesso à Internet via satélite com mensalidades mais reduzidas impõem limites de tráfego.

148. De referir que existem igualmente restrições a nível da cobertura e da capacidade destas redes que em algumas circunstâncias não parecem permitir que as mesmas representem uma alternativa viável, no momento presente, para um número significativo de utilizadores, sem redução da qualidade de serviço¹¹¹.
149. O número de acessos à Internet via satélite atingiu 2,9 milhares no 4.º trimestre de 2022, o que representa menos de 0,06% do total de acessos.
150. Tendo em conta as características e os preços das ofertas suportadas nestas redes, a utilização das mesmas, a existência de custos de mudança (equipamentos e instalação do serviço), e a informação sobre o comportamento dos consumidores, considera-se que, neste momento e para efeitos desta análise de mercado, as ofertas suportadas em redes de satélite não são suficientemente permutáveis com as ofertas deste tipo suportadas noutras redes, excluindo-se as mesmas da definição do mercado do produto. Sem prejuízo, de acordo com a informação disponível, a inclusão ou exclusão destas ofertas do mercado de produto relevante não afetaria as conclusões sobre a existência de poder de mercado significativo.

2.2.5. Serviço de acesso em banda larga em local fixo suportado em redes fixas vs. serviço de acesso em banda larga em local fixo suportado em redes móveis

151. Atendendo às diferenças entre as ofertas de banda larga móvel em local fixo e as ofertas de banda larga móvel, optou-se por separar as respetivas análises de substituíbilidade face à banda larga fixa.
152. Apresenta-se de seguida a informação disponível sobre as características, preços e utilizações e sobre a substituíbilidade da procura e da oferta dos serviços de acesso em banda larga em local fixo suportados em rede fixa e móvel.

¹¹¹ Ver <https://www.pcmag.com/news/starlink-speeds-drop-significantly-in-the-us-amid-congestion-woes>.

2.2.5.1. Características, preços e utilizações

153. Quanto às características e preços das ofertas suportadas nas redes em análise, sintetizam-se na Tabela 15 os preços e as principais características das ofertas da MEO, NOS, Vodafone e disponíveis em outubro de 2022¹¹².

Tabela 15 - Características e preços das principais ofertas de banda larga fixa suportadas nas redes fixas e nas redes móveis da MEO, NOS e Vodafone em outubro de 2022

	Mensalidade média 24 meses (euros)		Velocidade de download (Mbps)		N.º de canais TV		N.º de cartões móveis	
	Min	Máx.	Min	Máx.	Min	Máx.	Min	Máx.
Single Play	24,99	40,00	30	1000	-	-	-	-
. Fixa	24,99	38,99	30	1000	-	-	-	-
. Móvel	24,99	40,00	30	-	-	-	-	-
2P	25,90	38,99	20	1000	-	-	-	-
. Fixa	25,90	38,99	30	1000	-	-	-	-
. Móvel	25,90	37,30	20	150	-	-	-	-
3P	30,90	44,07	24	1000	100	200	-	-
. Fixa	30,90	44,07	24	1000	100	200	-	-
. Móvel	35,99	40,24	40	40	100	150	-	-
4P	51,74	91,90	24	1000	100	200	-	2
. Fixa	51,74	91,90	24	1000	140	200	-	2
. Móvel	51,74	75,99	40	40	100	200	1	1

Unidade: Euros, Mbps, 1 canal, 1 cartão móvel

Fonte: ANACOM com base em informação recolhida nos sites dos prestadores.

154. Como se poderá verificar, os preços mais baixos (e nalguns casos os preços mais altos), e os restantes atributos destes dois tipos de oferta são semelhantes. A principal diferença será ao nível do débito máximo de *download* (Mbps), dado que as ofertas em

¹¹² As mensalidades da NOWO são significativamente mais reduzidas do que as mensalidades dos outros prestadores. No entanto, a cobertura da rede deste operador é bastante inferior à dos restantes. Estes dois fatores levaram a que não se considerassem as ofertas deste operador para o fim em causa.

pacote suportadas em redes fixas atingem 1 Gbps, enquanto as ofertas em pacote suportadas em redes móveis atingem valores máximos inferiores a este.

155. Tendo em conta as características e preços das ofertas de banda larga em local fixo, considera-se que existe permutabilidade entre os dois tipos de ofertas, pelo menos para as ofertas de preço mais reduzido.

2.2.5.2. Substituibilidade do lado da procura

156. O padrão de preferências dos utilizadores finais tem sobretudo evidenciado uma opção crescente pelo acesso à Internet suportado em rede fixa, sendo que a maioria dos acessos feitos através de rede fixa utilizam as redes de fibra ótica. Em 2022, a rede fixa foi a principal forma de acesso à Internet de banda larga em local fixo (94,2% do total dos acessos, +1,3 p.p.do que no ano de 2017), sendo de destacar o acesso suportado em fibra ótica (FTTH) que foi a principal forma de acesso (59,9% do total dos acessos). Entre 2021 e 2022, o número total de acessos aumentou em 157 mil (3,6%). Os acessos em local fixo suportados nas redes móveis diminuíram 6,3% em 2022 face a 2021 e passaram a ter um peso de 5,6% (-0,6 p.p. face a 2021) na totalidade de acessos (Tabela 16).

Tabela 16 - Número de acessos à Internet em local fixo, por rede de acesso fixa e móvel

	2021	2022	Var. 2021/2022	Var. média anual 2018/2022	Var. acumulada 2018/2022
Acessos suportados na rede fixa	4 038	4 212	4,30%	4,75%	20,42%
% do total	93,6	94,2	-0,1 p.p.	4,28 p.p.	2,9 p.p.
Acessos suportados em redes móveis	268	251	-6,30%	-2,85%	-10,94%
% do total	6,2	5,6	-0,6 p.p.	-0,5 p.p.	-1,8 p.p.

Unidade: Milhares de acessos, %

Fonte: ANACOM

157. A evolução do número de acessos suportados nas redes fixa e móvel indicia a existência de uma substituibilidade assimétrica entre os acessos suportados em rede fixa e os acessos em local fixo suportados em rede móvel.

158. Por outro lado, e de acordo com a informação recolhida sobre as características e preços das ofertas, verifica-se que as mensalidades mínimas (e nalguns casos as máximas) das ofertas suportadas em rede fixa são semelhantes (ou inferiores) às das ofertas suportadas em rede móvel (Tabela 15). Desta forma, em resposta a um hipotético, pequeno, mas significativo e não transitório, aumento dos preços relativos de ofertas suportadas em rede fixa de mais baixo preço, os consumidores que escolham sobretudo de acordo com o critério preço¹¹³ (*i.e.*, para a oferta com o atributo selecionado – por exemplo, número de serviços e/ou número de canais de televisão – escolherão aquela oferta com a mensalidade mais reduzida independentemente da velocidade de *download*) e sobretudo em zonas onde as redes de nova geração estejam menos desenvolvidas, optarão pelas ofertas suportadas em rede móvel.

2.2.5.3. Substituibilidade do lado da oferta

159. Tendo em conta o comportamento anterior dos operadores nestes mercados, considera-se que, em áreas onde os operadores já disponham de rede instalada (e onde a cobertura de redes de nova geração seja mais reduzida), mas, hipoteticamente, não estivessem a oferecer serviços, um pequeno, mas significativo e não transitório, aumento dos preços relativos das ofertas suportadas numa das redes em análise, levaria à oferta de serviços com características semelhantes e preços competitivos suportados na outra rede.

2.2.5.4. Conclusão

160. Pelos motivos expostos nas secções anteriores, a evidência disponível indicia a existência de uma substituibilidade restrita entre as ofertas de banda larga em local fixo prestadas com base nas redes fixas e as ofertas em local fixo prestadas com base nas redes móveis. Esta substituibilidade restrita estará associada a um número reduzido e específico de utilizadores finais situados em áreas geográficas onde eventualmente as redes fixas de nova geração não estejam ainda presentes de forma generalizada. De

¹¹³ Na anterior análise de mercado a ANACOM apresentou evidência que comprova que o preço é o fator mais valorizado aquando da decisão sobre a subscrição a um serviço de acesso em banda larga. Ver “Análise dos mercados de acesso local grossista num local fixo e de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo - definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares” (p.ex. página 27), disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1407465>.

qualquer forma, tendo em conta que o grau de substituibilidade das ofertas em local fixo suportadas em redes móveis se encontra sobretudo associado a ofertas suportadas em ADSL, a inclusão de uma destas formas de acesso neste mercado, implica a inclusão da outra forma de acesso.

2.2.6. Serviço de acesso em banda larga fixa vs. serviço de acesso em banda larga móvel

161. Analisa-se nesta secção a evidência disponível sobre as características, preços e utilizações e sobre a substituibilidade da procura e da oferta dos serviços de acesso em banda larga suportados em banda larga fixa e em banda larga móvel.

162. A informação recolhida sobre a evolução do número de acessos de banda larga fixa e de banda larga móvel e do padrão de consumo dos utilizadores finais destes serviços, permite concluir que, por um lado, a banda larga móvel é um serviço com uma natureza eminentemente pessoal (com mais de 9,8 milhões de utilizadores para uma população de cerca de 10 milhões de pessoas) e móvel, enquanto a banda larga fixa se encontra, naturalmente, associada à utilização em localizações fixas (4 milhões de acessos para cerca de 6 milhões de alojamentos). Adicionalmente, tanto a banda larga fixa (18,2%), como a banda larga móvel (29,8%), cresceram de forma significativa nos últimos quatro anos (Tabela 17), o que sugere uma natureza complementar e não substituta.

Tabela 17 – Evolução do número de acessos de banda larga fixa e de banda larga móvel

	2021	2022	Var. (%) 2021/ 2022	(%) média anual 2018/2022	Var. (%) acumulada 2018/2022
Banda larga móvel	9 114	9 834	7,9	6,7	29,8
(dos quais) PC/pen/tablet/router	613	711	16,1	8,6	39,3
(dos quais) telemóvel	8 501	9 123	7,3	6,6	29,2
Banda larga fixa	4 314	4 473	3,7	4,3	18,2

Unidades: milhares de acessos móveis, clientes, assinantes, %.

Fonte: ANACOM

163. Por outro lado, em 2022 o tráfego de dados fixos cresceu 8,2% e o tráfego de dados móveis cresceu 43,3%, o crescimento mais elevado registado nos últimos cinco anos, representando 6% do total de tráfego de dados (Tabela 18).

Tabela 18 – Tráfego de banda larga fixa e de banda larga móvel

	2021	2022	Var. (%) 2021/2022	Var. (%) média anual 2018/2022	Var. (%) acumulada 2018/2022
Banda larga fixa	11 893 514	12 870 529	8,2	30,0	>100
Banda larga móvel	595 504	853 058	43,3	34,9	>100

Unidades: milhões de minutos/SMS, TB (Terabyte), %.

Fonte: ANACOM

164. O tráfego médio mensal por acesso da banda larga móvel (7,7 GB por acesso/mês) é muito inferior ao da banda larga fixa (250 GB por acesso/mês), como se pode constatar na Tabela 19.

Tabela 19 – Tráfego médio mensal por acesso

	2021	2022	Var. (%) 2021/2022
Banda larga fixa	240	250	4,4
Banda larga móvel	5,9	7,7	31,2

Unidades: GB, %.

Fonte: ANACOM

165. A informação sobre a evolução do número de acessos e do tráfego e sobre o tráfego médio mensal por acesso não sugere a existência de substituíbilidade entre as duas formas de acesso, mas sim o seu carácter complementar.

166. Quanto às características, preços e utilizações, foi já anteriormente apresentada informação sobre a banda larga fixa. Destaca-se o facto de este tipo de ofertas ser maioritariamente comercializada em pacote com outros serviços em local fixo, nomeadamente com o serviço de distribuição do sinal de televisão por subscrição, com

o serviço telefónico em local fixo e/ou com serviços móveis, e não impor de forma generalizada limites de tráfego¹¹⁴.

167. Como se pode verificar pela informação constante na Tabela 20, as ofertas de banda larga móvel, para além de proporcionarem mobilidade (aspeto que é marcadamente distintivo destas ofertas face às relativas à banda larga fixa), são sobretudo comercializadas de forma individualizada (87%), e suportadas no equipamento terminal móvel (82%). No entanto, existe uma percentagem significativa de ofertas de banda larga móvel que são comercializadas em pacote com serviços fixos (13%), nomeadamente com o serviço de acesso à Internet em banda larga fixa (a percentagem de ofertas que incluem banda larga móvel, mas não incluem banda larga fixa é inferior a 0,5%). Por outro lado, as ofertas de banda larga móvel incluem, em muitas situações, limites de tráfego inferiores à média de utilização da banda larga fixa. Acresce que são frequentes as ofertas pré-pagas, o que não acontece no caso das ofertas de banda larga fixa.

Tabela 20 – Características e preços das principais ofertas da MEO, NOS e Vodafone em julho de 2021

	Subscritores (%)	Mensalidade média (euros)		Tráfego de Internet no telemóvel (GB)		Tráfego de banda larga móvel (placas)	
		Min	Máx.	Min	Máx.	Min	Máx.
1P	87%	0,00	63,99	0	60	0	60
. Internet no telemóvel	82%	0,00	63,99	0	60	-	-
. Banda larga móvel (placas)	6%	0,00	50,00	0	0	0	60
4P	11%	20,00	108,9	0	20	0	0
5P	1%	5,00	136,7	0	20	3	60
outros	1%	5,00	116	0	10	0	60

Unidade: %. Euros, GB

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

¹¹⁴ Existem algumas ofertas com limites de tráfego, embora este limite seja superior ao tráfego médio por acesso.

168. Quanto aos preços, para uma utilização equivalente à da banda larga fixa (i.e., para o nível de tráfego médio da banda larga fixa e para utilização mensal), as mensalidades da banda larga móvel fora de pacote são sempre significativamente superiores às mensalidades mais baixas da banda larga fixa anteriormente apresentadas¹¹⁵.
169. As características e os preços das ofertas de banda larga móvel acima descritas, nomeadamente no que respeita ao tipo de equipamento de suporte, à existência de limites de tráfego inferiores ao tráfego médio da banda larga fixa, à existência de ofertas pré-pagas, apontam para diferentes formas de utilização do serviço de acesso à Internet. Por outro lado, o peso de ofertas móveis integrados em pacote com serviços fixos e o facto dos pacotes que integram serviços móveis serem a principal forma de comercialização da banda larga fixa, indicia a existência de complementaridade entre as duas formas de acesso.
170. O lançamento de ofertas suportadas na rede 5G, e a expansão das ofertas suportadas nas evoluções da tecnologia 4G (4G+), poderia eventualmente ter alterado esta situação. Após o Leilão de 2021, a MEO, a NOS e a Vodafone anunciaram um conjunto de ofertas comerciais móveis associadas ao 5G. Tipicamente, a opção 5G tem associada um preço adicional (face ao tarifário do cliente) de cinco euros/mês, exceto no caso das ofertas com *plafonds* de tráfego mais elevados, cujos utilizadores poderão aceder ao 5G sem pagamentos adicionais¹¹⁶. No entanto, até 31.01.2024, os prestadores permitirão o acesso gratuito ao 5G a todos os clientes que disponham de equipamentos adequados para o efeito (5G). Os restantes prestadores não lançaram, até à data, qualquer oferta comercial específica para o 5G. Estima-se que, em 2022, o tráfego cursado em redes 5G representasse cerca de 5,2% do total de tráfego de dados móveis. Por outro lado, estima-se que, no final de 2022, 11,1% dos utilizadores de serviços móveis e 15,3% dos utilizadores de Internet móvel dispusessem de

¹¹⁵ De acordo com a informação disponível, a mensalidade mínima de uma oferta *single play* de banda larga móvel pós paga com um *plafond* de tráfego ilimitado, no mínimo, cerca de 30 euros, valor significativamente superior ao da banda larga fixa.

¹¹⁶ Ver relatório “Sector das Comunicações 2021”, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1721564>, p. 49.

equipamentos 5G e tenham subscrito uma oferta que permite o acesso a estes serviços¹¹⁷.

171. No entanto, o tráfego médio associado a estas ofertas (4,2 GB) é muito inferior à média de utilização da banda larga fixa¹¹⁸. Por outro lado, o estado de maturidade do processo de standardização associado ao serviço de 5G *broadcasting* e as especificidades dos televisores atualmente disponíveis, que não têm um desmodulador de 5G, não permitem no momento atual que esta solução seja uma alternativa viável às ofertas de acesso à Internet de Internet em local fixo com níveis de penetração mais elevados (nomeadamente, ofertas em pacote que incluem o serviço de distribuição do sinal de televisão).
172. Desta forma, e tanto quanto é possível prever com base na informação disponível, a introdução do 5G não permitirá alterar as conclusões acima mencionadas que apontam para a existência de uma limitada substituibilidade entre banda larga fixa e banda larga móvel.
173. Atendendo às características das ofertas em causa e aos seus preços, não parece crível que um pequeno, mas significativo aumento de preço de um dos tipos de acesso, conduzisse ao aumento da procura do outro tipo de acesso em número suficiente para que este aumento de preço não fosse lucrativo. Por outro lado, do lado da oferta, a substituibilidade existente estará associada sobretudo às ofertas de banda larga fixa suportadas em redes móveis, tal como explicitado na anterior secção.
174. Conclui-se assim que a banda larga fixa e a banda larga móvel não se encontram no mesmo mercado do produto.

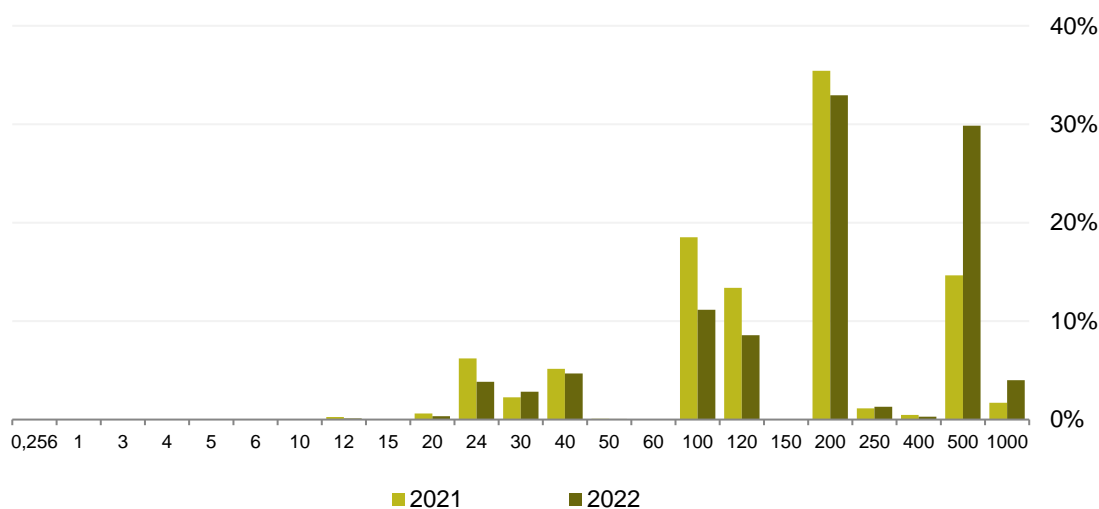
¹¹⁷ Ver relatório “Serviços móveis – 2022”, disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1739268>.

¹¹⁸ Ver “5G - dezembro de 2022”, disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1737834>.

2.2.7. Acessos por velocidades de *download*

175. Em 2022, a principal velocidade de *download* utilizada foi de 200 Mbps (33,0%), seguindo-se os 500 Mbps (29,9%), e 100 Mbps (11,2%) - Figura 9. A velocidade média aumentou 39,0% face a 2021, tendo atingido 285 Mbps (205 Mbps no ano anterior).

Figura 9 – Distribuição dos subscritores das ofertas de BLF por velocidade de *download*, em Mbps



Unidades: % do número de subscritores, Mbps

Fonte: Estimativa ANACOM com base na informação enviada pelos prestadores.

Nota: A informação apresentada tem como data de referência 31 de julho de cada ano e não inclui aditivos.

176. No caso das ofertas mais subscritas (3P e 4P/5P), as diferenças entre as mensalidades mínimas associadas às várias velocidades de *download* são relativamente reduzidas, em particular no que respeita às velocidades das ofertas mais utilizadas (Tabela 21). O facto de existirem diferenças superiores a 10% (e até negativas), não parece suficiente para afirmar que existe uma quebra na cadeia de substituibilidade, tendo em conta a variação não uniforme do atributo em análise (velocidade de *download*), e as possíveis variações em todos os restantes atributos associados a estas ofertas.

Tabela 21 – Mensalidades mínimas de 24 meses por velocidade de *download* e tipo de oferta em outubro de 2022

	Mensalidade mínima (24 meses)	Var. (%) face a velocidade inferior
3P		
24	35,99	
30	30,90	
40	35,99	16,5%
200	35,90	-0,3%
500	38,90	8,4%
1000	42,90	10,3%
4P		
24	51,74	
40	51,74	0%
100	51,74	0%
200	54,90	6%
500	54,99	0,2%
1000	61,90	12,6%

Unidade: %. Euros, GB

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

2.2.8. A oferta de acesso em banda larga individualizada e em pacote

177. Na anterior análise de mercado, verificou-se que existia uma migração de ofertas individualizadas de banda larga para ofertas em pacote que integravam este serviço e que não existia procura (significativa) independente de componentes individuais do pacote, isto é, de banda larga. Por este motivo, concluiu-se que existia uma substituíbilidade assimétrica entre pacotes e o acesso em banda larga individual: os utilizadores finais consideravam os pacotes substitutos dos serviços de banda larga individual e que o mercado de produto retalhista a considerar neste âmbito é o acesso em banda larga, independentemente de ser oferecido de modo isolado ou num pacote.

178. Como se pode verificar na secção 2.1.3, atualmente, mantêm-se as circunstâncias descritas na anterior análise de mercado. Desta forma, integrar-se-ão os dois tipos de

oferta em análise no mercado do produto da banda larga fixa. De qualquer forma, atendendo ao facto de a percentagem de subscritores de ofertas individualizadas de banda larga fixa ser inferior a 1% do total e se encontrar em queda, como se viu anteriormente, a sua inclusão ou exclusão não será materialmente relevante para efeitos da análise deste mercado.

2.2.9. Conclusão

179. Em conclusão, para efeitos da análise que se realizará nas secções seguintes considera-se que os acessos suportados em cobre, cabo, fibra ótica e em redes móveis em local fixo, com as várias classes de velocidade disponíveis e independentemente da forma de comercialização e dirigidos ao segmento de grande consumo ou residencial (incluindo ofertas padronizadas destinadas a PME) integram o mercado retalhista de acesso em banda larga, independentemente da tecnologia fixa de suporte, no segmento de grande consumo (também designado por Mercado retalhista de acesso em banda larga).

2.3. Definição do mercado geográfico retalhista de acesso em banda larga

180. De acordo com a jurisprudência, o mercado geográfico relevante inclui uma área na qual as empresas em causa participam na oferta e na procura dos produtos ou serviços relevantes e onde as condições de concorrência são suficientemente homogêneas, distinguindo-se áreas vizinhas em que as condições de concorrência prevalentes são significativamente diferentes¹¹⁹.
181. No sector das comunicações eletrónicas, o âmbito geográfico do mercado relevante tem sido tradicionalmente definido com base em dois critérios principais: a) a área abrangida por uma rede; b) a existência de instrumentos jurídicos e regulamentares¹²⁰.
182. Para efeitos de definição do mercado geográfico, as ARN devem estabelecer uma unidade geográfica de base como ponto de partida para avaliar as condições de concorrência. Essa unidade pode ser determinada em função da topologia da rede ou das fronteiras administrativas, consoante as condições nacionais¹²¹. No que respeita à escolha da unidade geográfica a partir da qual as ARN devem começar a sua avaliação, a Comissão sublinha que as ARN devem assegurar que essas unidades: a) têm uma dimensão apropriada, ou seja, são suficientemente pequenas para evitar variações significativas das condições da concorrência dentro de cada unidade, mas suficientemente grandes para evitar microanálises onerosas e com utilização intensiva de recursos que poderiam levar à fragmentação do mercado; b) refletem a estrutura da rede de todos os operadores relevantes; c) têm limites claros e estáveis ao longo do tempo¹²².
183. No âmbito da definição do mercado geográfico, as ARN devem avaliar as condições de concorrência de forma prospetiva, analisando indicadores estruturais e comportamentais, tendo em conta, nomeadamente, o nível de concorrência em matéria de infraestruturas. Esta análise pode basear-se, *inter alia*, nos seguintes indicadores: a cobertura das redes, o número de redes concorrentes, as respetivas quotas de mercado,

¹¹⁹ “Linhas de Orientação PMS”, §48.

¹²⁰ “Linhas de Orientação PMS”, §51”.

¹²¹ “Recomendação”, §49 “Nota Explicativa”, p. 19.

¹²² Ver “Linhas de orientação”, §37, “Recomendação”, §37 e “Nota explicativa”, p. 19.

as tendências das quotas de mercado, o comportamento localizado ou uniforme em matéria de preços, as características da procura, a mudança de fornecedor e a rotatividade dos clientes¹²³.

184. A avaliação a efetuar deve assumir uma abordagem *greenfield* modificada¹²⁴ (*i.e.*, a avaliação deve ser realizada assumindo como pressuposto a ausência de regulação baseada em PMS).
185. No que respeita à análise do número de redes concorrentes, deve-se levar em conta que as redes devem permitir alcançar os utilizadores finais de forma independente (ou seja, não devem depender, mesmo parcialmente, de uma rede de outro operador, a menos que beneficie de acesso simétrico e cubram uma parcela significativa de utilizadores finais na unidade geográfica escolhida). Adicionalmente, se o número de fornecedores for idêntico entre as diversas áreas geográficas, mas a identidade desses fornecedores diferir – especialmente os principais fornecedores – as ARN devem considerar essas áreas como mercados distintos. De acordo com a abordagem *greenfield* modificada, os operadores concorrentes podem, no entanto, ser contabilizados mesmo se dependerem do acesso a redes de terceiros, se esse acesso se basear no n.º 3 do Artigo 61.º do CECE ou na Diretiva 2014/61/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014¹²⁵. A existência de operadores exclusivamente grossistas e/ou de acordos de co-investimento podem ter um impacto significativo sobre o comportamento e a dinâmica concorrencial do mercado. Estas circunstâncias podem ser tidas em consideração já ao nível da definição do mercado, numa base caso-a-caso¹²⁶. No entanto, é matéria que poderá ter impacto na fase da definição de obrigações a impor a eventual(is) operador(es) com PMS.
186. A análise das quotas de mercado, tanto ao nível do retalho como ao nível do mercado grossista, pode ajudar a avaliar o nível efetivo de concorrência enfrentada por um operador. As quotas no mercado de retalho podem complementar de forma útil os dados

¹²³ Ver “Recomendação”, §38 e “Nota explicativa”, p. 19.

¹²⁴ Ver “Recomendação”, §38 e “Nota explicativa”, p. 19.

¹²⁵ Diretiva relativa a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito (Diretiva de Redução de Custos; em inglês, BCRD – *Broadband Costs Reduction Directive*)

¹²⁶ “Nota explicativa”, p. 20.

- de cobertura de rede, a fim de determinar se o operador com PMS enfrenta uma concorrência significativa naquele mercado (de retalho). No entanto, no contexto da abordagem *greenfield* modificada, a quota de mercado retalhista poderá ser apenas um indicador parcialmente relevante se refletir os efeitos de uma regulação passada ou em curso no mercado grossista correspondente. As ARN devem, portanto, levar em consideração as quotas do mercado grossista¹²⁷.
187. No que diz respeito ao critério dos preços, as diferenças de preços podem ser úteis para avaliar se as condições concorrenciais diferem entre várias áreas. Preços mais elevados numa área podem, por exemplo, refletir custos mais elevados devido a condições geográficas, possivelmente indicando maiores barreiras à entrada e à expansão. As ARN devem, no entanto, ser cautelosas ao usar níveis de preços para avaliar diferenças de condições concorrenciais. Devem em particular notar que a presença de um preço uniforme numa área – possivelmente no território nacional de um Estado Membro – não significa automaticamente que a área em causa constitui um único mercado geográfico (relevante).
188. A análise do comportamento, pode incluir elementos tanto do lado da oferta (por exemplo, estratégias de *marketing* localizadas), como do lado da procura, (por exemplo, diferenças no nível de *churn* e/ou rotatividade de clientes, existência de procura diferenciada em termos de velocidades e ou de pacotes)¹²⁸.
189. A definição de mercados geográficos daí resultante deve ser verificada tendo em conta a análise da substituíbilidade tanto do lado da procura como do lado da oferta. A avaliação da substituíbilidade do lado da procura e do lado da oferta segue os mesmos princípios analisados na secção sobre a análise do mercado do produto¹²⁹. Os mercados geográficos não adjacentes que apresentem condições de concorrência semelhantes podem ser analisados em conjunto nesta fase¹³⁰.

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ “Nota explicativa”, p. 21.

¹²⁹ Ver “Linhas de orientação”, §47, “Recomendação”, §38 e “Nota explicativa”, pp. 19-20.

¹³⁰ “Recomendação”, §38.

190. A substituibilidade do lado da procura ocorre quando os consumidores mudam de área geográfica na sequência de um aumento de preço. Se os consumidores conseguem aceder a serviços prestados por um fornecedor instalado noutra área geográfica, então é improvável que um aumento de preço seja lucrativo. É provável que desempenhe um papel limitado para a análise de redes fixas, já que os clientes só podem ser atendidos por uma rede que se conecta às suas instalações¹³¹.
191. A substituibilidade do lado da oferta ocorre quando fornecedores iniciam a oferta de serviços numa dada área geográfica na sequência de um aumento de preço¹³², imediatamente ou a curto prazo, ou proporem os serviços ou produtos em causa sem incorrerem em custos suplementares significativos¹³³. A análise da substituibilidade do lado da oferta é provavelmente um fator importante na análise a efetuar e contribui para torná-la mais robusta do ponto de vista prospetivo. As ARN devem, portanto, levar em consideração o potencial para a instalação (dessas redes alternativas), utilizando uma gama de indicadores cumulativos. Estes podem incluir a presença de uma rede alternativa numa área vizinha ou de uma rede alternativa na área considerada, mas que ainda não chega (aí) aos utilizadores finais. Também podem incluir indicadores de um modelo de negócio favorável, como uma elevada densidade populacional ou uma baixa participação no mercado de retalho do operador potencialmente com PMS. As ARN podem combinar esses indicadores com planos de implementação de operadores de rede, especialmente se tal implementação já estiver em andamento¹³⁴.

2.3.1. Conclusões da anterior análise de mercados

192. Na anterior análise de mercado, a ANACOM redefiniu a unidade geográfica utilizada para definir o mercado geográfico, tornando-o independente da infraestrutura de suporte anteriormente considerada (área de central/MDF da MEO). A ANACOM considerou mais adequado utilizar as fronteiras administrativas das freguesias para a definição e análise do mercado geográfico, uma alternativa que permitia uma análise mais granular¹³⁵.

¹³¹ “Nota explicativa”, p. 21.

¹³² “Nota explicativa”, p. 17.

¹³³ “Linhas de orientação”, §28.

¹³⁴ “Nota explicativa”, p. 20.

¹³⁵ Já que, em média, a área coberta por uma freguesia é inferior à área coberta por uma área de central (existem 3.092 freguesias [a análise foi feita com os dados da CAOP 2014] e 1.852 áreas de central)

- Tendo em conta o desenvolvimento e a estrutura das redes de nova geração, que estavam então a ganhar relevância crescente, esta opção tinha as vantagens de ser agnóstica face à estrutura de rede (de um qualquer operador), e de permitir uma análise mais granular.
193. Naquela análise, verificou-se que nas áreas onde havia uma maior densidade populacional e uma maior atividade económica, tinha vindo a desenvolver-se uma maior concorrência por via da instalação de (um maior número de) redes alternativas (à rede da MEO), suportada em larga medida (em determinadas áreas, exclusivamente) no acesso grossista regulado às condutas e aos postes da MEO.
194. Na mesma análise, também se concluiu que existia cobertura de redes de alta velocidade em local fixo nas áreas de maior densidade populacional, sendo que nas áreas onde, *grosso modo*, não havia cobertura destas redes, existiam operadores, designadamente a MEO, com quota de mercado superior a 50% no mercado retalhista de acesso em banda larga, sendo nessas áreas a quota de mercado resultado dos acessos de banda larga suportados na rede de cobre (ou, ainda com reduzida expressão, nos concelhos cobertos pelas redes exclusivamente grossistas instaladas em zonas rurais).
195. Neste contexto, a ANACOM concluiu, na mesma análise, que existiam dois mercados geográficos retalhistas:
- Áreas C: mercado composto pelas freguesias com: (i) pelo menos dois operadores alternativos à MEO com cobertura de NRA superior a 50%; ou (ii) um operador alternativo à MEO com cobertura de NRA superior a 50% e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga era inferior a 50%;
 - Áreas NC: mercado composto pelas restantes freguesias.

2.3.2. Unidade geográfica de base

196. A ANACOM considera que se continua a justificar a utilização de unidades administrativas, nomeadamente da freguesia, como ponto de partida para efeitos da

definição do mercado geográfico. De facto, o desenvolvimento das redes de comunicações eletrónicas e a evolução da oferta e da procura de serviços não se encontra associada à rede de um prestador em particular, mas antes às características sociodemográficas da população e às características geográficas do território, cuja heterogeneidade será melhor identificada recorrendo às fronteiras das unidades administrativas.

197. Considera-se, igualmente, que se deverá manter a freguesia como unidade geográfica de base. Poder-se-ia recorrer a agregados mais granulares, por exemplo, a subsecção estatística ou outros. No entanto, considera-se que tal solução e outras que resultassem em unidades territoriais mais pequenas, implicariam microanálises onerosas e com utilização intensiva de recursos que poderiam levar à fragmentação do mercado¹³⁶, não sendo claro se existiria informação disponível para a realização da análise.
198. Tendo em conta a heterogeneidade das condições de concorrência que (ainda) se identifica ao nível das freguesias, conforme se verá nas secções seguintes, não se justifica igualmente a utilização de uma unidade geográfica de base menos granular (*i.e.*, mais agregada), como o concelho ou a região (NUTS I, II ou III).

2.3.3. Número de redes

199. Para efeitos da análise do número de redes e da respetiva cobertura, recorreu-se às seguintes hipóteses:
- a) Nos casos em que os operadores retalhistas recorrem a mais do que uma tecnologia para prestar o serviço, agregaram-se as redes disponíveis por operador;
 - b) Numa análise prospetiva, consideraram-se apenas as redes de alta velocidade em local fixo, visto que as restantes se encontram em *phase-out* e/ou os serviços nelas suportados não são substitutos, apresentam uma substituibilidade limitada/restrita

¹³⁶ Veja-se a este propósito, e como exemplo de fragmentação, a informação fornecida pela ANACOM no âmbito da "Consulta pública relativa à implantação de redes públicas de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada nas 'áreas brancas'", disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=425750>.

ou apresentam uma penetração muito reduzida (cf. conclusões da análise do mercado do produto);

- c) O limiar mínimo de cobertura a partir do qual se considerou que uma rede se encontra presente em determinada freguesia foi 15%¹³⁷, valor idêntico ao utilizado na anterior análise de mercados. Esta hipótese foi também submetida a consulta dos interessados em 2019 (ver Anexo II, que contém um resumo das respostas dos operadores ao questionário qualitativo realizado em 2019), não tendo nenhum dos operadores manifestado discordância em relação ao mesmo;
- d) Para efeitos do cálculo da cobertura de cada operador, foi levada em conta a infraestrutura própria, a cobertura que resulta de acordos de acesso recíproco entre operadores (mencionados anteriormente) e a cobertura do operador exclusivamente grossista DStelecom.

De referir que a Fastfiber e a Fibroglobal, sendo operadores grossistas, fazem parte do Grupo Altice¹³⁸, onde também se integra a MEO. A proporção de acessos destes operadores utilizados por operadores concorrentes da MEO é muito reduzida e as negociações que têm sido anunciadas ao longo dos anos não resultaram numa utilização materialmente relevante dessas redes por terceiros. Em particular, nas freguesias onde se encontra a Fibroglobal a quota (média) da MEO é de 85,3% (Tabela 22) e, caso se considerasse apenas a rede da Fibroglobal, a quota da MEO aproximar-se-ia de 100%.

¹³⁷ Calculada em termos de alojamentos familiares clássicos, de acordo com a informação do Censos 2021.

¹³⁸ Ver https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/processos/ccent/AdC-CCENT_2022_28-Decisao-VNC-final-net.pdf.

Tabela 22 – Quotas médias dos principais operadores nas freguesias onde a DStelecom e a Fibroglobal dispõem de uma cobertura superior a 15% – 1.º semestre de 2022

Operador	Freguesias DStelecom	Freguesias Fibroglobal
MEO	55,0%	85,3%
NOS	27,3%	12,8%
Vodafone	14,9%	1,9%
NOWO	2,8%	0,0%

Unidade: %

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

Desta forma, para efeitos desta análise, a cobertura destas redes foi inicialmente associada apenas à MEO. No entanto, na sequência da consulta pública e das diligências complementares efetuadas, a ANACOM tomou conhecimento de um novo acordo grossista [iic]

[fic] Desta forma, para efeitos desta análise, a cobertura destas redes passou a estar associada não só à MEO (como sucedeu no SPD) mas também àquele operador. Atendendo aos antecedentes, a ANACOM considera que não deverá estender a cobertura da Fastfiber e da Fibroglobal aos restantes operadores;

- e) Não foram levados em consideração no cálculo das coberturas de RAV os resultados dos futuros concursos público para efeitos da instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada em áreas geográficas não cobertas (ver Despacho n.º 10987/2021, de 10.11.2021, do Secretário de Estado para a Transição Digital, do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações e da Secretária de Estado da Valorização do Interior), e a informação disponibilizada no âmbito da consulta pública relativa à implantação de redes públicas de comunicações eletrónicas de capacidade muito

elevada nas “áreas brancas”¹³⁹. Tal ficou a dever-se ao facto de, numa perspetiva de substituibilidade do lado da oferta, e tal como referido pela Comissão¹⁴⁰, as mesmas não se encontrarem ainda a ser implantadas. Assim, os resultados destes concursos serão tratados no âmbito da avaliação da concorrência potencial.

200. Adicionalmente, para efeitos do cálculo das quotas de acessos¹⁴¹, e numa aproximação à abordagem *greenfield* modificada, foram atribuídos à MEO (e conseqüentemente subtraídos aos restantes operadores), todos os acessos suportados em ADSL. Para as freguesias onde não se encontram presentes redes de operadores exclusivamente grossistas geridas como redes abertas, estas quotas são idênticas às quotas grossistas. De referir que não é possível refletir nas quotas apresentadas os efeitos da regulação do acesso às infraestruturas físicas da MEO (postes e condutas), da qual tem dependido o desenvolvimento das redes de comunicações eletrónicas e da concorrência em local fixo¹⁴².
201. Desta forma, na tabela seguinte, apresenta-se a distribuição do número de freguesias de acordo com o número de redes de alta velocidade aí implantadas (i.e., redes com uma cobertura superior a 15,0%, como explicado anteriormente).

¹³⁹ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1731621>.

¹⁴⁰ “Nota explicativa”, p. 21.

¹⁴¹ Para unidades geográficas superiores à freguesia, trata-se de quotas médias ponderadas pelo número de acessos.

¹⁴² Ver, por exemplo, “*Broadband coverage in Europe 2015*”, p. 160, disponível em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/broadband-coverage-europe-2015>.

Tabela 23 – Distribuição do número de freguesias tendo em conta o número de redes de alta velocidade – 1.º semestre de 2022

N.º de redes	Quota do Líder	Freguesias		Alojamentos	
		N.º	%	N.º	%
0 ¹⁴³	73,9%	540	17,5%	244 365	4,1%
1	81,7%	271	8,8%	218 703	3,7%
2	70,2%	492	15,9%	699 239	11,7%
3	45,6%	735	23,8%	2 566 075	43,0%
4	47,3%	1 054	34,1%	2 242 273	37,6%

Unidade: %, 1 freguesia/alojamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

202. Como se pode observar, em 58% das freguesias, que correspondem a cerca de 81% dos alojamentos, encontram-se implantadas três ou quatro redes de alta velocidade em local fixo. Nestas freguesias, em média, a quota do líder é superior a 40%, valor a partir do qual existe uma presunção de potencial dominância (embora não possa ser considerada, numa análise mais aprofundada, como uma prova de dominância)¹⁴⁴. Nos restantes casos, que representam 42% das freguesias e 19% dos alojamentos, a quota do líder é superior a 50%, valor que constitui, por si só, salvo em circunstâncias excecionais, prova da existência de uma posição dominante¹⁴⁵.

¹⁴³ Trata-se de freguesias onde não estão implantadas redes de alta velocidade.

¹⁴⁴ “Nota explicativa”, p. 20.

¹⁴⁵ “Linhas de orientação”, §55.

203. Adicionalmente, deve-se levar em conta que, nos casos em que o número de redes é idêntico, mas a identidade dos operadores é diferente, as ARN devem considerar essas áreas como mercados geográficos diferentes¹⁴⁶. No caso nacional, verifica-se que os operadores nem sempre são os mesmos ou, quando tal acontece, apresentam níveis de quotas diversificadas, o que indicia diferentes condições concorrenciais e, logo, diferentes mercados geográficos. Considerando a identidade dos operadores cujas redes estão presentes em cada freguesia conclui-se que, em média, nas freguesias onde se encontram presentes três ou quatro redes de alta velocidade em local fixo, as quotas dos principais operadores são inferiores a 40,0%, uma quota relativamente reduzida do potencial operador com PMS¹⁴⁷ (Tabela 24).

Tabela 24 – Quotas dos principais operadores tendo em conta o número de redes de alta velocidade presentes em cada freguesia – 1.º semestre de 2022

N.º de redes	MEO	NOS	Vodafone	NOWO
0	69,1%	27,8%	3,2%	0,0%
1	81,4%	14,8%	2,7%	1,2%
2	59,5%	36,5%	1,9%	2,0%
3	37,2%	35,6%	26,9%	0,3%
4	39,2%	32,8%	20,6%	7,3%

Unidade: %, 1 freguesia/alojamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

204. As quotas acima apresentados são quotas médias ponderadas, pelo que poderão ocorrer situações em que as quotas dos líderes sejam superiores a 40,0% e, até, a 50,0%. No entanto, considera-se que a presença de três ou quatro redes numa determinada freguesia garante, no horizonte temporal da presente análise e, também, numa perspetiva de substituíbilidade do lado da oferta, como se verá mais adiante, que as condições de concorrência existentes aproximam-se das condições médias acima apresentadas.

¹⁴⁶ “Nota explicativa”, p. 20.

¹⁴⁷ “Nota explicativa”, p. 21.

2.3.4. A cobertura das redes

205. A análise efetuada até este ponto assume como limiar de cobertura o valor de 15,0%, como mencionado acima. Analisa-se de seguida o eventual efeito do nível de cobertura das redes sobre a homogeneidade das condições de concorrência.
206. Em média, de acordo com a informação disponível, e independentemente do nível de cobertura, a quota do operador líder é superior a 56,0%, quando se encontra presente apenas uma rede de alta velocidade. Por outro lado, e também independentemente da cobertura, quando se encontram implantadas três ou quatro redes, as quotas do líder são sempre, em média, inferiores a 40,0%. Nos casos em que se encontram presentes duas redes com coberturas superiores a 90,0%, a quota do líder não é significativamente superior a 40%¹⁴⁸ (Tabela 25).

Tabela 25 - Quotas médias dos principais operadores nas freguesias com duas redes de alta velocidade em local fixo de acordo com a cobertura das mesmas – 1.º semestre de 2022

Cobertura mínima	2 redes de alta velocidade fixas			
	MEO	NOS	Vodafone	NOWO
>15%	51,4%	44,0%	1,9%	2,7%
>20%	51,0%	44,4%	1,9%	2,7%
>30%	50,6%	44,3%	2,1%	3,0%
>40%	47,8%	46,8%	2,3%	3,1%
>50%	47,0%	47,3%	2,6%	3,2%
>60%	45,2%	47,0%	4,6%	3,2%
>70%	42,1%	47,7%	7,2%	3,1%
>80%	41,7%	45,3%	10,5%	2,4%
>90%	40,4%	41,4%	14,6%	3,6%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: Esta tabela deve ser lida em linha.

¹⁴⁸ Para efeito dos cálculos da Tabela 25 não foi tido em conta [iic]

2.3.5. Quotas de mercado e respetiva evolução

207. A análise anteriormente efetuada já levou em conta as quotas de mercado retalhistas. No entanto, tendo em consideração que a mesma foi realizada em termos médios, entende-se que se deverá atender a situações específicas cuja dinâmica concorrencial possa ser erradamente classificada caso se recorra apenas ao tipo de critérios anteriormente definidos. Desta forma, devem identificar-se áreas em que o líder dispõe de uma quota de mercado retalhista inferior a 40,0% e, ainda, numa análise dinâmica, as freguesias em que as quotas do líder se encontram entre 40,0% (*inclusive*) e 50,0% (*exclusive*), desde que a mesma se encontre em queda.
208. De referir que as quotas retalhistas consideradas são idênticas às quotas grossistas com exceção das freguesias onde se encontra presente o operador exclusivamente grossista DStelecom.

2.3.6. Preços, diferenças de preços regionais e padrões de comportamento

209. A informação disponível sobre preços é aquela que é publicada nos sítios de Internet dos operadores. De acordo com a informação contida nos referidos sítios, os tarifários disponibilizados não distinguem entre áreas geográficas.
210. Por outro lado, será de referir que o operador NOWO pratica os preços mais baixos do mercado para várias das principais ofertas subscritas (Tabela 26), pelo que, nas áreas onde dispõe de rede, os utilizadores poderão beneficiar de preços mais favoráveis do que em outras áreas, o que reforça a necessidade de se considerar um mercado geográfico segmentado.

Tabela 26 - Mensalidade mínima por tipo de oferta – setembro de 2022

N.º de redes	MEO	NOS	Vodafone	NOWO
TVS	18,98	30,99	23,96	30,90
BLF	24,99	24,99	19,17	25,90
STF	14,99	12,58	21,56	0,29
STM	0,36	1,11	7,19	1,11
STM com Internet no telemóvel	7,19	7,50	7,19	12,50
BLM PC/tablet/pen/router	13,99	15,00	-	15,00
BLF+TVS	30,99	30,99	23,96	30,90
BLF+STF	27,99	30,99	21,56	25,90
TVS+STF	30,99	30,99	24,06	30,90
BLF+TVS+STF	30,99	30,99	24,06	30,90
BLF+TVS+STF+STM	51,74	51,99	31,56	51,90
BLF+TVS+STF+STM com Internet no telemóvel	51,74	51,99	31,56	51,90
BLF+TV+STF+STM com Internet no telemóvel + BLM PC/tablet/pen/router	59,74	56,99	-	56,90

Unidade: Euros c/ IVA

Fonte: ANACOM

Nota 1: TVS – Serviço de distribuição de sinais de TV por subscrição; BLF – Banda larga fixa; STF – Serviço telefónico fixo; STM – Serviço telefónico móvel; BLM – Banda larga móvel suportadas em PC/tablet/pen/router.

Nota 2: As mensalidades mínimas para cada serviço/oferta estão assinaladas a negrito.

Nota 3: Para cada tipo de serviço individualizado e de oferta em pacote, estimou-se a mensalidade mínima mensal independentemente das características das ofertas ou de requisitos de utilização e do número de serviços incluídos, considerando um período de fidelização de 24 meses.

2.3.7. Substituibilidade do lado da oferta: business case favorável e redes alternativas em freguesias vizinhas

211. Como se verificou em secção anterior, nas freguesias em que estão presentes três ou quatro operadores, as quotas dos líderes são inferiores, em média, a 40,0%. Mesmo nas situações em que tal não acontece, considera-se que do ponto de vista da substituibilidade do lado da oferta, existe a possibilidade de entrada dos operadores já presentes numa determinada freguesia em áreas da mesma onde não disponham ainda de rede. Desta forma, também por esta razão, considera-se que as condições de concorrência existentes em áreas onde se encontram presentes mais do que dois operadores são, no horizonte temporal desta análise, homogéneas.

212. Ainda numa perspetiva de substituibilidade do lado da oferta, pode-se levar em consideração também indicadores associados à probabilidade de um *business case* favorável, como, por exemplo, uma densidade populacional elevada ou uma quota relativamente reduzida do potencial operador com PMS¹⁴⁹. Considerando a tipologia de áreas urbanas¹⁵⁰, verifica-se que nas áreas predominantemente urbanas, as quotas dos principais prestadores não ultrapassam, em média, os 40,0% (Tabela 27). Mesmo nas situações concretas em que tal não aconteça, no horizonte desta análise e do ponto de vista da substituibilidade do lado da oferta, as condições concorrenciais aproximam-se da média deste grupo.

Tabela 27 – Distribuição das quotas retalhistas dos operadores por tipologia urbana

	Quotas				Freguesias		Alojamentos	
	MEO	NOS	Vodafone	NOWO	N.º	%	N.º	%
Área predominantemente urbana	36,5%	36,6%	23,7%	3,2%	732	23,7%	4 062 177	68,0%
Área mediantemente urbana	55,6%	25,7%	14,8%	3,9%	737	23,8%	867 682	14,5%
Área predominantemente rural	66,9%	24,0%	8,0%	1,1%	1623	52,5%	1 040 796	17,4%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

213. Adicionalmente, e ainda numa perspetiva de substituibilidade da oferta, convirá investigar a existência de redes alternativas em freguesias vizinhas. Desta forma, procurou-se identificar freguesias não integradas no Grupo 1 (acima citado), com as seguintes características:

- a) Freguesias em que o grau de concorrência baseada em infraestruturas fosse significativamente inferior ao das freguesias vizinhas do mesmo concelho; e

¹⁴⁹ “Nota explicativa”, p. 21.

¹⁵⁰ Ver <https://dados.gov.pt/pt/datasets/tipologia-das-areas-urbanas-2014/>.

Esta classificação é efetuada tendo em conta a densidade populacional e o regime de uso do solo (solo urbano e solo não urbano). Ver também [TIPAU 2014 – Relatório técnico](#).

- b) Freguesias (não identificadas anteriormente) situadas em áreas predominantemente urbanas e onde a quota do potencial operador com PMS fosse relativamente reduzida (inferior a 55,0%).

Nestes casos poder-se-ia argumentar que existiria a possibilidade de ocorrer substituibilidade do lado oferta.

214. A análise efetuada permitiu identificar apenas dezoito freguesias (em 3092) nestas circunstâncias: dezasseis em que a MEO é líder, oito classificadas como mediantemente urbanas (localizadas nos concelhos de Amarante, Boticas, Braga, Marco de Canavezes, Monção, Penafiel, Vila da Praia da Vitória e Vila Verde), e oito como predominantemente rurais (dos concelhos de Abrantes, Alijó, Amarante, Arcos de Valdevez, Pombal, Ponta Delgada, Sabrosa e Vila Real); duas em que a NOS é líder, classificadas como predominantemente rurais (localizadas nos concelhos de Ponte da Barca e Vila Pouca de Aguiar).
215. Conclui-se assim que a análise anteriormente realizada permitiu distinguir as variadas dinâmicas concorrenciais de forma robusta.

2.3.8. Definição de mercados geográficos – Área A

216. Tendo em conta as considerações anteriormente apresentadas sobre a cobertura das redes, o número de redes concorrentes, as respetivas quotas de mercado, as tendências das quotas de mercado e a substituibilidade do lado da oferta, considera-se que deverão ser utilizados os seguintes critérios de definição de áreas onde existem indícios de concorrência efetiva no horizonte temporal desta análise (critérios não cumulativos):
- a) Critério 1: Freguesias onde se encontram implantadas três ou quatro redes de alta velocidade em local fixo. Nestas áreas, em média, as quotas dos principais operadores são inferiores a 40,0% e, nos casos em que isto não acontece, do ponto de vista da substituibilidade do lado da oferta, as condições concorrenciais aproximam-se da média deste grupo;

- b) Critério 2: Freguesias onde se encontram presentes dois operadores com cobertura superior a 90,0%, como resulta da análise das coberturas;
- c) Critério 3: freguesias localizadas em áreas predominantemente urbanas. Nestas áreas, considera-se que a informação recolhida permite concluir que existem indicadores associados a um *business case* favorável. Recorde-se que, em média, nestas freguesias a quota dos principais operadores é inferior a 40,0%. Mesmo nos casos concretos em que tal não aconteça, do ponto de vista da substituibilidade do lado da oferta, as condições concorrenciais aproximam-se da média deste grupo;
- d) Critério 4: Freguesias onde as quotas do líder se encontram entre 40,0% (*inclusive*) e 50% (*exclusive*), e as quotas do operador líder em 2022 se encontram em queda (desde 2019), ou freguesias onde o líder dispõe de uma quota inferior a 40%, que é o limiar que permite presumir a potencial existência de PMS. Este critério permitirá identificar as situações onde não existem provas da existência de uma posição dominante.
217. Os resultados da aplicação dos critérios acima mencionados são ilustrados na Tabela 28. O conjunto das freguesias abrangidas pela aplicação dos referidos critérios serão a partir de agora designadas como Área A. No total, da aplicação destes critérios resulta que a Área A é constituída por 1901 freguesias (61,5% do total), e por cerca de 5,2 milhões de alojamentos (86,4% do total).

Tabela 28 – Aplicação dos critérios para a definição de mercado geográfico – área A

	Quotas				Freguesias		Alojamentos	
	MEO	NOS	Vodafone	NOWO	N.º	Δ	N.º	Δ
Critério 1	38,1%	34,4%	24,2%	3,3%	1 789		4 808 348	
Critério 2	38,1%	34,4%	24,2%	3,3%	1 789	0	4 808 348	0
Critério 3	38,9%	35,1%	22,8%	3,2%	1 888	99	5 151 579	343 231
Critério 4	38,9%	35,1%	22,8%	3,2%	1 901	13	5 158 118	6 539

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

218. A Área A é sobretudo constituída por alojamentos localizados em freguesias predominantemente urbanas (representando 35,1% das freguesias e 76,9% dos alojamentos), localizadas na Área Metropolitana de Lisboa (com 4,7% das freguesias e 27,1% dos alojamentos), na Área Metropolitana do Porto (com 5,6% das freguesias e 14,7% dos alojamentos), e no Centro (com 6,5% das freguesias e 12,8% dos alojamentos) (Tabela 29), especialmente nas NUTIII (Coimbra, Aveiro, Viseu Dão Lafões e Oeste).

Tabela 29 – Caracterização da Área A – 1.º semestre de 2022

	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
Área predominantemente urbana	732	35,1%	4 062 177	76,9%
. Norte	380	18,2%	1 310 895	24,8%
. Área Metropolitana do Porto	117	5,6%	774 827	14,7%
. Centro	136	6,5%	676 322	12,8%
. Área Metropolitana de Lisboa	99	4,7%	1 432 828	27,1%
. Alentejo	44	2,1%	225 894	4,3%
. Algarve	19	0,9%	266 305	5,0%
. Região Autónoma da Madeira	24	1,2%	102 720	1,9%
. Região Autónoma dos Açores	30	1,4%	47 213	0,9%
Área mediantemente urbana	613	29,4%	702 458	13,3%
Área predominantemente rural	740	35,5%	519 636	9,8%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

219. Não obstante a evolução e ajuste dos critérios que foram aqui utilizados para a avaliação do nível de concorrência nas várias freguesias tendo em vista a definição do mercado geográfico retalhista relevante, face aos utilizados na análise de mercados de 2017 – entende-se que essa evolução dos critérios é compatível com a própria evolução que o mercado sofreu desde então – é possível comparar, em termos globais, a Área A que acima se caracterizou com o mercado retalhista relevante designado por “Área C” (área competitiva) na análise de mercados de 2017.

220. A “Área C” era constituída por 466 freguesias (15,1% do total), e por 3,3 milhões de alojamentos (55,6% do total) (Tabela 30).

Tabela 30 – “Área C” (análise de 2017) – quotas de mercados, número de freguesias e alojamentos

Quotas				Freguesias	Alojamentos
MEO	NOS	Vodafone	NOWO	N.º	N.º
35,8%	43,3%	15,9%	5,0%	466	3 259 024

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

221. As quotas de mercados dos três principais operadores em atividade eram mais distintas (entre si) face às estimadas acima na Área A, sendo que a quota de mercado da MEO não apresenta grandes alterações (face à análise de 2017) enquanto as quotas de mercado (médias) da NOS e da Vodafone eram superiores e inferiores, respetivamente.
222. Essa mesma “Área C” era também sobretudo constituída por freguesias predominantemente urbanas (96,5% dos alojamentos), localizadas na Área Metropolitana de Lisboa (com 41,1% dos alojamentos), na Área Metropolitana do Porto (com 22,4% dos alojamentos), e no Centro (com 13,9% dos alojamentos) (Tabela 31).

Tabela 31 – Caracterização da “Área C” (análise de 2017)

	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
Área predominantemente urbana	397	85,2%	3 145 582	96,5%
. Norte	194	41,6%	1 031 245	31,6%
. Área Metropolitana do Porto	96	20,6%	728 865	22,4%
. Centro	63	13,5%	453 275	13,9%
. Área Metropolitana de Lisboa	87	18,7%	1 340 562	41,1%
. Alentejo	16	3,4%	108 193	3,3%
. Algarve	7	1,5%	110 192	3,4%
. Região Autónoma da Madeira	16	3,4%	81 754	2,5%
. Região Autónoma dos Açores	14	3,0%	20 361	0,6%
Área mediantemente urbana	53	11,4%	100 849	3,1%
Área predominantemente rural	16	3,4%	12 593	0,4%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

223. As restantes freguesias não integradas na Área A, constituirão as Áreas B.

2.3.9. Definição de mercados geográficos – Áreas B

224. As Áreas B são constituídas por 1007 freguesias predominantemente rurais (87,7% das freguesias e 75,9% dos alojamentos), e mediantemente urbanas (12,3% das freguesias e 24,1% dos alojamentos), localizadas maioritariamente no Centro (46,4% das freguesias e 51,8% dos alojamentos) e no Norte (33,6% das freguesias e 17,5% dos alojamentos) (Tabela 32).

Tabela 32 - Caracterização das Áreas B – 1.º semestre de 2022

	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
Centro	467	46,4%	355 709	51,8%
. Beiras e Serra da Estrela	158	15,7%	76 418	11,1%
. Viseu Dão Lafões	102	10,1%	76 037	11,1%
. Região de Coimbra	80	7,9%	69 455	10,1%
. Beira Baixa	53	5,3%	50 441	7,3%
. Médio Tejo	28	2,8%	28 708	4,2%
. Região de Leiria	22	2,2%	29 279	4,3%
. Oeste	13	1,3%	14 653	2,1%
. Região de Aveiro	11	1,1%	10 718	1,6%
Norte	338	33,6%	119 953	17,5%
. Terras de Trás-os-Montes	134	13,3%	35 425	5,2%
. Douro	73	7,2%	24 279	3,5%
. Alto Tâmega	62	6,2%	22 825	3,3%
. Alto Minho	25	2,5%	9 788	1,4%
. Tâmega e Sousa	21	2,1%	13 150	1,9%
. Ave	12	1,2%	6 158	0,9%
. Área Metropolitana do Porto	8	0,8%	6 897	1,0%
. Cávado	3	0,3%	1 431	0,2%
Alentejo	125	12,4%	91 797	13,4%
. Alentejo Central	41	4,1%	25 119	3,7%
. Baixo Alentejo	29	2,9%	24 411	3,6%
. Alto Alentejo	23	2,3%	13 830	2,0%
. Lezíria do Tejo	19	1,9%	16 166	2,4%
. Alentejo Litoral	13	1,3%	12 271	1,8%
Região Autónoma dos Açores	26	2,6%	77 015	11,2%
Algarve	24	2,4%	9 668	1,4%
Região Autónoma da Madeira	22	2,2%	18 768	2,7%
Área Metropolitana de Lisboa	5	0,5%	13 474	2,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos

Tendo em conta, como já referido anteriormente, que nos casos em que o número de redes é idêntico, mas a identidade dos operadores é diferente, as ARN devem considerar essas áreas como mercados geográficos diferentes¹⁵¹, as Áreas B a definir deverão ser distintas consoante o líder nessas áreas. Assim, apresenta-se na Tabela 33 a distribuição das freguesias que constituem as Áreas B por operador e a sua localização geográfica. Em resumo, identificaram-se 812 freguesias B onde a MEO é líder (Área B-MEO), 192 freguesias B onde a NOS é líder (Área B-NOS), 2 freguesias B onde a Vodafone é líder (Área B-Vodafone) e uma freguesia B onde a NOWO é líder (Área B-NOWO).

Tabela 33 – Áreas B por operador – 1.º semestre de 2022

	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
Área B – MEO	812	80,6%	613 662	89,4%
. Centro	411	40,8%	337 209	49,1%
. Norte	215	21,4%	84 060	12,2%
. Alentejo	120	11,9%	89 770	13,1%
. Algarve	25	2,5%	71 320	10,4%
. Região Autónoma dos Açores	23	2,3%	9 197	1,3%
. Região Autónoma da Madeira	14	1,4%	11 113	1,6%
. Área Metropolitana de Lisboa	4	0,4%	10 993	1,6%
Área B – NOS	192	19,1%	71 851	10,5%
. Centro	55	5,5%	17 975	2,6%
. Norte	121	12,0%	35 547	5,2%
. Alentejo	5	0,5%	2 027	0,3%
. Algarve	1	0,1%	5 695	0,8%
. Região Autónoma dos Açores	1	0,1%	471	0,1%
. Região Autónoma da Madeira	8	0,8%	7 655	1,1%
. Área Metropolitana de Lisboa	1	0,1%	2 481	0,4%
Área B – Vodafone	2	0,2%	346	0,1%
. Norte	2	0,2%	346	0,1%
Área B – NOWO	1	0,1%	525	0,1%
. Centro	1	0,1%	525	0,1%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

¹⁵¹ “Nota explicativa”, p. 20.

225. Na Área B-MEO, a MEO dispõe de uma quota média de 78,3%, na Área B-NOS a quota média do líder é de 61,5%, a Vodafone dispõe de uma quota média de 47,9% na Área B-Vodafone e a NOWO de uma quota média de 66,5% na Área B-NOWO (Tabela 34).

Tabela 34 – Quotas médias do líder nas Áreas B de cada operador

	Quotas				Freguesias N.º	Alojamentos N.º
	MEO	NOS	Vodafone	NOWO		
MEO	78,3%	17,9%	2,6%	1,3%	812	613 662
. >50%	78,7%	17,7%	2,5%	1,2%	796	604 223
NOS	35,9%	61,5%	2,6%	0,0%	192	71 851
. >50%	35,5%	62,6%	1,9%	0,0%	177	66 512
Vodafone	31,5%	20,5%	47,9%	0,0%	2	346
. >50%)	43,5%	4,3%	52,2%	0,0%	1	173
NOWO	18,1%	13,1%	2,4%	66,5%	1	525
. >50%	18,1%	13,1%	2,4%	66,5%	1	525

Unidade: %, 1 freguesia/alojamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

2.3.10. Definição de mercados geográficos – o impacto da eventual aquisição da NOWO pela Vodafone

226. Em 14.11.2022, a Vodafone notificou a AdC da aquisição do controlo exclusivo sobre a Cabonitel que controla a NOWO¹⁵², tendo, entretanto, a AdC iniciado uma investigação aprofundada à referida operação¹⁵³. Neste contexto, reformulou-se a análise acima apresentada tomando como hipótese a eventual aquisição da NOWO pela Vodafone¹⁵⁴. Para este efeito, somaram-se os acessos dos dois operadores e, no que respeita à cobertura, assumiu-se a hipótese da sobreposição perfeita¹⁵⁵ (i.e., em cada freguesia, considerou-se apenas a maior rede de cada prestador). Da análise efetuada, concluiu-se que a operação não tem impacto ao nível dos critérios definidos para a identificação das áreas A e B, exceto no que respeita ao facto imaterial de deixarem de existir áreas com

¹⁵² Disponível em https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/CCENT.aspx?Ref=Ccent_2022_55&isEnglish=False.

¹⁵³ Disponível em <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/adc-abre-investigacao-aprofundada-operacao-de-aquisicao-da-nowo-pela-vodafone>.

¹⁵⁴ Por uma questão de simplificação, a projetada operação de aquisição do controlo exclusivo da Cabonitel (empresa que controla a NOWO) pela Vodafone, será referida a partir de agora como a eventual aquisição da NOWO pela Vodafone.

¹⁵⁵ Esta opção é consistente com a expectativa que a cabalem de alojamentos por operadores independentes tende, em cada uma das freguesias consideradas, a iniciar-se pelas áreas economicamente mais rentáveis, resultando frequentemente em planos de desenvolvimento com vista a servirem os mesmos alojamentos.

quatro redes de alta velocidade em local fixo. No entanto, a aplicação dos critérios anteriormente definidos implica alterações na composição das Áreas A e B.

227. Na tabela seguinte (Tabela 35) apresenta-se, em síntese, a distribuição por operador das Áreas B. Apenas a Área B-Vodafone se altera, passando de 2 freguesias para 6.

Tabela 35 – Áreas B por operador na sequência da eventual aquisição da NOWO pela Vodafone

	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
MEO	812	80,4%	613 662	89,1%
. Norte	215	21,3%	84 060	12,2%
. Centro	411	40,7%	337 209	49,0%
. Área Metropolitana de Lisboa	4	0,4%	10 993	1,6%
. Alentejo	120	11,9%	89 770	13,0%
. Algarve	25	2,5%	71 320	10,4%
. Região Autónoma da Madeira	14	1,4%	11 113	1,6%
. Região Autónoma dos Açores	23	2,3%	9 197	1,3%
NOS	192	19,0%	71 851	10,4%
. Norte	121	12,0%	35 547	5,2%
. Centro	55	5,4%	17 975	2,6%
. Área Metropolitana de Lisboa	1	0,1%	2 481	0,4%
. Alentejo	5	0,5%	2 027	0,3%
. Algarve	1	0,1%	5 695	0,8%
. Região Autónoma da Madeira	8	0,8%	7 655	1,1%
. Região Autónoma dos Açores	1	0,1%	471	0,1%
Vodafone	6	0,6%	3 135	0,5%
. Norte	3	0,3%	1 094	0,2%
. Centro	1	0,1%	525	0,1%
. Alentejo	2	0,2%	1 516	0,2%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

228. No que respeita às quotas, a quota da Vodafone nessas áreas aumenta para 61,2% (Tabela 36).

Tabela 36 – Quotas médias do líder nas áreas B de cada operador na sequência da eventual aquisição da NOWO pela Vodafone

	Quotas			Freguesias N.º	Alojamentos N.º
	MEO	NOS	Vodafone		
MEO	78,3%	17,9%	3,9%	812	613 662
. >50%	78,7%	17,7%	3,6%	796	604 223
NOS	35,9%	61,5%	2,7%	192	71 851
. >50%	35,5%	62,6%	1,9%	177	66 512
Vodafone	23,6%	15,3%	61,2%	6	3 135
. >50%	23,5%	14,9%	61,6%	5	2 962

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

2.4. Mercados retalhistas de grande consumo de acesso em banda larga

229. Na sequência da análise efetuada considera-se que, em Portugal, existem os seguintes mercados retalhistas de acesso em banda larga:

- a) O mercado retalhista de grande consumo de acesso em banda larga, independentemente da tecnologia fixa de suporte, na Área A;
- b) O mercado retalhista de grande consumo de acesso em banda larga, independentemente da tecnologia fixa de suporte, nas Áreas B. De acordo com a presença dos operadores neste mercado, este segmenta-se em Área B-MEO, Área B-NOS, Área B-Vodafone e Área B-NOWO. Caso se concretize a aquisição da NOWO pela Vodafone, segmenta-se este mercado em Área B-MEO, Área B-NOS e Área B-Vodafone.

230. A ANACOM entende não ser expectável que os fatores considerados nesta análise se alterem a curto/médio prazo, até à realização da próxima definição de mercado e avaliação de PMS.

2.5. Análise concorrencial do(s) mercado(s) retalhistas de acesso em banda larga

231. Na sequência da identificação do mercado retalhista relevante, analisa-se no presente capítulo a eventual existência de poder de mercado e identificam-se as eventuais entidades com PMS¹⁵⁶.

2.5.1. Enquadramento regulamentar

232. A ARN, ao avaliar se duas ou mais empresas gozam de PMS num mercado, “*deve deliberar em conformidade com o direito da União Europeia e ter em conta as linhas de orientação PMS*”¹⁵⁷.

233. As Linhas de orientação distinguem entre PMS individual e PMS conjunto.

234. Apresentam-se de seguida os critérios constantes das Linhas de orientação sobre a avaliação de PMS individual.

235. De acordo com as Linhas de orientação, ao aferir o poder de mercado de uma empresa, é importante ter em consideração a **quota de mercado detida pela mesma e pelos seus concorrentes**. As quotas de mercado podem dar às ARN uma primeira indicação útil quanto à estrutura do mercado e à importância relativa dos vários operadores nele presentes¹⁵⁸.

236. A experiência sugere que quanto **mais elevada for a quota de mercado e quanto mais longo for o período durante o qual esta é mantida**, maior será a probabilidade de tal constituir um sinal preliminar importante da existência de PMS. De acordo com a jurisprudência, uma **quota de mercado muito elevada detida por uma empresa durante algum tempo – superior a 50 % – constitui, por si só, salvo em circunstâncias excecionais, prova da existência de uma posição dominante**¹⁵⁹. O facto de uma empresa com uma posição forte no mercado ter vindo a reduzir

¹⁵⁶ De acordo com o n.º 1 do Art. 78.º da Lei n.º 16/2022, de 16.08. “*considera-se que uma empresa tem poder de mercado significativo se, individualmente (...), gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e, em última análise, dos consumidores*”.

¹⁵⁷ Cf. n.º 2 do Art. da Lei n.º 16/2022, de 16.08.

¹⁵⁸ “Linhas de orientação”, §54.

¹⁵⁹ “Linhas de orientação”, §55.

- gradualmente a sua quota de mercado pode muito bem indicar que o mercado se está a tornar mais concorrencial, mas não exclui a possibilidade da existência de PMS¹⁶⁰.
237. Se a quota de mercado for elevada, mas inferior ao limiar de 50 %, as ARN devem basear-se noutras características estruturais fundamentais do mercado para avaliar o PMS. Devem efetuar uma avaliação estrutural exaustiva das características económicas do mercado relevante antes de tirarem quaisquer conclusões quanto à existência de PMS¹⁶¹.
238. A Comissão interpretará as quotas de mercado à luz das condições específicas e, especialmente, da dinâmica do mercado e do grau de diferenciação dos produtos¹⁶²:
- a) Uma flutuação significativa da quota de mercado ao longo do tempo pode indicar uma ausência de poder de mercado no mercado relevante¹⁶³;
 - b) A capacidade de um novo operador aumentar rapidamente a sua quota de mercado também pode refletir a maior competitividade do mercado relevante e indiciar que os obstáculos à entrada podem ser ultrapassados num prazo razoável¹⁶⁴.
239. Por outro lado, mesmo uma empresa com uma elevada quota de mercado pode não ser capaz de agir de forma significativamente independente face a clientes com suficiente poder de negociação¹⁶⁵.
240. Deverão também ser avaliadas as pressões exercidas pelos potenciais concorrentes a médio prazo¹⁶⁶.
241. A conclusão de que existe PMS depende de uma avaliação da facilidade da entrada no mercado. No sector das comunicações eletrónicas, os obstáculos à entrada são muitas vezes elevados devido, especialmente, à existência de obstáculos de cariz tecnológico, como a escassez de espectro, que pode limitar a quantidade de espectro disponível, ou à necessidade de grandes investimentos e de programação de capacidades a longo prazo para que a entrada no mercado relevante seja rendível¹⁶⁷.

¹⁶⁰ “Linhas de orientação”, §56.

¹⁶¹ “Linhas de orientação”, §57.

¹⁶² “Linhas de orientação”, §54.

¹⁶³ “Linhas de orientação”, §56.

¹⁶⁴ “Linhas de orientação”, §56.

¹⁶⁵ “Linhas de orientação”, §56.

¹⁶⁶ “Linhas de orientação”, §54.

¹⁶⁷ “Linhas de orientação”, §59.

242. As ARN devem, por isso, analisar cuidadosamente as economias de escala e de gama, os efeitos de rede, a importância do acesso a recursos escassos e os custos irrecuperáveis relacionados com a implantação da rede¹⁶⁸.
243. Levando em consideração as barreiras à entrada e à expansão identificadas, as ARN devem ter em conta a probabilidade de empresas que não se encontram num dado momento presentes no mercado do produto relevante poderem, a médio prazo, decidir entrar no mercado. As empresas que, perante um aumento de preços, estão em condições de alterar ou alargar a sua linha de produção/serviços e entrar no mercado deverão ser consideradas pelas ARN como potenciais participantes no mercado, mesmo que nesse momento não fabriquem o produto nem ofereçam o serviço relevante¹⁶⁹.
244. A entrada no mercado é mais provável quando os potenciais novos operadores já se encontram presentes em mercados vizinhos ou prestam serviços que sejam relevantes para fornecer ou contestar os serviços retalhistas relevantes. A capacidade de alcançar a escala de operações rendível mínima pode ser essencial para determinar se uma entrada é provável e sustentável¹⁷⁰.
245. Acresce que os grandes obstáculos à entrada poderão tornar-se menos relevantes em mercados caracterizados por constantes progressos tecnológicos, em particular, devido ao aparecimento de novas tecnologias que permitem aos novos operadores oferecerem serviços qualitativamente diferentes que podem desafiar o operador com PMS. Nos mercados das comunicações eletrónicas, poderão verificar-se pressões concorrenciais decorrentes de ameaças inovadoras de concorrentes potenciais que não se encontram presentes no mercado num dado momento¹⁷¹.
246. Além disso, devem também avaliar se o poder de mercado de um operador histórico pode ser pressionado (em termos de preços) por produtos ou serviços provenientes de fora do mercado relevante e dos mercados retalhistas subjacentes, como operadores OTT que operam com base no fornecimento de serviços de comunicações em linha. Uma vez que, atualmente, os fornecedores de OTT não prestam, eles mesmos, serviços de acesso, não exercem, em geral, uma pressão concorrencial sobre os mercados de acessos¹⁷².

¹⁶⁸ “Linhas de orientação”, §63.

¹⁶⁹ “Linhas de orientação”, §61.

¹⁷⁰ “Linhas de orientação”, §62.

¹⁷¹ “Linhas de orientação”, §60.

¹⁷² “Linhas de orientação”, §64.

247. Nas Linhas de orientação, a Comissão apresenta ainda uma lista não exaustiva de critérios relevantes para aferir o poder de mercado de uma empresa para agir, em larga medida, independentemente dos seus concorrentes, clientes e consumidores¹⁷³:

- obstáculos à entrada;
- obstáculos à expansão;
- dimensão absoluta e relativa da empresa;
- controlo da infraestrutura difícil de duplicar;
- superioridade ou vantagens tecnológicas e comerciais;
- baixo nível ou falta de contrapoder dos compradores;
- acesso facilitado ou privilegiado aos mercados de capitais/a recursos financeiros,
- diversificação de produtos/serviços (por exemplo, produtos ou serviços agrupados);
- economias de escala;
- economias de gama;
- efeitos de rede diretos e indiretos;
- integração vertical;
- rede de vendas e de distribuição altamente desenvolvida;
- celebração de acordos de acesso sustentáveis a longo prazo;
- estabelecimento de relações contratuais com outros operadores do mercado que podem levar ao encerramento do mercado;
- ausência de concorrência potencial.

¹⁷³ “Linhas de orientação”, §58.

248. Se considerados em separado, os critérios anteriores podem não ser necessariamente determinantes para concluir que existe um PMS. Tal conclusão deve ser baseada numa combinação de fatores.

249. As linhas de orientação apresentam também critérios associados à avaliação de PMS conjunto¹⁷⁴.

2.5.2. Avaliação de PMS individual

250. Tendo em conta o enquadramento regulamentar acima apresentado, e atendendo às características do mercado em análise, considera-se que os critérios específicos a utilizar na avaliação de PMS individual deverão ser:

- a) Quotas de mercado;
- b) Barreiras à entrada e à expansão¹⁷⁵, nomeadamente economias de escala e de gama;
- c) Controlo da infraestrutura difícil de duplicar;
- d) Concorrência potencial;
- e) Contrapoder negocial.

251. Apresenta-se de seguida a avaliação de PMS no mercado retalhista de acesso em banda larga em local fixo nas Áreas A e B.

2.5.2.1. Avaliação de PMS individual na Área A

252. Como se viu acima, a Área A é uma área predominantemente urbana onde, em média, nenhum dos principais operadores presentes no mercado dispõe de quotas superiores a 40% (Tabela 37). Como resulta dos valores apresentados, esta situação não seria alterada pela eventual aquisição da NOWO pela Vodafone.

¹⁷⁴ “Linhas de orientação”, §65-92.

¹⁷⁵ Como refere a Comissão, os “tipos mais importantes de obstáculos à entrada são os custos irrecuperáveis e as economias de escala. Estes obstáculos são especialmente relevantes para o setor das comunicações eletrónicas tendo em conta a necessidade de grandes investimentos para a criação, por exemplo, de uma rede eficiente de comunicações eletrónicas para a oferta de serviços de acesso e a probabilidade de se recuperar muito pouco desse investimento se um novo operador decidir sair do mercado”.

Tabela 37 – Quotas de acessos na Área A

	2019	2020	2021	2022 1.º semestre
MEO	38,5%	38,5%	39,5%	39,5%
NOS	35,3%	34,6%	35,1%	34,9%
Vodafone	22,5%	23,5%	22,0%	22,4%
NOWO	3,7%	3,5%	3,3%	3,2%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

253. Em 1174 freguesias, o líder de mercado dispunha no final do 1.º semestre de 2022 de uma quota de mercado superior a 50% (Tabela 38). Com a eventual aquisição da NOWO pela Vodafone, este número aumentaria para 1199.

Tabela 38 – Distribuição do número de freguesias e alojamentos da Área A por escalão de quota de mercado do líder – 1.º semestre de 2022

Quota do líder	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
<40%	299	14%	1 270 463	24%
[40% ; 50%[	612	29%	2 097 245	40%
[50% ; 60%[	452	22%	839 491	16%
[60% ; 70%[	291	14%	562 053	11%
[70% ; 80%[	210	10%	326 821	6%
[80% ; 90%[	115	6%	121 701	2%
>=90%	106	5%	66 497	1%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

Estas quotas de mercado são resultado do investimento em infraestrutura própria (e em menor medida dos acordos recíprocos de partilha e das ofertas de operadores exclusivamente grossistas), possibilitado em grande medida pelo acesso (regulado) à rede de condutas e de postes da MEO, o que resultou na elevada cobertura das redes de cabo e de fibra. Regista-se que, no cálculo destas quotas de mercado, numa abordagem *greenfield* modificada, não se incluiu os acessos suportados em ADSL, pelo que estes foram atribuídos à MEO (e consequentemente subtraídos aos restantes operadores), sendo que, de qualquer forma, estes têm atualmente um efeito pouco relevante.

254. Como se explicará de forma mais detalhada no capítulo seguinte, as infraestruturas físicas acima mencionadas, concretamente as condutas e postes da MEO, constituem infraestruturas difíceis de duplicar e a sua construção e operação está na origem de economias de escala e de gama que constituem barreiras à entrada e à expansão. A regulação do acesso a estas infraestruturas é essencial para a manutenção e o desenvolvimento da concorrência na Área A.
255. A existência das mencionadas infraestruturas é um obstáculo ao desenvolvimento da concorrência a médio prazo, na ausência de regulação. De qualquer forma, tendo em conta a economia do negócio, a eventual entrada de novos concorrentes neste mercado ocorrerá expectavelmente nas áreas urbanas e mais densamente povoadas que são exatamente aquelas que constituem a esmagadora maioria das freguesias que constituem a Área A.
256. Por outro lado, a implantação de redes exploradas como redes abertas no âmbito dos anteriormente mencionados futuros concursos públicos para efeitos da instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de muito alta velocidade em áreas geográficas não cobertas (ver Despacho n.º 10987/2021, de 10.11.2021, do Secretário de Estado para a Transição Digital, do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações e da Secretária de Estado da Valorização do Interior), não afetarão de forma significativa a Área A e, nas freguesias em que tal venha eventualmente a ocorrer, reforçarão a concorrência na mesma. O impacto destes futuros concursos será analisado em maior detalhe na secção seguinte.
257. Quanto ao contrapoder dos clientes, na área A os consumidores dispõem, na esmagadora maioria das freguesias (mais de 97%), de três redes alternativas ou de duas redes com coberturas superiores a 90%. Nas restantes, a quota do líder é inferior a 40% ou encontra-se entre 40% e 50% e está em queda. Estes factos permitem concluir que, potencialmente, os clientes podem efetivamente mudar de prestador. Algum poder de negociação que advém desta possibilidade (designadamente quando terminadas eventuais fidelizações a que os clientes estivessem sujeitos), reduz o eventual poder de mercado dos operadores presentes nessa área.
258. Em conclusão, quer à luz da situação atual, quer numa análise prospetiva, e mantendo-se a regulação das infraestruturas físicas da MEO (condutas e postes), considera-se não existirem indícios de PMS na Área A. Mesmo naquelas freguesias da Área A em que as

quotas dos líderes são superiores a 50%, a eventual entrada de novos concorrentes (atenta a existência de redes alternativas já presentes nessas áreas) e o potencial poder negocial dos clientes reduz o poder de mercado dos operadores.

2.5.2.2. Avaliação de PMS individual nas Áreas B

259. As Áreas B são constituídas sobretudo por freguesias predominantemente rurais (87,7% das freguesias e 75,9% dos alojamentos), e mediantemente urbanas (12,3% das freguesias e 24,1% dos alojamentos), localizadas maioritariamente no Centro (46,4% das freguesias e 51,8% dos alojamentos), e no Norte (33,6% das freguesias e 17,5% dos alojamentos).

Quotas de mercado

260. Como se pode verificar pela informação constante da Tabela 39, nas áreas B onde cada um dos operadores lidera, a MEO dispõe de uma quota média de 78,3% (Área B-MEO), a quota da NOS é de 61,5% (Área B-NOS), a Vodafone dispõe de uma quota média de 47,9% (Área B-Vodafone) e a NOWO de uma quota média de 66,5% (Área B-NOWO). A eventual aquisição da NOWO pela Vodafone implicaria que a quota da Vodafone na Área B-Vodafone ultrapassasse os 50,0%.

Tabela 39 – Quotas de acessos nas Áreas B

	2019	2020	2021	2022 1.º semestre
Área B - MEO				
MEO	74,2%	74,6%	77,9%	78,3%
NOS	17,5%	17,7%	18,0%	17,9%
Vodafone	6,9%	6,3%	2,8%	2,6%
NOWO	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%
Área B - NOS				
MEO	39,5%	35,3%	36,0%	35,9%
NOS	53,0%	57,8%	61,3%	61,5%
Vodafone	7,4%	6,8%	2,6%	2,6%
NOWO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Área B - Vodafone				
MEO	32,1%	24,7%	33,8%	31,5%
NOS	14,8%	19,4%	21,6%	20,5%
Vodafone	53,1%	55,9%	44,6%	47,9%
NOWO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Área B - NOWO				
MEO	20,6%	17,4%	17,4%	18,1%
NOS	8,0%	11,2%	13,7%	13,1%
Vodafone	5,6%	4,5%	2,4%	2,4%
NOWO	65,8%	66,9%	66,6%	66,5%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

261. Recorda-se que, numa abordagem *greenfield* modificada, não se incluíram os acessos suportados em ADSL, pelo que estes foram atribuídos à MEO (e consequentemente subtraídos aos restantes operadores), todos os acessos suportados em ADSL. De qualquer forma, o ADSL tem atualmente um efeito pouco relevante.
262. Em 17 freguesias, o líder de mercado dispunha no final do 1.º semestre de 2022 de uma quota de mercado entre 40,0% e 50,0% (Tabela 40). Com a eventual aquisição da NOWO pela Vodafone, o número de freguesias naquele intervalo não se alteraria.

Tabela 40 – Distribuição do número de freguesias e alojamentos das Áreas B por escalão de quota de mercado do líder – 1.º semestre de 2022

Quota do líder	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
<40%	0	0%	0	0%
[40% ; 50%[	17	2%	8 175	1%
[50% ; 60%[	166	16%	82 651	12%
[60% ; 70%[	160	16%	104 949	15%
[70% ; 80%[	209	21%	153 454	22%
[80% ; 90%[	302	30%	241 397	35%
>=90%	153	15%	95 758	14%
Total	1 007	100%	686 384	100%

Unidade: %, 1 freguesia/alojamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

263. De acordo com a jurisprudência, uma quota de mercado muito elevada detida por uma empresa durante algum tempo – superior a 50 % – constitui, por si só, salvo em circunstâncias excepcionais, prova da existência de uma posição dominante. Por outro lado, quanto mais elevada for a quota de mercado e quanto mais longo for o período durante o qual esta é mantida, maior será a probabilidade de tal constituir um sinal preliminar importante da existência de PMS. Desta forma, tendo em conta o nível da quota de MEO e da NOS e a sua estabilidade, considera-se que existem indícios de PMS nas áreas B-MEO, B-NOS, B-Vodafone e B-NOWO.
264. Examinar-se-ão os restantes critérios antes de tirarem quaisquer conclusões quanto à existência de PMS.

Barreiras à entrada e à expansão

265. Como se referiu anteriormente, e como se explicará de forma mais detalhada no capítulo seguinte, as condutas e postes da MEO constituem infraestruturas difíceis de duplicar e a sua construção e operação está na origem de economias de escala e de gama que constituem, na ausência de regulação, barreiras à entrada e à expansão. A existência das mencionadas infraestruturas é um obstáculo ao desenvolvimento da concorrência a médio prazo, na ausência de regulação. De qualquer forma, apesar da regulação das referidas infraestruturas, a concorrência não se tem desenvolvido com o dinamismo que

se tem verificado nas Áreas A. Tal resultará da tipologia urbana destas áreas e de outras características sociodemográficas e geográficas.

Concorrência potencial

266. Considera-se que poderá existir concorrência potencial resultante dos planos de expansão dos operadores que se encontram atualmente nestes mercados e de outros que poderão decidir entrar no mercado no período que dista até à próxima análise de mercado.
267. Concretamente, no horizonte de tempo até à próxima análise de mercado, existirá concorrência potencial associada à implantação de redes exploradas como redes abertas no âmbito dos anteriormente mencionados futuros concursos públicos para efeitos da instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de muito alta velocidade em áreas geográficas não cobertas (ver Despacho n.º 10987/2021, de 10.11.2021, do Secretário de Estado para a Transição Digital, do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações e da Secretária de Estado da Valorização do Interior). Esta matéria foi abordada em maior detalhe na secção 1.4.5. Tendo em conta que as “áreas brancas” são aquelas em que não existe nenhuma rede com mais 10% de cobertura, mesmo que as quotas dos operadores líderes sejam muito elevadas na realidade estão em causa muito poucos alojamentos, pelo que a implantação de uma rede aberta resultará potencialmente num significativo acréscimo de concorrência.
268. De referir que os planos de expansão dos operadores instalados foram levados em conta não só no âmbito dos trabalhos preparatórios destes concursos, mas também no contexto da presente análise. Estes planos de expansão foram analisados exatamente nos mesmos termos em que estes foram tratados no contexto dos referidos concursos. Foram igualmente sujeitos ao mesmo tipo de critérios para efeitos da identificação de concorrência potencial.
269. Existirá igualmente concorrência potencial em 3 freguesias onde a posição do líder está associada a ofertas suportadas em redes móveis em local fixo e onde os concorrentes dispõem, na esmagadora maioria dos casos, de clientes suportados no mesmo tipo de redes¹⁷⁶. Como descrito no ponto 2.2.5, a substituíbilidade entre acessos em banda larga

¹⁷⁶ De referir que existem atualmente obrigações de acesso à rede móvel impostas à MEO, NOS e Vodafone, por via dos Direitos de Utilização de Frequências atribuídos, designadamente, na sequência do Leilão objeto do

fixa e acessos suportados em redes móveis num local fixo é assimétrica, pelo que se considerou que existe concorrência potencial gerada por este tipo de redes apenas nas freguesias das Áreas B com as características acima descritas. Adicionalmente, em 4 freguesias onde os operadores alternativos conseguiram ultrapassar as barreiras à entrada e à expansão, instalar redes de nova geração e atingir quotas de mercado elevadas, também se considerou que existe concorrência potencial¹⁷⁷.

270. Adicionalmente, na sequência dos, bem como da ponderação dos argumentos apresentados nessa sede pela empresa NOS, a ANACOM considerou que as barreiras à entrada e à expansão associadas ao acesso às infraestruturas físicas da MEO, anteriormente mencionadas nos n.ºs 254, 258 e 265 (e que constavam já do SPD), foram ultrapassadas nas Áreas B-NOS e B-NOWO. De facto, e como resulta também da informação apresentada no Capítulo 3, nos distritos, concelhos e freguesias onde se integram estas áreas, os operadores líderes de mercado desenvolveram as suas redes de TV por cabo recorrendo de forma expressiva a infraestruturas físicas da MEO, que são aliás maioritárias nas freguesias em causa. Desta forma, considera-se que, tal como ocorreu no caso dos operadores mencionados, outros operadores conseguirão ultrapassar as barreiras existentes e entrar nos mercados geográficos em análise, existindo desta forma concorrência potencial credível e suficiente para concluir ser implausível existir Poder de Mercado Significativo por parte destas empresas.¹⁷⁸

271. Sem prejuízo, mesmo que tal não se verificasse e se continuasse a considerar que estas empresas detinham Poder de Mercado Significativo, a ANACOM, no exercício da sua atividade, está adstrita ao disposto no artigo 6.º da LCE, que obriga esta Autoridade, em todas as decisões e medidas adotadas, a observar o princípio da proporcionalidade. Ora, considera-se que a imposição de obrigações neste caso, nomeadamente de acesso

Regulamento n.º 987-A/2020 (<https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1567663>), e também à Dense Air, resultantes da decisão da ANACOM de “Alteração do direito de utilização de frequências detido pela DENSE AIR Portugal e Utilização futura da faixa de frequência do 3,4-3,8 GHz”, de 23 de dezembro de 2019, que se concretizou com a decisão de 4 de novembro de 2020 (<https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1506001>), que decidiu alterar o respetivo DUF, para nele refletir condições equivalentes, não discriminatórias e proporcionais às determinadas no Regulamento n.º 987-A/2020, para os demais detentores de espectro na faixa dos 3,4-3,8 GHz. Posto isto, os operadores acima referidos estão obrigados a permitir o acesso às suas redes em condições não discriminatórias, em todas essas faixas, nos termos presentes no artigo 45.º do Regulamento n.º 987-A/2020.

¹⁷⁷ “Linhas de orientação”, §56.

¹⁷⁸ Na Área B-MEO não existe evidência de entrada no mercado por parte de outros operadores com impacto relevante a nível da concorrência efetiva ou potencial, como resulta das secções 2.3, 2.5.2, 4.3 e 4.4.1 do SPD, e ao contrário do que a Altice refere na sua pronúncia no âmbito dos procedimentos de audiência aos interessados e da consulta pública (ver p.ex. n.º 22 do Relatório dos procedimentos de audiência aos interessados e consulta pública).

grossista às redes de cabo dos operadores NOS e NOWO, mesmo que fossem tecnologicamente viáveis, não seriam proporcionais¹⁷⁹.

272. Caso se considerem como potencialmente concorrenciais, numa análise prospetiva, as freguesias em que a cobertura das redes exploradas como redes abertas atingirá expectavelmente um valor superior a 60,0%¹⁸⁰ e as situações descritas nos parágrafos anteriores, verifica-se que o número de freguesias integradas em Áreas B se reduz em 599 (Tabela 41). Trata-se de áreas predominantemente rurais (94,2% do total) e situadas no Centro, Norte e Alentejo (90,7% do total).

¹⁷⁹ Ver a este propósito a justificação apresentada na secção 4.5.6. do sentido provável de decisão, que se dá por reproduzida.

¹⁸⁰ Na fase de definição de mercado geográfico considerou-se que a presença de uma rede implicava uma cobertura superior a 15%. Trata-se de redes já implantadas que, por efeito de substituíbilidade do lado da oferta, poderão constituir-se como uma restrição concorrencial importante em relação às áreas vizinhas.

No entanto, as freguesias onde se integram as “áreas brancas” são áreas onde a presença de redes de alta velocidade é residual, as barreiras ao investimento e à implantação de redes são elevadas existindo ainda alguma incerteza quanto aos investimentos a realizar e aos seus efeitos concorrenciais. Por estas razões, entendeu-se definir um limiar mais elevado de cobertura que garantisse que um hipotético operador implantado apenas em áreas da freguesia em que o operador grossista não se encontrará presente, não possa dispor de uma quota superior a 40,0% (limiar a partir do qual poderia deter PMS).

Esta situação deverá ser objeto de reanálise em futuras análises de mercado, após a conclusão dos concursos das áreas brancas e a implantação das redes em causa.

Tabela 41 – Caracterização das Áreas B sujeitas a concorrência potencial – 1.º semestre de 2022

	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
Área predominantemente rural	564	94,2%	262 135	88,5%
. Norte	285	47,6%	94 919	32,1%
. Centro	155	25,9%	73 548	24,8%
. Alentejo	103	17,2%	69 598	23,5%
. Algarve	12	2,0%	18 892	6,4%
. Região Autónoma da Madeira	4	0,7%	2 474	0,8%
. Região Autónoma dos Açores	4	0,7%	1 507	0,5%
. Área Metropolitana de Lisboa	1	0,2%	1 197	0,4%
Área mediamente urbana	35	5,8%	33 913	11,5%
. Norte	22	3,7%	7 681	2,6%
. Centro	4	0,7%	2 494	0,8%
. Alentejo	2	0,3%	4 495	1,5%
. Algarve	2	0,3%	11 581	3,9%
. Área Metropolitana de Lisboa	4	0,7%	5 181	1,8%
. Região Autónoma da Madeira	1	0,2%	2 481	0,8%
Total	599	100,0%	296 048	100,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

273. Estas freguesias potencialmente concorrenciais distribuem-se entre a MEO (67,6%), a NOS (31,9%), a Vodafone (0,3%) e a NOWO (0,2%) (Tabela 42).

Tabela 42 – Áreas B sujeitas a concorrência potencial por prestador e tipologia urbana – 1.º semestre de 2022

	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
Área B – MEO	405	67,6%	224 235	75,7%
. Área mediantemente urbana	20	3,3%	16 722	5,6%
. Área predominantemente rural	385	64,3%	207 513	70,1%
Área B – NOS	191	31,9%	70 942	24,0%
. Área mediantemente urbana	14	2,3%	16 666	5,6%
. Área predominantemente rural	177	29,5%	54 276	18,3%
Área B – Vodafone	2	0,3%	346	0,1%
. Área predominantemente rural	2	0,3%	346	0,1%
Área B – NOWO	1	0,2%	525	0,2%
. Área predominantemente rural	1	0,2%	525	0,2%
Total	599	100,0%	296 048	100,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

274. A eventual aquisição da NOWO pela Vodafone elevaria o número de freguesias potencialmente expostas a concorrência a 602 (Tabela 43), aumentando para 6 o número de freguesias da Área B-Vodafone (Tabela 44).

Tabela 43 – Áreas B sujeita a concorrência potencial após a eventual aquisição da NOWO pela Vodafone – 1.º semestre de 2022

	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
Área predominantemente rural	566	94,0%	263 651	88,4%
. Norte	285	47,3%	94 919	31,8%
. Centro	155	25,7%	73 548	24,7%
. Alentejo	105	17,4%	71 114	23,8%
. Algarve	12	2,0%	18 892	6,3%
. Região Autónoma da Madeira	4	0,7%	2 474	0,8%
. Região Autónoma dos Açores	4	0,7%	1 507	0,5%
. Área Metropolitana de Lisboa	1	0,2%	1 197	0,4%
Área mediantemente urbana	36	6,0%	34 661	11,6%
. Norte	23	3,8%	8 429	2,8%
. Centro	4	0,7%	2 494	0,8%
. Alentejo	2	0,3%	4 495	1,5%
. Algarve	2	0,3%	11 581	3,9%
. Região Autónoma da Madeira	4	0,7%	5 181	1,7%
. Área Metropolitana de Lisboa	1	0,2%	2 481	0,8%
Total	602	100,0%	298 312	100,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

Tabela 44 – Áreas B sujeitas a concorrência potencial por prestador após a eventual aquisição da NOWO pela Vodafone por operador – 1.º semestre de 2022

	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
Área B - MEO	405	67,3%	224 235	75,2%
. Área mediamente urbana	20	3,3%	16 722	5,6%
. Área predominantemente rural	385	64,0%	207 513	69,6%
Área B - NOS	191	31,7%	70 942	23,8%
. Área mediamente urbana	14	2,3%	16 666	5,6%
. Área predominantemente rural	177	29,4%	54 276	18,2%
Área B - Vodafone	6	1,0%	3 135	1,1%
. Área mediamente urbana	2	0,3%	1 273	0,4%
. Área predominantemente rural	4	0,7%	1 862	0,6%
Total	602	100,0%	298 312	100,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

275. Outra fonte de concorrência serão novos operadores que possam vir a entrar no mercado nos próximos anos. Considera-se que, durante o período que decorrerá até à próxima análise de mercado, eventuais entradas ocorrerão sobretudo em zonas predominantemente urbanas ou outras integradas na Área A, atentas as variáveis associadas a um *business case* favorável, pelo que não afetarão as conclusões que decorrem da análise efetuada.
276. Caso se excluam as freguesias sujeitas a concorrência potencial das áreas B, as conclusões sobre o nível e a oscilação das quotas de mercado e a existência de barreiras à entrada e à expansão, anteriormente apresentadas, não se alteram.

Contrapoder dos clientes

277. Quanto ao contrapoder dos clientes, nas áreas B não existe concorrência ao nível das infraestruturas tão desenvolvida como na Área A e, como tal, o poder de negociação dos clientes será relativamente reduzido.

Conclusão

278. Em conclusão, quer à luz da situação atual, quer numa análise prospetiva, e mantendo-se a regulação das infraestruturas físicas da MEO (condutas e postes), tendo em conta, por um lado, o nível das quotas de mercado, a sua estabilidade ao longo do tempo, a existência de barreiras à entrada e à expansão e infraestruturas não replicáveis, a ausência de contrapoder dos clientes e, por outro lado, a existência de concorrência potencial em determinadas freguesias, a MEO dispõe de PMS em 407 freguesias da Área B-MEO (Tabela 45). Em Anexo IV apresenta-se a listagem das freguesias em causa.

Tabela 45 - Caracterização da Área B-MEO, onde a MEO dispõem de PMS

	Quotas				Freguesias		Alojamentos	
	MEO	NOS	Vodafone	NOWO	N.º	%	N.º	%
MEO	79,4%	16,6%	2,5%	1,4%	407	97,8%	389 427	96,6%
. Área mediantemente urbana	78,6%	16,5%	2,4%	2,5%	89	21,4%	131 311	32,6%
. Área predominantemente rural	80,0%	16,7%	2,6%	0,7%	318	76,4%	258 116	64,0%
Total	79,4%	16,6%	2,5%	1,4%	407	100,0%	389 427	100,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

279. Da mesma forma, caso a aquisição da NOWO pela Vodafone se venha a concretizar nos termos em que a operação foi notificada, e mantendo-se a regulação das infraestruturas físicas da MEO (condutas e postes), tendo em conta, por um lado, o nível das quotas de mercado de PMS, a sua estabilidade ao longo do tempo, a existência de barreiras à entrada e à expansão e infraestruturas não replicáveis, a ausência de contrapoder dos clientes e, por outro lado, a existência de concorrência potencial em determinadas freguesias, a MEO dispõe de PMS nas mesmas 407 freguesias da Área B-MEO.

2.5.3. Avaliação de PMS conjunto

280. Tendo-se concluído que existe concorrência efetiva nas Áreas A, por um lado, e que existe PMS individual na Área B-MEO, independentemente de se concretizar a aquisição da NOWO pela Vodafone ou não, não existirá PMS conjunto.

3. MERCADO GROSSISTA DE ACESSO A INFRAESTRUTURAS FÍSICAS

281. Nos capítulos anteriores, concluiu-se que, de acordo com a abordagem *greenfield* modificada, na ausência de regulação *ex ante* o mercado retalhista do acesso em banda larga fixa não seria prospetivamente concorrencial, devendo agora definir-se e analisar-se os mercados grossistas correspondentes suscetíveis de regulação *ex ante*.
282. De acordo a Recomendação, ao definirem os mercados grossistas relevantes suscetíveis de regulação *ex ante* as autoridades reguladoras nacionais devem começar por analisar o mercado que se encontra mais a montante do mercado retalhista em que foram identificados problemas de concorrência¹⁸¹.
283. A infraestrutura física ou de engenharia civil constitui o mercado mais a montante de todos os mercados de redes de comunicações eletrónicas, já que, na maioria dos casos, as redes fixas e móveis implicam o recurso a condutas e postes para neles se instalarem e/ou alojarem os respetivos equipamentos ou cabos, sejam eles de cobre, de fibra ótica ou de cabo coaxial¹⁸², o que facilita significativamente a implantação de redes de capacidade muito elevada (VHCN – *Very High Capacity Networks*) e incentiva o desenvolvimento de uma concorrência baseada nas infraestruturas, em benefício dos utilizadores¹⁸³.
284. Desta forma, analisa-se neste capítulo o mercado grossista de acesso às infraestruturas físicas.

3.1. Enquadramento histórico

285. A grande maioria das infraestruturas subterrâneas (e.g. condutas, câmaras de visita – CV) existentes em Portugal, de grande capilaridade na rede de acesso (especialmente nas zonas urbanas), era e ainda é detida e/ou gerida pelo operador histórico, a então PT Comunicações, S.A. (PTC, agora e doravante MEO), uma empresa verticalmente integrada.
286. Os operadores alternativos encontravam-se dependentes das infraestruturas físicas da MEO para desenvolverem as suas redes, visto que a replicação do investimento em

¹⁸¹ “Recomendação”, §25.

¹⁸² “Recomendação”, §26.

¹⁸³ “Nota explicativa”, p. 62.

- condutas em determinadas zonas geográficas¹⁸⁴ não era economicamente eficiente. Releva-se que, segundo a Comissão, os custos associados às infraestruturas de engenharia civil (e.g. escavação, construção de valas, instalação de condutas e de CV) podem representar cerca de 80% das despesas totais dos operadores com a implementação de Redes de Nova Geração – RNG¹⁸⁵ (na prática, redes de fibra ótica até casa – FTTH e redes de distribuição de televisão por cabo – HFC).
287. Até julho de 2006, data da entrada em vigor da Oferta de Referência de Acesso a Condutas (ORAC)¹⁸⁶ do operador histórico e à data empresa concessionária do serviço universal de telecomunicações, o acesso dos operadores alternativos às condutas e infraestrutura associada da MEO decorria de eventuais acordos comerciais celebrados entre a MEO e os operadores alternativos (e.g. Cabovisão).
288. No entanto, o operador histórico não tinha incentivo para disponibilizar aos outros operadores (com os quais concorria no retalho) o acesso grossista a este tipo de infraestruturas de engenharia civil. Neste contexto, as situações de litígio¹⁸⁷ entre a MEO e os operadores alternativos (e.g. Novis, TVTel, Cabovisão e Colt) eram frequentes, complexas, de resolução demorada e consumidoras de recursos da ANACOM e dos próprios intervenientes.
289. Para além disso, é reconhecido que a duplicação da rede de infraestruturas subterrâneas (condutas) pode ser economicamente ineficiente e ter um impacto negativo sobre o meio ambiente, gerando vários inconvenientes para os cidadãos (por exemplo, resultantes do impacto da realização sistemática de trabalhos de engenharia civil na via pública e na circulação viária).
290. Desta forma, foi necessário alterar o enquadramento regulamentar com o objetivo de reduzir as despesas de investimento a suportar por cada operador alternativo,

¹⁸⁴ Em especial, nas zonas rurais e periféricas, onde a mais baixa densidade populacional e o maior comprimento do lacete dificultam um retorno do investimento realizado pelos operadores alternativos, tornava-se muito difícil promover a inclusão e a criação de condições de sã concorrência no mercado. Isto sem prejuízo de nas zonas rurais existir maior traçado aéreo e de supervenientemente terem existido iniciativas do Estado para a subsidiação de implementação de redes de muito alto débito.

¹⁸⁵ Vide Nota explanatória relativa à Recomendação da Comissão de 2010 sobre o acesso regulado a Redes de Nova Geração.

¹⁸⁶ A versão mais recente da ORAC (v11) encontra-se disponível em: <http://ptwholesale.pt/pt/Documents/ORAC.zip>.

¹⁸⁷ Em particular, relacionadas com a utilização de infraestruturas da concessionária, referindo-se a restrições na cedência de infraestruturas, nomeadamente, subcondutas, condutas e câmaras de visita e a existência de condições discriminatórias e preços excessivos.

ressarcindo o operador histórico de investimentos efetuados, e, em paralelo, promover a transparência no acesso a condutas e infraestrutura associada.

291. A obrigação de disponibilização, por acordo, por parte da concessionária da rede pública de telecomunicações, do acesso a condutas, postes e outras instalações e locais de que seja proprietária ou cuja gestão lhe incumba, foi prevista nos termos do n.º 1 do artigo 26.º, da anterior Lei das Comunicações Eletrónicas – Lei n.º 5/2004, de 10.02¹⁸⁸. O n.º 4 do referido artigo estabeleceu ainda a obrigação de a então concessionária (à data, a PT Comunicações, S.A. – agora e doravante MEO) disponibilizar uma oferta de acesso às condutas, da qual deveriam constar as condições de acesso e utilização, nos termos a definir pela ANACOM. Este artigo 26.º da Lei n.º 5/2004 veio posteriormente a ser revogado, passando a obrigação de acesso a condutas da MEO, desde 2009, a ser imposta pela ANACOM no âmbito da regulação de Poder de Mercado Significativo (PMS) na sequência de análises realizadas:

- Em 2009, ao mercado grossista 4 previsto na recomendação da Comissão de dezembro de 2007 sobre mercados relevantes de redes e serviços de comunicações eletrónicas suscetíveis de regulação *ex ante*.
- Em 2017, ao mercado grossista 3a previsto na recomendação da Comissão, de outubro de 2014, sobre mercados relevantes de redes e serviços de comunicações eletrónicas suscetíveis de regulação *ex ante*.

292. Em 2009, paralelamente à análise do então mercado 4/2007 publicada pela ANACOM em janeiro de 2009, a Lei Portuguesa através do Decreto-Lei n.º 68/2005, de 15.03¹⁸⁹, estabeleceu especificamente o regime jurídico de construção, gestão e acesso (reconhecendo em especial a relevância do acesso às condutas), visando as infraestruturas instaladas no domínio público do Estado para alojamento de redes de comunicações.

293. Este Decreto-Lei veio subsequentemente a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21.05 (doravante Dec.-Lei n.º 123/2009)¹⁹⁰, que estabeleceu o regime simétrico de acesso às infraestruturas aptas detidas ou geridas por várias entidades, entre outras, por operadores de redes de comunicações eletrónicas (que não apenas o operador com PMS), por concessionários que atuam na área das infraestruturas rodoviárias (e.g.

¹⁸⁸ Disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/5/2004/p/cons/20170731/pt/html>.

¹⁸⁹ Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/68/2005/03/15/p/dre/pt/html>.

¹⁹⁰ Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/123/2009/05/21/p/dre/pt/html>.

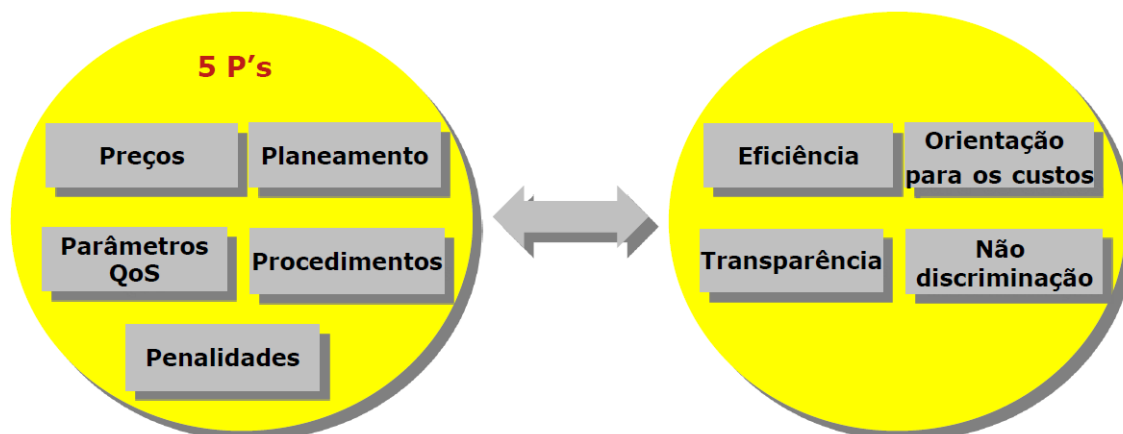
- Infraestruturas de Portugal – IP) e de distribuição de energia elétrica (e.g. EDP) e também pelas autarquias locais.
294. Neste contexto, a ANACOM após consulta às entidades interessadas, fixou, em decisão de 17.07.2004¹⁹¹, os princípios e condições gerais a que devem obedecer o acesso e a utilização de condutas e infraestrutura associada da então concessionária, bem como elementos mínimos a constar de uma oferta de referência de acesso a condutas (ORAC). Nessa decisão, determinou-se também que a MEO deveria submeter à ANACOM, para verificação da conformidade com os elementos mínimos determinados, no prazo de 90 dias, uma ORAC, a qual deveria respeitar os princípios da transparência, não discriminação e orientação para os custos.
295. A primeira versão da ORAC disponibilizada pela MEO à ANACOM, em dezembro de 2004, apresentou preços excessivamente elevados dos serviços grossistas nela previstos, sendo que o modelo de acesso às condutas preconizado pela MEO previa a realização por esta empresa de praticamente todos os serviços grossistas associados com o acesso às condutas.
296. Na prática, segundo esse modelo, os cabos das redes dos operadores alternativos podiam ocupar as condutas da MEO, mas sujeitando-se a um modelo que efetivamente não previa o acesso propriamente dito pelos colaboradores dos beneficiários da ORAC (ou de subcontratados ao seu serviço) às condutas da MEO. Este “modelo de acesso” às condutas preconizado pela MEO não foi merecedor da concordância da ANACOM, que entendeu que os operadores alternativos poderiam aceder eles próprios às condutas da MEO, desde que devidamente credenciados, para instalarem as suas redes, resultando daí preços grossistas substancialmente inferiores.
297. A eficácia da decisão da ANACOM de 17.07.2004 foi, entretanto, suspensa, devido a ações judiciais interpostas essencialmente pela MEO relativas à obrigação que lhe foi imposta pela ANACOM de disponibilização de forma transparente, através de uma base de dados acessível através de uma *Extranet* (à qual os operadores alternativos poderiam aceder), de informação sobre a localização das infraestruturas subterrâneas da MEO. Na alegação apresentada para a não disponibilização daquela informação, a MEO invocou

¹⁹¹ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=409931>.

inter alia a existência de riscos de terrorismo associados à possibilidade de colocação de dispositivos destruidores no interior das suas condutas¹⁹².

298. Esta situação veio a ser resolvida em 09.08.2005, por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que considerou que os alegados riscos de terrorismo não ficaram provados¹⁹³. A ANACOM aprovou em 02.09.2005¹⁹⁴, um sentido provável de decisão (SPD) de alterações à primeira versão da ORAC, no qual as principais preocupações incidiram sobre aspetos designados por “5 P” (Preços, Procedimentos, Planeamento, Parâmetros de Qualidade de Serviço – QoS e Penalidades por incumprimento) focando-se na prossecução de objetivos relacionados com a eficiência, a orientação para os custos, a transparência e a não discriminação – *vide* Figura 10.

Figura 10 – Áreas de preocupação e objetivos a ter em conta na implementação eficaz da ORAC



Fonte: ANACOM

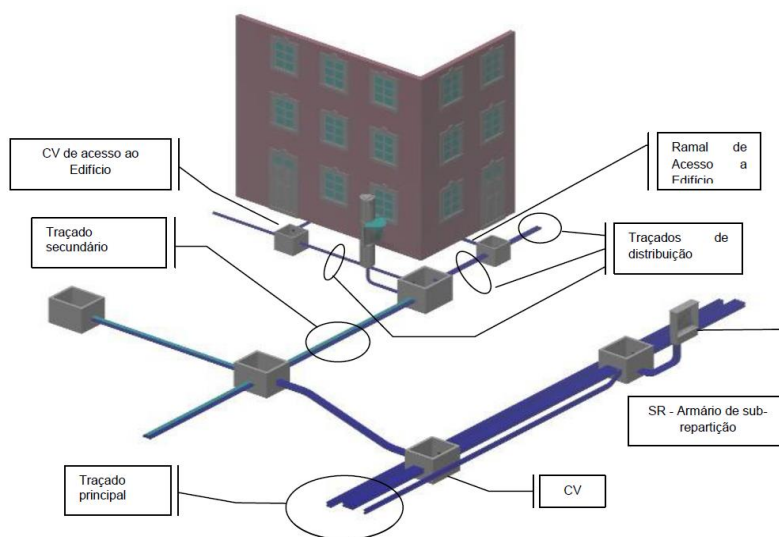
299. Os elementos da rede de infraestruturas subterrâneas da MEO associados à ORAC são identificados na Figura 11.

¹⁹² A MEO apresentou, em 29.10.04, um pedido de suspensão da eficácia de duas determinações da Decisão de 17.07.04, entre elas a de a MEO construir, manter e atualizar uma base de dados com informação descritiva das condutas e infraestrutura associada e respetiva disponibilização às entidades beneficiárias. Também a NOVIS Telecom, S.A. (NOVIS), intentou, em 16.11.04, uma ação administrativa especial de pretensão conexa com atos administrativos contra a ANACOM, impugnando a mesma deliberação de 17.07.04, e apresentou igualmente uma providência cautelar, pedindo a emissão de nova Deliberação da ANACOM.

¹⁹³ Em 09.08.05, a ANACOM foi notificada da sentença proferida em 05.08.05, pelo 2º Juízo do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa na providência cautelar (suspensão da eficácia) apresentada pela PTC, que a julgou improcedente, pelo que a ANACOM deixou de estar impedida de executar as determinações cuja suspensão da eficácia havia sido requerida, voltando a MEO a estar adstrita ao seu cumprimento.

¹⁹⁴ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406318>.

Figura 11- Representação de uma seção de traçado de condutas e infraestrutura associada



Fonte: ORAC PT Wholesale.

300. Este processo culminou na aprovação pela ANACOM da decisão final de 26.05.2006 sobre alterações à ORAC¹⁹⁵.
301. Na decisão de maio de 2006, a ANACOM estabeleceu as condições gerais de acesso às condutas e infraestrutura associada do operador histórico – para instalação, intervenção ou remoção de cabos – no âmbito da ORAC – por parte de colaboradores dos beneficiários (ou de empresas subcontratadas ao seu serviço) sujeitos a credenciação por parte de entidades Certificadoras indicadas pelo detentor das infraestruturas. Outra regra importante imposta pela ANACOM foi a de obrigar o operador histórico a informar os beneficiários da ORAC sobre a construção de novas condutas, com uma antecedência de dois meses relativamente à notificação ao município (no âmbito do Dec.-Lei n.º 123/2009, a notificação prévia de construção de infraestruturas aptas por todas as entidades é obrigatória no Sistema de Informação de Infraestruturas Aptas – SIIA).
302. Os preços máximos aplicáveis aos serviços previstos na ORAC foram também determinados pela ANACOM na decisão de maio de 2006, tendo em consideração o princípio da orientação dos preços para os custos, em particular um retorno adequado do investimento da MEO, resultando tal numa redução de preços entre 6% e 42% (comparados com a proposta da MEO). Mereceram particular relevância a definição dos preços mensais de ocupação de espaço em conduta (por km e por cm² de superfície) e

¹⁹⁵ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=365054>.

- subconduta, os preços de supervisão (ou acompanhamento) pela MEO das atividades realizadas pelos beneficiários e o preço de remoção de cabos.
303. Foi adicionalmente estipulada uma regra que previa a reserva pela MEO (detentora da infraestrutura) de 20% do espaço disponível em cada troço de conduta para utilização pelos beneficiários da ORAC¹⁹⁶.
304. Relativamente à disponibilização da base de dados de condutas da MEO (BD ORAC), a ANACOM decidiu agilizar o processo, tendo determinado:
- a) a adaptação dos sistemas de informação para a disponibilização de informação sobre condutas e realização de levantamentos no terreno para a recolha de informações sobre condutas em paralelo e não sequencialmente;
 - b) o trabalho de campo para recolha de informação de registo deveria começar nos principais centros urbanos, devido à maior presença de condutas nessas áreas;
 - c) que na data em que a *Extranet* ORAC¹⁹⁷ fosse disponibilizada, a MEO deveria disponibilizar os resultados do levantamento de campo para a recolha de informação de condutas que tivesse sido completada até essa data, bem como toda a informação disponível;
 - d) que a MEO deveria convocar todas as equipas de trabalho necessárias para garantir que o levantamento do terreno para a recolha de informações de registo fosse concluído dentro de dezoito meses.
305. Consequentemente, a BD ORAC acessível pelos beneficiários através de uma *Extranet* foi disponibilizada pela MEO em finais de 2007, contendo informação sobre a localização e a identificação das suas infraestruturas subterrâneas (e.g. condutas, CV, ramais de acesso a edifícios). O preço de acesso dos beneficiários à BD ORAC foi definido por decisão da ANACOM de agosto de 2008¹⁹⁸, tendo sido fixado um valor anual por acesso a cada Distrito contratado.
306. Subsequentemente, por decisão de 28.10.2010, a ANACOM obrigou a MEO à disponibilização na BD ORAC de informação indicativa sobre a ocupação das condutas

¹⁹⁶ Releva-se que, na sequência da entrada em vigor da decisão de 08.11.2022 sobre alterações à ORAC e à ORAP não incluídas na decisão de 25.07.2019, a regra de reserva de 20% de espaço deixa de ser aplicada, passando a vigorar uma regra de utilização numa base "first-come, first-served". Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1732771>.

¹⁹⁷ "Sítio na Internet privado" de acesso limitado a utilizadores previamente autenticados que, no âmbito da ORAC, permite aos beneficiários da Oferta a criação de mapas com informação sobre as condutas da MEO.

¹⁹⁸ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=628378>.

nas áreas C (áreas competitivas do mercado grossista 5/2007), através da implementação de um sistema de semáforos (cores) com quatro níveis de ocupação¹⁹⁹ (Figura 12). Atualmente (*vide* decisão de novembro de 2022), a informação indicativa de ocupação de condutas na BD ORAC é disponibilizada em todo o território nacional.

Figura 12 – Níveis de informação indicativa de ocupação de condutas da MEO

Nível de Ocupação	Resposta	Cor do Semáforo	Resposta de Viabilidade (significado do semáforo)
[100]	Sem espaço livre	Vermelho	Inviável
[76 a 99]	Ocupação elevada	Laranja	Viável
[51 a 75]	Ocupação média	Amarelo	Viável
[0 a 50]	Ocupação baixa	Verde	Viável

Fonte: ORAC PT Wholesale.

307. Passou também a ser disponibilizada na BD ORAC informação sobre o perfil das condutas e sobre a respetiva secção (área). De notar que na mesma decisão de outubro de 2010, visando promover a continuidade das redes em zonas onde não existem condutas, nomeadamente as transições de infraestruturas subterrâneas para aéreas e vice-versa, a ANACOM determinou à MEO que criasse uma Oferta de Referência de Acesso a Postes (ORAP)²⁰⁰, a qual entrou em vigor em dezembro desse ano.
308. Estando definidos os elementos essenciais da ORAC e da ORAP, subsequentemente, a ANACOM continuou a regular detalhadamente o acesso às infraestruturas do operador histórico, destacando-se as seguintes decisões (de um universo total de 35 deliberações sobre a ORAC e 28 sobre a ORAP, disponíveis no sítio da Internet desta Autoridade):
- Decisão de 11.03.2009 sobre níveis de desempenho na qualidade das ofertas grossistas (e.g. ORAC)²⁰¹;
 - Decisão de 01.08.2013 sobre faturação e cobrança de penalidades na ORAP²⁰²;

¹⁹⁹ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1057619>.

²⁰⁰ Disponível em <http://ptwholesale.pt/pt/Documents/ORAP.zip>.

²⁰¹ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=871680>.

²⁰² Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1169756>.

- c) Decisão de 11.12.2014 sobre publicação dos níveis de desempenho na qualidade de serviço da ORAP;
- d) Decisão de 29.06.2017 sobre a aprovação de medidas provisórias e urgentes relativas à suspensão da entrada em vigor das alterações à ORAC e à ORAP²⁰³;
- e) Decisão de 12.09.2019 sobre alterações à ORAC e à ORAP (onde foi prevista entre outras a implementação de regras que fomentam a Equivalência de inputs)²⁰⁴;
- f) Decisão de 27.07.2022 sobre a revisão de preços da ORAC e da ORAP (na qual se previu a redução dos preços das mensalidades, em 35% e 20%, respetivamente)²⁰⁵;
- g) Decisão de 08.11.2022 sobre alterações à ORAC e à ORAP não incluídas na decisão (notificada) de 25.07.2019, na qual se determinaram em especial medidas relacionadas com a instalação de *drops* de cliente dos beneficiários em postes da MEO²⁰⁶.
- h) Decisão de 17.01.2023 sobre a reclamação apresentada pela MEO relativa à decisão final sobre as alterações à ORAC e à ORAP não incluídas na decisão de 25.07.2019²⁰⁷.

3.2. Enquadramento regulamentar

309. De acordo com o artigo 89.º da Lei das comunicações eletrónicas (doravante LCE), publicada em anexo à Lei n.º 16/2022, de 16.08, a ANACOM pode impor às empresas uma obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e utilização de infraestruturas de suporte ou de alojamento de redes de comunicações eletrónicas, nomeadamente, edifícios ou entradas de edifícios, antenas, torres, mastros, postes e outras estruturas de suporte, condutas, tubagens, caixas e câmaras de visita, e armários, nos casos em que, considerando a análise de mercado, conclua que a recusa de acesso, ou a fixação de condições não razoáveis com efeitos equivalentes a uma recusa, prejudicariam a emergência de um mercado concorrencial sustentável e não seriam do interesse do utilizador final.

²⁰³ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1413239>.

²⁰⁴ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1483715>.

²⁰⁵ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1726292>.

²⁰⁶ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1732770>.

²⁰⁷ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1736914>.

310. Esta obrigação prevista pode ser imposta independentemente de as infraestruturas afetadas pela mesma fazerem parte do mercado relevante analisado, desde que a sua imposição seja necessária e proporcionada para cumprir os objetivos gerais previstos no artigo 5.º, devendo ser considerada antes de avaliar a necessidade de impor outras obrigações específicas²⁰⁸.
311. Esta nova disposição fornece uma ferramenta mais flexível, em comparação com a prática anterior de muitas ARN de imporem o acesso a condutas e postes apenas como uma solução acessória (“*Ancillary service*”), por exemplo no âmbito do mercado 3a da recomendação de mercados relevantes de 2014 (mercado de acesso local grossista fornecido em local fixo). É permitida assim uma solução específica de acesso à infraestrutura física, que pode ser imposta como uma obrigação autónoma quando há recusa de acesso, ou o acesso é concedido sob termos e condições não razoáveis, com um efeito semelhante, e isso impediria o surgimento de um mercado concorrencialmente sustentável e não seria no interesse dos utilizadores finais. Nestes casos, as ARN podem impor obrigações de acesso à infraestrutura física, mesmo que estas infraestruturas (e.g. condutas, postes) não sejam incluídas na definição do mercado do produto relativa ao mercado relevante em causa. Isso é particularmente relevante, pois o acesso a infraestruturas físicas pode ser imposto como uma solução autónoma em diferentes mercados regulados, quando necessário²⁰⁹.
312. Adicionalmente, quando as ARN pretendem impor uma obrigação de acesso a elementos de rede específicos e instalações associadas, devem primeiro avaliar se a imposição das obrigações de acesso à infraestrutura física, por si só, seria um meio proporcional para promover a concorrência e o interesse dos utilizadores finais²¹⁰.
313. Quando uma ARN analisa os mercados de comunicações eletrónicas com vista a determinar se qualquer um desses mercados exige regulação *ex ante*, antes de impor quaisquer obrigações, deve ter em consideração outros tipos de regulação ou medidas já impostas que afetam o mercado relevante²¹¹. Isso inclui, no caso da infraestrutura física, as medidas tomadas no âmbito do Diretiva de redução de custos de banda larga

²⁰⁸ Ver também “Recomendação”, §28.

²⁰⁹ “Nota explicativa”, p. 62

²¹⁰ Ver n.º 7 do artigo 90.º da LCE.

²¹¹ Ver alínea c), n.º 5 do Artigo 74.º da LCE.

(*Broadband Cost Reduction Directive – BCRD*)²¹², que no caso português foi transposta pelo Dec.-Lei n.º 123/2009.

3.3. Obrigação de acesso às infraestruturas físicas vs. Dec.-Lei 123/2009

314. Tendo em conta o enquadramento regulamentar acima citado, é necessário em primeiro lugar avaliar se outros tipos de regulação ou medidas já impostas, nomeadamente resultantes, no caso português, do Dec.-Lei n.º 123/2009, permitiriam por si só resolver os problemas concorrenciais identificados a montante.
315. O Dec.-Lei 123/2009 visa facilitar e incentivar a instalação de redes de comunicações eletrónicas de elevada velocidade, promovendo o uso conjunto da infraestrutura física existente e permitindo uma instalação eficiente de nova infraestrutura física, para que tais redes possam ser implementadas com um custo mais baixo. Para o efeito, exige-se que qualquer operador de rede (não apenas do sector de comunicações eletrónicas, mas também de outros sectores, como energia, transporte e água) atenda a todas as solicitações razoáveis de acesso à sua infraestrutura física em condições justas e razoáveis, de igualdade, transparência e não discriminação, mediante condições remuneratórias orientadas para os custos. O acesso só pode ser recusado por razões objetivas, transparentes e proporcionais. Adicionalmente, se as partes não conseguirem chegar a um acordo comercial nos termos do acesso às infraestruturas aptas, podem recorrer a um mecanismo de resolução de litígios. Nos termos da Dec.-Lei 123/2009, as intervenções da ANACOM nas condições de preços de acesso a infraestruturas físicas resultam à partida de um processo de resolução de litígios, não sendo, por conseguinte, baseada numa regulação *ex ante* (o que sucede por exemplo com a imposição de uma obrigação de controlo de preços a uma entidade identificada com PMS na sequência de uma análise de mercados)²¹³.
316. Tal como refere a Comissão, apenas numa única situação as disposições da legislação nacional que implementam a BCRD foram consideradas suficientes para garantir o acesso às condutas. Em alguns casos, mesmo considerando que existe falta de concorrência no mercado, na prática as disposições que implementam a BCRD são as únicas disposições de acesso à infraestrutura física em vigor. Tal acontece nas seguintes situações: (1) instalação, expansão e uso extensivo por operadores alternativos das suas próprias infraestruturas; (2) reforço significativo das disposições da lei nacional que

²¹² “Nota explicativa”, pp. 62-63.

²¹³ “Nota explicativa”, p. 63.

transpõe a diretiva BCRD, nomeadamente obrigações de acesso, não discriminação, transparência – incluindo a publicação de uma oferta de referência – e controlo de preços, que se aproximam das obrigações impostas ao operador com poder de mercado significativo (PMS); (3) a rede de condutas e postes do operador incumbente não é ubíqua; (4) procura limitada de condutas; (5) onde estão disponíveis redes exclusivamente grossistas²¹⁴.

317. A Comissão acrescenta que, em vários países, as obrigações impostas aos operadores com PMS e as disposições resultantes da transposição da BCRD para a lei nacional são complementares, e conclui que as disposições do Código, bem como experiências anteriores e atuais demonstram que em muitas situações será provavelmente necessária a imposição de obrigações para garantir o acesso efetivo à infraestrutura física do operador com PMS²¹⁵.

318. Em Portugal, a situação é semelhante à daqueles países em que as disposições do BCRD (neste caso, do Dec.-Lei 123/2009) complementam as obrigações impostas aos operadores com PMS (como aliás é mencionado explicitamente pela Comissão²¹⁶), pelas seguintes razões:

- a) Ubiquidade das infraestruturas do operador com PMS que detém mais de 25.000 Km de condutas subterrâneas e cerca de 2,5 milhões de postes;
- b) A expansão das redes dos operadores alternativos é, em grande parte, baseada na rede de infraestruturas físicas do incumbente, e reflete-se numa procura significativa deste tipo de recursos;

²¹⁴ Idem, pp. 64-65.

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ Idem p. 65, nota 200.

Tabela 46 – Distribuição por fornecedor das infraestruturas físicas utilizadas pelos operadores alternativos retalhistas e pelos operadores exclusivamente grossistas em 2022

Fornecedor	% Kms em conduta	% Kms em poste	% caixas visita (CV)	% fixações	% postes
. MEO	86,8%	79,3%	94,5%	88,9%	87,6%
. Outro	10,9%	17,1%	3,0%	9,8%	10,4%
. Infraestrutura Própria	2,3%	3,5%	2,5%	1,2%	2,0%

Unidade: %

Fonte: ANACOM

Nota: A soma dos valores apresentadas pode ser diferente de 100% devido a arredondamento.

- c) Não estão presentes de forma alargada redes exclusivamente grossistas, visto que a Fastfiber não cumpre os critérios definidos para tal²¹⁷, por integrar o Grupo Altice, e as empresas do Grupo DS Telecom não estão presentes a nível nacional;
- d) O Dec.-Lei n.º 123/2009, de 21.05, ao contrário da regulação de PMS (por natureza *ex ante*) implica por natureza uma atuação *ex post* e caso-a-caso, no âmbito da resolução de litígios, o que não se coaduna com as alterações que têm vindo a ser impostas ao nível da regulação setorial no que respeita à ORAC e à ORAP (como se verifica detalhadamente no enquadramento acima), e impõe obrigações que não têm o alcance, nem o detalhe, nem são tão intensas como as que resultam das obrigações de PMS, por exemplo ao nível:
- i. da Credenciação dos colaboradores dos beneficiários da ORAC e da ORAP e/ou empresas subcontratadas: com efeito para aceder às infraestruturas (condutas e postes) do operador dominante é necessário possuir uma credenciação ORAC e /ou credenciação ORAP; tal não é evidente, nem será o caso, no que respeita ao acesso ao abrigo do Dec.-Lei n.º 123/2009 a infraestruturas detidas por outras entidades;
 - ii. dos pedidos de acesso e instalação (ORAC) e de viabilidade e instalação (ORAP), como por exemplo ao nível do detalhe dos procedimentos (e.g. fluxogramas); nas condições de acesso a infraestruturas publicitadas por outras entidades não existe este grau de detalhe;
 - iii. da disponibilização de informação transparente sobre as infraestruturas de engenharia civil do operador dominante (a informação sobre as condutas da

²¹⁷ Ver https://extranet.concorrencia.pt/PesquisAdC/CCENT.aspx?Ref=Ccent_2022_28&isEnglish=False.

MEO disponibilizada através da base de dados ORAC inclui informação mais detalhada ao nível da ocupação de condutas). Com efeito, a plataforma SIIA apenas disponibiliza um campo “Estado de ocupação” cujo preenchimento é apenas de carácter opcional)²¹⁸;

- iv. indicadores de qualidade de serviço (KPI²¹⁹, SLA²²⁰, SLG²²¹): o regulador definiu os parâmetros de qualidade de serviço a incluir nas ofertas, bem como os prazos-objetivo a cumprir pela MEO e pelos beneficiários e compensações por incumprimento daqueles objetivos. A regulação de PMS impôs inclusive que o pagamento de compensações seja efetuado de forma proativa;
- v. da disponibilização de um sistema de informação (*web interface /API*²²²) através do qual é efetuada a troca de pedidos e respostas entre o operador com PMS e os beneficiários da ORAC e da ORAP de uma forma completamente automatizada. O Dec.-Lei n.º 123/2009 não prevê a disponibilização de tal tipo de sistemas.
- vi. controlo de preços e contabilização de custos – de notar as diferenças na abordagem *ex ante* da regulação de preços no contexto do PMS;
- vii. da separação de contas – a regulação de PMS obriga o operador dominante (enquanto empresa verticalmente integrada) a, relativamente a atividades específicas relacionadas com o acesso, apresentar os seus preços grossistas e os seus preços de transferência interna de forma transparente, com o objetivo de garantir o cumprimento da obrigação de não discriminação ou, quando necessário, para impedir a subsidiação cruzada desleal, podendo a ANACOM especificar o formato e a metodologia contabilística a utilizar. Já o Dec.-Lei n.º 123/2009 não prevê quaisquer medidas específicas no tocante à obrigação de separação de contas.

As empresas estão obrigadas a disponibilizar à ARN, mediante pedido, os seus registos contabilísticos, incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros, tendo em

²¹⁸ Com efeito, a BCRD atual apenas prevê um nível mínimo de informação no SIP (no SIIA nos termos do Dec.-Lei n.º123/2009) o qual não contém por exemplo informação indicativa sobre o nível de ocupação das condutas, ao contrário do que é disponibilizado pela base de dados de condutas (BD ORAC) imposto pela regulação de PMS – *vide* decisão da ANACOM de outubro de 2010 sobre alterações à ORAC.

²¹⁹ *Key Performance Indicator*.

²²⁰ *Service Level Agreement*.

²²¹ *Service Level Guarantee*.

²²² *Application Programming Interface*.

vista a verificação do cumprimento das obrigações de transparência, não discriminação e de orientação dos preços para os custos. A Autoridade reguladora nacional (ARN) pode publicar as informações que lhe forem disponibilizadas na medida em que contribuam para um mercado aberto e concorrencial, respeitando o direito nacional e o direito da União Europeia em matéria de salvaguarda de informações confidenciais, nomeadamente segredos comerciais ou sobre a vida interna das empresas.

319. Assim, considera-se que será necessária a imposição de obrigações *ex ante* específicas ao operador com PMS para garantir o acesso efetivo à infraestrutura física ubíqua desse operador, não sendo as disposições previstas no Dec-lei n.º 123/2009 de *per se*, suficientes, para se garantir a concorrência, a continuidade das redes e um elevado nível de cobertura do território nacional.

3.4. Obrigação autónoma vs. Mercado a montante

320. De acordo com a análise da Comissão, que também se baseia no estudo da WIK, a imposição de uma obrigação autónoma de acesso à infraestrutura física com base numa determinação de PMS num ou mais mercados a jusante com base na abordagem *Greenfield* modificada, pode ser uma alternativa prática e eficiente nas seguintes circunstâncias: (1) a curto prazo, onde a concorrência baseada na infraestrutura é emergente e/ou onde não é claro se o acesso às infraestruturas físicas vai desempenhar um papel significativo na promoção da concorrência baseada em infraestrutura e em nova entrada no mercado; (2) a longo prazo, onde não existe uma infraestrutura física ubíqua pertencente a um único operador (e.g. Alemanha) ou a procura associada a estas infraestruturas físicas seja muito limitada (e.g. Suécia) e, portanto, não pode ser claramente definido um mercado autónomo; (3) quando a imposição desta obrigação não é ou pode não ser o *driver* para o desenvolvimento das redes, ou onde é imposta apenas de forma limitada²²³.

321. Não obstante, nenhuma destas situações se aplica ao caso português. De facto, a imposição de acesso às infraestruturas físicas da MEO é reconhecidamente um dos principais fatores que permitiu o desenvolvimento das redes de nova geração em Portugal²²⁴, desempenhando um papel fundamental nesse contexto. Por outro lado, como se ilustrou acima, as infraestruturas físicas da MEO são ubíquas e – sem prejuízo da

²²³ “Nota explicativa”, p. 66.

²²⁴ Ver, por exemplo, “Broadband coverage in Europe 2015”, p. 160, disponível em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/broadband-coverage-europe-2015>.

- existência de infraestruturas físicas de outras entidades – constituem claramente o principal meio utilizado pelos operadores alternativos e pelos operadores exclusivamente grossistas para acomodarem as suas redes de comunicações eletrónicas. Acresce que, tal como anteriormente explanado, as obrigações existentes no âmbito do regime de regulação de PMS têm um mais âmbito alargado do que as decorrentes da regulação simétrica (Dec.-Lei n.º 123/2009).
322. A Comissão, citando de novo a WIK, refere ainda que a definição de um mercado autónomo de infraestruturas físicas será mais apropriada quando:
- i. o acesso a infraestruturas físicas é (ou tornar-se-á no futuro) o único remédio de PMS necessário para garantir uma concorrência efetiva nos mercados de redes e serviços de comunicações eletrónicas;
 - ii. é eficaz em estimular a instalação de redes por operadores alternativos, levando ao desenvolvimento de concorrência em determinadas áreas geográficas (e conseqüentemente à desregulação), deixando de existir uma sobreposição do mercado geográfico a jusante e do âmbito geográfico das obrigações grossistas associadas aos mercados a montante e/ou à designação de um operador com PMS em outras áreas onde apenas uma rede seria economicamente viável (e.g. áreas onde existem redes grossistas subsidiadas).
323. A Comissão conclui que a criação de um mercado autónomo: seria apropriada quando as condições concorrenciais são diferentes nos mercados geográficos a jusante e a desregulação de determinados mercados geográficos a jusante se encontra dependente da utilização de infraestruturas físicas do operador com PMS; e seria sobretudo relevante quando um único operador detém uma infraestrutura física ubíqua (i.e., cobertura nacional, permitindo chegar a todos os lares do território nacional)²²⁵.
324. Todos estes fatores estão em diversos graus presentes no caso português. Claramente, como se ilustrou acima, a concorrência nas Áreas C e o desenvolvimento da concorrência nas Áreas NC, a jusante, dependem da utilização das infraestruturas da MEO, o único operador que detém uma rede com extensão e capilaridade nacionais.

²²⁵ “Nota explicativa”, pp. 66-67.

3.5. Definição do mercado

325. A definição do mercado resulta da interseção do mercado do produto e do mercado geográfico.

3.5.1. Definição do mercado do produto

326. O produto focal no acesso a infraestruturas físicas é o acesso a condutas subterrâneas e infraestrutura associada (incluindo caixas de visita e ramais de acesso a edifícios), e a postes, os quais consistem em infraestruturas aptas ao alojamento de equipamentos e de cabos de redes de comunicações eletrónicas (inicialmente, de cabos de pares de cobre, posteriormente também de cabos coaxiais e, mais recentemente, de cabos de fibra ótica e equipamentos associados).

327. Em Portugal, os principais utilizadores destas infraestruturas físicas são os operadores de redes de comunicações eletrónicas que as utilizam para instalarem as suas redes de suporte à prestação (por si próprios ou por outros) de um ou mais serviços de comunicações eletrónicas no retalho no território nacional (serviços de rede fixa ou móvel, de voz, de Internet e de televisão).

328. Existem atualmente neste mercado várias ofertas deste tipo de serviços de acesso grossista a infraestruturas físicas (de condutas e de postes). Nomeadamente e, desde logo, a ORAC e a ORAP disponibilizadas pela MEO, cujas características foram descritas no capítulo sobre o enquadramento e incluem tipicamente serviços grossistas, tais como, o acesso a informação sobre infraestruturas físicas, pedidos de análise de viabilidade, pedidos de instalação, pedidos de intervenção, desvio de traçados, remoção de cabos, desobstrução de condutas (ou adequação de postes), tendo geralmente cada serviço grossista associado um preço (que poderá ser um preço recorrente – mensalidade – ou um preço não recorrente).

329. Ao nível do acesso a condutas (e desde os últimos anos em especial a postes) da MEO assiste-se a uma elevada e sustentada procura pelos operadores de redes. Acrescem as necessidades próprias que advirão da expansão de cobertura nas áreas brancas do território nacional, objetivo para cuja concretização o(s) operador(es) grossista(s) que será/serão os vencedores dos futuros concursos públicos em causa necessitará/ão de dispor de acesso a infraestruturas físicas visando o *rollout* de VHCN (em especial de redes de fibra ótica).

330. Em Portugal, a regulação simétrica do acesso a infraestruturas físicas aptas detidas/geridas por qualquer outra entidade, no âmbito do Dec-Lei n.º 123/2009, alterado pela legislação subsequente, reveste um carácter essencialmente complementar ao acesso à infraestrutura apta da MEO (sujeita a regulação *ex ante*). As entidades que detêm e/ou gerem infraestruturas aptas no âmbito do Dec.-Lei n.º 123/2009 são principalmente concessionárias, *utilities*, autarquias, mas também podem ser outros operadores de redes de comunicações eletrónicas para além da MEO.

As ofertas disponibilizadas por algumas destas entidades são as seguintes:

Tabela 47 – Ofertas de infraestruturas físicas de operadores alternativos

Entidade	Oferta	Link
ONI	IARC	https://www.oni.pt/pt/documentacao-iarc/
NOS	OAI	https://www.nos.pt/institucional/EN/wholesale/regulated-services/oferta-de-acesso-a-infraestruturas/Pages/default.aspx
Vodafone	VOAC	https://www.vodafone.pt/content/dam/digital-sites/downloads/wholesale/tarifario-condutas-vodafone-portugal.pdf
IP, S.A.	ORIP	https://www.iptelecom.pt/pt-pt/node/4933
E-REDES	Of. Postes	https://www.e-redes.pt/sites/eredes/files/2021-07/RegulamentoAcessoUtilizacaoInfraestruturasEDPDistribuicao2019.pdf
First Rule	ORAIT	https://firstrule.pt/wp-content/uploads/2018/06/ORAIT_2018.zip

Fonte: ANACOM

331. As principais características e preços destas ofertas de acesso a infraestruturas disponibilizadas por outras entidades que não o operador histórico são seguidamente descritos.

332. No tocante às características, estas ofertas grossistas incluem tipicamente serviços de acesso e instalação de cabos e equipamentos de redes de comunicações eletrónicas em infraestruturas de condutas (p.ex. de canal técnico rodoviário no caso da IP, S.A.) e de postes (p.ex. no caso da E-REDES). Em geral, as redes dos operadores de redes de comunicações eletrónicas são significativamente menos extensas do que a rede da MEO, atingindo no máximo 2% da extensão desta, no caso das condutas, e de 11% em termos do número de postes. Os pedidos e respostas de serviços grossistas (e.g. de análise de viabilidade, de acesso e instalação) são em geral efetuados por correio eletrónico e não

de uma forma automatizada como no caso da ORAC e da ORAP²²⁶. Por outro lado, estas entidades não disponibilizam aos seus clientes grossistas (incluindo a MEO) uma base de dados descritiva das suas infraestruturas (condutas, CV, postes) que lhes permita efetuarem as suas análises de viabilidade, ao invés de terem de submeter pedidos os quais requerem naturalmente um período mais dilatado para análise e resposta pela entidade detentora e/ou gestora das infraestruturas.

333. No tocante aos preços grossistas de acesso (neste caso de ocupação) das infraestruturas físicas (condutas e postes), com base na informação publicamente disponível nas ofertas de acesso a infraestruturas de outras entidades detentoras e/ou gestoras de infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, apresenta-se nas tabelas seguintes uma comparação dos preços mensais constantes dessas ofertas com os preços incluídos na ORAC e na ORAP da MEO.
334. É importante relevar que os preços recorrentes (mensais) de ocupação, quer de condutas, quer de postes, atualmente praticados pela MEO, são, em muitos casos, inferiores aos praticados por outras entidades que disponibilizam serviços similares.

²²⁶ Vide ofertas de acesso a infraestruturas dos operadores alternativos e, no tocante à MEO, as várias deliberações da ANACOM sobre os Sistemas de Informação SI-OORAC e SI-ORAP.

Tabela 48 – Preços associadas às ofertas de condutas

	MEO	IP	DST	FBG	NOS	VDF	ONI	FirstRule
	ORAC	ORIP	OfGross.	OfGross.	OAI	VOAC	IARC	ORAIT
Preço mensal de ocupação de espaço em conduta, por km e por cm2 de área								
Concelhos de Lisboa e Porto	6,37€	31,40 €	n.d.	n.d.	11,80 €	18,42 €	n.d.	46,00 €
Restantes Concelhos de Portugal Continental	4,88 €	31,40 €	7,80 €	7,50 €	9,00 €	18,42 €	n.d.	46,00 €
Regiões Autónomas	4,88 €	31,40 €	n.d.	7,50 €	7,50 €	18,42 €	n.d.	46,00 €
Preço mensal de ocupação de espaço em subconduta, por km e por cm2 de área								
Concelhos de Lisboa e Porto	6,89 €							
Restantes Concelhos do País	5,40 €							
Preço mensal de ocupação de espaço por PE								
Portugal Continental	1,17 €	2,00 €	1,80 €	n.d.	2,20 €	2,16 €	n.d.	2,93 €
Regiões Autónomas	1,17 €	2,00 €	n.d.	n.d.	1,80 €	2,16 €	n.d.	2,93 €
Preço mensal de ocupação de espaço por PL								
Portugal Continental	2,54 €	4,00 €	3,90 €	n.d.	4,70 €	4,68 €	n.d.	6,50 €
Regiões Autónomas	2,54 €	4,00 €	n.d.	n.d.	3,90 €	4,68 €	n.d.	6,50 €
Preço mensal de ocupação de espaço por Folga de cabo								
Portugal Continental	1,76 €	4,45 €	2,70 €	n.d.	3,30 €	3,24 €	n.d.	6,50 €
Regiões Autónomas	1,76 €	4,45 €	n.d.	n.d.	2,70 €	3,24 €	n.d.	6,50 €

Fonte: ANACOM

Tabela 49 – Preços associadas às ofertas de postes

	MEO	E-REDES	DST	FBG	NOS	VDF	ONI	FirstRule
	ORAP	Regulam.	OfGross.	OfGross.	OAI	VOAC	IARC	ORAIT
Preço mensal de ocupação de uma fixação por um cabo em Poste								
Portugal Continental	1,00 €	1,25 €	1,80 €	1,20 €	1,50 €	n.d.	n.d.	1,50 €
Regiões Autónomas	1,00 €	1,25 €	n.d.	1,20 €	1,25 €	n.d.	n.d.	1,50 €
Preço mensal de ocupação de espaço em tubo de subida da MEO, por cabo da Beneficiária (Espaço TPP)								
Portugal Continental	0,48 €	n.d.	n.d.	n.d.	0,72 €	n.d.	n.d.	1,50 €
Regiões Autónomas	0,48 €	n.d.	n.d.	n.d.	0,60 €	n.d.	n.d.	1,50 €
Preço mensal de ocupação de espaço em poste da MEO, por tubo de subida da Beneficiária (Espaço TPB)								
Portugal Continental	1,28 €	n.d.	n.d.	n.d.	1,92 €	n.d.	n.d.	n.d.
Regiões Autónomas	1,28 €	n.d.	n.d.	n.d.	1,60 €	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: ANACOM

Substituibilidade entre o acesso a condutas e o acesso a postes

335. A Comissão não segmenta este mercado de acesso a infraestruturas físicas por tipo de infraestrutura seja ela subterrânea ou aérea, por exemplo. De acordo com a Comissão, o mercado de produto relevante pode incluir infraestrutura física e outras instalações (*facilities*), que podem ser utilizadas para alojar elementos de uma rede, i.e., o fornecimento de acesso grossista a infraestrutura física específica para suportar a instalação de redes de comunicações eletrónicas. O âmbito deve ser limitado a infraestruturas físicas que podem ser utilizadas para alojar elementos fixos de redes de comunicações eletrónicas, como condutas, postes e câmaras.
336. Tendo em conta as características e, sobretudo, o tipo de utilização, um operador só pode prever a instalação em larga escala de rede e de cabos de *drop* de cliente utilizando infraestruturas de engenharia civil subterrâneas (e.g. CV, troços de conduta) e aéreas (postes). Com efeito, os operadores de redes de comunicações eletrónicas não têm outra alternativa para instalar os seus cabos e/ou equipamentos senão recorrer a ambos os tipos daquelas infraestruturas. Não se incluem as torres e mastros, infraestruturas que são mais usadas para fixar elementos radiantes (e.g. antenas).
337. No entanto, a ANACOM avalia a substituibilidade entre o acesso a condutas e o acesso a postes no caso específico de Portugal.
338. Existem zonas em que os apoios aéreos e as infraestruturas subterrâneas de engenharia civil podem ser utilizados simultaneamente nos mesmos troços. É o caso, por exemplo, quando as condutas de engenharia civil da MEO coexistem com os postes de distribuição de energia elétrica. Os operadores de redes de comunicações eletrónicas têm assim soluções alternativas para poderem instalar os seus cabos e equipamentos. Na ORAP, inclusive, a ANACOM determinou, em decisão de 08.11.2022 sobre alterações à ORAP, a possibilidade de transição para as infraestruturas da MEO (i.e., para postes, os quais podem incluir tubos de descida para condutas/CV da MEO), de cabos dos beneficiários suportados em postes de outras entidades, assegurando-se, assim, a continuidade das redes. Tal alternativa sugere também a existência de substituibilidade do lado da procura entre estes dois tipos de infraestruturas (subterrâneas e aéreas) nas zonas em causa.
339. Apesar dos apoios aéreos se encontrarem principalmente localizados nas zonas rurais e nas zonas suburbanas, não existe uma regra absoluta sobre a presença de

infraestruturas de engenharia civil subterrâneas ou de apoios aéreos para uma determinada área. A ANACOM considera que, na generalidade do território nacional, as respetivas infraestruturas de apoio aéreo e de engenharia civil subterrânea são substitutas entre si.

340. Desta forma, as ofertas de apoios aéreos e as ofertas de acesso a infraestruturas subterrâneas de engenharia civil, disponibilizadas pelas entidades detentoras e/ou gestoras dessas infraestruturas, afiguram-se substituíveis, no âmbito desta análise de mercado. Como se verá na fase da avaliação de PMS, a eventual definição de um mercado específico para postes não afetaria as conclusões.

Substituibilidade entre infraestruturas construídas para alojar elementos fixos de redes de comunicações eletrónicas e infraestruturas construídas para outros fins

341. A Comissão considera que o âmbito deste mercado do produto deve ser limitado a redes que podem ser utilizadas para alojar elementos fixos de redes de comunicações eletrónicas, não devendo incluir infraestruturas construídas para outros fins, que nem sempre serão adequadas para alojar redes de comunicações eletrónicas devido a um conjunto variado de fatores²²⁷. De acordo com a Comissão, todos estes fatores resultam em custos acrescidos e em termos e condições de acesso que podem ser potencialmente menos favoráveis. Por outro lado, embora outra infraestrutura seja atualmente utilizada para alojar redes de comunicações eletrónicas, este uso é limitado em escala e levou apenas a um *roll-out* limitado destas redes. Desta forma, conclui a Comissão, não existe substituibilidade do lado da procura entre infraestrutura física específica para comunicações eletrónicas e outra infraestrutura física (não pensada para esse fim)²²⁸.

²²⁷ A Comissão cita os seguintes motivos:

- características técnicas, incluindo a falta de locais adequados para hospedar instalações técnicas;
- acessibilidade, incluindo a falta de pontos de acesso suficientes e/ou regras restritivas para acesso (em particular para infraestrutura física de água, gás e eletricidade);
- projeto de rede ou topologia inadequados – podem ser mais fragmentados e não espelhar as rotas seguidas por infraestruturas específicas de comunicações eletrónicas;
- restrições decorrentes da saturação de certos segmentos;
- requisitos de segurança e riscos, incluindo um ambiente hostil para coexistência de rede (esgotos);
- adaptação e reparação difíceis e caros. Por exemplo, as redes de aquecimento urbano podem não ser adequadas devido às restrições de temperatura, e pode ser particularmente difícil instalar fibra dentro das redes de água e gás devido à presença de válvulas, enquanto redes (ferro)viárias carecem da capilaridade necessária para a instalação de sistemas eletrónicos redes de comunicações”.

²²⁸ “Nota explicativa”, pp. 67-68.

342. A Comissão conclui que, geralmente, e pelas razões citadas, a outra infraestrutura seria excluída do mercado do produto. No entanto, as ARN devem examinar se o acesso a infraestrutura de *utilities*, fornecido voluntariamente ou exigido pela BCRD, tem características tais que lhe permita exercer um constrangimento à oferta de condutas e postes para suporte de comunicações eletrónicas²²⁹.
343. Como resulta da descrição das características, preços e utilizações das várias ofertas disponíveis, em Portugal as infraestruturas construídas para alojar elementos fixos de redes de comunicações eletrónicas e infraestruturas construídas para outros fins e fornecidas ao abrigo do Dec.-Lei n.º 123/2009 têm características semelhantes, nomeadamente preços.
344. Em particular, no que respeita aos postes, verifica-se que a instalação de cabos de redes de comunicações eletrónicas (e.g. fibra ótica, cabo coaxial) pode ser feita por via aérea, utilizando postes de redes telefónicas e postes de redes de distribuição de energia elétrica, e que o acesso (simétrico) a postes continua a ganhar relevância. De facto, o número de quilómetros de cabos instalados em postes detidos por outras entidades, que não operadores de comunicações eletrónicas, atingiu cerca de 17% do total em junho de 2022.
345. Por outro lado, o preço de fixação de cabo em poste da E-REDES (15 euros por ano) foi, até fevereiro de 2022, idêntico ao preço de fixação previsto na ORAP da MEO (1,25 euros/mês).
346. O mesmo sucede, nalguns casos, com os preços das ofertas de condutas detidas por outros operadores de redes (e.g. Vodafone). Com efeito, nesses casos os preços foram inicialmente apurados tendo como base o preço praticado pelo operador histórico, sem prejuízo da adição de um *mark-up*.
347. No entanto, o nível de ubiquidade e a disponibilidade geográfica destas infraestruturas físicas alternativas implica que as mesmas não sejam uma alternativa completa para o desenvolvimento de redes de comunicações eletrónicas nacionais, existindo adicionalmente obstáculos à mudança associados ao custo e à complexidade das operações envolvidas.

²²⁹ Idem p. 69.

348. Desta forma, conclui-se que existe substituíbilidade limitada e insuficiente do lado da procura entre infraestruturas construídas para alojar elementos fixos de redes de comunicações eletrónicas e infraestruturas construídas para outros fins. Não obstante, a inclusão ou exclusão deste segundo tipo de infraestruturas da definição do mercado do produto não afetaria as conclusões sobre a existência de poder de mercado significativo, como se verá mais à frente.

3.5.2. Definição do mercado geográfico

349. Quanto ao mercado geográfico, a Comissão refere vários fatores que poderão indiciar que o mercado geográfico terá um âmbito nacional: (1) a relativa ubiquidade e adequação da rede de condutas e postes instalada pelo incumbente (quando presente), provavelmente apresentará uma vantagem considerável para os operadores que procuram acesso face à utilização de várias redes com diferentes padrões; (2) a existência de procura nacional; (3) a indisponibilidade de ofertas comerciais de acesso a condutas; (4) o considerável custo que estaria associado à combinação de várias redes não ubíquas e/ou infraestrutura física autoconstruída; (5) a situação em que os operadores já usam a rede ubíqua de condutas e postes dos incumbentes, tendo em conta a complexidade administrativa associada à celebração de acordos de acesso a condutas e postes, e a dificuldade para mudar para soluções alternativas para o alojamento da fibra.

350. Pelo contrário, o mercado não será nacional: (1) se a rede de infraestrutura física do operador com PMS não for ubíqua; e (2) nos casos em que os operadores necessitariam de se fornecer internamente ou contratar uma combinação de condutas e postes de diferentes fornecedores²³⁰.

351. No caso português, existem argumentos que justificam a definição de um mercado de âmbito nacional. Por um lado, a rede de infraestruturas físicas da MEO é ubíqua, estendendo-se por cerca de 25 mil quilómetros de condutas subterrâneas e cerca de 2,5 milhões de postes. Os cabos instalados em condutas e postes da MEO representam 87% e 79% do total de quilómetros de cabos instalados nestas infraestruturas, respetivamente.

352. Por outro lado, e adicionalmente, entre 92% e 98% (consoante se trate de condutas ou de postes), da procura referente a infraestruturas da MEO é gerada (direta ou

²³⁰ Idem, p. 69.

indiretamente através de empresas que pertencem ao mesmo grupo empresarial) pelos principais operadores de comunicações eletrónicas, que prestam serviços retalhistas a nível nacional.

Tabela 50 – Quota de fornecimento de infraestruturas físicas da MEO em 2022

	Kms em conduta	Kms em poste	Caixas visita (CV)	Fixações	Postes
Aveiro	90%	62%	95%	78%	75%
Beja	77%	81%	90%	94%	89%
Braga	87%	65%	96%	78%	79%
Bragança	80%	85%	91%	96%	92%
Castelo Branco	74%	93%	93%	97%	96%
Coimbra	86%	92%	95%	95%	95%
Évora	84%	80%	88%	93%	88%
Faro	92%	90%	96%	97%	95%
Guarda	74%	92%	95%	97%	96%
Leiria	69%	84%	93%	90%	91%
Lisboa	90%	89%	96%	93%	93%
Portalegre	58%	77%	91%	92%	86%
Porto	88%	76%	96%	83%	85%
Santarém	87%	85%	95%	92%	92%
Setúbal	84%	86%	91%	93%	91%
Viana do Castelo	89%	53%	95%	80%	69%
Vila Real	88%	73%	92%	89%	84%
Viseu	88%	81%	93%	91%	89%
Açores	73%	78%	70%	77%	83%
Madeira	97%	84%	97%	87%	90%

Unidade: %

Fonte: ANACOM

353. Por último, será de considerar que o facto de entre 79% e 94% das infraestruturas físicas utilizadas pelos operadores alternativos retalhistas e pelos operadores grossistas ser fornecida pela MEO (Tabela 46) parece indicar que as alternativas existentes, quer a nível de ofertas de outros operadores, quer ao nível da construção de infraestruturas próprias, não são, em termos de custos ou complexidade, semelhantes em muitas situações.

354. Por último, a informação anteriormente apresentada sobre preços de acesso a infraestruturas físicas de operadores alternativos, sugere que os mesmos têm sido definidos tendo por referência os preços (regulados) praticados pela MEO a nível nacional.
355. Desta forma, conclui-se que o mercado geográfico é nacional, dada a extensão e ubiquidade da rede de infraestruturas físicas da MEO, o âmbito da procura e a homogeneidade das condições de concorrência. A infraestrutura física de construção civil construída pelos operadores concorrentes da MEO neste mercado tem uma dimensão muito reduzida e particularmente localizada.

3.5.3. Conclusão

356. Desta forma, define-se um mercado relevante grossista de acesso a infraestruturas físicas contendo infraestruturas de condutas, caixas de visita e postes, com uma abrangência geográfica de âmbito nacional.

3.6. Aplicação do teste dos 3 critérios

357. O mercado de acesso a infraestruturas físicas não faz parte da lista de mercados suscetíveis de regulação *ex ante* incluída na Recomendação sobre mercados relevantes de dezembro de 2020²³¹.
358. A Comissão considera prematuro incluir um mercado de acesso às infraestruturas físicas na lista de mercados suscetíveis de regulação *ex ante* a nível da U.E., dadas as diferenças nas circunstâncias nacionais no que respeita à disponibilidade de condutas e ao nível de procura de acesso a condutas e postes²³². A Comissão reconhece, no entanto, os potenciais benefícios associados à identificação de um mercado autónomo para o acesso às infraestruturas físicas, fornecendo indicações sobre a forma como o mesmo pode ser definido²³³.
359. Por outro lado, tal como previsto no artigo 73.º, n.º 3, da LCE, o facto de este mercado não fazer parte da Recomendação sobre mercados relevantes não impede a ANACOM de o definir, desde que esse mercado relevante apresente características suscetíveis de justificar a imposição de obrigações regulatórias *ex ante*, o que apenas se justifica

²³¹ Recomendação (UE) 2020/2245 da Comissão de 18.12.2020.

²³² “Recomendação”, §27.

²³³ “Nota explicativa”, pp. 67, 70.

em mercados que preencham cumulativamente os três critérios referidos no artigo 74.º, n.º 3, alíneas a), b) e c) da LCE:

- a) Presença de obstáculos significativos e não transitórios, estruturais, legais ou regulatórios à entrada no mercado;
- b) Existência de uma estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal relevante, considerando a situação da concorrência baseada nas infraestruturas e outras fontes de concorrência por detrás dos obstáculos à entrada;
- c) Insuficiência do direito da concorrência para, por si só, colmatar devidamente as falhas do mercado identificadas.

360. A este propósito, e no que respeita ao mercado em análise, verifica-se:

- a) Existência de elevadas barreiras à entrada e à expansão.

As infraestruturas físicas representam uma proporção significativa do investimento em redes, pois as obras de construção civil podem representar até 80% do custo total de instalação²³⁴. Este facto, associado à extensão e capilaridade de algumas redes (p.ex. os 25.000 quilómetros de condutas e de 2,5 milhões de postes do operador incumbente histórico em todo o território nacional), tenderá a traduzir-se, tudo o resto constante, em custos unitários decrescentes, ou seja, economias de escala, que podem representar uma barreira à entrada.

Por outro lado, uma infraestrutura física com a extensão e o custo acima referidos constitui uma infraestrutura de difícil, se não mesmo impossível, replicação por qualquer outro investidor no sector das redes e serviços de comunicações eletrónicas.

Este mercado de infraestruturas físicas apresenta igualmente características do lado da procura que se traduzem em barreiras à entrada e à expansão adicionais. Como refere a Comissão, na situação em que os operadores já usam a rede ubíqua de condutas e postes dos incumbentes, a eventual mudança de prestador envolveria custos e complexidade elevados. Mesmo em caso de instalações futuras, que podem ser feitas sem envolver o esforço e os custos de mudança de acesso, ter uma infraestrutura física ubíqua fornece uma vantagem clara face à

²³⁴ “Nota explicativa”, p. 62.

alternativa de combinar várias infraestruturas não ubíquas, ou complementar o uso de infraestrutura não ubíqua com infraestrutura própria parcial²³⁵.

Aliás, como se referiu anteriormente, passadas mais de duas décadas desde a liberalização do mercado das telecomunicações em Portugal, e mais de uma década após a entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 123/2009, as infraestruturas físicas da MEO continuam a ser as únicas com extensão e capilaridade suficientes para permitir o acesso físico pelos operadores de redes de comunicações eletrónicas em todo o território nacional, quer na parte da rede de *backhaul*, quer na parte da rede de cliente, e garantir uma continuidade harmonizada nas condições e termos de utilização (usando quer traçado aéreo, quer subterrâneo) das redes de comunicações eletrónicas. Por outro lado, um operador novo entrante – o operador DIGI –, que se encontra atualmente a desenvolver a sua rede móvel na sequência da atribuição pela ANACOM do Direito de Utilização de Frequências (DUF) resultante do Leilão para a Atribuição de Direitos de Utilização de Frequências nas faixas dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz – vulgo Leilão 5G, de acordo com a informação disponível, [iic] [fic].

Adicionalmente, surgiram nos últimos anos empresas especializadas na construção e gestão de infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas que, no entanto, não parecem ter desenvolvido ofertas de acesso a infraestruturas específicas no mercado em análise.

Refira-se, por último, que, no tocante à matéria das infraestruturas físicas não se perspetiva que ocorram no futuro próximas alterações tecnológicas ou que surjam concorrentes inovadores que possam vir a reduzir estas barreiras à entrada e à expansão;

- b) Estrutura de mercado que não tende para uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente.

Como se viu anteriormente, os operadores de comunicações eletrónicas presentes neste mercado recorrem de forma maioritária às infraestruturas físicas da MEO, não estando previsto o desenvolvimento de redes próprias com a extensão e capilaridade da rede da MEO.

²³⁵ Idem, pp. 69, 70.

Da mesma forma, os detentores de outras infraestruturas aptas desenvolveram-nas para outros fins, e apenas acessoriamente as utilizam para prestar serviços aos operadores de comunicações eletrónicas, não se encontrando também neste caso previsto o desenvolvimento destas infraestruturas à escala que atualmente tem a rede da MEO.

As restantes infraestruturas, tal como a Comissão refere, nem sempre serão adequadas para alojar redes de comunicações eletrónicas, o que se traduzirá em termos e condições de acesso potencialmente menos favoráveis²³⁶.

Aliás, mesmo que as entidades acima mencionadas pretendessem alargar as suas redes de forma significativa, as barreiras à entrada e à expansão acima identificadas são aptas também a constituírem-se como barreiras à expansão. Por outro lado, apesar de, para além do acesso às infraestruturas físicas da MEO (que representam a maioria do mercado e são indispensáveis para os operadores, como se viu anteriormente), existirem ofertas comerciais que permitem o acesso a infraestruturas físicas nos termos do Dec.-Lei n.º 123/2009 essas ofertas grossistas não são nem têm sido *per se* suficientes para melhorar a dinâmica concorrencial neste mercado.

Da mesma forma, desconhece-se a existência de desenvolvimentos tecnológicos que tenham potencial de, a prazo, melhorar a situação concorrencial neste mercado;

- c) A regulação *ex ante* (regulação assimétrica do operador com PMS) é um complemento adequado à Lei da Concorrência (regulação *ex post*) para regular o acesso a condutas e postes. Em geral, a aplicação da Lei da Concorrência tem, por natureza, um horizonte de aplicação e produção de efeitos mais alargado e, nos casos em que se verifica a existência de poder de mercado significativo, não é suficiente, visto que a regulação *ex-ante* permite uma intervenção preventiva e mais detalhada, envolvendo a possibilidade de aplicação de um conjunto de obrigações. Neste caso concreto, como se viu anteriormente, tem sido a regulação *ex ante* desta forma de acesso que tem viabilizado frequentes e detalhadas intervenções neste mercado de modo a: i) garantir a otimização da principal infraestrutura de engenharia civil a ser utilizada para instalação de fibra ótica,

²³⁶ “Nota explicativa”, p. 68.

definindo-se regras claras sobre como a MEO pode disponibilizar o acesso à mesma; ii) definir antecipadamente para todos os operadores as condições de instalação das suas redes nas infraestruturas de engenharia civil da MEO; iii) definir *ex ante* os preços de acesso às infraestruturas de condutas e postes da MEO, com atualizações regulares, o que no conjunto tem permitido aumentar a previsibilidade para os investidores.

Desta forma, a regulação *ex ante* tem evitado infrações da Lei da Concorrência, nomeadamente, abuso de posição dominante, tais como preços excessivos, compressão de margens, não discriminação, recusa de fornecimento, alavancagem do poder de mercado, entre outras.

Entendendo-se, pois, que a regulação *ex post* continuará a ser, no horizonte temporal desta análise, menos eficaz para endereçar os problemas de concorrência do que a regulação *ex ante*.

361. Em suma, considera-se que o mercado relevante do fornecimento grossista de acesso a infraestruturas físicas, incluindo condutas e postes para instalação e/ou fixação de cabos e equipamentos de redes de comunicações eletrónicas, é passível de regulação *ex ante*.

3.7. Avaliação de PMS

362. Na sequência da identificação do mercado grossista relevante – mercado nacional de fornecimento grossista de acesso a infraestruturas de engenharia civil para instalação de redes de comunicações eletrónicas –, analisa-se no presente capítulo a eventual existência de poder de mercado e identificam-se as eventuais entidades com PMS²³⁷.

3.7.1. Avaliação de PMS individual

363. Tendo em conta o enquadramento regulamentar acima apresentado, e atendendo às características do mercado em análise, considera-se que os critérios específicos a utilizar na avaliação de PMS individual deverão ser:

a) Quotas de mercado;

²³⁷ De acordo com o n.º 1 do Art. 78.º da Lei n.º 16/2022, de 16.08. “*considera-se que uma empresa tem poder de mercado significativo se, individualmente (...), gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e, em última análise, dos consumidores*”.

- b) Barreiras à entrada e à expansão²³⁸, nomeadamente economias de escala e de gama;
- c) Controlo da infraestrutura difícil de duplicar;
- d) Integração vertical;
- e) Concorrência potencial;
- f) Contrapoder negocial.

364. Anteriormente, na secção onde foram analisados os “três critérios”, foram já analisados alguns destes indicadores em relação ao mercado como um todo, com vista a avaliar se o mesmo era suscetível de regulação *ex ante*. Nesta secção, serão apresentados argumentos semelhantes, embora aqui o objetivo seja verificar se um dado operador detém uma posição de força económica que lhe confere o poder de se comportar, de forma apreciável, independentemente dos concorrentes, clientes e, em última instância, dos consumidores²³⁹.

Quotas de mercado

365. A MEO disponibiliza acesso à sua infraestrutura física (condutas e postes) para a instalação de redes de comunicações eletrónicas. Segundo dados do 1.º semestre de 2022, foram utilizados cerca de 199 milhares de quilómetros de cabos em conduta e postes da MEO, um aumento de 3,7% face a 2020.
366. Apresentam-se na Tabela 51 as quotas dos fornecedores grossistas de acesso a infraestruturas de engenharia civil para instalação de redes de comunicações eletrónicas. São indicados os operadores que dispõem de quotas iguais ou superiores a 1%²⁴⁰.
367. Como se poderá verificar, entre o final de 2020 e o final do 1.º semestre de 2022, a quota da MEO foi sempre significativamente superior a 50%, variando entre 79% e 95%, de acordo com o indicador considerado²⁴¹ (Tabela 51).

²³⁸ Como refere a Comissão, os “tipos mais importantes de obstáculos à entrada são os custos irrecuperáveis e as economias de escala. Estes obstáculos são especialmente relevantes para o setor das comunicações eletrónicas tendo em conta a necessidade de grandes investimentos para a criação, por exemplo, de uma rede eficiente de comunicações eletrónicas para a oferta de serviços de acesso e a probabilidade de se recuperar muito pouco desse investimento se um novo operador decidir sair do mercado”.

²³⁹ Cf. “Nota justificativa”, secção 2.4.

²⁴⁰ Para efeitos do cálculo das quotas, considerou-se o fornecimento nos termos da “Nota explicativa”, secção 3.3., e também da posição assumida nas anteriores análises de mercados pela ANACOM sobre esta matéria.

²⁴¹ Não foi somada a quota da Fibroglobal, facto que não afeta as conclusões de forma relevante.

368. Para além da MEO, os únicos operadores com quotas relevantes são:

- a) a E-Redes, com quotas de entre 8% e 10%, no que respeita a quilómetros de cabos em condutas e postes, número de postes e fixações em postes, e de entre 14% e 17% no caso do número de quilómetros de cabos suportados em postes;
- b) o Grupo NOS, que dispõe de uma quota de entre 1% e 3%, no que respeita a quilómetros de cabos em condutas e postes, e de entre 14% e 7% no caso de quilómetros de cabos suportados em condutas.
- c) a DStelecom, com quotas de entre 1% e 3% no que respeita a quilómetros de cabos em condutas e postes e apenas em postes;
- d) o Grupo IP com quotas de 2% no que respeita a quilómetros de cabos em condutas;
- e) e a NOWO com quotas de caixas de visitas de entre 0% e 1%.

Tabela 51 - Quotas de fornecimento de infraestruturas físicas

	2020	2021	2022
Kms de cabos em condutas e postes			
MEO	84%	85%	82%
E-REDES	10%	9%	10%
Grupo NOS	1%	3%	3%
DSTelecom	1%	1%	1%
Outros	4%	2%	4%
Kms de cabos em conduta			
MEO	92%	87%	87%
Grupo NOS	1%	7%	6%
Grupo IP	2%	2%	2%
Outros	5%	4%	5%
Kms de cabos em poste			
MEO	80%	83%	79%
E-REDES	17%	14%	16%
DSTelecom	1%	2%	2%
Outros	3%	1%	3%
N.º postes			
MEO	88%	90%	88%
E-REDES	10%	8%	10%
Outros	2%	1%	2%
N.º fixações em postes			
MEO	90%	91%	89%
E-REDES	9%	8%	9%
Outros	2%	1%	2%
N.º caixas visita (CV)			
MEO	95%	96%	95%
NOWO	1%	0%	1%
Outros	4%	4%	4%

Unidade: %

Fonte: ANACOM

Nota: A soma das quotas apresentadas pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

369. Apesar de se ter verificado, no caso de alguns dos indicadores considerados, alguma oscilação e até redução de quota, considera-se que estas não são materialmente relevantes, tendo em conta os níveis que a quota da MEO atinge.
370. Recorda-se que, de acordo com a Comissão, uma quota de mercado muito elevada detida por uma empresa durante algum tempo – superior a 50 % –, como ocorre com a MEO neste mercado, constitui, por si só, salvo em circunstâncias excecionais, prova da existência de uma posição dominante.

371. Avaliar-se-á de seguida a facilidade da entrada no mercado, tendo em conta a dimensão da empresa, as barreiras à entrada e à expansão, a existência de infraestrutura difícil de duplicar, a concorrência potencial e o contrapoder dos utilizadores.

Barreiras à entrada e à expansão

372. A rede de infraestruturas de engenharia civil da MEO, com cerca de 25.000 quilómetros de condutas e 2,5 milhões de postes, e com uma presença em todo o território nacional, envolveu investimentos muito elevados, que representaram uma proporção significativa do investimento na rede (estima-se que as obras de construção civil possam representar até 80% do custo total de instalação de uma rede²⁴²).

373. Em especial em áreas urbanas densas, em que na maioria dos casos envolvem o recurso a soluções subterrâneas, a escavação de uma vala e a colocação de condutas e câmaras de visita representa um encargo muito significativo. Estes avultados investimentos representam, só por si, uma barreira à entrada e à expansão neste mercado.

374. Adicionalmente, a realização de obras de engenharia civil (para colocação de condutas) por um operador que pretenda instalar cabos, revela-se normalmente complexa e demorada, na medida em que depende em parte de outras entidades.

375. O montante e a escala do investimento realizado traduzem-se, tudo o resto constante, em custos unitários decrescentes, ou seja, economias de escala, que representam também uma barreira à entrada.

376. Para além das diferentes condições de custos que determinam condições assimétricas entre a MEO e os restantes operadores, existem também fatores do lado procura que resultam numa vantagem equivalente. Como já anteriormente mencionado, os operadores de comunicações eletrónicas em Portugal utilizam de forma massiva a rede ubíqua de condutas e postes do incumbente. A eventual mudança de fornecedor de infraestruturas físicas envolveria custos e complexidade elevados. Mesmo em caso de instalações futuras, que podem ser feitas sem envolver o esforço e os custos de mudança de acesso a infraestrutura, ter uma infraestrutura física ubíqua fornece uma vantagem clara sobre a alternativa de combinar várias infraestruturas não ubíquas, ou

²⁴² Ver “Nota explicativa”, p. 62.

complementar o uso de infraestrutura não ubíqua com infraestrutura própria parcial²⁴³. Este mercado apresenta assim do lado da procura características que se traduzem em barreiras à entrada e à expansão adicionais.

377. Por outro lado, e tal como anteriormente referido, existem barreiras legais e regulatórias associadas à instalação deste tipo de redes, associadas a regulamentos municipais, por exemplo, designadamente quanto à sua diversidade. Os operadores de redes têm mencionado este tipo de barreiras (em especial ao nível da ocupação do domínio público municipal, licenciamentos e taxas²⁴⁴).
378. Em particular no que respeita ao fornecimento e instalação de postes, é importante notar que a instalação de redes de comunicações eletrónicas usando traçado aéreo (incluindo nas fachadas dos edifícios) também está sujeita a regras de planeamento urbano que, segundo alguns operadores, podem ser mais restritivas, com as autoridades locais (municípios) a defenderem e a instarem mais frequentemente os operadores de redes de comunicações eletrónicas a removerem os cabos das fachadas e a optarem por instalações de cabos usando infraestruturas subterrâneas (e.g. construção de ramais de acesso a edifícios e/ou a condomínios – *vide* normas ITED e ITUR).

Controlo da infraestrutura difícil de duplicar

379. A capilaridade e a dimensão da rede de infraestruturas físicas da MEO que inclui condutas, caixas de visita, ramais de acesso, edifícios de central e postes, garante-lhe um papel único no suporte à instalação de todo o tipo de redes e tecnologias (e.g. com cabos de cobre, coaxiais e/ou de fibra ótica), como se ilustrou anteriormente, quando se apresentou a quota de infraestruturas da MEO face às infraestruturas alternativas existentes.
380. Para a grande maioria das áreas/distritos do território nacional, a MEO parece ser o único operador a dispor de infraestruturas físicas que permitem a instalação de ligação ao cliente final, quer em cobre, quer em novas redes (de cabo coaxial e/ou de fibra ótica). Esta situação não sofreu uma alteração quantitativa substancial desde o início

²⁴³ Ver “Nota explicativa”, pp. 69, 70.

²⁴⁴ Contributos recebidos no âmbito da redação da Caixa de ferramentas de conectividade e 5G, a qual foi coordenada pela ANACOM representando o Estado Português no Grupo Especial de Conectividade durante a Presidência Portuguesa da EU-27.

das instalações de lacete local de cobre. As infraestruturas de engenharia civil da MEO, portanto, ainda se afiguram preponderantes e decisivas a nível nacional.

381. Acresce que as infraestruturas físicas da MEO não são facilmente replicáveis. Foram construídas ao longo de várias décadas, à medida da evolução e expansão da rede *legacy* de cobre e, mais tarde, da rede de cabo da antiga TVCabo e da rede de fibra ótica (hoje da posse da Fastfiber), e facilitada pela integração vertical do operador MEO.
382. Por exemplo, o custo (afundado) de construção de uma rede de infraestruturas subterrâneas concorrente à da rede de condutas da MEO seria totalmente inoportável para qualquer outro operador e/ou entidade. Em qualquer caso, a duplicação deste tipo de infraestruturas, a não ser em casos muito esporádicos (por exemplo, quando a infraestrutura existente esgotou a capacidade) não parece ser rentável, mesmo a longo prazo.
383. É por estes motivos que os operadores de redes de comunicações eletrónicas recorrem preferencialmente à partilha de infraestruturas físicas, optando neste caso por, face à sua elevadíssima capilaridade e ubiquidade, aceder às infraestruturas físicas da MEO.
384. Assim, a não ser em determinados troços muito específicos, especialmente em zonas não urbanas e ou rurais/remotas, em que pode existir uma oferta alternativa de acesso a postes de eletricidade (e.g. da E-REDES) ou a condutas de canal técnico rodoviário (e.g. IP), há uma manifesta ausência de oferta alternativa de acesso a infraestruturas físicas, principalmente para satisfazer a procura por ligações ponto-a-ponto através de múltiplos troços, que podem ser de diferentes infraestruturas (e.g. troços com condutas e postes, ou o acesso a ramais de acesso a edifícios).

Integração vertical

385. A existência de empresas integradas verticalmente poderá colocar os concorrentes não integrados (ou “menos” integrados) em desvantagem concorrencial, já que poderá verificar-se a alavancagem de poder de mercado de um mercado para outro, nomeadamente quando o concorrente integrado fornece ao concorrente não integrado um fator de produção ou consumo intermédio essencial.
386. Nestas circunstâncias, torna-se mais difícil a uma empresa não integrada responder ao aumento da procura ocorrido na sequência de um aumento de preço de um concorrente.

387. No âmbito deste mercado destaca-se a MEO, empresa (totalmente) verticalmente integrada, com presença quer ao nível do mercado grossista – com ofertas grossistas a terceiros – quer ao nível do mercado de retalho. A MEO recorre à sua própria oferta de infraestrutura (de condutas e postes) e rede para prestar, no retalho, serviços de acesso bem como para suporte de outros serviços de comunicações eletrónicas do grupo. Esta procura interna, planeada e de grande volume, permite a este operador beneficiar de largas economias de escala e investir no desenvolvimento das suas redes com um grau de risco inferior ao dos seus concorrentes.
388. Acresce que, na ausência de regulação, os incentivos de uma empresa verticalmente integrada, como é o caso da MEO, são distintos dos incentivos de uma empresa que não esteja verticalmente integrada com um operador retalhista de comunicações eletrónicas. Um operador verticalmente integrado, tudo o resto constante, tenderá a ter em conta o impacto que advém da acrescida concorrência retalhista na definição das suas ofertas grossistas, em detrimento do desenvolvimento da concorrência. Em contrapartida, um operador que não se encontra verticalmente integrado (como é o caso dos distribuidores de energia elétrica, por exemplo), não terá incentivos para oferecer condições menos favoráveis aos seus clientes grossistas considerando que estes não concorrem a jusante com as suas operações retalhistas.
389. Assim, este critério não permite contradizer a presunção de dominância que resulta do cálculo das quotas de mercado, antes pelo contrário

Concorrência potencial

390. As barreiras à entrada e à expansão acima identificadas e a dificuldade em replicar as infraestruturas físicas da MEO, colocam obstáculos significativos à entrada ou a expansão neste mercado a médio prazo.
391. No que respeita às entidades que já se encontram presentes neste mercado:
- a) Os operadores de comunicações eletrónicas que possuem redes com dimensão minimamente relevante face à rede de comunicações eletrónicas da MEO, contratam à própria MEO o acesso a condutas para satisfazer a maioria das suas necessidades ao nível das condutas, e à MEO e a E-REDES no caso dos postes,

consequentemente não sendo expectável que venham a investir de forma maciça neste mercado.

- b) As entidades que, não sendo operadores de comunicações eletrónicas, poderiam expandir os serviços prestados ou estender as suas redes a áreas geográficas onde atualmente não se encontram, nomeadamente a E-Redes e a IP, prestam este serviço de forma acessória face à sua atividade principal, e não desenvolveram as suas redes especificamente para este fim.

De referir que estas empresas, não se encontrando verticalmente integradas com um operador retalhista de serviços de comunicações eletrónicas, terão, tudo o resto constante, menor incentivo para impedir, ou para fornecer em condições menos vantajosas, o acesso às suas infraestruturas, ao contrário da MEO²⁴⁵.

Destaca-se em particular a E-REDES, cujos postes de redes de distribuição de eletricidade são utilizados pelos operadores de redes de comunicações eletrónicas. O número de apoios à rede de distribuição de energia elétrica em território nacional cadastrados no SIIA são cerca de 2,6 milhões. Segundo dados disponibilizados pelos operadores em 2022, a infraestrutura de postes da E-REDES era partilhada com a FastFiber (com a fibra ótica que pertencia quer à MEO, quer à Fibroglobal), NOS, Vodafone e NOWO. Embora o acesso aos postes de distribuição de eletricidade geridos pela E-REDES possa ser necessário em determinados troços, verifica-se, no entanto, que as áreas abrangidas por esses postes não são contínuas. Como se viu anteriormente, a quota da E-REDES é relativamente reduzida. Decorre do exposto que o recurso a postes de redes de distribuição de energia elétrica geridos pela E-REDES, embora possa ser essencial para alguns operadores de redes de comunicações eletrónicas, não é suficiente por si só, mas complementar ao acesso à infraestrutura de engenharia civil da MEO, a qual continuará a ser fundamental para a generalidade das áreas do território nacional.

Outras entidades já presentes no mercado, dispendo de infraestruturas subterrâneas, e que poderiam eventualmente expandir a sua cobertura seriam a IP (CTR-Canal Técnico Rodoviário) e as concessionárias de autoestradas. A

²⁴⁵ Com efeito, um operador verticalmente integrado tenderá a ter em atenção o efeito que um acesso prestado a terceiros, seus concorrentes no retalho, tem sobre o grau de concorrência e, por inerência, sobre o grau de rentabilidade do seu negócio. Tudo o resto constante, um operador nestas circunstâncias tenderá a prestar um serviço de acesso em condições menos vantajosas do que um operador que não esteja verticalmente integrado, ou, num caso extremo, tenderá a preferir não o prestar.

construção de infraestruturas de canal técnico rodoviário implica a nível operacional a realização de estudos no terreno (i.e. nos locais) para determinação dos trajetos (i.e. troços de canal técnico rodoviário) e, posteriormente, a elaboração de um pedido de licenciamento rodoviário. Trata-se, no entanto, de uma alternativa limitada às infraestruturas subterrâneas da MEO cuja escala é muito reduzida.

Estas entidades apresentam quotas de mercado e extensão geográfica das suas redes de infraestruturas físicas mais limitadas. A probabilidade de extensão maciça destas infraestruturas físicas no médio prazo é reduzida. Mesmo que tal viesse a acontecer, as barreiras à entrada e à expansão acima identificadas são também barreiras à expansão, o que condicionaria o seu desenvolvimento.

- c) Surgiram nos últimos anos empresas especializadas na construção e gestão de infraestruturas físicas aptas a alojar redes de comunicações eletrónicas que, no entanto, não parecem ter desenvolvido ofertas específicas de infraestruturas físicas no mercado em análise ou tendo essas ofertas, dispõem de quotas muito reduzidas. Por outro lado, estas empresas entraram nestes outros mercados, sobretudo, através da aquisição de infraestruturas físicas de operadores de redes de comunicações eletrónicas (e não através do desenvolvimento de infraestruturas físicas alternativas).

392. As restantes infraestruturas físicas (e.g. de distribuição de água, de gás, de saneamento), tal como a própria Comissão reconhece, nem sempre serão adequadas para alojar redes de comunicações eletrónicas, o que se traduzirá em termos e condições de acesso potencialmente menos favoráveis²⁴⁶.

393. Refira-se, por último, que não se perspetiva que, no âmbito do mercado de acesso a infraestruturas físicas ora definido, ocorram no futuro próximo alterações tecnológicas ou que surjam concorrentes inovadores que possam vir a reduzir estas barreiras à entrada e à expansão.

394. Em conclusão, considera-se que, a médio prazo, não ocorrerão entradas neste mercado de acesso a infraestruturas físicas que alterem a dinâmica concorrencial, nomeadamente no que respeita à posição de mercado da MEO.

²⁴⁶ Ver “Nota explicativa”, p. 68.

Contrapoder negocial

395. Tendo em conta a falta de alternativas a médio prazo com uma dispersão territorial semelhante à da rede de infraestruturas físicas do operador incumbente histórico, os operadores de redes de comunicações eletrónicas ficam em geral limitados à contratação com a MEO do acesso a infraestruturas físicas (condutas e postes) nos termos das ofertas de acesso (ORAC e ORAP) disponibilizadas por aquele operador nas condições reguladas pela ANACOM. De facto, as melhorias das condições das ofertas de acesso grossista a infraestruturas (condutas e postes) do operador histórico têm sido sempre promovidas pela ANACOM decorrentes da sua intervenção regulatória e não em resultado do referido poder negocial dos utilizadores. Neste contexto, entende-se que o contrapoder negocial dos utilizadores seria ainda mais reduzido no caso na ausência de regulação *ex ante*, nomeadamente de ausência de ofertas de referência reguladas (e.g. ORAC e ORAP).

Conclusão

396. A persistência de elevadas barreiras à entrada e à expansão, infraestruturas não replicáveis, a integração vertical, a inexistência de concorrência potencial e a falta de contrapoder negocial dos utilizadores, reforçam a presunção de dominância que resulta da análise das quotas de mercado, o que permite concluir que a MEO detém PMS (dominância individual) no mercado grossista de acesso às infraestruturas físicas (de condutas e de postes).

397. Numa análise prospetiva, a ANACOM considera que todos os fatores que justificam a designação da MEO como empresa com PMS se manterão num horizonte de curto/médio prazo, até à próxima avaliação de PMS.

3.7.2. Avaliação de PMS conjunto

398. Uma vez concluída a existência de dominância individual neste mercado, entende-se que não existe dominância conjunta no mesmo.

3.8. Imposição de obrigações

399. Tendo nas secções anteriores, definido o mercado relevante, concluído que o mesmo é passível de regulação *ex ante* e identificado o operador com PMS, compete agora à ANACOM, nos termos o artigo 84.º n.º 1 da LCE, analisar a eventual imposição, manutenção, alteração ou supressão das seguintes obrigações em matéria de acesso

ou interligação aplicáveis às empresas designadas com poder de mercado significativo, entre as quais:

- a) Obrigação de transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência, nos termos dos artigos 85.º e 86.º da LCE;
- b) Obrigação de não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações, nos termos do artigo 87.º da LCE;
- c) Obrigação de separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação, nos termos do artigo 88.º da LCE;
- d) Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de infraestruturas, nos termos do artigo 89.º da LCE;
- e) Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso a elementos específicos de rede e recursos conexos, nos termos dos artigos 90.º e 91.º da LCE;
- f) Obrigação de controlo de preços e de contabilização de custos, nos termos dos artigos 92.º a 94.º da LCE;
- g) Obrigações referentes à oferta de compromissos de coinvestimento e a empresas exclusivamente grossistas, previstas nos termos dos artigos 97.º a 101.º da LCE;

3.8.1. Princípios gerais relativos à imposição de obrigações

400. Nos termos do artigo 69.º da LCE, a análise de mercados e a imposição de obrigações específicas devem obedecer ao princípio da fundamentação plena, devendo a ARN na fundamentação das decisões de aplicação de obrigações específicas, cumulativamente, demonstrar que a obrigação imposta:

- a) É adequada ao problema identificado, proporcional e justificada à luz dos objetivos gerais previstos no artigo 5.º da LCE;
- b) É objetivamente justificável em relação às redes, serviços ou infraestruturas a que se refere;
- c) Não origina uma discriminação indevida relativamente a qualquer empresa;
- d) É transparente em relação aos fins a que se destina.

401. Por outro lado, para efeitos do supra artigo 84.º n.º 1 da LCE, a ARN deve impor obrigações aplicáveis às empresas designadas com poder de mercado significativo que sejam:

- a) Adequadas à natureza do problema identificado no âmbito da respetiva análise de mercado e, quando necessário, tendo em conta a identificação da procura transnacional nos termos do artigo 77.º;
- b) Proporcionais, escolhendo a forma menos intrusiva de resolver os problemas identificados na respetiva análise de mercado, efetuando uma análise custo benefício, ponderando as diferentes condições de concorrência existentes nas várias áreas geográficas, tendo em consideração, designadamente, os resultados do levantamento geográfico realizado nos termos do artigo 173.º; e
- c) Justificadas à luz dos objetivos gerais previstos no artigo 5.º.

3.8.2. As obrigações atualmente existentes

402. Na sequência da anterior análise do mercado grossista 3.a/2014, publicada em março de 2017, foi entendido pela ANACOM ser adequado, proporcional e justificado impor à MEO as seguintes obrigações:

- a) Acesso (a condutas e postes e, quando tal não for possível, a fibra ótica escura - FOE - sob condições específicas);
- b) Não discriminação (e equivalência numa ótica de um padrão de EdI);
- c) Transparência (na publicação das ofertas e de indicadores);
- d) Controlo de preços e contabilização de custos (orientação dos preços para os custos);
- e) Separação de contas e reporte financeiro (com base na disponibilização de registos contabilísticos – SCA da MEO – dados anuais de custeio – proveitos, custos e margens da ORAC e da ORAP).

3.8.3. Fundamentação da manutenção das obrigações de acesso a infraestruturas físicas da MEO

403. Na análise dos mercados retalhistas a jusante, concluiu-se que a existência da concorrência nas áreas C e a promoção de concorrência nas áreas NC estava dependente das obrigações de acesso a postes e a condutas atualmente em vigor. De

- facto, foi a regulação *ex ante* destas infraestruturas que foi determinante para facilitar que operadores alternativos pudessem desenvolver as suas redes e prestar os seus serviços de forma generalizada em todo o país, com os resultados em termos de dinâmica concorrencial que foram ilustrados anteriormente.
404. Neste contexto, entende-se que estas obrigações são as mais adequadas aos interesses públicos que a ANACOM visa prosseguir, designadamente a concorrência e a proteção dos direitos dos utilizadores. Caso as obrigações associadas ao acesso às condutas e aos postes da MEO não existissem ou fossem suprimidas, as condições concorrenciais seriam muito distintas ou poderiam alterar-se em termos prospetivos. A ANACOM entende que, na ausência de regulação do acesso a condutas e a postes, muito provavelmente a MEO deteria uma posição totalmente dominante, i.e., provavelmente seria o único operador (minimamente relevante) presente no mercado de acesso local grossista num local fixo e, eventualmente em mercados a jusante, tendo em conta que, sem uma oferta adequada de acesso à quase omnipresente infraestrutura de construção civil da MEO, muito dificilmente um operador alternativo poderia, com uma rentabilidade mínima, desenvolver uma rede própria de extensão nacional e aí suportar os seus serviços retalhistas. Isto, tendo em conta o peso determinante que essa infraestrutura assume nos custos de instalação de novas redes.
405. A manutenção da regulação destas infraestruturas é proporcional tendo presente que, na sua ausência, a alternativa, visando alcançar os mesmos fins, passaria pela necessária regulação de várias formas de acesso a elementos de rede ativos da MEO a nível nacional que compensassem a inexistência dessa oferta e que viabilizassem a prestação pelos concorrentes da MEO de ofertas retalhistas equivalentes. Esta regulação seria muito mais intrusiva e onerosa para a MEO e embora também visasse níveis de concorrência acrescidos, estes suportar-se-iam nos serviços e não na infraestrutura.
406. Por outro lado, uma forma alternativa e menos intrusiva de acesso a estas infraestruturas seria o acesso simétrico às infraestruturas, tal como previsto no Decreto-Lei n.º 123/2009, em condições de igualdade, transparência e não discriminação e mediante condições remuneratórias orientadas para os custos.
407. Mas, como já referido anteriormente, o universo e as características das várias entidades abrangidas pelas obrigações de acesso do Dec.-Lei n.º 123/2009 determinou que, neste âmbito, o legislador tenha optado por uma abordagem menos interventiva do

- que aquela que está prevista na LCE. Os poderes expressamente conferidos à ANACOM para regular as ofertas grossistas em todos os seus aspetos não têm paralelo direto no regime consagrado no Dec.-Lei n.º 123/2009. Esta diferente abordagem evidencia a intenção do legislador de conferir à ANACOM competências com diferente abrangência.
408. De facto, a regulação imposta ao abrigo das análises de mercado, no que toca ao acesso a condutas e a postes, é mais exigente que a regulação simétrica imposta no âmbito do Dec.-Lei n.º 123/2009, não se prevendo, por exemplo, neste diploma, (i) especificamente a alteração das ofertas dos operadores detentores de infraestruturas por parte da ANACOM, ao contrário do regime de PMS, ou (ii) a definição concreta de preços por parte da ANACOM, isto apesar de os preços do acesso a infraestruturas deverem ser orientados aos custos.
409. Considerando estes aspetos, o Dec.-Lei n.º 123/2009 procurou deixar ao detentor das infraestruturas alguma liberdade para fixar as condições de acesso e utilização das mesmas, ainda que tenha fixado um conjunto mínimo de exigências que considerou ser fundamental e adequado no contexto da regulação simétrica que é visada por este diploma.
410. A manutenção destas obrigações encontra-se justificada nos termos do artigo 5.º da LCE, visto que é a que promove de forma mais eficaz²⁴⁷:
- a) A concorrência na oferta de redes de comunicações eletrónicas, de serviços de comunicações eletrónicas, de recursos conexos e de serviços conexos, assim como a concorrência eficiente ao nível das infraestruturas, como ficou ilustrado em capítulos anteriores;
 - b) A conectividade, o acesso e a utilização de redes de capacidade muito elevada, incluindo de redes fixas, móveis e sem fios, por todos os cidadãos e empresas. De facto, a regulação do acesso às infraestruturas físicas permitiu o desenvolvimento das redes de alta velocidade em local fixo (e também das redes móveis) em

²⁴⁷ Ver, por exemplo, o relatório “Redes e serviços de alta velocidade em local fixo - 1.º semestre de 2022”, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1728654>, a secção 1.5. e o capítulo 5 do relatório “Sector das comunicações 2021”, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1721564>, e o relatório “Broadband coverage in the EU 2021”, disponível em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/broadband-coverage-europe-2021>.

Portugal, permitindo igualmente o crescimento da penetração dos acessos retalhistas suportados nestas redes;

c) O desenvolvimento do mercado interno da União Europeia, assegurando a conectividade, a disponibilidade e a utilização generalizadas de redes de capacidade muito elevada, nomeadamente de redes fixas, na prestação de serviços de comunicações eletrónicas, permitindo o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, com base numa concorrência efetiva²⁴⁸; e consequentemente,

d) Os interesses dos cidadãos.

411. Tendo em conta que as infraestruturas físicas da MEO têm uma abrangência ubíqua, não são duplicáveis e, finalmente, ao facto de não ter sido identificada concorrência potencial, a ANACOM considera que a manutenção das obrigações de acesso a infraestruturas físicas não origina uma discriminação indevida relativamente a qualquer empresa.

412. Em conclusão, é adequado, proporcional e justificado manter, de uma forma geral, as obrigações que impendem sobre a MEO associadas ao acesso às suas condutas e postes, o qual é imprescindível para a manutenção e reforço da concorrência em infraestruturas (*infrastructure based competition*), que essa concorrência seja sustentável e que se possa estender no futuro a todo o território nacional onde a mesma ainda não se verifica (e/ou onde a MEO opera).

413. Apresentam-se de seguida as obrigações concretas impostas à MEO, sendo que, ao longo do presente capítulo, a ANACOM tem em conta as recomendações da Comissão, desde logo a recomendação sobre redes de nova geração (2010)²⁴⁹ e a recomendação sobre não discriminação e metodologias de custeio (2013)²⁵⁰, bem como a Posição Comum do BEREC sobre remédios a impor no âmbito do mercado de acesso grossista a infraestrutura num local fixo (anterior mercado 4/2007 e 3a/2014) (2012) e a subsequente análise do BEREC sobre a necessidade de revisão das Posições Comuns dos mercados 3a, 3b e 4 (2018)²⁵¹, avaliando esta Autoridade sempre em que medida

²⁴⁸ Idem.

²⁴⁹ Recomendação da Comissão sobre NGA (2010/572/UE).

²⁵⁰ Recomendação da Comissão sobre NDMC (2013/466/EU). Releva-se que a Comissão está presentemente a rever as duas recomendações, tendo em vista a publicação de uma nova recomendação englobando ambas.

²⁵¹ Documentos BoR (12)127 e BoR (18)24.

as obrigações a impor, à empresa identificada como detentora de PMS no mercado relevante atrás definido, se adequam à realidade nacional.

3.8.4. Obrigação de resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de infraestruturas

414. Nos termos do artigo 89.º da LCE, a ARN pode impor às empresas uma obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e utilização de infraestruturas de suporte ou de alojamento de redes de comunicações eletrónicas, nomeadamente edifícios ou entradas de edifícios, antenas, torres, mastros, postes e outras estruturas de suporte, condutas, tubagens, caixas e câmaras de visita, e armários, nos casos em que, considerando a análise de mercado, conclua que a recusa de acesso, ou a fixação de condições não razoáveis com efeitos equivalentes a uma recusa, prejudicariam a emergência de um mercado concorrencial sustentável e não seriam do interesse do utilizador final.
415. Tendo em conta a informação disponibilizada pelos operadores de redes de comunicações eletrónicas sobre as infraestruturas utilizadas para alojar/acomodar os seus cabos e equipamentos, a ANACOM entende que a MEO possui ou controla em grande parte a infraestrutura física (e.g. condutas, CV, postes) pertinente, isto é, com a dimensão e a capilaridade necessária para assegurar a continuidade das redes de comunicações eletrónicas dos operadores e a instalação de cabos e equipamentos de rede e de *drop* de cliente. Como se referiu anteriormente, essas infraestruturas físicas não podem ser razoavelmente duplicadas por um outro operador (alternativo à MEO) para a instalação da sua rede.
416. A MEO controla, portanto, um *bottleneck* essencial para a instalação por parte dos operadores com quem concorre no retalho, de redes de comunicações eletrónicas incluindo de VHCN. Assim, o acesso pelos restantes operadores de redes de comunicações eletrónicas às infraestruturas de engenharia civil da MEO constitui um fundamental e insubstituível instrumento no sentido de reduzir as barreiras à entrada e à expansão dos operadores que pretendam instalar os seus cabos e equipamentos de rede, bem como a ligação ao seu cliente final através de cabo de *drop* de cliente.
417. Caso a obrigação de acesso a condutas e postes da MEO fosse eliminada, a concorrência no retalho entre o operador com PMS e os operadores alternativos seria fortemente prejudicada, porventura eliminada, face à possibilidade efetiva que o

- primeiro teria de estabelecer condições não razoáveis e prejudiciais no tocante ao acesso às infraestruturas físicas (ver a este propósito a descrição das condições associadas à prestação deste serviço antes da intervenção da ANACOM descritas no Enquadramento), com evidentes prejuízos para o utilizador final, para a economia e para a sociedade nacionais.
418. Com efeito, a MEO, enquanto operador com PMS, teria incentivo para não garantir esse acesso às infraestruturas físicas ou, pelo menos, não o conceder em condições adequadas à emergência e manutenção de níveis de concorrência elevados nos mercados a jusante. No limite, poderia mesmo ter o incentivo de recusar o acesso, caso em que, na ausência de regulação de outras ofertas grossistas da MEO que permitissem a concorrência em serviços, enfrentaria um nível extraordinariamente reduzido, ou mesmo nulo, de concorrência no mercado retalhista de acesso à Internet. Ou seja, no limite, os mercados seriam afetados também na disponibilização dos acessos em fibra e/ou coaxiais a clientes residenciais e/ou empresariais.
419. Face ao exposto, a ANACOM considera imprescindível a manutenção das obrigações de acesso, nomeadamente de acesso a condutas e postes da MEO, e também a obrigação de disponibilização de fibra escura pela MEO quando não exista espaço em condutas ou postes e exista fibra disponível nesses troços específicos de conduta ou poste. Recorde-se, a este propósito, que já na análise do mercado 3a/2014 publicada em 2017 pela ANACOM, esta Autoridade decidiu manter as obrigações de acesso a condutas e postes da MEO (à data identificado como detendo PMS naquele mercado), e adicionalmente impor a obrigação de disponibilização de fibra escura pela MEO quando não existisse espaço em condutas ou postes e existisse fibra disponível nesses troços específicos de conduta ou poste.
420. Quer a obrigação de acesso a condutas da MEO, quer a obrigação de acesso a postes da MEO já se encontram consubstanciadas na ORAC (desde 2006) e na ORAP (desde 2010), respetivamente, que preveem, entre outras matérias, a resposta a pedidos de acesso e instalação de cabos e equipamentos em condutas e a pedidos de viabilidade e instalação em postes. Adicionalmente, releva-se que a oferta de fibra escura da MEO nas situações específicas suprarreferidas consta dos Anexos 9 de ambas as Ofertas grossistas.
421. Relativamente ao acesso às infraestruturas físicas do operador com PMS, a ANACOM na anterior análise do mercado 3a (agora mercado 1/2020) recomendou que a MEO

- alterasse a ORAC e a ORAP quanto ao processo de instalação na ORAC (notificação no máximo com 3 dias úteis de antecedência) e de instalação de *drop* de cliente na ORAP nos termos propostos, devendo a MEO também garantir alterações na *Extranet* (e.g., informação de ocupação de condutas alargada a todo o território nacional, inclusão de informação sobre traçado de postes), tendo em conta o entendimento da ANACOM manifestado nessa sede.
422. Subsequentemente a MEO publicou novas versões das ofertas, tendo na ORAP sido incluído um novo serviço de viabilidade e instalação (com opções normal e garantida), o qual teria efeitos a partir de 16.06.2017. Na sequência de informação de que a inclusão desse serviço teria um impacto relevante nos sistemas de informação (SI) e procedimentos dos beneficiários, a MEO informou a ANACOM em 14.06.2017 que, para não causar uma disrupção na utilização desse serviço, manteria o serviço de análise de viabilidade e de instalação nos termos da ORAP (versão 3.1), durante 2 meses (i.e., até 16.08.2017), em paralelo com o novo serviço de viabilidade e instalação. Em 27.06.2017 a MEO informou a ANACOM que, atendendo à necessidade manifestada por alguns beneficiários de um prazo mais alargado, para efeitos da adaptação aos processos associados ao novo serviço de viabilidade e instalação, acederia a estender o referido período de coexistência de processos até ao final do ano de 2017, tendo informado os beneficiários em conformidade.
423. Na sequência de pedidos da NOS e da Vodafone de suspensão das alterações à ORAC e à ORAP, e após análise dos argumentos apresentados pelos vários intervenientes, a ANACOM aprovou por decisão de 29.06.2017 a suspensão da entrada em vigor das alterações às ofertas introduzidas pela MEO, vigorando esta medida provisória e urgente até à finalização do processo de revisão da ORAC e da ORAP. Em consequência, a MEO republicou em 06.07.2017, as versões 5.2 e 3.1 da ORAC e da ORAP.
424. Consequentemente, a ANACOM aprovou alterações à ORAC e à ORAP através de projeto de decisão de 25.07.2019 que posteriormente deu lugar à aprovação em setembro de 2019 da decisão final da ANACOM sobre alterações à ORAC e à ORAP. Esta decisão previu, entre outras alterações, a introdução de uma aproximação à equivalência de *inputs* (EdI) na ORAC através da redução do prazo de (notificação da) instalação e de penalidades a incidir sobre os beneficiários das ofertas pelo incumprimento de vários indicadores. Em síntese, a ANACOM reconheceu que a

operacionalização destas ofertas depende não só do comportamento do operador com PMS (detentor das infraestruturas físicas em questão e fornecedor das ofertas grossistas), mas também do desempenho dos próprios beneficiários (e.g. posse de credenciações, envio atempado de cadastro de ocupação das infraestruturas com cabos de rede).

425. Na mesma data (25.07.2019), a ANACOM aprovou um SPD sobre alterações não incluídas no projeto de decisão supra, através do qual foram endereçadas matérias relativas à instalação de *drops* de cliente em postes da MEO pelos beneficiários da ORAP, incluindo a desnecessidade de realização de agendamentos dessas instalações, o não pagamento de preços específicos de instalação e de fixação de *drops* de cliente e a não obrigatoriedade de envio de cadastro de *drops* de cliente pelos beneficiários da ORAP. Na sequência das várias pronúncias recebidas ao SPD e do desenvolvimento de diligências complementares, a ANACOM em 08.11.2022, aprovou a decisão final sobre alterações à ORAC e à ORAP não incluídas na decisão de 25.07.2019.

426. Releva-se que as ofertas grossistas de acesso a condutas e a postes da MEO foram sendo objeto de atualização, vigorando atualmente (fevereiro de 2023) as versões 12 da ORAC²⁵² e 9 da ORAP²⁵³. Destacam-se, entre outras, a introdução das seguintes alterações (face às versões anteriores):

- na ORAC, a informação indicativa sobre a ocupação de condutas passou a estar disponível na base de dados de condutas da MEO (BD ORAC) acessível aos beneficiários através da Extranet para todo o território nacional (e não apenas para algumas áreas geográficas);
- na ORAP, a informação sobre postes passou a estar disponível através da BD ORAC e entraram em operação as interfaces eletrónicas para a submissão e processamento de pedidos de análise de viabilidade, acesso e instalação, registo de cadastro e remoção.

3.8.5. Obrigação de não discriminação na oferta de acesso e na respetiva prestação

427. Segundo os artigos 84.º a 87.º da LCE, a ANACOM pode impor quando apropriado obrigações de não discriminação na oferta de acesso.

²⁵² Disponível em: <https://ptwholesale.pt/pt/Documents/ORAC.zip>.

²⁵³ Disponível em: <https://ptwholesale.pt/pt/Documents/ORAP.zip>.

428. Nos termos do artigo 87.º da LCE, a obrigação de não discriminação relativamente ao acesso e interligação garante, nomeadamente, que a empresa objeto da mesma, em circunstâncias equivalentes, aplica condições equivalentes e presta serviços e informações a outras empresas que ofereçam serviços equivalentes em condições e com qualidade idênticas às dos serviços e informações oferecidos aos seus próprios departamentos ou aos departamentos das suas filiais ou empresas associadas. Neste contexto, a ARN pode determinar à empresa a obrigação de fornecer produtos e serviços de acesso a todas as empresas, incluindo a si mesma, nos mesmos prazos, termos e condições, nomeadamente aqueles relacionados com preços e níveis de serviço, e por meio dos mesmos sistemas e processos, a fim de garantir a equivalência de acesso.
429. De referir que, de acordo com o BEREC, existem várias possibilidades de colocar os operadores concorrentes em desvantagem através de discriminação na qualidade dos serviços grossistas (neste caso de acesso a infraestruturas físicas) prestados por um operador com PMS. Para impedir que tal aconteça, o BEREC defende a existência de uma obrigação de não discriminação que garanta que, em condições equivalentes, o acesso e informações prestadas pelo operador com PMS aos operadores concorrentes tenham a mesma qualidade que as garantidas aos próprios serviços internos retalhistas.
430. Por outro lado, a Recomendação da Comissão sobre as redes de nova geração (2010) já previa a aplicação do princípio da não discriminação, nomeadamente para garantir a efetividade do acesso ao segmento terminal e à desagregação da fibra, sendo adicionalmente também relevante atender ao que consta na Recomendação da Comissão sobre não discriminação (2013), nomeadamente sobre o padrão de equivalência de acesso a adotar.
431. Geralmente uma empresa fornecedora grossista detentora de PMS, especialmente quando lhe é imposta uma obrigação de acesso, tem um forte incentivo para discriminar as condições com que os seus serviços grossistas são prestados a operadores alternativos presentes no mercado a jusante (nomeadamente quando essa empresa é verticalmente integrada e possui operações a nível retalhista, como é o caso em apreço).
432. No passado, os operadores alternativos suscitaram preocupações, nomeadamente quanto à perceção de diferenças em termos de tempos de acesso a infraestruturas (condutas e postes) e tempos de fornecimento de redes nos mercados retalhistas, bem

como outros aspetos relacionados com as ofertas grossistas (ORAC e ORAP) do operador com PMS. Algumas destas questões já foram analisadas pela ANACOM, nomeadamente na decisão relativa à ORAC de 28.10.2010, bem como nas decisões de 11.03.2009 e de 11.12.2014 sobre os níveis de desempenho na qualidade de serviço da ORAC e sobre parâmetros de qualidade de serviço (PQS) na ORAP.

433. Considerando os incentivos à existência de comportamentos discriminatórios nas condições de fornecimento de acesso a infraestruturas físicas e as consequências dessa discriminação nos mercados, entende-se que a manutenção da obrigação de não discriminação, concretizada em 2009 e mantida em 2017, é justificada, adequada e proporcional face aos custos que envolve, já que assegura que os concorrentes da MEO não são colocados em desvantagem face aos serviços da própria MEO (neste caso no acesso às infraestruturas físicas), ou a outros operadores que se encontrem em igualdade de circunstâncias, em prejuízo dos seus concorrentes e dos respetivos clientes.
434. Desta forma, a ANACOM entende dever manter a obrigação de não discriminação que visa principalmente impedir a MEO – entidade integrada verticalmente – de discriminar em favor das suas próprias atividades de retalho e assegurar que as empresas concorrentes que recorrem ao acesso grossista a infraestruturas físicas daquela entidade possam ficar numa posição suficientemente equivalente à da MEO no retalho. Esta obrigação tem também em vista impedir que haja discriminação indevida entre os vários operadores concorrentes da MEO (clientes grossistas do acesso às infraestruturas físicas da MEO).
435. Neste contexto, releva-se que, na anterior análise do mercado 3a, a ANACOM concluiu ser adequado e proporcional definir um padrão de equivalência na obrigação de não discriminação com base na equivalência de *inputs* (EdI)²⁵⁴ no que diz respeito à prestação de serviços grossistas relacionados com o acesso a condutas e a postes. De facto, tal como referido nessa decisão de março de 2017, verificou-se que, no caso dos serviços em questão, os custos de implementação da EdI são, à partida, significativamente menores do que as vantagens relacionadas com a criação de

²⁵⁴ Entende-se por "Equivalência de "inputs" (EdI)" o fornecimento de serviços e informações aos requerentes de acesso internos e terceiros nos mesmos termos e condições, incluindo o preço e os níveis de qualidade de serviço, dentro dos mesmos prazos, utilizando os mesmos sistemas e processos e com o mesmo grau de fiabilidade e desempenho. A EdI, tal como definida na presente recomendação, pode aplicar-se aos produtos de acesso e aos serviços conexos e auxiliares que são necessários para fornecer os inputs grossistas aos requerentes de acesso internos e terceiros.

- incentivos de investimento em redes alternativas e incremento de concorrência em infraestruturas.
436. Assinala-se que na decisão da ANACOM de 08.11.2022, para além das medidas relativas à instalação de *drops* de cliente dos beneficiários da ORAP em postes da MEO as quais visam promover uma maior equivalência (não discriminação) face à instalação de *drops* de cliente da própria MEO, a ANACOM tomou também várias outras decisões que visam implementar o princípio da não discriminação (seguindo um padrão de equivalência de inputs – Edl), desde logo a imposição de um limite máximo mensal de acompanhamentos de instalações e intervenções realizadas por cada beneficiário a faturar pela MEO, e a imposição de um limite máximo do valor total a pagar, por qualquer uma das partes à outra, a título de penalidades por incumprimento, que não deverá ser superior, para o conjunto de ocorrências em cada ano civil, a 20% do valor de faturação dos serviços prestados no mesmo ano ao beneficiário envolvido.
437. Releva-se, em todo o caso, que a MEO deverá continuar a garantir que os procedimentos de análise de viabilidade (para instalação de cabos de rede) na ORAC, mas em especial na ORAP, dado que nesta oferta é indispensável o envio de um pedido para esse efeito à MEO (ao passo que na ORAC é possível aos beneficiários através da Base de Dados (BD) ORAC efetuarem eles próprios essa análise), devem seguir um padrão de Edl, cabendo à MEO demonstrar que tal padrão é seguido, identificando sempre o processo que a MEO segue internamente para as empresas onde participa (e.g. Fastfiber), e quais as atividades a implementar para que a Edl se verifique na íntegra. Eventuais diferenças entre o fornecimento interno pela MEO (e.g. à Fastfiber) e o fornecimento pela MEO a outros operadores terceiros, só serão aceites pela ANACOM em situações excecionais (em que os custos associados à sua anulação sejam inequivocamente desproporcionados), devendo ser claramente identificadas e justificadas pela MEO.
438. Assinala-se ainda que, de acordo com a recomendação da Comissão sobre não discriminação (2013), a imposição de uma obrigação de não discriminação deverá resultar na imposição, ao operador com PMS, da obrigação de publicação de “*key performance indicators*” (KPI) para que a monitorização do cumprimento da obrigação de não discriminação fique assegurada. Note-se que, continuará a ser essencial para os beneficiários da ORAC e da ORAP:

- conhecer os níveis de qualidade de serviço ou, em inglês “*service level agreements*” (SLA);
 - serem compensados de forma adequada pelos prejuízos causados em caso de incumprimento dos níveis de qualidade de serviço definidos nas ofertas, em inglês “*service level guarantees*” (SLG); e
 - serem informados sobre o desempenho da MEO na prestação dos serviços (KPI).
439. Assim, considera-se que a definição de SLA apropriados, a definição de compensações adequadas e proporcionais em caso de incumprimento dos SLA e a publicação dos níveis de desempenho de ambas as ofertas (ORAC e ORAP) continuam a ser necessárias. Neste contexto, a MEO deve também incluir SLA e compensações por incumprimento e publicar os KPI para a oferta de fibra escura.
440. No que diz respeito ao desempenho dos serviços grossistas no âmbito da ORAC e da ORAP, a ANACOM definiu PQS²⁵⁵ os quais estão estabilizados, publicando-os a MEO uma forma trimestral relativamente a ambas as ofertas. Contudo, nada obsta a que a ANACOM, de forma autónoma e em momento posterior à presente análise de mercados, defina eventualmente novos indicadores específicos, caso os mesmos sejam necessários, adequados e proporcionais. Em todo o caso, o essencial passa pelo facto de os KPI permitirem comparar os serviços prestados aos departamentos internos do operador com PMS e os serviços prestados a terceiros beneficiários dos serviços grossistas regulados deste operador, conforme previsto no §21 da Recomendação da Comissão sobre não discriminação.
441. Segundo essa Recomendação, os KPI devem ser publicados trimestralmente, num formato adequado, “*no sítio Web das ARN ou no sítio Web de um terceiro independente designado pela ARN*”. Atualmente a informação relativa a KPI dirigida aos beneficiários das ofertas e à ANACOM é disponibilizada com uma periodicidade trimestral através de uma *Extranet* (Portal *Wholesale* do operador com PMS).
442. Na eventualidade de a análise aos KPI indiciar que a obrigação de não discriminação não está a ser assegurada convenientemente, a ANACOM poderá vir a analisar detalhadamente a prestação dos serviços grossistas afetados, podendo vir a identificar

²⁵⁵ Através da deliberação da ANACOM de 11.03.2009 relativa à publicação dos níveis de desempenho na qualidade de serviço das ofertas grossistas (entre as quais a ORAC).

e impor medidas que garantam o cumprimento efetivo da obrigação de não discriminação e dos níveis de qualidade de serviço acordados.

3.8.6. Obrigação de transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência

443. Nos termos do artigo 85.º da LCE, a obrigação de transparência consiste na exigência de publicar, de forma adequada, determinadas informações relativas à oferta de acesso ou interligação da empresa, nomeadamente informações contabilísticas, preços, especificações técnicas, características da rede e a sua evolução prevista, bem como os termos e condições de oferta e utilização, incluindo todas as condições que alteram o acesso ou a utilização de serviços e aplicações, em particular no que diz respeito à migração de infraestruturas preexistentes, desde que permitidas pela lei ou pela regulamentação aplicáveis. Para o efeito a ARN pode definir as informações a publicar, bem como a forma e o modo da sua publicação.
444. Nos termos do artigo 86.º da nova LCE, quando uma empresa esteja sujeita a obrigações de não discriminação, a ARN pode determinar a publicação de uma oferta de referência, a qual deve: (i) ser suficientemente desagregada de modo a assegurar que as empresas não sejam obrigadas a pagar por recursos que não sejam necessários para o serviço pedido; (ii) apresentar uma descrição das ofertas relevantes desagregadas por componentes, de acordo com as necessidades do mercado; e (iii) apresentar a descrição dos termos e condições associadas, incluindo os preços.
445. A ARN pode determinar os elementos mínimos que devem constar da oferta de referência, especificando as informações a disponibilizar, o grau de pormenor exigido e o modo de publicação. Sem prejuízo, quando sejam impostas a uma empresa obrigações nos termos dos artigos 89.º a 91.º da LCE, a ARN determina a publicação de uma oferta de referência, tendo em conta as orientações do BEREC sobre os critérios mínimos para uma oferta de referência, assegurando que os principais indicadores de desempenho sejam especificados, quando relevante, bem como os níveis de qualidade de serviço correspondentes e respetivas penalidades a aplicar em caso de incumprimento desses níveis, monitorizando e verificando o cumprimento dos mesmos.
446. A ARN pode ainda determinar alterações às ofertas de referência publicadas, a qualquer momento e se necessário com efeito retroativo, por forma a tornar efetivas as

- obrigações impostas em conformidade com o artigo 84.º da LCE e a incorporação imediata nos acordos celebrados das alterações impostas desde que as mesmas sejam de conteúdo certo e suficiente.
447. A ANACOM continua a entender que, para se garantir e monitorizar o cumprimento da obrigação de não discriminação, a mesma deve ser acompanhada pela imposição da obrigação de transparência. A imposição da obrigação de transparência permite que os preços e condições das ofertas (ORAC e ORAP) possam ser monitorizados quer pela ANACOM, quer pelos operadores de mercado os quais concorrem com a MEO (empresa identificada com PMS no mercado de infraestruturas físicas). Assim, caso não fosse mantida a obrigação de transparência, a possibilidade de serem detetados e comprovados comportamentos discriminatórios seria significativamente afetada.
448. Releva-se que também o BEREC defendeu (na sua Posição Comum de 2012 sobre as obrigações/remédios a impor nos mercados grossistas de banda larga: mercados 3a, 3b e 4) que, com a imposição de uma obrigação de transparência, o operador com PMS deve clarificar os termos e condições de acesso (neste caso a infraestruturas físicas) através da publicação de uma Oferta de Referência (OR), cujos elementos essenciais devem ser especificados ou aprovados pela Autoridade reguladora nacional (ARN), devendo todos os termos e condições aplicáveis ser descritos de uma forma clara.
449. A suprarreferida Posição Comum do BEREC também refere que as ARN devem exigir que o operador com PMS: (i) tenha em conta na OR contributos razoáveis dos clientes grossistas, em particular no que diz respeito à evolução dos serviços grossistas oferecidos; (ii) publique a OR (ou alterações à mesma) dentro de um prazo razoável; e (iii) atualize a OR conforme necessário, e em tempo útil, para refletir mudanças relevantes, como desenvolvimentos de acordo com a evolução do mercado e da tecnologia e/ou alterações nos termos e condições de fornecimento dos serviços grossistas existentes ou nas características técnicas e operacionais. Neste contexto, o operador com PMS (a MEO) deverá informar a ANACOM com antecedência de 30 dias antes de publicar alterações à ORAC e à ORAP²⁵⁶.
450. Para garantir a previsibilidade e facilidade de consulta de uma OR (especialmente quando a mesma é alterada) considera-se que continua a ser necessário identificar devidamente as alterações efetuadas à ORAC e à ORAP relativamente à versão

²⁵⁶ Sem prejuízo das alterações determinadas pela ANACOM que podem definir um calendário distinto.

- anterior, devendo as mesmas continuar a ser disponibilizadas nos Anexos de cada uma das ofertas grossistas.
451. Especificamente a respeito do acesso a condutas do operador com PMS, a Recomendação da Comissão sobre redes de nova geração (no considerando 12) releva que o “*acesso à infraestrutura de engenharia civil é crucial para a instalação de redes paralelas de fibra ótica. Por conseguinte, é importante que as ARN obtenham as informações necessárias para determinarem se e onde estão disponíveis condutas e outras infraestruturas do lacete local para efeitos de instalação das redes NGA*”. Assim, as ARN devem utilizar os poderes que lhes são conferidos para obterem todas as informações pertinentes sobre a localização, a capacidade e a disponibilidade dessas infraestruturas.
452. Neste contexto, entende-se que a MEO deve disponibilizar aos operadores beneficiários da ORAC e da ORAP informação detalhada e atempada sobre evoluções na sua infraestrutura física (de condutas e postes), previamente à introdução de alterações (e.g. nos traçados) que possam ter impacto nas condições existentes com efeitos nas decisões de investimento por parte daqueles operadores. Efetivamente, eventuais mudanças dos traçados das redes de condutas e de postes da MEO, na medida em que sejam relevantes para o acesso pelos beneficiários da ORAC e da ORAP e que possam afetar a disponibilização dos respetivos serviços retalhistas, deverão ser atempadamente comunicadas pela MEO aos operadores.
453. No tocante à obrigação de a MEO disponibilizar aos operadores (clientes grossistas das OR) uma base de dados de infraestruturas físicas (contendo a identificação e localização geográfica das condutas e postes), sem prejuízo de a mesma já estar implementada desde 2007 (na sequência de decisões da ANACOM), e conter informação indicativa sobre a ocupação de espaço em condutas, a MEO deverá continuar a manter essa BD sempre operacional e acessível pelos beneficiários da ORAC e da ORAP através de uma *Extranet* (neste caso, através do Portal *Wholesale* da MEO, ou equivalente).
454. Ainda no contexto da obrigação de transparência, a MEO deve disponibilizar informações aos operadores (publicamente ou mediante solicitação) dentro de um período de tempo razoável. Tais informações devem por exemplo incluir os resultados das medições (KPI) das ofertas (ORAC e ORAP).

455. Com efeito, existe uma relação entre a obrigação de não discriminação e a obrigação de transparência, nomeadamente no que diz respeito à necessidade de prestar informação sobre os níveis de qualidade de serviço efetivamente assegurados na prestação de serviços grossistas (KPI), mas também no que diz respeito ao próprio conhecimento que os operadores alternativos têm sobre os níveis de qualidade de serviço (SLA), e sobre compensações em caso de incumprimento desses níveis (os designados SLG, na versão em inglês).
456. Neste contexto, em linha com o constante na Recomendação da Comissão sobre não discriminação e conforme já analisado no âmbito da imposição da obrigação de não discriminação, a ANACOM considera que a publicação dos níveis de desempenho da ORAC e da ORAP de forma desagregada, conforme determinado nas deliberações de 11.03.2009 e de 11.12.2014, respetivamente, é proporcional e deve ser mantida no quadro das obrigações gerais de transparência e de não discriminação, contribuindo, nomeadamente, para incentivar o cumprimento dos objetivos estabelecidos em matéria de qualidade de serviço e desencorajar eventuais práticas discriminatórias.
457. A manutenção desta obrigação tem custos de implementação (e manutenção) reduzidos, já que apenas é exigida a atualização da informação necessária para assegurar a inexistência de condições adversas à concorrência. Conforme já indicado, a eventual necessidade de adequar os indicadores de qualidade de serviço atualmente publicados ou mesmo definir novos indicadores de qualidade de serviço nas ofertas grossistas poderá vir a ser analisada em intervenção autónoma posterior à presente análise de mercados.

3.8.7. Obrigação de controlo de preços e de contabilização de custos

458. Nos termos dos artigos 92.º a 94.º da LCE, quando uma análise de mercado revele uma ausência de concorrência efetiva que permita a uma empresa manter os preços a um nível excessivamente elevado, a ARN pode impor, a essa empresa, obrigações relacionadas com a recuperação de custos e controlo de preços, incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos e a obrigação de adotar sistemas de contabilização de custos, no fornecimento de tipos específicos de acesso. Ao determinar se as obrigações de controlo de preços são adequadas, a ARN deve ter em conta a necessidade de promover a concorrência e os interesses, a longo prazo, dos utilizadores finais, relacionados com a implantação e a utilização de redes de nova geração, em

particular, de VHCN e o investimento realizado pela empresa, em particular para incentivar investimentos nomeadamente em redes de nova geração. Quando a ARN considere adequado impor estas obrigações, deve:

- a) Permitir uma taxa razoável de rentabilidade sobre o capital investido, incluindo os custos de trabalho e de construção apropriados, que reflita todos os riscos inerentes a projetos específicos de investimento em novas redes de acesso;
- b) Assegurar que os mecanismos de recuperação de custos ou as metodologias definidas em matéria de fixação de preços sejam adequadas às circunstâncias, tendo em conta a necessidade de promover a eficiência, a concorrência sustentável e a implantação de novas VHCN, maximizando, em última instância, os benefícios para o utilizador final. Para este efeito, a ARN pode ter em conta preços disponíveis em mercados concorrenciais comparáveis.

459. O mercado de infraestruturas físicas em Portugal apresenta as seguintes características: (i) não existe concorrência efetiva; (ii) existem barreiras à entrada e à expansão relevantes; (iii) não é previsível o desenvolvimento de concorrência; e (iv) o operador com PMS pode agir de forma independente relativamente aos restantes agentes de mercado.

460. Desta forma, é previsível que este operador tenha todos os incentivos para definir os preços das ofertas grossistas (ORAC e ORAP) a um nível significativamente superior ao dos custos incorridos na disponibilização dos serviços.

461. Deverá também ser considerado que, em determinadas circunstâncias, pode haver incentivos por parte do operador dominante (MEO) para levar a cabo uma estratégia de esmagamento das margens dos operadores alternativos que recorram à ORAC e/ou à ORAP, por forma a estender a posição dominante existente no mercado de infraestruturas físicas aos mercados a jusante. Este tipo de estratégias resultaria inevitavelmente em prejuízos sérios, extremos e irreparáveis para a concorrência e para os utilizadores finais, para a economia e para a sociedade nacionais.

462. De referir, ainda, os benefícios decorrentes da existência de preços grossistas previsíveis e estáveis, que não estarão assegurados na ausência de regulação.

463. Este tipo de comportamentos não asseguram a entrada eficiente de empresas no mercado e a concorrência sustentável, nem incentivam as empresas a implementar redes de muito alta velocidade, nomeadamente, *inter alia*, em zonas de baixa densidade

- populacional, em que os respetivos incentivos à oferta serão menores, em prejuízo do utilizador final.
464. Desta forma é adequado impor a obrigação de controlo de preços e, conseqüentemente, de contabilização de custos, aplicando-se aqui o que anteriormente foi referido de forma genérica sobre as obrigações a impor neste âmbito no que respeita à proporcionalidade, à justificação face aos objetivos gerais previstos no artigo 5.º da LCE, não discriminação indevida relativamente a qualquer empresa e transparência em relação aos fins a que se destina. Sublinha-se que a Recomendação da Comissão sobre não discriminação refere que, ao contrário de outros ativos em que, quando preenchidas certas condições, pode não existir regulação dos preços, esta opção “*não deve aplicar-se ao acesso à infraestrutura de engenharia civil, independentemente de ser parte do mercado de produtos ou imposto como remédio auxiliar*”. Ou seja, nos termos da referida recomendação, os preços de acesso à infraestrutura de engenharia civil deverão ser sempre regulados.
465. Em particular, caso se suprimisse a obrigação de contabilização de custos perder-se-ia um importante instrumento de definição dos preços associados às ofertas de referência em questão. Não tendo disponível esse instrumento, estar-se-ia a conduzir o mercado a uma situação de grande incerteza relativamente ao nível dos preços grossistas. Note-se que essa maior incerteza não estaria de acordo com o princípio de atingir previsibilidade e eficiência nas condições das ofertas grossistas.
466. Releva-se que até à data, todas as reduções de preços relacionadas com a ORAC ou a ORAP foram impostas pela ANACOM e não ocorreram na sequência de iniciativas da MEO.
467. Neste contexto, a ANACOM entende que, por forma a incentivar o desenvolvimento de redes alternativas à rede da MEO e de modo a contribuir para a manutenção de pressão concorrencial no mercado retalhista, deve manter o princípio da orientação dos preços para os custos na regulação do preço de acesso às condutas e aos postes do operador com PMS.
468. No caso do acesso a fibra escura, entende-se também que os preços a incluir na Oferta de FOE, ou seja, na ORAC-FOE e na ORAP-FOE, devem cumprir com o princípio da orientação dos preços para os custos. Note-se que o acesso à fibra escura nos termos destas ofertas reguladas apenas é concedido em situações em que o acesso a postes

- e condutas não é possível e, como tal, justifica-se que a definição de preços com base nos respetivos custos se mantenha também no acesso à fibra escura.
469. Tal como já referido anteriormente, os preços vigentes da ORAC e da ORAP obedecem até ao presente, e desde a sua entrada em vigor, em 2006 e 2010 respetivamente, ao princípio da orientação dos preços para os custos. Na aplicação deste princípio a ANACOM tem baseado as estimativas de custos em:
- i. resultados do SCA da MEO, auditado anualmente;
 - ii. custos orçamentados e dos custos correntes dos recursos consumidos e das atividades necessárias para o fornecimento dos serviços; e
 - iii. tendo também por referência adicional, quando disponíveis, as práticas na União Europeia. Na avaliação dos preços são também tidos em consideração critérios de eficiência económica.
470. Com efeito, a ANACOM fixou, na decisão de 26.05.2006, os preços máximos aplicáveis aos serviços disponibilizados na ORAC, os quais foram determinados tendo em consideração o princípio da orientação dos preços para os custos, incluindo um retorno adequado do investimento da MEO. Mereceram particular relevo a fixação, pela ANACOM, dos preços mensais de ocupação de espaço em conduta (por quilómetro e por centímetro quadrado de superfície) e em subconduta da MEO, os quais consubstanciam componentes de preço recorrente. Adicionalmente, a ANACOM aprovou os preços constantes da primeira versão da ORAP, publicada em 22.12.2010, na qual se destacaram os preços mensais de fixação de cabo de rede dos beneficiários em poste da MEO.
471. Reconhecendo a relevância que a ORAC e a ORAP têm assumido enquanto instrumentos fundamentais na promoção de uma concorrência sustentada nos mercados de redes e serviços de comunicações eletrónicas, e em especial na promoção do investimento em redes de elevada capacidade por parte dos operadores alternativos à MEO, a ANACOM tem, ao longo dos anos, desde a criação da ORAC em 2006 e da ORAP em 2010, monitorizado e subsequentemente adotado várias decisões sobre as condições destas ofertas grossistas e acompanhado a evolução dos produtos ORAC e ORAP no âmbito das auditorias realizadas ao SCA da MEO, tendo entendido que, atentas as margens reportadas, não se justificava uma intervenção regulatória até um passado relativamente recente.

472. Por outro lado, pelo menos até 2017, a ANACOM não teve evidências de que os preços da ORAC e da ORAP comparassem mal com os preços praticados noutros países. Embora a atuação da ANACOM neste contexto se deva pautar pela verificação do cumprimento do princípio da orientação dos preços para os custos e as comparações internacionais não permitam de *per se* averiguar se esse princípio está a ser aplicado ou se os custos são equivalentes, certo é que essas comparações também nunca suscitaram dúvidas quanto aos preços que, ao longo de vários anos, foram praticados na ORAC e na ORAP disponibilizadas pela MEO.
473. Não obstante, atentas as evidências mais recentes decorrentes dos resultados auditados do SCA da MEO, afigurou-se oportuno analisar e rever os preços da ORAC e da ORAP tendo a ANACOM neste contexto, aprovado em 27.07.2022 a revisão de preços da ORAC e da ORAP.
474. Releva-se que, no contexto dessa decisão, a ANACOM em resposta a questões colocadas pela Comissão referiu que, sem prejuízo das conclusões sobre a existência de PMS que viesse a resultar da futura (neste caso presente) análise de mercados, não afastava a possibilidade de promover um novo quadro regulatório no âmbito destas ofertas, incluindo, nesse contexto, a possibilidade — se considerada necessária, justificada e proporcionada — de se construir um novo modelo de custeio, baseado num operador hipotético eficiente.
475. Assim, no âmbito do presente mercado de acesso a infraestruturas físicas, a ANACOM perspetiva as seguintes opções de implementação da obrigação de controlo de preços e de contabilização de custos, a ser âmbito de decisão posterior. Sem prejuízo, a ANACOM convida desde já os interessados a pronunciarem-se sobre as opções consideradas

Opção 1: Abordagem **com base nos resultados anuais do SCA da MEO regularmente auditados** por auditor independente (ou seja, os dados de proveitos, custos e margens dos produtos contabilísticos ORAC e ORAP).

Esta foi a forma adotada pela ANACOM na decisão de julho de 2022 que reviu os preços das mensalidades destas ofertas.

A abordagem exclusivamente baseada nos resultados do SCA da MEO é testada e já foi anteriormente implementada com sucesso. Tal opção poderia permitir manter uma certa previsibilidade regulatória e estabilidade ao nível

do processo de apuramento dos custos relevantes envolvidos e da compilação e tratamento da informação necessária. Sendo o SCA da MEO baseado em custos históricos, os montantes e respetivas naturezas dos custos estão documentados e são passíveis de serem auditados.

No entanto, dado que o SCA da MEO se baseia num modelo de custos históricos totalmente distribuídos²⁵⁷, e considerando também o hiato de tempo que decorreu entre a implementação inicial desse modelo e a data presente, não é possível descartar a possibilidade de os resultados apurados não serem reflexo perfeito da economia das ofertas grossistas. A título de exemplo, ao poderem não refletir perfeitamente a importância relativa das componentes constitutivas das ofertas, poderão não ser a melhor ilustração das atuais e prospetivas condições de exploração das infraestruturas e de prestação dos serviços. Acresce que, dada a natureza do SCA da MEO, a alocação de custos aos produtos contabilísticos é efetuada com base no consumo de recursos, não sendo em princípio consideradas matérias relacionadas com a eficiência operacional, de rede e/ou eficiência prospetiva.

Adicionalmente, e como consequência do racional de custos totalmente distribuídos que caracteriza o SCA da MEO, é importante notar que custos e ações não diretamente relacionados com certos produtos, nomeadamente grossistas, podem ter impacto nos custos que lhes são atribuídos (e.g. considerando um determinado recurso consumido por dois produtos contabilísticos, a variação da procura num desses produtos reflete-se nos custos alocados ao outro).

Finalmente, é importante notar que o SCA da MEO apenas permite conhecer os resultados de determinado exercício com algum desfasamento, tipicamente superior a 6 meses, ao qual é necessário acrescentar o tempo associado à realização de auditorias.

²⁵⁷ Um modelo de custos históricos totalmente distribuídos é uma abordagem contabilística que em termos conceptuais envolve a alocação de todos os custos incorridos pela empresa, incluindo custos diretos e indiretos, a todas as atividades e produtos da empresa.

Opção 2: Recurso a **informação mais detalhada sobre os diferentes custos e proveitos das ofertas** de acesso a infraestruturas físicas, obtida com base em pedidos formulados pela ANACOM à MEO.

Esta opção mantém as vantagens associadas à opção 1, podendo ainda possibilitar o apuramento dos custos atribuídos aos serviços grossistas com base em relações de causalidade que representem melhor a realidade técnica e comercial, caso se consiga obter mais e melhor informação fidedigna, qualitativamente superior e em quantidade suficiente para alimentar o SCA da MEO.

No entanto, para além dos constrangimentos relacionados com um sistema de custeio assente num modelo de custos históricos totalmente distribuídos suprarreferidos, releva-se que a obtenção desta informação adicional implicará sempre uma avaliação prévia de custo/benefício da sua obtenção e tratamento, não sendo à partida evidente que este caminho seja apropriado ou exequível.

Deve ainda ser considerado que as eventuais alterações efetuadas, para além do tempo de execução potencialmente significativo, pode ainda acarretar incerteza e imprevisibilidade quanto aos efeitos práticos das alterações a impor. Acresce também que pode haver alguma perda na capacidade de comparar os resultados do SCA com os resultados de períodos homólogos anteriores;

Opção 3: Opção baseada na reformulação da **estrutura tarifária das ofertas de referência** que tenha em conta:

- i. O atual enquadramento legal e regulamentar do acesso a infraestruturas físicas de condutas e postes da MEO, nomeadamente a nível de obrigações e de preços, conforme determinado em anteriores decisões da ANACOM sobre alterações à ORAC e à ORAP;
- ii. A atual realidade económica, comercial e técnica da exploração dos serviços grossistas de acesso a infraestruturas físicas, e em particular a redefinição da quantidade e extensão das zonas tarifárias (no caso das condutas existe desde a origem da oferta uma desagregação de preços de ocupação em função dos concelhos de Lisboa e Porto *versus* outros

- concelhos) e a antiguidade das atuais estruturas (com impacto ao nível da vida útil das infraestruturas);
- iii. Melhor adequação da estrutura tarifária (e.g. diferente desagregação do acesso à BD ORAC²⁵⁸, diferente desagregação da ocupação de infraestruturas);
 - iv. O impacto sobre a fatura dos beneficiários (o qual naturalmente e desejavelmente não deverá ser disruptivo);
 - v. Redução da assimetria de informação entre a MEO e os beneficiários das ofertas (e.g. maior transparência relativamente à informação de custeio dos produtos contabilísticos em causa).

Esta opção seria apresentada à ANACOM pela MEO de forma fundamentada e subsequentemente avaliada pelo regulador, não deixando de se ter em conta os dados disponibilizados pelo SCA da MEO. Releva-se que esta opção foi precisamente a adotada pela ANACOM no tocante à definição dos preços iniciais de ambas as ofertas previamente à sua entrada em vigor (em 2006 na ORAC e em 2010 na ORAP). Nesse contexto, a MEO apresentou um modelo de utilização da oferta pelos beneficiários que previa a realização pelo operador com PMS de todas as tarefas relacionadas com a instalação, intervenção, remoção de cabos e equipamentos das suas infraestruturas, sendo o beneficiário faturado em conformidade. Desse modelo inicialmente proposto pela MEO em 2005 resultariam preços cerca de três vezes superiores aos que vieram a ser fixados pela ANACOM (*vide* decisão de 26.05.2006).

Assim, as desvantagens desta opção estão sobretudo associadas à possibilidade de o operador com PMS apresentar novas versões das Ofertas de Referência que à partida servissem exclusivamente os seus próprios interesses estratégicos e comerciais.

Opção 4: Desenvolvimento de **um sistema de regulação de preços baseado em *price-cap*** por um período a definir (e.g. 3 ou 5 anos), e que poderia por

²⁵⁸ Um novo entrante de rede fixa de muito elevada capacidade, em reunião de 19.01.2023 com a ANACOM, salientou a obrigatoriedade de ter de subscrever o acesso à BD ORAC num Distrito inteiro (e.g. Lisboa) quando a sua operação de desenvolvimento de rede incide apenas em alguns concelhos desse Distrito.

exemplo abranger conjuntamente o acesso às condutas e o acesso aos postes da MEO (i.e a ORAC e a ORAP).

Esta abordagem pode ser aplicada também em conjunto com as anteriores abordagens acima mencionadas. A definição de um *price-cap* levaria em conta a evolução da procura, a evolução dos custos, a política de investimentos e eventuais impactos exógenos (p.ex. crescimento significativo da taxa de custo do capital ou outros).

Trata-se de um modelo de regulação conhecido e testado que prima pela simplicidade e, se bem implementado, pode promover a transparência, a previsibilidade regulatória e, dependendo dos contornos concretos do modelo de regulação *price-cap*, a eficiência do operador detentor de PMS. No entanto, uma abordagem regulatória baseada em *price-cap* apresenta riscos de implementação, nomeadamente relacionados com o facto dos valores de preços estabelecidos poderem não evitar a possibilidade de sub ou sobre recuperação dos custos do serviço regulado, particularmente no caso de se verificarem durante o período de regulação choques significativos e não antecipados nos fatores de produção.

Em contrapartida, dada a natureza do mecanismo de *price-cap*, particularmente se aplicado numa base plurianual, o operador regulado terá, em princípio, incentivo em manter os custos de produção do serviço no nível mais baixo possível o que poderá, por sua vez traduzir-se num desincentivo desse operador em investir em inovação e/ou novas infraestruturas, com potencial prejuízo de todo o mercado e, em última instância, dos consumidores de serviços de comunicações eletrónicas. Relacionado com o ponto anterior, o mecanismo de *price-cap* que fixa o valor que o operador com PMS pode receber pelo serviço regulado, pode levar a que esse operador procure contornar as restrições de preços por meio da criação de outro tipo de serviços e tarifas que escapem ao âmbito da regulação.

Opção 5: Implementação de um **novo modelo de custeio específico para as infraestruturas físicas**.

Esta abordagem potencia a transparência da ação regulatória, desde logo por permitir disponibilizar e tornar acessível um conjunto alargado de

informação que alimenta o modelo e, simultaneamente, envolver todos os interessados na definição conceptual do modelo e posterior implementação.

Não obstante um modelo deste tipo representa sempre uma simplificação da realidade subjacente, o nível de complexidade associado pode ser variável e incrementado na medida das necessidades e ganhos de conhecimento e experiência, podendo também abarcar critérios de eficiência e racionalidade económica e tecnológica ou outros fatores não previstos inicialmente. Dependendo da sua eventual implementação concreta, uma abordagem deste tipo poderia promover a certeza regulatória e dos preços regulados por possibilitar, por exemplo, a regulação de preços numa base plurianual.

Por outro lado, a experiência passada da ANACOM sugere que um sistema deste tipo não será implementável no imediato, desde logo porque o processo envolveria a realização de consultas públicas e pedidos de informação com aos diversos interessados podendo, ainda, implicar a necessidade de recorrer a consultoria externa.

É também importante ter em consideração que um modelo de custeio desta natureza, frequentemente vocacionado para estimar custos prospetivos, pode implicar algum grau de discricionariedade nos valores e parâmetros que o alimentam. Realça-se ainda que, naturalmente, não é possível antecipar quais os resultados que um novo modelo autónomo poderia produzir podendo gerar alguma incerteza e instabilidade nos planos de negócios dos diversos participantes no mercado.

Adicionalmente, esta opção tem a desvantagem de não haver experiência acumulada nesta matéria. Com efeito, da informação disponível e conhecida, quer a OFCOM, quer a ARCEP não parecem ter desenvolvido modelos de custeios específicos relativos ao mercado de acesso a infraestruturas físicas, sem prejuízo de um maior nível de detalhe (e.g. condutas de acesso a edifícios versus condutas secundárias).

Os detalhes associados à definição e implementação deste novo modelo de custeio, caso venha a ser adotado, serão especificados pela ANACOM em deliberação autónoma posterior à presente análise de mercado.

Opção 6: Descontinuação da (atual) regulação autónoma dos preços da ORAC e da ORAP passando a considerar-se de forma alternativa uma **regulação de preços aplicáveis em simultâneo ao acesso a condutas e postes da MEO**.

Uma abordagem combinada das duas ofertas poderia permitir absorver e suavizar flutuações ao nível dos custos/preços das ofertas individuais, em benefício da previsibilidade regulatória e da estabilidade, que pode ter benefícios para os agentes do mercado e, em particular, dos operadores beneficiários de menor dimensão para quem eventuais flutuações dos preços em alta poderiam ser mais disruptivas.

Por outro lado, fruto de uma abordagem combinada, não é possível descartar cenários em que os preços regulados de uma das ofertas sejam inferiores aos custos de produção dessa oferta e, por esse motivo, sejam subsidiadas por preços da oferta complementar que de outra forma poderiam ser mais baixos. Tal poderá atenuar a capacidade de os preços relativos das ofertas transmitirem informação relevante aos agentes económicos e, em consequência, reduzir a eficiência na sua utilização e nos investimentos da MEO.

A opção 6 poderia ser combinada com as abordagens descritas nas opções 1, 2, 3, 4 e 5.

476. No contexto da audiência prévia aos interessados e da consulta pública, a ANACOM constatou que não existe um consenso em relação às várias opções de controlo de preços que foram apresentadas pela ANACOM, tendo vários dos respondentes solicitado informação mais detalhada. Por outro lado, os beneficiários da ORAC e da ORAP consideraram dispor de pouca informação sobre o sistema de contabilidade analítica da MEO e sobre a orientação para os custos dos preços praticados.

477. Tendo em conta os contributos recebidos, a ANACOM submeterá a consulta pública, durante o ano de 2024, propostas específicas sobre esta matéria.

3.8.8. Obrigação de separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso

478. Nos termos do artigo 88.º da LCE a obrigação de separação de contas relativamente a atividades específicas relacionadas com o acesso ou interligação exige, em especial, que as empresas verticalmente integradas apresentem os seus preços grossistas e os seus preços de transferência interna de forma transparente, com o objetivo de garantir o cumprimento da obrigação de não discriminação ou, quando necessário, para impedir a subsidiação cruzada desleal, podendo para esse efeito, a ARN especificar o formato e a metodologia contabilística a utilizar.
479. Tal como acontece com a obrigação de transparência, a obrigação de separação de contas é essencial para garantir o cumprimento e a efetividade das obrigações de não discriminação e de controlo de preços e contabilização de custos. Note-se que com a inexistência da obrigação de separação de contas a ANACOM teria dificuldade em monitorizar corretamente o cumprimento das obrigações associadas ao controlo de preços e contabilização de custos da empresa com PMS, tornando também muito difícil a identificação de situações de subsidiação cruzada.
480. Assim, continua a entender-se, face a 2017, que a imposição à MEO da obrigação de separação de contas é uma medida adequada e objetivamente justificável dada a necessidade de garantir a não discriminação (permitindo a análise dos preços da ORAC e da ORAP e dos preços de transferência internos) e impedir a subsidiação cruzada. Trata-se de uma disposição proporcional, na medida em que apenas é exigida a disponibilização de informação com um detalhe que permita concretizar os objetivos de verificação de outras obrigações.
481. O formato e a metodologia contabilística adotados devem obedecer aos requisitos que foram veiculados à MEO pela ANACOM em sede própria, procedendo a ANACOM à revisão periódica desses requisitos com vista à melhoria do sistema de custeio e da informação disponibilizada.
482. Como referido acima, no contexto da decisão de julho de 2022 sobre a revisão de preços da ORAC e da ORAP, a ANACOM, em resposta a questões colocadas pela Comissão referiu que não afastava a possibilidade de promover um novo quadro regulatório no âmbito destas ofertas, incluindo, nesse contexto, a possibilidade — se considerada necessária, justificada e proporcionada — de se construir um novo modelo de custeio, baseado num operador hipotético eficiente. Os detalhes associados à definição e

implementação deste novo modelo de custeio, caso venha a ser adotado, serão especificados pela ANACOM em deliberação autónoma posterior à presente análise de mercado.

483. Ainda nos termos do artigo 88.º da Lei n.º 16/2022, as empresas estão obrigadas a disponibilizar à ARN, mediante pedido, os seus registos contabilísticos, incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros, tendo em vista a verificação do cumprimento das obrigações de transparência e não discriminação. A ARN pode publicar essas informações que lhe forem disponibilizadas na medida em que contribuam para um mercado aberto e concorrencial, respeitando o direito nacional e o direito da União Europeia em matéria de salvaguarda de informações confidenciais, nomeadamente segredos comerciais ou sobre a vida interna das empresas.
484. Assim, caso não existisse uma obrigação de reporte financeiro, estar-se-ia a comprometer a efetividade das obrigações acima mencionadas levando a prejuízos significativos para o mercado de acesso local grossista num local fixo e mercados relacionados.
485. Em linha com a análise efetuada pela ANACOM em 2017, entende-se que os registos contabilísticos necessários ao cumprimento adequado da obrigação de reporte financeiro constituem o SCA cujos dados devem continuar a ser disponibilizados nos termos definidos em sede própria.
486. Neste contexto, a ANACOM conclui que a manutenção da imposição da obrigação de reporte financeiro à MEO é necessária, proporcional e adequada.

3.8.9. Obrigações relativas a compromissos de coinvestimento e a empresas exclusivamente grossistas

487. Nos artigos 96.º a 101.º da LCE está previsto um conjunto de obrigações relacionadas com a proposta de eventuais compromissos de coinvestimento por parte do operador com PMS.
488. Contudo, na opinião do BEREC, o artigo 76.º do CECE, que se refere às obrigações relativas a compromissos de coinvestimento, não abrange os investimentos em infraestrutura física existente, nem a construção de nova infraestrutura física de forma autónoma pelo operador com PMS.

489. Acresce que na sequência da transposição do CECE, decorre da LCE que se considera que, em certos casos, a criação de um verdadeiro mercado grossista pode alavancar efeitos positivos na concorrência de mercados retalhistas a jusante, além de que pode envolver menores riscos concorrenciais.
490. Assim, em geral, às empresas exclusivamente grossistas apenas podem ser impostas (artigo 101.º) obrigações de não discriminação, acesso e utilização de elementos de redes específicos e recursos conexos ou obrigações relativas a preços justos, equitativos e razoáveis (ou seja, não orientação dos preços para os custos). A aplicação deste regime mais favorável depende da subsunção da específica empresa à conformação, cumulativa, com uma série de apertados requisitos. Neste contexto, por não ser uma empresa exclusivamente grossista, as obrigações a impor à luz do artigo 101.º da LCE não se aplicam à MEO. Esta é uma empresa verticalmente integrada que possui infraestruturas físicas e oferece serviços retalhistas (acessos em banda larga de muito elevada capacidade), quer a clientes residenciais quer empresariais.

3.9. Conclusão

491. A ANACOM considera que será necessária a imposição de obrigações *ex ante* específicas ao operador com PMS para garantir o acesso efetivo à infraestrutura física ubíqua desse operador, não sendo as disposições previstas no Dec-Lei n.º 123/2009 de *per se*, suficientes, para se garantir a concorrência, a continuidade das redes e um elevado nível de cobertura do território nacional.
492. Por outro lado, os mercados das comunicações eletrónicas em Portugal apresentam características que justificam a definição de um mercado autónomo de infraestruturas físicas. Em particular, as condições concorrenciais são diferentes nos mercados geográficos a jusante e a desregulação destes mercados encontra-se dependente, e só pode ser justificada, sob a hipótese de continuação de regulação da utilização de infraestruturas físicas do operador com PMS. Este é o único operador que detém uma infraestrutura física ubíqua (i.e. cobertura nacional, permitindo chegar a todos os lares do território nacional). Assumindo a adequada continuação da regulação do acesso às infraestruturas do operador com PMS, então poder-se-á descontinuar a regulação de outras ofertas grossistas da MEO (conforme secções seguintes do documento), potenciando uma regulação adequada, proporcional, que é o menos intrusiva possível

- e que potencia a forma mais adequada e eficaz de concorrência, nomeadamente a concorrência com base nas infraestruturas.
493. A ANACOM considera que as infraestruturas disponibilizadas por outras entidades que não o operador com PMS se encontram inseridas neste mercado. Da mesma forma, as ofertas de apoios aéreos e as ofertas de acesso a infraestruturas subterrâneas de engenharia civil, disponibilizadas pelas entidades detentoras e/ou gestoras dessas infraestruturas, são substituíveis, no âmbito desta análise de mercado. Como se verá na fase da avaliação de PMS, a eventual definição de um mercado específico para postes, não afetaria as conclusões. Este mercado abrange todo o território nacional.
494. O mercado de acesso a infraestruturas físicas não faz parte da lista de mercados suscetíveis de regulação *ex ante* incluída na Recomendação sobre mercados relevantes de dezembro de 2020. Tal como previsto no artigo 73.º, n.º 3, da LCE, o facto de este mercado não fazer parte da Recomendação sobre mercados relevantes não impede a ANACOM de o definir, desde que esse mercado relevante apresente características suscetíveis de justificar a imposição de obrigações regulatórias *ex ante*, o que apenas se justifica em mercados que preencham cumulativamente os três critérios referidos no artigo 74.º, n.º 3, alíneas a), b) e c) da LCE.
495. A ANACOM considera que o mercado em análise cumpre o teste dos três critérios, acima mencionado, sendo suscetível de regulação *ex ante*. Especificamente, existem obstáculos significativos e não transitórios à entrada neste mercado associadas à dimensão, ubiquidade e custo associado a este tipo de infraestruturas. Por outro lado, passadas mais de duas décadas desde a liberalização do mercado das telecomunicações em Portugal, e mais de uma década após a entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 123/2009, as infraestruturas físicas da MEO, continuam a ser as únicas com a extensão e capilaridade suficientes para permitir o acesso físico pelos operadores de redes de comunicações eletrónicas em todo o território nacional, não se perspetivando que ocorram no futuro próximas alterações tecnológicas ou que surjam concorrentes que se possam vir a traduzir em concorrência efetiva. Finalmente, a regulação *ex ante* permite uma intervenção mais eficiente e efetiva do que a Lei da Concorrência.
496. Analisado o mercado supra, a ANACOM conclui que a MEO tem PMS no mercado relevante identificado e, por conseguinte, que devem ser impostas as obrigações constantes da tabela Seguinte:

Tabela 52 – Obrigações regulatórias a impor e/ou manter

Obrigações	Mercado de acesso local grossista num local fixo
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso a condutas, postes, caixas de visita e qualquer outra infraestrutura apta a alojar redes. ▪ Acesso a fibra escura quando o acesso a condutas e postes não for possível²⁵⁹. ▪ Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso. ▪ Não retirar o acesso já concedido a determinados recursos.
Não discriminação na oferta de acesso e na respetiva prestação de informações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminação indevida na prestação do acesso a infraestruturas²⁶⁰. ▪ Implementação da EdI no âmbito da ORAC e da ORAP²⁶¹. ▪ Implementação da EdO no âmbito da oferta de acesso à fibra escura.
Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicação da ORAC e da ORAP. ▪ Notificação com pré-aviso de 1 mês para alterações da iniciativa da MEO nas ofertas, as quais devem ser claramente identificadas. Caso as alterações da ORAC e da ORAP decorram de determinações da ANACOM, as mesmas entram em vigor na data definida na deliberação desta Autoridade ou, em alternativa, na data de alteração das ofertas, caso a deliberação seja omissa relativamente à data de entrada em vigor da deliberação. ▪ Disponibilização e publicação de indicadores e níveis de desempenho na qualidade de serviço na ORAC e na ORAP e de indicadores comparáveis relativos à prestação de serviços equivalentes a nível interno (quando definido pela ANACOM).
Controlo de preços e contabilização de custos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praticar preços orientados para os custos na ORAC, ORAP, e no acesso a fibra escura (devendo os produtos ou serviços a que a MEO recorre internamente considerarem também preços de transferência interna orientados para os custos).
Separação de contas e reporte financeiro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusão de demonstrações de resultados específicas no sistema de custeio e separação contabilística. ▪ Disponibilização dos registos contabilísticos (SCA), incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros.

²⁵⁹ No âmbito da ORAC, na ausência de espaço em condutas existentes.

²⁶⁰ Com possibilidade de impor condições de acesso equivalente, a seguir pela MEO e pelos beneficiários das ofertas no acesso às mesmas.

²⁶¹ Podendo considerar-se propostas que, podendo não seguir formalmente a EdI (i.e., a utilização pela MEO e pelos beneficiários de exatamente o mesmo conjunto de produtos grossistas regulamentados, aos mesmos preços e utilizando os mesmos processos transacionais), possam levar aos mesmos resultados, correspondendo às expetativas e necessidades dos beneficiários.

4. MERCADO DE ACESSO LOCAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO (MERCADO 1)

497. No presente capítulo analisa-se o mercado de acesso local grossista num local, que é o Mercado 1 da Recomendação da Comissão. Apresentam-se de seguida, como enquadramento, as conclusões da anterior análise deste mercado (Mercado 3a da anterior Recomendação da Comissão).

4.1. Conclusões da anterior análise de mercados

498. Adotando uma abordagem neutra face à rede ou tecnologia utilizada na oferta dos serviços, no exercício realizado na anterior análise de mercados, para efeitos da definição do mercado do produto, a ANACOM entendeu que o mercado de acesso local grossista num local fixo deveria conter, em princípio, todos os produtos de acesso, independentemente da tecnologia ou infraestrutura de suporte, e que, apresentando um conjunto de características homogéneas, seriam considerados como produtos grossistas equivalentes e, portanto, substituíveis.

499. Nesse sentido, a ANACOM concluiu que, nas áreas onde qualquer operador já havia instalado fibra (e/ou cabo), o fornecimento interno em fibra (e/ou cabo) por parte desse(s) operador(es) era um substituto do acesso desagregado em cobre no âmbito da ORALL.

500. Na referida análise, e no tocante à possibilidade de substituíbilidade direta entre redes de cabo e de fibra, a ANACOM procedeu à análise dos constrangimentos indiretos, a qual permitiu eliminar eventuais dúvidas sobre a referida substituíbilidade. À data, a ANACOM concluiu não ser admissível que se incluísse, no então mercado 3a, apenas os acessos suportados em pares de cobre e em fibra ótica, quando na realidade os acessos suportados em cabo coaxial é que exerciam, então e em muitas áreas do território nacional, efetiva pressão concorrencial sobre a MEO a nível retalhista. Com efeito, o principal operador e prestador alternativo de serviços (incluindo de banda larga) era a NOS, um operador de cabo (tendo na altura apenas um número residual de serviços de banda larga suportados em fibra e em LTE).

501. A definição do mercado grossista relevante então realizada teve em conta a abordagem “*modified greenfield*”, de forma a evitar uma circularidade nas obrigações já definidas. Reconhecendo, em linha com o entendimento da Comissão²⁶², que a aplicação desta “metodologia” pode implicar que apenas operadores verticalmente integrados estejam presentes no mercado grossista em causa, a ANACOM utilizou o conceito de fornecimento interno de cada operador, quer na fase de definição de mercado (“mercado grossista conceptual” formado pelo fornecimento interno de cada operador), quer na fase de avaliação de PMS.
502. Desta forma, a ANACOM concluiu que o mercado de acesso local grossista num local fixo incluía os acessos grossistas suportados em cobre, em fibra e em cabo.
503. Em termos de definição do mercado geográfico, a ANACOM manteve o entendimento de que os acessos locais grossistas num local fixo eram disponibilizados de maneira globalmente homogénea em todo o território nacional, sendo que algumas diferenças existentes nas condições concorrenciais não permitiam identificar de modo claro e permanente as suas fronteiras. Assim, a ANACOM concluiu que o mercado de acesso local grossista num local fixo tinha âmbito nacional.
504. Na análise de PMS do mercado em questão, a ANACOM considerou relevantes os critérios: (i) quotas de mercado e crescimento do mercado; (ii) barreiras à entrada e à expansão (incluindo controlo da infraestrutura difícil de duplicar, economias de escala e de gama e integração vertical); (iii) rivalidade; (iv) concorrência potencial e (v) contrapoder negocial.
505. Com base na análise das quotas de mercado e sua evolução, a ANACOM concluiu que a MEO continuaria a deter uma posição de evidente dominância no mercado de acesso local grossista num local fixo, sendo que os restantes critérios não permitiam contradizer a presunção de dominância que resultava da avaliação das quotas de mercado, não sendo expectável que o poder de mercado da MEO viesse a reduzir-se significativamente, durante o período de tempo que decorreria até à análise de mercado seguinte.

²⁶² Apresentado na Exposição de Motivos que acompanhava a Recomendação de mercados relevantes então em vigor.

506. Neste contexto, a ANACOM concluiu que a MEO detinha PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo.

4.2. Definição do mercado de produto

507. De acordo com a Comissão, o mercado grossista de acesso local consiste nos produtos de acesso físico e nos produtos de acesso virtual que imitam as capacidades de acesso físico (VULA) que permitem a transmissão de Internet e serviços de dados relacionados. A desagregação do lacete local de cobre e a desagregação do sub-lacete de cobre – embora em grau decrescente – são produtos de acesso ainda utilizados²⁶³.

508. A Comissão refere ainda que, a fim de identificar com precisão a fronteira do mercado de acesso local grossista num local fixo, as ARN devem avaliar, de acordo com os princípios do direito da concorrência, as restrições decorrentes do cabo e de outras plataformas (por exemplo, LTE) utilizadas para fornecer serviços no mercado retalhista de banda larga²⁶⁴. O acesso em local fixo suportado 5G será igualmente um potencial substituto, embora, tendo em conta a cobertura e a disponibilidade de produtos de acesso grossista substitutos dos produtos de acesso tradicionais, o grau de substituíbilidade seja limitado²⁶⁵.

509. Estas tecnologias devem ser analisadas a partir de uma perspetiva de restrição indireta. Ou seja, se houver pressão concorrencial efetiva decorrente de plataformas alternativas no retalho, tais plataformas devem ser incluídas no mercado de acesso local grossista. Existirá pressão concorrencial nos casos em que as seguintes condições forem atendidas:

- i. os requerentes de acesso seriam forçados a repassar um aumento hipotético do preço grossista para os seus consumidores ao nível de retalho, com base na relação preço grossista/retalhista;
 - ii. haveria suficiente substituição do lado da procura no retalho com base em restrições indiretas, de modo a tornar o aumento do preço grossista não lucrativo;
- e

²⁶³ “Nota explicativa”, p. 48.

²⁶⁴ “Nota explicativa”, p. 49.

²⁶⁵ “Nota explicativa”, p. 50.

- iii. os clientes dos requerentes de acesso não mudariam, de modo significativo, para o braço de retalho do monopolista hipotético integrado, em particular se este último não aumentar os seus próprios preços de retalho.
510. Ainda de acordo com a Comissão, ao *“agrupar produtos e serviços que são utilizados pelos consumidores para os mesmos fins (utilização final)... [o]nde o fornecimento interno e o fornecimento externo são indistinguíveis na perspetiva do consumidor e os serviços são funcionalmente semelhantes e intermutáveis, o fornecimento externo deve ser considerado parte do mesmo mercado do produto dos serviços fornecidos externamente”*²⁶⁶.
511. Na senda da anterior análise de mercados, a ANACOM continua a considerar que a definição de mercados deve ser neutra face à rede ou tecnologia utilizada na oferta dos serviços, entendendo que o mercado de acesso local grossista num local fixo deve conter, em princípio, todos os produtos de acesso, independentemente da tecnologia ou infraestrutura de suporte, e que, apresentando um conjunto de características homogéneas, são considerados como produtos grossistas equivalentes e, portanto, substituíveis.
512. Para este efeito, consideram-se aqui reproduzidos as informações e as conclusões sobre as características, utilizações, preços e análises de substituíbilidade referentes aos acessos suportados em FTTH, redes de TV por cabo, cobre e redes móveis em local fixo anteriormente apresentadas na secção 2.2, sobre o mercado retalhista. Esta semelhança entre os produtos a nível retalhista é um forte indício de que os acessos suportados nas várias redes consideradas exercem, de facto, constrangimentos mútuos na prestação do acesso local grossista num local fixo. A definição de um mercado grossista de produto que inclua FTTH, HFC e, de forma mais limitada, redes móveis em local fixo e ADSL, é a única que permite analisar o mercado em causa nos termos em que ele efetivamente funciona (Tabela 53).

²⁶⁶ “Nota explicativa”, secção 3.3. Esta secção menciona igualmente outros aspetos que foram levados em conta, tal como na anterior análise de mercados.

Tabela 53 – Distribuição do acesso à banda larga em local fixo por tecnologia de acesso

	2019	2020	2021	2022 1.º semestre
FTTH	49,2%	53,6%	60,1%	62,0%
. Rede própria	40,5%	43,5%	47,8%	49,0%
. Partilha	4,8%	5,6%	6,6%	6,9%
. Acesso grossista	4,0%	4,6%	5,7%	6,1%
HFC	29,2%	28,1%	27,8%	27,2%
Redes móveis em local fixo	9,8%	9,6%	6,2%	5,9%
ADSL	11,8%	8,7%	6,0%	4,9%
. Rede própria	10,6%	7,8%	5,3%	4,2%
. Partilha	1,2%	0,9%	0,7%	0,6%

Unidade: %

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

513. Considera-se, igualmente, que deve ser considerado o fornecimento interno tendo em conta a prevalência de operadores verticalmente integrados em Portugal (Tabela 54), e o facto de, do ponto de vista do utilizador final, o fornecimento interno e o fornecimento externo serem indistinguíveis e os serviços funcionalmente semelhantes, intermutáveis e com preços semelhantes (ou mesmo idênticos), como se ilustrou na secção 2.2

Tabela 54 – Distribuição do acesso à banda larga em local fixo por rede de suporte: rede própria, rede partilhada, acesso grossista

	2019	2020	2021	2022 1.º semestre
Rede própria	90,1%	88,9%	87,1%	86,3%
Partilha de rede	4,8%	5,6%	6,6%	6,9%
Acesso grossista	5,1%	5,5%	6,4%	6,8%

Unidade: %

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

514. Quanto ao teste de três critérios proposto pela Comissão para identificar as restrições indiretas decorrentes das várias plataformas, e tal como a ANACOM mencionou na anterior análise de mercados, considera-se que a aplicação do teste proposto pela Comissão não é, na prática, imediatamente ou mesmo concretizável, visto que a comercialização de ofertas retalhistas a clientes residenciais baseadas em ofertas grossistas é muito reduzida e não é a principal escolha dos utilizadores. Desse modo,

não se pode sequer estimar com um grau razoável de certeza qual o impacto futuro de variações nos preços grossistas nas atuais ofertas retalhistas.

515. Ainda assim, sem conceder, mas tomando como referência a informação disponível sobre as ofertas grossistas atualmente existentes em Portugal, estimou-se um preço mensal por acesso PON de cerca de 18 euros²⁶⁷. Para efeitos de comparação com as ofertas de retalho, acresce IVA.
516. Desta forma, considera-se que: (1) tendo em conta que o valor acima estimado equivale a cerca de 42,2% da mensalidade mínima de uma oferta 4P suportada em fibra ótica (Tabela 15), o operador retalhista seria obrigado a repercutir um hipotético aumento de preço grossista no preço retalhista; (2) um hipotético aumento de 10% do preço da oferta grossista implicaria um aumento de 4,2% na mensalidade mínima das ofertas 4P suportadas em FTTH (as mais utilizadas em Portugal) e o conseqüente aumento da mensalidade tornaria as ofertas suportadas nas restantes redes 4,2% mais baratas, visto que as mensalidades são idênticas (Tabela 15). Esta diferença de preço seria suficiente para provocar uma transferência de um número significativo de clientes (nomeadamente, aqueles que sejam mais sensíveis à variável preço), para outras redes, ou pelo menos para ofertas suportadas em redes de TV por cabo.

Tabela 55 - Características e preços das principais ofertas 4P MEO, NOS e Vodafone em outubro de 2022

	Mensalidade média 24 meses (euros)		Velocidade de download (Mbps)		N.º de canais TV		N.º de cartões móveis	
	Min	Máx.	Min	Máx.	Min	Máx.	Min	Máx.
ADSL	51,74	67,07	24	24	150	200	1	1
Fibra	51,74	91,90	100	1000	140	170	1	3
Cabo	51,99	76,99	100	1000	150	180	1	1
Móvel em local fixo	51,74	75,99	40	40	100	200	1	1

Unidade: Euros, Mbps, 1 canal, 1 cartão móvel

Fonte: ANACOM com base em informação recolhida nos sites dos prestadores.

²⁶⁷ Preço mensal de uma oferta de um acesso PON, incluindo todos os encargos associados, incluindo quando aplicável o preço recorrente de acesso a infraestruturas e os não recorrentes referentes a instalação de *drop* e do acesso local diluídos por 24 meses (duração típica de um contrato de comunicações eletrónicas em Portugal). Este preço por acesso pressupõe a contratação de 5.000 acessos.

517. Quanto ao terceiro critério, este não se aplica no caso concreto considerado, visto que a oferta grossista que serviu de base aos cálculos efetuados, é de um operador exclusivamente grossista. No entanto, sempre se poderá afirmar que a experiência demonstra que os operadores em Portugal tendem a alterar os seus preços de forma paralela²⁶⁸, pelo que se poderá afirmar que hipoteticamente o terceiro critério é também cumprido.
518. Em conclusão, mesmo não se concordando com a necessidade, ou melhor, com a real capacidade, de se realizar em Portugal o teste proposto pela Comissão, uma aplicação teórica do mesmo resulta numa resposta positiva às três questões colocadas no mesmo, numa “prova” de que existem, de facto, constrangimentos indiretos associados aos acessos suportados nas várias redes consideradas, e em particular no caso as redes de fibra ótica e de TV por cabo, devendo por isso estas ser incluídos no mesmo mercado.
519. A inclusão, ou não, dos acessos suportados em redes móveis em local fixo e em ADSL não afetam as conclusões quanto à existência de PMS.

4.3. Definição do mercado geográfico

520. Torna-se agora necessário definir a dimensão geográfica do mercado geográfico de acesso local grossista em local fixo associado aos correspondentes mercados geográficos retalhistas de acesso em banda larga em local fixo, anteriormente identificados.
521. Recorde-se que no capítulo 2, identificaram-se os mercados geográficos retalhistas, partindo da freguesia enquanto unidade geográfica de base, e tendo em conta: (1) o número de redes, infraestrutura própria, partilhas e redes exclusivamente grossistas; (2) a cobertura das redes; (3) quotas de mercado, incluindo quotas grossistas, e a evolução das quotas de mercado; (4) a substituibilidade do lado da oferta, nomeadamente analisado indicadores de tipologia urbana que estarão associados a um *business case* favorável. O cálculo das quotas foi, tanto quanto possível, expurgado dos efeitos da regulação *ex ante*. Não foi, no entanto, possível expurgar o efeito da regulação das

²⁶⁸ Ver exemplo em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1575644>.

infraestruturas físicas da MEO (postes e condutas), que tem permitido o desenvolvimento das redes de alta velocidade em Portugal.

522. Em resultado desta análise, definiram-se os seguintes mercados geográficos:

- a) Área A, constituída pelas freguesias com as seguintes características (não cumulativas):
 - i. Freguesias onde se encontram implantadas três ou quatro redes de alta velocidade em local fixo;
 - ii. Freguesias onde se encontram presentes dois operadores de redes de alta velocidade em local fixo com cobertura superior a 90,0%;
 - iii. Freguesias onde as quotas retalhistas do líder se encontram entre 40,0% (inclusive) e 50% (exclusive), e se encontram em queda (desde 2019), ou freguesias onde o líder dispõe de uma quota inferior a 40%;
 - iv. Freguesias localizadas em áreas predominantemente urbanas.
- b) Áreas B, constituída pelas restantes freguesias. Nos casos em que o número de redes é idêntico, mas a identidade dos operadores é diferente, as áreas B foram segmentadas em: Área B-MEO, Área B-NOS, Área B-Vodafone e Área B-NOWO.

523. Na Tabela 56 apresentam-se as quotas grossistas dos operadores presentes nas Áreas A e B. Para efeitos do cálculo das quotas, foram somadas as quotas grossistas das empresas MEO²⁶⁹, Fastfiber²⁷⁰ e Fibroglobal²⁷¹, que a partir de agora e para efeitos desta análise de mercado serão designadas por Grupo Altice²⁷².

524. Como se poderá verificar, e como seria expectável, os mercados geográficos acima mencionados apresentam, em termos médios, situações concorrenciais bastante

²⁶⁹ De acordo com a informação mais recentemente enviada por este prestador, o capital da MEO - Serviços de comunicações e multimédia, S.A., é detido pela PT Portugal, SGPS, S.A., que por sua vez é detida pela Altice Portugal S.A.

²⁷⁰ A Fastfiber - Infraestruturas de Comunicações, S.A., é detida pela Altice Portugal, S.A. (50,01%), pela MDN Senior Holding S.A. (49,99%), e é controlada exclusivamente pela Altice. Ver https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/processos/ccent/AdC-CCENT_2022_28-Decisao-VNC-final-net.pdf.

²⁷¹ A Fibroglobal - Comunicações Electrónicas, S.A., é controlada exclusivamente pela Fastfiber. Ver https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/processos/ccent/AdC-CCENT_2022_28-Decisao-VNC-final-net.pdf.

²⁷² É aliás a designação adotada em notificações à Autoridade da Concorrência e no site da MEO. Ver <https://www.meo.pt/ajuda-e-suporte/produtos-meo/comprar-online/compra-a-prestacoes#condicoesdesubscrica>.

heterogéneas. Na Área A, em termos médios, as quotas grossistas dos operadores são sempre substancialmente inferiores a 40,0%. Desagregando a Área A por área geográfica, existem situações em que as quotas dos líderes são superiores a 50,0%. Trata-se de situações associadas aos critérios anteriormente mencionados, nomeadamente, freguesias onde se encontram presentes três ou quatro redes de fixas de alta velocidade, duas redes fixas de alta velocidade com coberturas superiores a 90,0% ou freguesias situadas em áreas predominantemente urbanas. No horizonte temporal desta análise, e atendendo ao número e extensão das redes presentes e/ou às características sócio-demográficas das freguesias em causa, e numa perspetiva de substituíbilidade do lado da oferta, considera-se que nestas situações existe concorrência efetiva.

525. Pelo contrário, nas Áreas B, independentemente da localização geográfica e da tipologia urbana, as quotas dos líderes são sempre superiores a 40,0% e, na grande maioria dos casos, superiores a 50,0%.

Tabela 56 – Quotas grossistas na Área A e nas Áreas B, 1.º semestre de 2022

	Quotas grossistas					Freguesias		Alojamentos	
	Grupo Altice	NOS	Vodafone	NOWO	DST	N.º	%	N.º	%
Área A	37,4%	33,6%	21,3%	3,1%	4,7%	2085	67,4%	5 284 271	88,5%
Áreas B	74,6%	21,4%	2,6%	1,3%	0,2%	1007	32,6%	686 384	11,5%
. Ár. med. urbana	73,5%	21,8%	2,3%	2,3%	0,0%	124	4,0%	165 224	2,8%
.. Alentejo	80,7%	11,3%	1,5%	6,5%	0,0%	5	0,2%	7 754	0,1%
.. Algarve	63,5%	33,4%	3,1%	0,0%	0,0%	5	0,2%	24 447	0,4%
.. A.M. Lisboa	44,9%	54,1%	1,0%	0,0%	0,0%	2	0,1%	5 357	0,1%
.. Centro	81,5%	13,2%	1,8%	3,5%	0,0%	75	2,4%	103 741	1,7%
.. Norte	70,7%	21,9%	7,3%	0,0%	0,1%	28	0,9%	14 144	0,2%
.. R.A. Madeira	50,3%	49,4%	0,3%	0,0%	0,0%	7	0,2%	8 717	0,1%
.. R.A. Açores	94,1%	4,3%	1,7%	0,0%	0,0%	2	0,1%	1 064	0,0%
. Ár. Pred. rural	75,0%	21,2%	2,7%	0,8%	0,3%	883	28,6%	521 160	8,7%
.. Alentejo	79,1%	17,9%	2,0%	0,7%	0,3%	120	3,9%	84 043	1,4%
.. Algarve	72,2%	21,4%	4,5%	1,8%	0,0%	21	0,7%	52 568	0,9%
.. A.M. Lisboa	56,9%	36,6%	3,8%	2,8%	0,0%	3	0,1%	8 117	0,1%
.. Centro	79,5%	17,5%	2,4%	0,6%	0,0%	392	12,7%	251 968	4,2%
.. Norte	60,4%	35,1%	2,9%	0,0%	1,6%	310	10,0%	105 809	1,8%
.. R.A. Madeira	67,4%	32,2%	0,3%	0,0%	0,0%	15	0,5%	10 051	0,2%
.. R.A. Açores	90,8%	7,3%	1,9%	0,0%	0,0%	22	0,7%	8 604	0,1%
Total	39,6%	32,9%	20,1%	3,0%	4,4%	3092	100,0%	5 970 655	100,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

526. A discriminação das quotas dos líderes nas Áreas B por prestador (i.e., Áreas B-MEO, B-NOS, B-Vodafone e B-NOWO), permite igualmente comprovar a heterogeneidade da concorrência entre a Área A e as Áreas B. Nas áreas B os operadores líderes dispõem sempre de quotas grossistas superiores a 40,0% e, na maioria dos casos (a exceção é a Vodafone), superiores a 50,0% (Tabela 57). Esta conclusão manter-se-ia caso se desagregassem as quotas grossistas nas Áreas B-MEO, B-NOS, B-Vodafone e B-NOWO por área geográfica e tipologia urbana.

Tabela 57 – Quotas grossistas na Área A e nas Áreas B-MEO, B-NOS, B-Vodafone e B-NOWO, 1.º semestre de 2022

	Quotas					Freguesias		Alojamentos	
	Grupo Altice	NOS	Vodafone	NOWO	DST	N.º	%	N.º	%
Área A	37,4%	33,6%	21,3%	3,1%	4,7%	2085	67,4%	5 284 271	88,5%
Áreas B	74,6%	21,4%	2,6%	1,3%	0,2%	1007	32,6%	686 384	11,5%
. B-MEO	78,2%	17,9%	2,6%	1,3%	0,1%	812	26,3%	613 662	10,3%
. B-NOS	35,4%	60,9%	2,2%	0,0%	1,4%	192	6,2%	71 851	1,2%
. B-Vodafone	31,5%	20,5%	47,9%	0,0%	0,0%	2	0,1%	346	0,0%
. B-NOWO	18,1%	13,1%	2,4%	66,5%	0,0%	1	0,0%	525	0,0%
Total	39,6%	32,9%	20,1%	3,0%	4,4%	3092	100,0%	5 970 655	100,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

527. Conclui-se assim que a concorrência grossista é suficientemente heterogénea entre a Área A e as Áreas B para merecer distintas análises de PMS.
528. Por outro lado, a concretização da anteriormente mencionada aquisição da NOWO pela Vodafone, não altera as conclusões anteriormente apresentadas, exceto no que respeita ao desaparecimento da NOWO enquanto operador independente, e o aumento do número de freguesias inseridas na Área B-Vodafone (mais quatro, passando a totalizar seis).
529. Os mercados geográficos que serão analisados de seguida serão assim os seguintes:
- Área A, que inclui as freguesias que cumpram as seguintes condições (não cumulativas): (1) onde se encontram implantadas três ou quatro redes de alta velocidade em local fixo; (2) se encontram presentes dois operadores de redes de alta velocidade em local fixo com cobertura superior a 90,0% (3) onde as quotas retalhistas do líder se encontram entre 40,0% (inclusive) e 50% (exclusive), e se encontram em queda (desde 2019), ou freguesias onde o líder dispõe de uma quota inferior a 40%; (4) localizadas em áreas predominantemente urbanas.;
 - Áreas B, constituída pelas restantes freguesias. Nos casos em que o número de redes é idêntico, mas a identidade dos operadores é diferente, as áreas B foram segmentadas em: Área B-MEO, Área B-NOS, Área B-Vodafone e Área B-NOWO.

4.4. Avaliação de PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo

530. Apresenta-se de seguida a avaliação de PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo

531. Tendo em conta o enquadramento regulamentar acima apresentado, e atendendo às características do mercado em análise, considera-se que os critérios específicos a utilizar na avaliação de PMS individual deverão ser:

- a) Quotas de mercado;
- b) Barreiras à entrada e à expansão²⁷³, nomeadamente economias de escala e de gama;
- c) Controlo da infraestrutura difícil de duplicar;
- d) Concorrência potencial;
- e) Contrapoder negocial.

4.4.1. Avaliação de PMS individual na Área A

532. Na Área A nenhum dos principais operadores presentes no mercado dispõe de quotas grossistas superiores a 40% (Tabela 58). Como resulta dos valores apresentados, esta situação não seria alterada pela eventual aquisição da NOWO pela Vodafone.

²⁷³ Como refere a Comissão, os “tipos mais importantes de obstáculos à entrada são os custos irrecuperáveis e as economias de escala. Estes obstáculos são especialmente relevantes para o setor das comunicações eletrónicas tendo em conta a necessidade de grandes investimentos para a criação, por exemplo, de uma rede eficiente de comunicações eletrónicas para a oferta de serviços de acesso e a probabilidade de se recuperar muito pouco desse investimento se um novo operador decidir sair do mercado”.

Tabela 58 – Quotas grossistas de acessos na Área A

	2019	2020	2021	2022 1.º semestre
Altice	37,3%	37,0%	37,6%	37,4%
NOS	34,5%	33,7%	33,9%	33,6%
Vodafone	21,8%	22,6%	21,0%	21,3%
NOWO	3,7%	3,4%	3,2%	3,1%
DSTelecom	2,7%	3,3%	4,2%	4,7%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

533. Em 1400 freguesias, o líder de mercado dispunha no final do 1.º semestre de 2022 de uma quota de mercado igual ou superior a 50% (Tabela 59). Estas situações ocorrem sobretudo em regiões em que a MEO é líder e, em menor medida, na Região Autónoma da Madeira onde a NOS é o principal operador e nas zonas onde a DSTelecom dispõe da maior rede grossista. Trata-se de freguesias predominantemente urbanas e/ou onde estão instalados mais de dois operadores e/ou onde se encontram presentes dois operadores com coberturas superiores a 90,0%. Como se referiu anteriormente, trata-se de áreas em que, numa análise prospetiva, existe concorrência efetiva no horizonte temporal da presente análise de mercado.

Tabela 59 – Distribuição do número de freguesias e alojamentos da Área A por escalão de quota de mercado grossista do líder – 1.º semestre de 2022

Quota do líder	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
<40%	237	11%	1 219 955	23%
[40% ; 50%[	448	21%	1 961 275	37%
[50% ; 60%[	340	16%	779 466	15%
[60% ; 70%[	311	15%	582 496	11%
[70% ; 80%[	323	15%	408 516	8%
[80% ; 90%[	280	13%	247 273	5%
>=90%	146	7%	85 290	2%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

534. Com a eventual aquisição da NOWO pela Vodafone, o número de freguesias da Área A onde o líder de mercado dispunha no final do 1.º semestre de 2022 de uma quota de mercado superior a 50% manter-se-ia.
535. De referir que na Área A, no final do primeiro semestre de 2022, 63,1% dos acessos são suportados em FTTH, 28,7% em HFC, 4,6% em redes móveis em local fixo e 3,7% em ADSL. A eventual exclusão dos acessos suportados em redes móveis em local fixo e em ADSL do âmbito do mercado do produto não afeta de forma materialmente relevante as conclusões acima apresentadas sobre as quotas dos principais operadores na Área A.
536. Sublinha-se, tal como referido anteriormente, que estas quotas de mercado são resultado do investimento em infraestrutura própria (e em menor medida dos acordos recíprocos de partilha e das ofertas de operadores exclusivamente grossistas), possibilitado em grande medida pelo acesso (regulado) à rede de condutas e de postes da MEO, o que resultou na elevada cobertura das redes de cabo e de fibra. No cálculo destas quotas de mercado, numa abordagem *greenfield* modificada, não se incluíram os acessos suportados em ADSL, pelo que estes foram atribuídos à MEO (e consequentemente subtraídos aos restantes operadores), sendo que, de qualquer forma, estes têm atualmente um efeito pouco relevante.
537. Como também já anteriormente referido, as infraestruturas físicas acima mencionadas, concretamente as condutas e postes da MEO, constituem infraestruturas difíceis de duplicar e a sua construção e operação está na origem de economias de escala e de gama que constituem barreiras à entrada e à expansão. A regulação do acesso a estas infraestruturas é essencial para a manutenção e o desenvolvimento da concorrência na Área A.
538. A existência das mencionadas infraestruturas é um obstáculo ao desenvolvimento da concorrência a médio prazo, na ausência de regulação. De qualquer forma, tendo em conta a economia do negócio, a eventual entrada de novos concorrentes neste mercado ocorrerá nas áreas urbanas e mais densamente povoadas que são exatamente aquelas que constituem a esmagadora maioria das freguesias que constituem a Área A.
539. Por outro lado, a implantação de redes exploradas como redes abertas no âmbito dos anteriormente mencionados futuros concursos público para efeitos da instalação,

gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de muito alta velocidade em áreas geográficas não cobertas (ver Despacho n.º 10987/2021, de 10.11.2021, do Secretário de Estado para a Transição Digital, do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações e da Secretária de Estado da Valorização do Interior), não afetarão de forma significativa a Área A e, nas freguesias em que tal venha eventualmente a ocorrer, reforçarão a concorrência na mesma. O impacto destes futuros concursos será analisado em maior detalhe na secção seguinte.

540. Quanto ao contrapoder dos clientes, tendo em conta predominância da infraestrutura própria e a reduzida expressão das ofertas grossistas, este ocorrerá de forma indireta, por via do mercado retalhista. Recorda-se que, na área A, existe alternativa real ou potencial para os clientes retalhistas.
541. Em conclusão, quer à luz da situação atual, quer numa análise prospetiva, e mantendo-se a regulação das infraestruturas físicas da MEO (condutas e postes), considera-se não existirem indícios de PMS na Área A. Mesmo naquelas freguesias da Área A em que as quotas dos líderes são superiores a 50%, a ameaça e eventual entrada de novos concorrentes (atenta a existência de redes alternativas) reduz o poder de mercado dos operadores.

4.4.2. Avaliação de PMS individual nas Áreas B

Apresenta-se de seguida a avaliação de PMS individual nas áreas B.

Quotas de mercado

542. Nas áreas onde a MEO é líder (Área B-MEO), a MEO dispõe de uma quota média de 78,2%, nas áreas onde a NOS é líder (Área B-NOS), a quota média do líder é de 60,9%, a Vodafone dispõe de uma quota média de 47,9% nas onde lidera (Área B-Vodafone) e a NOWO de uma quota média de 66,5% (Área B-NOWO) (Tabela 60). A eventual aquisição da NOWO pela Vodafone não tem impacto materialmente relevante nestes resultados, exceto no que diz respeito ao aumento da quota da Vodafone.

Tabela 60 – Quotas grossistas de acessos na Áreas B

	2019	2020	2021	2022 1.º semestre
Área B - MEO				
MEO	74,2%	74,5%	77,9%	78,2%
NOS	17,4%	17,7%	18,0%	17,9%
Vodafone	6,9%	6,3%	2,7%	2,6%
NOWO	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%
DSTelecom	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Área B - NOS				
MEO	39,3%	35,0%	35,6%	35,4%
NOS	52,5%	57,3%	60,8%	60,9%
Vodafone	7,0%	6,5%	2,2%	2,2%
NOWO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DSTelecom	1,1%	1,2%	1,4%	1,4%
Área B - Vodafone				
MEO	32,1%	24,7%	33,8%	31,5%
NOS	14,8%	19,4%	21,6%	20,5%
Vodafone	53,1%	55,9%	44,6%	47,9%
NOWO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DSTelecom	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Área B - NOWO				
MEO	20,6%	17,4%	17,4%	18,1%
NOS	8,0%	11,2%	13,7%	13,1%
Vodafone	5,6%	4,5%	2,4%	2,4%
NOWO	65,8%	66,9%	66,6%	66,5%
DSTelecom	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

543. Recorda-se que, no cálculo destas quotas de mercado, numa abordagem *greenfield* modificada, não se incluiu os acessos suportados em ADSL, pelo que estes foram atribuídos à MEO (e consequentemente subtraídos aos restantes operadores), sendo que, de qualquer forma, estes têm atualmente um efeito pouco relevante. Não foi possível excluir do cálculo destas quotas o efeito da regulação das infraestruturas físicas da MEO (condutas e postes).
544. Em 18 freguesias das Áreas B, o líder de mercado dispunha no final do 1.º semestre de 2022 de uma quota de mercado entre 40,0% e 50,0% (Tabela 61). Trata-se de freguesias inseridas nas Áreas B-MEO e B-NOS onde não se encontram presentes mais de duas redes e onde a quota do líder não se encontra em queda (face a 2019). Com a

eventual aquisição da NOWO pela Vodafone, o número de freguesias naquele intervalo aumentaria para 21 (mais 3 freguesias).

Tabela 61 – Distribuição do número de freguesias e alojamentos das Áreas B por escalão de quota de mercado do líder – 1.º semestre de 2022

Quota do líder	Freguesias		Alojamentos	
	N.º	%	N.º	%
< 50%	18	2%	7 584	1%
[50% ; 60%[	166	16%	83 245	12%
[60% ; 70%[	160	16%	105 676	15%
[70% ; 80%[	210	21%	153 774	22%
[80% ; 90%[	301	30%	240 745	35%
>=90%	152	15%	95 360	14%
Total	1 007	100%	686 384	100%

Unidade: %, 1 freguesia/alojamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

545. De referir que na Áreas B, no final do primeiro semestre de 2022, 46,1% dos acessos são suportados em FTTH, 5,3% em HFC, 25,7% em redes móveis em local fixo e 23,0% em ADSL (Tabela 62). A eventual exclusão dos acessos suportados em redes móveis em local fixo e em ADSL do âmbito do mercado do produto não afeta as conclusões acima apresentadas.

Tabela 62 – Distribuição dos acessos das Áreas B por tecnologia de acesso – 1.º semestre de 2022

	FTTH	HFC	Redes móveis em local fixo	ADSL
Área B – MEO	48,2%	3,6%	24,2%	24,0%
Área B – NOS	23,3%	22,9%	41,6%	12,2%
Área B - Vodafone	2,7%	0,0%	78,1%	19,2%
Área B- NOWO	2,6%	66,5%	22,3%	8,6%
Total	46,1%	5,3%	25,7%	23,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alojamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

546. De acordo com a jurisprudência, uma quota de mercado muito elevada – superior a 50% – detida por uma empresa durante algum tempo constitui, por si só, salvo em

circunstâncias excepcionais, prova da existência de uma posição dominante. Por outro lado, quanto mais elevada for a quota de mercado e quanto mais longo for o período durante o qual esta é mantida, maior será a probabilidade de tal constituir um sinal preliminar importante da existência de PMS. Desta forma, tendo em conta o nível da quota da MEO e da NOS e a sua estabilidade, considera-se que existem indícios de PMS nas Áreas B-MEO, B-NOS, B-Vodafone e B-NOWO.

547. Examinar-se-ão os restantes critérios antes de tirarem quaisquer conclusões quanto à existência de PMS.

Barreiras à entrada e à expansão

548. Como se referiu anteriormente, as condutas e postes da MEO constituem infraestruturas difíceis de duplicar e a sua construção e operação está na origem de economias de escala e de gama que constituem, na ausência de regulação, barreiras à entrada e à expansão. A existência das mencionadas infraestruturas é um obstáculo ao desenvolvimento da concorrência a médio prazo, na ausência de regulação. De qualquer forma, apesar da regulação das referidas infraestruturas, a concorrência não se tem desenvolvido com o dinamismo que se tem verificado na Área A. Tal resultará da tipologia urbana destas áreas e, eventualmente, de outras características sócio-demográficas que afetam o *business case* associado ao desenvolvimento das redes de comunicações eletrónicas.

549. Sublinha-se, tal como referido anteriormente, que estas quotas de mercado são resultado do investimento em infraestrutura própria (e em menor medida dos acordos recíprocos de partilha e das ofertas de operadores exclusivamente grossistas), possibilitado em grande medida pelo acesso (regulado) à rede de condutas e de postes da MEO, o que resultou na elevada cobertura das redes de cabo e de fibra. No cálculo destas quotas de mercado, numa abordagem *greenfield* modificada, não se incluíram os acessos suportados em ADSL, pelo que estes foram atribuídos à MEO (e consequentemente subtraídos aos restantes operadores), sendo que, de qualquer forma, estes têm atualmente um efeito pouco relevante.

Concorrência potencial

550. Na secção referente à análise da concorrência potencial ao nível do retalho (secção 2.5.2.2), já foram analisadas as fontes deste tipo de concorrência. Em síntese, existirá concorrência potencial associada a:

- Implantação redes exploradas como redes abertas no âmbito dos anteriormente mencionados futuros concursos público para efeitos da instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de muito alta velocidade em áreas geográficas não cobertas (ver Despacho n.º 10987/2021, de 10.11.2021, do Secretário de Estado para a Transição Digital, do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações e da Secretária de Estado da Valorização do Interior);
- Planos de expansão dos operadores instalados. Trata-se de informação recolhida no âmbito dos trabalhos preparatórios dos concursos acima mencionados e tratada de acordo com os critérios definidos nesse contexto. A estes planos de expansão foram aplicados exatamente os mesmos critérios aplicados às redes dos concursos acima mencionados.

551. Existirá igualmente concorrência potencial em 3 freguesias onde a posição do líder está associada a ofertas suportadas em redes móveis em local fixo e onde os concorrentes dispõem, na esmagadora maioria dos casos, de clientes suportados no mesmo tipo de redes²⁷⁴. Como descrito acima, a substituibilidade entre acessos em banda larga fixa e acessos suportados em redes móveis num local fixo é assimétrica, pelo que se considerou que existe concorrência potencial gerada por este tipo de redes apenas nas freguesias das Áreas B com as características acima descritas. Adicionalmente, em 4 freguesias onde os operadores alternativos conseguiram ultrapassar as barreiras à

²⁷⁴ De referir que existem atualmente obrigações de acesso à rede móvel impostas à MEO, NOS e Vodafone, por via dos Direitos de Utilização de Frequências atribuídos, designadamente, na sequência do Leilão objeto do Regulamento n.º 987-A/2020 (<https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1567663>), e também à Dense Air, resultantes da decisão da ANACOM de “Alteração do direito de utilização de frequências detido pela DENSE AIR Portugal e Utilização futura da faixa de frequência do 3,4-3,8 GHz”, de 23 de dezembro de 2019, que se concretizou com a decisão de 4 de novembro de 2020 (<https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1506001>), que decidiu alterar o respetivo DUF, para nele refletir condições equivalentes, não discriminatórias e proporcionais às determinadas no Regulamento n.º 987-A/2020, para os demais detentores de espectro na faixa dos 3,4-3,8 GHz. Posto isto, os operadores acima referidos estão obrigados a permitir o acesso às suas redes em condições não discriminatórias, em todas essas faixas, nos termos presentes no artigo 45.º do Regulamento n.º 987-A/2020.

entrada e à expansão, instalar redes de nova geração e atingir quotas de mercado elevadas²⁷⁵, também se considerou que existe concorrência potencial²⁷⁶.

552. Adicionalmente, na sequência dos procedimentos de consulta pública e audiência aos interessados, bem como da ponderação dos argumentos apresentados nessa sede pela empresa NOS, a ANACOM considerou que as barreiras à entrada e à expansão associadas ao acesso às infraestruturas físicas da MEO, anteriormente mencionadas nos n.ºs 252, 256 e 263 (e que constavam já do SPD), foram ultrapassadas nas Áreas B-NOS e B-NOWO. De facto, e como resulta também da informação apresentada no Capítulo 3, nos distritos, concelhos e freguesias onde se integram estas áreas, os operadores líderes de mercado desenvolveram as suas redes de TV por cabo recorrendo de forma expressiva a infraestruturas físicas da MEO, que são aliás maioritárias nas freguesias em causa. Desta forma, considera-se que, tal como ocorreu no caso dos operadores mencionados, outros operadores conseguirão ultrapassar as barreiras existentes e entrar nos mercados geográficos em análise, existindo desta forma concorrência potencial credível e suficiente para concluir ser implausível existir Poder de Mercado Significativo por parte destas empresas²⁷⁷.
553. Sem prejuízo, mesmo que tal não se verificasse, a ANACOM, no exercício da sua atividade, deverá ter em conta o disposto no artigo 6.º da LCE, que obriga a ANACOM, em todas as decisões e medidas adotadas, a observar o princípio da proporcionalidade. Ora, considera-se que a imposição de obrigações neste caso, nomeadamente de obrigações de acesso grossista às redes de cabo, mesmo que tecnologicamente viáveis, não seriam proporcionais²⁷⁸.
554. Caso se considerem como potencialmente concorrenciais as freguesias em que a cobertura das redes exploradas como redes abertas terão previsivelmente uma cobertura superior a 60,0% (ficando assim um eventual candidato a operador com PMS

²⁷⁵ “Linhas de orientação”, §56.

²⁷⁶ “Linhas de orientação”, §56.

²⁷⁷ Na Área B-MEO não existe evidência de entrada no mercado por parte de outros operadores com impacto relevante a nível da concorrência efetiva ou potencial, como resulta das secções 2.3, 2.5.2, 4.3 e 4.4.1 do SPD, e ao contrário do que a Altice refere na sua pronúncia no âmbito dos procedimentos de audiência aos interessados e da consulta pública (ver p.ex. n.º 22 do Relatório dos procedimentos de audiência aos interessados e consulta pública).

²⁷⁸ Ver a este propósito a justificação apresentada na secção 4.5.6. do sentido provável de decisão, que se mantém válida.

com uma quota não sujeita a concorrência no valor máximo de 40,0%²⁷⁹), e as freguesias mencionadas nos números anteriores, como se referiu no capítulo sobre o mercado retalhista, verifica-se que o número de freguesias integradas em Áreas B se reduz em 599. Trata-se de áreas predominantemente rurais (94,2% do total) e situadas no Centro, Norte e Alentejo (90,7% do total);

555. A eventual aquisição da NOWO pela Vodafone elevaria o número de freguesias potencialmente expostas a concorrência a 602, aumentando para 6 o número de freguesias da Área B-Vodafone.
556. Considerando os efeitos da concorrência potencial, nas Áreas B sujeitas a esta restrição concorrencial as quotas grossistas dos principais operadores são sempre superiores a 50,0%, embora o número de freguesias se altere. O Grupo Altice dispõe de uma quota média de 79,4% em 407 freguesias da Área B-MEO (Tabela 63). As freguesias que antes integravam a Área B-Vodafone, passaram também a estar sujeitas a concorrência potencial na sua totalidade. As conclusões sobre a existência de barreiras à entrada e à expansão, anteriormente apresentadas, não se alteram.

²⁷⁹ Na fase de definição de mercado geográfico considerou-se que a presença de uma rede implicava uma cobertura superior a 15%. Trata-se de redes já implantadas que, por efeito de substituibilidade do lado da oferta, poderão constituir-se como uma restrição concorrencial importante em relação às áreas vizinhas.

No entanto, as freguesias onde se integram as “áreas brancas” são áreas onde a presença de redes de alta velocidade é residual, onde existem elevadas barreiras ao investimento e à implantação de redes e onde existe ainda alguma incerteza quanto aos investimentos a realizar e aos seus efeitos concorrenciais. Por esta razão, entendeu-se definir um limiar mais elevado de cobertura que garantisse que um hipotético operador implantado apenas em áreas da freguesia em que o operador grossista não se encontrará presente, não possa dispor de uma quota superior a 40,0% (limiar a partir do qual poderia deter PMS).

Esta situação deverá objeto de reanálise em futuras análises de mercado, após a conclusão dos concursos das áreas brancas e a implantação das redes em causa.

Tabela 63 – Distribuição das freguesias após consideração dos efeitos da concorrência potencial e quotas dos principais operadores

	Quotas grossistas					Freguesias		Alojamentos	
	Grupo Altice	NOS	Vodafone	NOWO	DST	N.º	%	N.º	%
Área A	37,4%	33,6%	21,3%	3,1%	4,7%	2 086	67,5%	5 285 180	88,5%
Áreas B sujeitas a concorrência potencial	65,7%	30,5%	2,6%	1,0%	0,3%	599	19,4%	296 048	5,0%
Áreas B não sujeitas a concorrência potencial	79,4%	16,6%	2,5%	1,4%	0,0%	407	13,2%	389 427	6,5%
. B-MEO	79,4%	16,6%	2,5%	1,4%	0,0%	407	13,2%	389 427	6,5%
Total	39,6%	32,9%	20,1%	3,0%	4,4%	3 092	100,0%	5 970 655	100,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

557. Com a aquisição da NOWO pela Vodafone, a quota da MEO nas 407 freguesias B-MEO manter-se-ia% (Tabela 64).

Tabela 64 – Distribuição das freguesias após consideração dos efeitos da concorrência potencial e quotas dos principais operadores, caso se concretize a aquisição da NOWO pela Vodafone

	Quotas grossistas				Freguesias		Alojamentos	
	Grupo Altice	NOS	Vodafone	DST	N.º	%	N.º	%
Área A	37,4%	33,6%	24,3%	4,7%	2 083	67,4%	5 282 916	88,5%
Áreas B sujeitas a concorrência potencial	65,1%	30,2%	4,4%	0,3%	602	19,5%	298 312	5,0%
Áreas B não sujeitas a concorrência potencial	79,4%	16,6%	3,9%	0,0%	407	13,2%	389 427	6,5%
. B-MEO	79,4%	16,6%	3,9%	0,0%	407	13,2%	389 427	6,5%
Total	39,6%	32,9%	23,1%	4,4%	3 092	100,0%	5 970 655	100,0%

Unidade: %, 1 freguesia/alajamento

Fonte: ANACOM com base em informação fornecida pelos prestadores.

Nota: O somatório dos valores pode ser diferente de 100% devido a arredondamentos.

558. As conclusões sobre a existência de barreiras à entrada e à expansão, anteriormente apresentadas, não se alteram no que respeita à nova configuração das Áreas (independentemente da concretização da aquisição da NOWO pela Vodafone).

Contrapoder dos clientes

559. Quanto ao contrapoder dos clientes, nas áreas B não existe concorrência a nível de infraestruturas tão desenvolvidas como na Área A e, como tal, o poder de negociação dos clientes será relativamente reduzido.

Conclusão

560. Em conclusão, quer à luz da situação atual, quer numa análise prospetiva, e mantendo-se a regulação das infraestruturas físicas da MEO (condutas e postes):

- a) Tendo em conta, por um lado, o nível das quotas de mercado, a sua estabilidade ao longo do tempo, a existência de barreiras à entrada e à expansão e infraestruturas não replicáveis, a ausência de contrapoder dos clientes e, por outro lado, a existência de concorrência potencial em determinadas freguesias, o Grupo Altice dispõe de PMS em 407 freguesias B-MEO. Em Anexo IV apresenta-se a listagem das freguesias em causa;
- b) Da mesma forma, e caso a aquisição da NOWO pela Vodafone se venha a concretizar, o Grupo Altice dispõem de PMS nas mesmas 407 freguesias da Área B-MEO (Tabela 64).

4.4.3. Avaliação de PMS conjunto

561. Tendo-se concluído que existe concorrência efetiva na Área A, por um lado, e que existe PMS individual na Área B-MEO, não existirá PMS conjunto.

4.5. Imposição, alteração, manutenção ou supressão de obrigações

562. Nas secções anteriores foi analisado e identificado como relevante o Mercado 1 – mercado de acesso local grossista num local fixo –, tendo-se concluído que existiam entidades que dispunham de poder de mercado significativo em determinadas áreas geográficas (Áreas B).
563. Nos mercados onde existe PMS, a ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam.
564. Neste capítulo analisa-se a imposição, alteração, manutenção ou supressão de obrigações. Note-se que para o efeito são considerados e ponderados os problemas concorrenciais atuais e os que potencialmente poderão surgir no âmbito do mercado em análise e no período que decorre até à realização da próxima análise de mercado. Assim, a imposição de obrigações genéricas na presente análise em nada prejudica a especificação e concretização das mesmas obrigações através de decisões autónomas adotadas em momentos posteriores.
565. Por outro lado, permanece em vigor toda e qualquer deliberação específica tomada até à data pela ANACOM em relação a este mercado, a não ser que seja explicitamente referida a sua supressão.

4.5.1. Princípios e objetivos regulatórios

566. A imposição, manutenção, alteração e supressão de obrigações, tem em consideração princípios e objetivos regulatórios que resultam da LCE e das recomendações e documentos da Comissão e do BEREC.
567. A ANACOM tem por objetivos últimos de regulação, promover a conectividade, o acesso e a utilização de redes de capacidade muito elevada, incluindo de redes fixas, móveis e sem fios, por todos os cidadãos e empresas, promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da União Europeia e promover os interesses dos cidadãos²⁸⁰. Incumbe especialmente à ANACOM assegurar que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, assegurar a inexistência de distorções ou

²⁸⁰ Cf. n.º 1 do artigo 5.º da LCE.

entraves à concorrência no sector das comunicações eletrónicas, bem como encorajar investimentos eficientes e promover a inovação.

568. Na prossecução do fundamental objetivo de promoção da concorrência, de forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais existentes num determinado mercado, esta Autoridade deve selecionar as obrigações que, direta ou indiretamente, afetam as variáveis estratégicas da(s) empresa(s) com PMS, assegurando que tais obrigações são adequadas, proporcionais e justificadas, cf. Previsto no n.º 2 do artigo 84.º da LCE.

569. A ANACOM deve impor o mínimo de obrigações que permitam ultrapassar os problemas de concorrência identificados, sem discriminação indevida relativamente a qualquer entidade, e que contribuam eficazmente para a evolução para uma situação concorrencial.

570. De acordo com os artigos 84.º a 94.º e 98.º a 101.º da LCE, as obrigações suscetíveis de serem impostas à(s) entidade(s) com PMS nos mercados relevantes identificados são, entre outras:

- Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de infraestruturas;
- Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso a elementos específicos de rede e recursos conexos;
- Obrigação de transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência;
- Obrigação de não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações;
- Obrigação de separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação;
- Obrigação de controlo de preços e de contabilização de custos;
- Obrigações referentes à oferta de compromissos de coinvestimento.

571. Na análise e definição das obrigações a impor (ou suprimir) são também tidos em conta, conforme anteriormente referido, os princípios estabelecidos no âmbito da posição comum do BEREC sobre a matéria, apresentada no documento “*Revised BEREC common position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical)*”

network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market”, de dezembro de 2012²⁸¹.

572. Da mesma forma, é levada em conta a Recomendação da Comissão sobre o acesso regulamentado às redes de acesso da próxima geração, de 20 de setembro de 2010²⁸², a qual *“incide principalmente n[os] «remédios» a impor aos operadores designados como detentores de poder de mercado significativo (PMS) com base num procedimento de análise dos mercados”*, e que prevê que o *“conjunto adequado de medidas corretivas impostas por uma ARN deve refletir uma aplicação proporcionada do princípio da progressividade dos investimentos”*²⁸³.
573. À data da referida recomendação a Comissão previa que o desenvolvimento das NRA provocasse alterações importantes na oferta e procura de serviços e nas condições de concorrência, tanto a nível grossista como retalhista. Nesse contexto, na sua Recomendação sobre as NRA, a Comissão defende que as ARN devem examinar atentamente estas (novas) condições de concorrência e, *“nos casos em que não se possa concluir que [estas] justificam a definição de mercados geográficos subnacionais, poderá, no entanto, ser adequado que as ARN respondam à existência de condições de concorrência divergentes entre as diferentes zonas de um mercado geograficamente definido, por exemplo devido à presença de várias infraestruturas alternativas ou de operadores que utilizam infraestruturas alheias, impondo remédios e produtos de acesso diferenciados”*²⁸⁴.
574. Segundo a mesma Recomendação da Comissão sobre as NRA, *“pode ser necessário impor novos remédios, assim como uma nova combinação de remédios (...) a nível do acesso ativo e passivo”*²⁸⁵. De acordo com a Recomendação da Comissão sobre as

²⁸¹ Disponível em:

http://www.berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/1127-revised-berec-common-position-on-best-pr_0.pdf.

²⁸² Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010H0572&from=EN> (doravante designada ‘Recomendação da Comissão sobre as NRA’).

²⁸³ Cf. considerandos (3) e (4) da Recomendação da Comissão sobre as NRA.

²⁸⁴ No mesmo documento refere ainda a Comissão que, *“se no passado tiverem sido definidos no mercado 5 remédios ou mercados geográficos subnacionais que dependam de produtos de acesso no mercado 4 que podem tornar-se supérfluos devido à instalação das redes NGA, tais segmentações ou remédios devem ser revistos”*.

²⁸⁵ Considerando (5).

NRA, caso se constate a existência de PMS no mercado 1²⁸⁶, deve ser imposto ao operador com PMS um conjunto adequado de obrigações, tendo particularmente em conta as seguintes:

- Acesso à infraestrutura de engenharia civil do operador com PMS, de acordo com o princípio da equivalência, conforme o Anexo II da mesma Recomendação²⁸⁷;
- Acesso ao segmento terminal no caso da arquitetura FTTH, a preços orientados para os custos, conforme Anexo I da mesma Recomendação²⁸⁸;
- Acesso desagregado ao lacete de fibra no caso da arquitetura FTTH (incluindo coinstalação e *backhaul*), independentemente da arquitetura e tecnologia de rede, a preços orientados para os custos²⁸⁹, a não ser em zonas geográficas com várias infraestruturas alternativas, como redes FTTH e/ou de cabo, em combinação com ofertas concorrenciais de acesso²⁹⁰.

575. Ainda neste âmbito é também importante considerar a Recomendação da Comissão sobre a coerência das obrigações de não discriminação e dos métodos de cálculo dos custos para promover a concorrência e melhorar o contexto do investimento em banda larga, de 11 de setembro de 2013²⁹¹.

576. A recomendação em questão tem por objetivos a promoção de investimento eficiente e a inovação em infraestruturas novas (e melhoria das existentes), em simultâneo com a manutenção de concorrência efetiva nos mercados. Existe na recomendação um reconhecimento de que a existência de concorrência efetiva constitui um incentivo relevante para a existência de investimento a longo prazo.

577. Os objetivos mencionados serão alcançados através de uma garantia das condições equitativas por meio da implementação da obrigação de não discriminação de uma forma mais rigorosa, pela definição de preços de acesso grossista às redes de cobre

²⁸⁶ Em rigor, a referência que é feita na Recomendação da Comissão sobre as NRA é ao (então) mercado 4 (da Recomendação da Comissão de mercados relevantes de 2007) que corresponde, em termos gerais, ao mercado 3a da Recomendação da Comissão de mercados relevantes de 2014 e à Recomendação da Comissão de mercados relevantes de 2020.

²⁸⁷ Cf. Recomendação n.º 13 a 17.

²⁸⁸ Cf. Recomendação n.º 18 a 26.

²⁸⁹ Tendo em conta o risco de investimento adicional e quantificável incorrido pelo operador com PMS e os regimes de preços propostos – Anexo I.

²⁹⁰ Cf. Recomendação n.º 22 a 28.

²⁹¹ Ver <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0466&from=EN> (doravante designada 'Recomendação da Comissão sobre não discriminação').

estáveis e previsíveis e pelo aumento da certeza sobre as condições que podem levar à não regulação dos preços de acesso grossista no âmbito de serviços suportados em NRA.

578. A Recomendação da Comissão sobre não discriminação está de acordo com a Recomendação da Comissão sobre as NRA no sentido em que clarifica alguns dos pontos constantes nesta última (e.g., ponto 36 relativo à não regulação dos preços de acesso a NRA), incluindo também orientações relativamente a matérias que não abordava especificamente nessa Recomendação.
579. Ao longo do presente capítulo, a ANACOM tem em conta as recomendações da Comissão e as posições do BEREC específicas sobre esta matéria, avaliando em que medida as mesmas se adequam à realidade nacional.

4.5.2. Obrigações atualmente em vigor

580. Conforme já referido, na anterior análise de mercados esta Autoridade concluiu que a MEO detinha PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo e que era adequado, proporcional e justificado impor as obrigações constantes do Anexo I do presente documento, e que se encontram associadas fundamentalmente ao acesso à infraestrutura física da MEO (e.g. condutas e postes).
581. Analisam-se de seguida as obrigações a impor, manter, alterar ou suprimir.

4.5.3. Obrigações relativas ao acesso à infraestrutura de construção civil (condutas, postes e infraestrutura associada)

582. Como referido, na sequência da anterior análise de mercado, foi imposta à MEO a obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos, entre outros, o acesso a condutas, postes, caixas de visita e qualquer outra infraestrutura apta a alojar redes e o acesso a fibra escura quando o acesso a condutas e postes não fosse possível. Associada a esta obrigação, foram igualmente impostas obrigações de não discriminação, transparência, separação de contas, controlo de preços e contabilização de custos e reporte financeiro.
583. Nos capítulos anteriores, quando se analisaram os mercados retalhista a jusante e o grossista de acesso local num local fixo, concluiu-se que a existência de concorrência na área A e a promoção de concorrência nas áreas B estavam dependentes das obrigações de acesso a postes e a condutas atualmente em vigor. De facto, foi a

regulação *ex ante* destas infraestruturas que permitiu aos operadores alternativos desenvolverem as suas redes e prestarem os seus serviços de forma generalizada em todo o país, com os resultados em termos de dinâmica concorrencial que foram ilustrados anteriormente.

584. Caso as obrigações associadas ao acesso às condutas e aos postes da MEO não existissem ou fossem suprimidas, as condições concorrenciais seriam muito distintas ou poderiam alterar-se em termos prospetivos. A ANACOM entende que, na ausência de regulação do acesso a condutas e a postes, muito provavelmente a MEO deteria uma posição totalmente dominante, i.e., provavelmente seria o único operador (minimamente relevante) presente no mercado de acesso local grossista num local fixo e, eventualmente em mercados a jusante, tendo em conta que, sem uma oferta adequada de acesso à quase omnipresente infraestrutura de construção civil da MEO, muito dificilmente um operador alternativo poderia, com uma rentabilidade mínima, desenvolver uma rede própria de extensão nacional e aí suportar os seus serviços retalhistas. Isto, tendo em conta o peso determinante que essa infraestrutura assume nos custos de instalação de novas redes.
585. Desta forma, considera-se adequada, proporcional e justificada a manutenção destas obrigações, remetendo-se, para todos os efeitos, para a fundamentação e especificação das obrigações que consta da secção 3.8., sendo estas impostas no âmbito do mercado grossista de acesso a infraestruturas físicas.

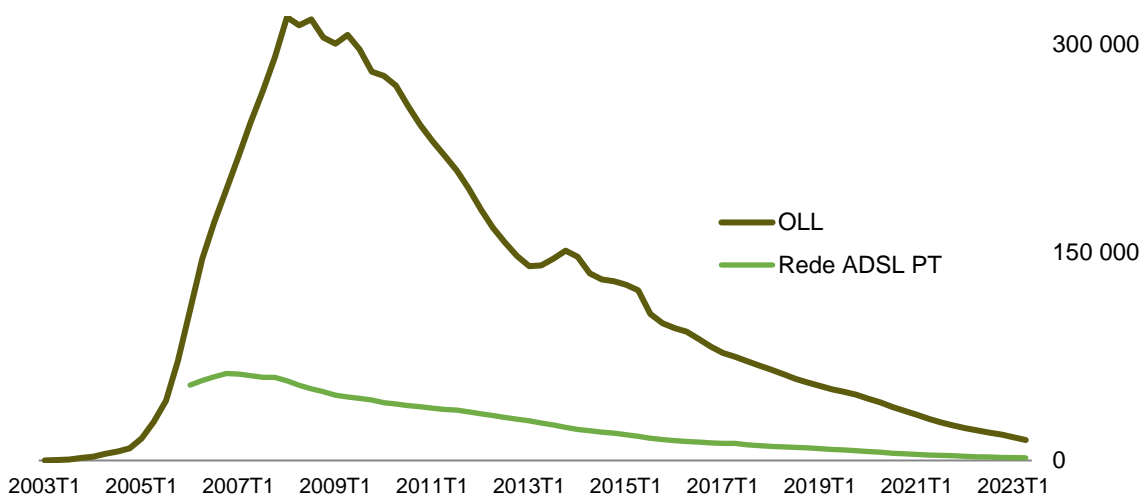
4.5.4. Obrigações relativas ao acesso ao lacete local em cobre

586. Ao considerar a hipótese de impor (ou manter) ou não uma obrigação de acesso e ao ponderar a proporcionalidade de tal decisão, a ANACOM deve ter em conta o artigo 90.º, n.º 4, da LCE, segundo o qual a avaliação da proporcionalidade desta obrigação passa por *“analisar se existem outras formas de acesso grossistas, no mesmo mercado ou num mercado grossista relacionado, que sejam suficientes para resolver o problema identificado, tendo em conta o interesse dos utilizadores finais”*.
587. Para o mesmo efeito, deve igualmente ser ponderado o previsto no n.º 6 do mesmo artigo segundo o qual deve ser tido em conta, designadamente, a *“viabilidade técnica e económica da utilização ou instalação de recursos concorrentes, em função do ritmo de desenvolvimento do mercado, (...) incluindo a viabilidade de outros produtos de acesso a montante, tais como o acesso a infraestruturas, nomeadamente a condutas e postes;*

evolução tecnológica esperada que afete o planeamento, a implementação e a gestão da rede; necessidade de garantir a neutralidade tecnológica que permita às partes conceber e gerir as suas próprias redes; viabilidade de fornecer o acesso proposto, face à capacidade disponível; investimento inicial do proprietário dos recursos, tendo em conta qualquer investimento público realizado e os riscos envolvidos na realização do investimento, tendo particular atenção aos investimentos, e aos níveis de risco associados, em redes de capacidade muito elevada; necessidade de salvaguarda da concorrência a longo prazo, atribuindo particular atenção a uma concorrência a nível das infraestruturas eficiente em termos económicos e a modelos de negócio inovadores que apoiem uma concorrência sustentável, tais como os que se baseiam no coinvestimento em redes”.

588. A obrigação de acesso ao lacete (em cobre) imposta e concretizada no passado – imposta em 2005 e mantida em 2009 – foi muito relevante na promoção do investimento e da inovação, constituindo a oferta do lacete local (OLL) um dos principais “degraus” na “escada do investimento”. Esta obrigação resultou numa forte dinâmica a nível retalhista, nomeadamente no acesso em banda larga, em particular desde 2006 e até 2011.
589. Verifica-se, no entanto, que com o desenvolvimento das redes de nova geração e das redes próprias dos operadores alternativos, a relevância das obrigações em causa reduziu-se significativamente. De facto, a proporção de acessos suportados em ADSL encontra-se em queda acentuada, sendo o seu peso inferior a 5,0% do total dos acessos fixos. O interesse dos operadores alternativos nesta solução reduziu-se também de forma significativa (Figura 13), ascendendo atualmente, no caso do OLL, a cerca de catorze mil acessos. De referir ainda que a quota de acessos ADSL da MEO nas Áreas B é de 99,5%.

Figura 13 – Evolução do número de acessos suportados nas ofertas grossistas de acesso à rede de cobre



Fonte: ANACOM
Unidade: 1 000 acessos

590. Deve-se também levar em conta que MEO já iniciou o plano de desativação da sua rede de cobre.
591. Assim, esta Autoridade entende que os desenvolvimentos ocorridos ao nível das redes de elevada capacidade e a procura muito reduzida de acessos grossistas suportados na rede de cobre da MEO, não permitem justificar a manutenção destas obrigações, exceto no caso dos serviços de coinstalação e do serviço de entrega de sinal previstos na ORALL, dos quais dependem outras ofertas reguladas que se mantêm vigor, nomeadamente, a oferta de referência de interligação (ORI), a oferta referência de circuitos alugados (ORCA), e a oferta de referência de circuitos *Ethernet* (ORCE).
592. Desta forma, apesar da supressão das obrigações referente ao acesso ao lacete local, a MEO deverá manter a oferta de referência de serviços de coinstalação e de serviço de entrega de sinal atualmente previstos na ORALL, nos termos atualmente em vigor, podendo os mesmos assumir a forma de nova oferta referência.
593. Tendo presente que: i) a remoção imediata da obrigação poderia criar algumas disrupções no mercado; ii) existem compromissos contratuais de média duração assumidos com os clientes finais, no limite com uma duração de 24 meses; iii) importa minimizar eventuais situações que gerem insatisfação por parte dos clientes finais; e iv) a migração dos acessos para soluções alternativas requer a fixação de um prazo

adequado, é necessário garantir que é dado aos intervenientes um período de tempo razoável para assegurar uma transição sem sobressaltos.

594. Desta forma, esta Autoridade determina que as obrigações em causa só deverão ser eliminadas no prazo de vinte e quatro meses após a decisão relativa a este mercado.
595. Esse período permitirá a todos os intervenientes alcançar soluções equilibradas que possibilitem a continuidade da disponibilização de serviços retalhistas ao público em geral. A supressão mais célere desta obrigação poderia colocar em causa contratos já celebrados, resultar em custos acrescidos ou, mesmo, resultar na descontinuidade do serviço.
596. Durante este período transitório, a MEO deverá continuar a fornecer o acesso aos serviços em causa para os acessos já contratados, não devendo efetuar alterações da oferta que se consubstanciem num agravamento ou regressão das condições de acesso atualmente asseguradas aos beneficiários²⁹². Não estará, no entanto, obrigada a disponibilizar novos acessos em condições reguladas.

4.5.5. Obrigações relativas ao acesso grossista a fibra ótica

597. A regulação da oferta de condutas e postes da MEO permitiu o desenvolvimento da concorrência baseada em infraestruturas em grande parte do território nacional.
598. Por outro lado, na decisão final sobre a ponderação da Recomendação da Comissão de 29.11.2016 relativa aos processos PT/2016/1888 e PT/2016/1889, respeitantes à análise dos mercados 3a e 3b²⁹³, a ANACOM entendeu que a imposição de obrigação de acesso grossista à fibra ótica não seria adequada (essencialmente por desincentivar o investimento), nem necessária (tendo em conta a regulação do acesso a infraestruturas de construção civil – postes e condutas). Por outro lado, a ANACOM entendeu que a imposição destas obrigações poderia, igualmente, ser considerada desproporcional tendo em conta, os custos e os riscos envolvidos, nomeadamente o eventual impacto ao nível dos preços.
599. No entanto, verifica-se que nas Áreas B não sujeitas a concorrência potencial, apesar de anteriormente não ter sido imposta a regulação do acesso grossista à fibra ótica e de existir regulação das infraestruturas físicas da MEO e a regulação (simétrica) de

²⁹² Note-se que, por exemplo, um aumento de preço dos serviços constitui um agravamento das condições de acesso.

²⁹³ <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1401663>.

- infraestruturas de outros operadores, o número de redes disponíveis continua a ser reduzido (evidenciando que as barreiras à entrada e à expansão são mais significativas do que inicialmente se poderia supor). Esta situação traduz-se em quotas de mercado elevadas e em poder de mercado significativo.
600. Ou seja, apesar da regulação das infraestruturas físicas, e na ausência de regulação específica que enderece com eficácia esta questão, não se perspetiva que se venha a desenvolver uma concorrência efetiva nas Áreas B não sujeitas a concorrência potencial, devido às suas características demográficas, geográficas e sócio-económicas que dificultam o desenvolvimento do processo competitivo.
601. Assim, não se perspetivando a entrada de operadores grossistas que garantam o desenvolvimento de uma concorrência retalhista baseada em infraestruturas nas Áreas B não sujeitas a concorrência potencial, torna-se necessário impor obrigações mais intrusivas que promovam uma concorrência com base nos serviços (e não das infraestruturas).
602. Desta forma, considera-se que a imposição de obrigações de acesso ao lacete de fibra ótica como forma de reduzir as barreiras à entrada e à expansão, promover a concorrência e os interesses dos cidadãos nestas áreas, nomeadamente o acesso a operadores de redes fixas de nova geração alternativos e a ofertas potencialmente inovadoras e diversificadas, é adequada e necessária.
603. A obrigação em causa será imposta apenas nas 402 freguesias onde a cobertura de fibra ótica do Grupo Altice é superior a 15%, entendendo-se que dessa forma não é prejudicado o incentivo ao desenvolvimento das redes de fibra ótica.
604. A imposição de obrigações de acesso grossista a fibra ótica nas Áreas B – MEO, onde predominam os acessos suportados em fibra ótica (FTTH) de empresas do Grupo Altice, é também proporcional tendo em conta, por um lado, o universo de potenciais beneficiários desta medida (cerca de [iic] [fic] alojamentos), o diferencial de preços anteriormente identificado entre os preços praticados pela MEO e os preços mais baixos existentes), e os custos associados à implementação da oferta²⁹⁴ (que pelo menos em parte já foram incorridos).

²⁹⁴ Realizando uma análise de custos e benefícios semelhante à que foi feita na secção 4.5.6. do sentido provável de decisão, verifica-se que os benefícios esperados superam largamente os custos estimados (que são inferiores aos custos potenciais suportados pelos operadores de cabo, tendo em conta que, no caso do Grupo Altice não existe a necessidade de migrações tecnológicas e os custos de gestão da oferta serão incrementais).

605. O facto de terem sido impostas à Fibroglobal (empresa do Grupo Altice), obrigações de acesso à sua rede de fibra ótica no âmbito do contrato estabelecido com o Estado na sequência dos designados concursos das redes rurais, não é relevante neste âmbito tendo em conta que a quota deste operador nas zonas B-MEO é reduzida. Mesmo excluindo este operador, o Grupo Altice deteria ainda PMS nestas áreas.

Acesso grossista a fibra ótica na Área B-MEO não sujeita a concorrência potencial

604. A fim de resolver a possível recusa de acesso ou condições não razoáveis de acesso à rede FTTH implantada nos mercados grossistas onde as empresas do Grupo Altice têm PMS, e assim dificultar o desenvolvimento de um mercado competitivo a nível retalhista com impacto no interesse dos utilizadores finais, é necessário garantir o acesso grossista a fibra ótica na Área B-MEO. De referir que esta obrigação de acesso é imposta apenas nas freguesias da Área B-MEO onde predominam as redes de fibra ótica, ou seja, nas freguesias da Área B – MEO, onde as empresas do Grupo Altice detêm PMS e cobertura de fibra ótica superior a 15,0%. Nas restantes estará em vigor a obrigação de acesso às infraestruturas físicas da MEO, quando aplicável.

606. No sentido provável de decisão, a ANACOM propôs a imposição da obrigação de uma oferta VULA. No entanto, no contexto do procedimento de audiência prévia aos interessados e de consulta pública, a Altice reconheceu a possibilidade de desagregação física dos lacetes de fibra ótica das redes das empresas do grupo. Assinala-se que a Comissão Europeia, na Nota Explicativa à Recomendação de Mercados relevantes de 2020, indicou a disponibilização de uma oferta grossista VULA (*Virtual Unbundling Local Access*) como alternativa ao uso da desagregação física da fibra apenas nos casos onde esta não é técnica ou economicamente possível.

607. Assim, tendo por referência a arquitetura de rede de fibra ótica utilizada pelas empresas do Grupo Altice (ponto-multiponto, GPON), e sendo tecnicamente possível a desagregação física dos acessos FTTH, a ANACOM entende que, nas áreas B-MEO não sujeitas a concorrência potencial onde as empresas em causa dispõem de rede de fibra ótica, deve o Grupo Altice disponibilizar aos operadores alternativos o acesso desagregado a lacetes de fibra ótica ao nível do *optical distribution frame* (ODF) – ODF *unbundling*.

608. Sem prejuízo, a ANACOM entende ser também necessário assegurar o acesso grossista à fibra ótica das empresas do Grupo Altice a entidades que se encontrem em

- estágios mais elevados da designada escada de investimento, que é a normalmente a situação em que se encontram operadores mais recentes ou de dimensão mais reduzida. Desta forma, deverá ser disponibilizada uma oferta *bitstream* de Fibra a um nível local/regional.
609. A oferta *bitstream* de fibra deverá consistir num serviço *bitstream* Ethernet que disponibilize ao operador alternativo, entre o ponto terminal de um acesso agregado e o ponto terminal do acesso local, conectividades Ethernet layer 2 (modelo OSI), permitindo débitos configuráveis até 1 Gbps. O acesso (a um nível local/regional) consistirá numa ligação física entre o equipamento do operador alternativo instalado nas suas instalações (externo) ou coinstalado no edifício da(s) empresa(s) do Grupo Altice (interno) e a plataforma Ethernet desta(s) empresa(s). Releva-se que a MEO disponibiliza uma oferta *bitstream* que prevê pontos de acesso local e regional de ligação do acesso agregado.
610. Esta oferta regulada *bitstream* de fibra do Grupo Altice destinar-se-á, como anteriormente referido, essencialmente a novos entrantes de rede fixa (ou móvel) no mercado e/ou a operadores que não se encontram presentes nas regiões em causa, garantindo-se assim que esses operadores não fiquem impedidos de concorrer naquelas zonas (não concorrenciais).
611. Releva-se que o acesso regulado a fibra ótica escura (FOE) da MEO continuará a ser providenciado no âmbito da ORAC e da ORAP, na ausência de espaço em condutas e postes da MEO e desde que exista FOE do Grupo Altice disponível nos troços em questão.
612. A existência destes diferentes tipos de ofertas grossistas (i.e. PON/ODF *unbundling*, *bitstream*) facilitará a entrada nestes mercados a operadores com diferentes estratégias comerciais e de investimento, permitindo-se a disponibilização de serviços de retalho *multiple play* (telefone, Internet, televisão), aos seus clientes finais, bem como ofertas personalizadas para o segmento empresarial e interligações entre redes e plataformas, tanto próprias como multioperadores.
613. Os novos serviços grossistas regulados – PON/ODF *unbundling* e *bitstream* (e as suas modificações posteriores) – deverão permitir a replicabilidade técnica das ofertas retalhistas de banda larga que são comercializadas sobre os acessos FTTH das empresas do Grupo Altice, devendo ainda levar em conta todas as posições ou

recomendações relevantes do BEREC, tais como por exemplo a Posição Comum do BEREC sobre produtos de acesso grossista de Nível 2 publicada em outubro de 2016²⁹⁵.

614. Em particular, a oferta grossista de acesso a fibra ótica (*bitstream*) deverá ter as seguintes características, quando aplicável:

- a) Uma estrutura tarifária com desejável balanceamento/ajuste entre as componentes de preço mensal por Mbps e a mensalidade do acesso agregado;
- b) Possível diferenciação em termos de volume contratado que não resultem em preços inferiores para a subsidiária retalhista do Grupo Altice e que não seja desincentivadora da utilização das ofertas por parte de empresas de dimensão reduzida;
- c) Determinadas funcionalidades e atributos técnicos (por exemplo com a introdução da tecnologia *multicast* e classes de acesso com velocidades de *download* mais elevadas),

de forma a permitir aos operadores alternativos (às empresas do Grupo Altice) desenhar ofertas retalhistas e oferecer aos seus clientes finais, de uma forma rentável, os serviços retalhistas tipicamente disponíveis no resto do País.

615. As empresas do Grupo Altice devem assim definir as ofertas grossistas de acesso a fibra ótica (PON/ODF *unbundling* e *bitstream*), acessíveis na Área B-MEO não sujeita a concorrência potencial, nos termos genéricos acima descritos, disponibilizando-as à ANACOM, acompanhadas da respetiva fundamentação, e aos potenciais beneficiários, no prazo de 6 meses após a decisão final relativa à presente análise de mercados.

616. Os operadores que serão os potenciais beneficiários das ofertas reguladas de acesso a fibra ótica (PON/ODF *unbundling* e *bitstream*) disponibilizadas pelas empresas do Grupo Altice poderão subseqüentemente pronunciar-se sobre a versão inicial dessas ofertas no prazo de um mês, sendo que a ANACOM analisará os termos e condições das mesmas, podendo vir a intervir, em deliberação autónoma sujeita a audiência prévia e a consulta pública, caso considere justificado. Caso a ANACOM não se pronuncie no prazo de um mês, e sem prejuízo de intervenção posterior, as empresas do Grupo Altice deverão publicar as referidas ofertas.

²⁹⁵ BEREC Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products, BoR (16) 162.

Obrigação de não discriminação

617. Geralmente, uma empresa fornecedora grossista detentora de PMS, especialmente quando lhe é imposta uma obrigação de acesso, tem um forte incentivo para discriminar, especificamente face aos seus próprios serviços, relativamente às condições em que os serviços grossistas são prestados a operadores alternativos que estejam ativos nos mercados a jusante (nomeadamente quando essa empresa é verticalmente integrada e possui operações a nível retalhista, como é o caso em apreço)²⁹⁶.
618. O fornecimento de serviços com menor qualidade, com processos mais complexos ou morosos ou a preços mais elevados a esses operadores alternativos, irá influenciar negativamente a qualidade dos serviços prestados por estes a nível retalhista e ou aumentar significativamente os seus custos face aos custos da divisão retalhista da empresa com PMS, reduzindo substancialmente a sua competitividade no retalho e traduzindo-se numa forma de alavancagem, por parte da empresa com PMS, do seu poder de mercado a nível grossista para o mercado retalhista²⁹⁷.
619. Mais especificamente, este eventual tipo de comportamento discriminatório no tocante à disponibilização do acesso grossista em fibra permite que a empresa/Grupo de empresas com PMS estejam numa situação de vantagem noutros mercados cujas ofertas acabam por influenciar, nomeadamente os mercados de banda larga, de TV por subscrição e de STF.
620. A obrigação de não discriminação também é aplicável em relação à utilização que as empresas do Grupo Altice possam fazer do espaço disponível nas suas centrais para a instalação da sua rede de acesso em fibra ótica. Em particular, e no que diz respeito à coinstalação²⁹⁸, qualquer situação de falta de espaço e de recuperação do mesmo que

²⁹⁶ Este problema de concorrência pode incluir a utilização discriminatória ou retenção de informação, a discriminação pela qualidade, as táticas de atraso e as exigências indevidas, além da possibilidade de discriminação ao nível dos preços.

²⁹⁷ Considere-se, a título exemplificativo, uma situação em que uma empresa detentora de PMS no mercado grossista de acesso à rede discrimina negativamente os operadores alternativos relativamente à sua divisão com operações em mercados adjacentes. Atente-se nomeadamente nos possíveis efeitos no mercado no mercado retalhista de acesso em banda larga. Uma qualidade de serviço inferior àquela prestada a divisões do negócio retalhista do operador com PMS poderia significar que os operadores alternativos não poderiam fornecer um novo acesso num período de tempo equivalente ou então não poderiam garantir um tempo de reparação de avarias equivalente ao assegurado pelo operador com PMS no mercado grossista (considerando o fornecimento interno da empresa do grupo de empresas com PMS à empresa retalhista desse mesmo grupo empresarial) e, conseqüentemente, no mercado retalhista de acesso em banda larga.

²⁹⁸ A título comparativo releva-se que o serviço comercial Bitstream GPON disponibilizado pelas empresas do Grupo Altice, em termos das suas componentes físicas, é constituído por dois tipos de acesso, respetivamente,

possam ser realizadas, devem ser aplicadas igualmente às empresas do Grupo Altice e aos demais operadores terceiros que possam utilizar as centrais da MEO para realizar as suas próprias instalações de rede, seja diretamente ou através do recurso a diferentes serviços regulados que as empresas do Grupo Altice devem colocar à sua disposição (e.g. ORAC, ORAP, ofertas de acesso grossista a fibra ótica). Nesse sentido, justifica-se plenamente a imposição de obrigações a serem cumpridas quanto à utilização de espaço disponível numa central.

621. Neste contexto, considera-se oportuno estabelecer para as empresas do Grupo Altice um conjunto de obrigações que permitam controlar o cumprimento da obrigação de não discriminação. Para o efeito, incluem-se no que respeita aos novos serviços grossistas de acesso regulado grossista a fibra FTTH as seguintes obrigações:

- a) A obrigação de as empresas do Grupo Altice notificarem à ANACOM no prazo de 10 dias os acordos que estabeleçam internamente ou com operadores terceiros;
- b) Obrigação de disponibilização de parâmetros de qualidade dos serviços relacionados com o acesso grossista a fibra ótica pelas empresas do Grupo Altice a terceiros e a empresas do seu grupo empresarial, devido à grande importância desta variável e às dificuldades de sua efetiva verificação.

622. Esta medida de controlo da qualidade do serviço é imposta, em linha com o disposto na Recomendação da Comissão sobre não discriminação e metodologias de custeio das NGA, impondo às empresas do Grupo Altice a obrigação de fornecerem à ANACOM, de forma regular (trimestral com discriminação mensal), relatórios sobre indicadores de desempenho relacionados quer com os serviços regulados de acesso grossista a fibra, quer com os serviços que, sendo equivalentes àqueles, as próprias empresas do Grupo Altice fornecem a título comercial, e cuja análise comparativa permitirá à ANACOM identificar a possível ocorrência de práticas discriminatórias. A MEO deverá submeter à ANACOM proposta de indicadores, incluindo (KPI²⁹⁹, SLA³⁰⁰ e SLG³⁰¹) em simultâneo com a(s) proposta(s) de oferta(s) de referência de acesso à fibra ótica PON/ODF *unbundling* e *bitstream*.

o acesso agregado e o acesso local. A montante, o acesso agregado é instalado e configurado na rede de agregação ethernet, correspondendo a uma ligação física entre o equipamento do operador instalado nas suas instalações (externo) ou coinstalado no edifício da MEO (interno) e a plataforma Ethernet da MEO.

²⁹⁹ *Key performance indicators.*

³⁰⁰ *Service level agreements.*

³⁰¹ *Service level guarantees.*

623. No que diz respeito à aplicação da obrigação de não discriminação no âmbito do fornecimento de acesso grossista a fibra ótica será relevante considerar o que a Recomendação da Comissão de 2013 sobre não discriminação indica sobre esta matéria, nomeadamente sobre o padrão de equivalência a adotar na prestação destes serviços.
624. Segundo essa recomendação da Comissão, existem duas opções relativas ao padrão de equivalência de acesso a adotar: a equivalência dos *inputs* (EdI) e a equivalência de *output* (EdO).
625. A adoção de um padrão de equivalência com base na EdI depende da avaliação da proporcionalidade de tal imposição por parte do regulador. Na eventualidade de se concluir pela não proporcionalidade da imposição de EdI, deverá ser aplicado um padrão de equivalência baseado na EdO, garantindo que “os inputs” grossistas fornecidos aos operadores alternativos – ainda que estes não utilizem os mesmos sistemas e processos — sejam comparáveis, em termos de funcionalidade e preço, aos que a própria empresa/Grupo de empresas detentoras de PMS consome.
626. Primeiramente será de relevar que os serviços de fornecimento de acesso grossista à fibra ótica encontram-se num nível da cadeia de valor menos profundo (i.e., a um nível mais baixo da escada do investimento) do que os restantes produtos de acesso grossista (designadamente de acesso a infraestruturas físicas) impostos neste mercado 1 (e.g. acesso a condutas e postes através da ORAC e da ORAP reguladas). Consequentemente, o potencial de benefícios concorrenciais, na plenitude da cadeia de valor, associados à implementação da EdI no fornecimento de acesso grossista a fibra FTTH será inferior ao obtido no âmbito dos serviços grossistas da ORAC e da ORAP, relativamente aos quais um padrão de EdI já se aplica desde a última análise do mercado 3a publicada em março de 2017.
627. Verifica-se adicionalmente que os serviços grossistas em questão (de acesso a fibra) aplicar-se-ão a um número relativamente reduzido de freguesias/acessos, perspetivando-se que, no horizonte relevante da presente análise (pelo menos nas áreas onde há cobertura dessas redes), a importância concorrencial desta oferta grossista será limitada apenas a essas áreas. Esta evidência faz com que a imposição de EdI no fornecimento de acesso desagregado ao lace de fibra (PON/ODF *unbundling*) seja proporcional e de impacto reduzido, sendo de perspetivar benefícios suficientes associados à implementação de EdI que compensem os custos da sua implementação.

628. Verifica-se adicionalmente que, no que diz respeito ao fornecimento de serviços grossistas prestados pelas empresas do Grupo Altice a terceiros, existem já hoje sistemas de informação e procedimentos implantados, relativamente aos quais já se investiu significativamente no sentido de aumentar a sua eficiência e adequação. Existem assim procedimentos e sistemas de fornecimento a terceiros que estão já devidamente estabilizados. Sabe-se também que os procedimentos e sistemas utilizados internamente pelas empresas do Grupo Altice estão estabilizados. Consequentemente, é possível concluir que o custo de oportunidade de adequar ou alterar completamente os sistemas e procedimentos utilizados internamente e/ou por terceiros será elevado nesta situação.
629. Neste contexto, entende-se que a imposição de Edl na prestação de serviços de acesso desagregado ao lacete de fibra (PON/ODF *unbundling*) encontra-se mais facilitada.
630. No tocante à oferta grossista *bitstream* GPON³⁰² do Grupo Altice, releva-se que na mesma estão já implementados (i) SLA; (ii) compensações em caso de incumprimento; e (iii) indicadores de desempenho.
631. Assim, conclui-se que não será proporcional adotar-se um padrão de equivalência com base na Edl no fornecimento pelas empresas do Grupo Altice de acesso *bitstream* a fibra ótica, devendo em consequência ser adotado um padrão de equivalência com base na EdO na prestação daqueles serviços grossistas.
632. Acresce que as condições em que os serviços grossistas em questão serão prestados e os indicadores grossistas e internos, a disponibilizar e recolher, têm de ser adequados ao longo do tempo de modo a identificar eventuais situações de discriminação e a comparabilidade dos indicadores de qualidade de serviço (de terceiros e internos).

Obrigações de Transparência

633. Como ponto prévio, reitera-se que a ANACOM entende que, para garantir e monitorizar o cumprimento da obrigação de não discriminação, esta obrigação deve ser acompanhada pela imposição da obrigação de transparência. Aquela obrigação (de não discriminação) encontra-se já detalhadamente desenvolvida nas secções anteriores que incidiram sobre a imposição de uma obrigação de não discriminação e sobre o constante

³⁰² Disponível em <https://ptwholesale.pt/pt/servicos-nacionais/capacidade/Paginas/Bitstream-GPON.aspx>.

- na Recomendação da Comissão de 2013 sobre não discriminação e metodologias de custeio das NGA.
634. Assim, dado que a concretização do princípio da não discriminação, ou a verificação de parâmetros como a qualidade do serviço, são difíceis de observar exclusivamente pela autoridade reguladora, é necessário impor às empresas do Grupo Altice uma obrigação de transparência na prestação dos serviços grossistas de acesso grossista a fibra ótica (PON/ODF *unbundling* e *bitstream*).
635. A obrigação de transparência também permite que as negociações dos operadores alternativos com as empresas do Grupo Altice possam ser realizadas o mais rapidamente possível, reduzindo potenciais conflitos de acesso e limitando possíveis usos privilegiados de informação estratégica pelas empresas com PMS.
636. De acordo com o artigo 85.º da LCE, a ANACOM pode definir as informações a publicar, bem como a forma e o modo da sua publicação.
637. Assim, em relação às ofertas reguladas de acesso grossista a fibra ótica (PON/ODF *unbundling* e *bitstream*) das empresas do Grupo Altice, a obrigação de transparência implica a publicação de oferta(s) de referência suficientemente detalhadas para se garantir que os operadores alternativos não tenham de pagar por recursos que não são necessários.
638. Adicionalmente a qualidade de serviço das ofertas é um aspeto essencial em qualquer oferta grossista, sendo determinante ter em conta a forma como essa qualidade de serviço é assegurada, de modo a garantir a existência de condições concorrenciais adequadas e a prestação de serviços que correspondam às necessidades dos utilizadores finais. Para este efeito as ofertas de referência devem ser claras relativamente a um conjunto de indicadores e parâmetros de qualidade de serviço (incluindo nomeadamente as métricas e a definição exata dos tempos de início e de fecho das avarias e tratamento das avarias fechadas, mas não resolvidas), definir o nível mínimo de desempenho para cada um desses indicadores e as compensações a incorrer em caso de incumprimento.
639. A este respeito, considera-se que a forma como os níveis de desempenho na qualidade de serviço das ofertas de acesso grossista a fibra ótica das empresas do grupo Altice são apresentados à ANACOM, aos operadores e aos utilizadores finais é bastante importante quanto à efetividade da obrigação de transparência.

640. A ANACOM entende assim que o princípio da transparência pode ser assegurado também através da obrigação de publicar e manter atualizada atempadamente as ofertas de acesso grossista a fibra (PON/ODF *unbundling* e bitstream), para reforçar a previsibilidade das condições nela especificadas, devendo as ofertas serem desagregadas em várias componentes e pontos de acesso (agregados, locais) de acordo com as necessidades do mercado, bem como incluir os termos e condições associados, incluindo os preços, informação técnica fundamental e os níveis de qualidade de serviço (devendo integrar SLA e compensações adequadas em caso de incumprimento dos níveis definidos).
641. Adicionalmente, impõe-se uma obrigação de transparência em relação à instalação da(s) rede(s) FTTH da(s) empresa(s) do Grupo Altice, para que os operadores alternativos tenham informações completas sobre a instalação global daquela(s) rede(s) de fibra, e para que possam avaliar, à semelhança do que era feito na desagregação de lacetes em cobre (no âmbito da ORALL), a cobertura potencial abrangida em cada ponto de acesso.

Separação de contas

642. A obrigação de separação de contas exige, em especial, que as empresas verticalmente integradas apresentem os seus preços grossistas e os seus preços de transferência interna de forma transparente, com o objetivo de garantir o cumprimento da obrigação de não discriminação ou, quando necessário, para impedir a subsidiação cruzada desleal.
643. Tendo em conta que as empresas grossistas e retalhista do Grupo Altice são entidades legalmente autónomas, dispendo de sistemas e registos independentes, considera-se que não será necessário proceder à imposição desta obrigação.

Controlo de preços, contabilização de custos e reporte financeiro

644. A imposição de uma obrigação de acesso sem qualquer tipo de obrigação associada de controlo de preços gera um incentivo muito significativo, designadamente para uma empresa com PMS, para que sejam cobrados preços desincentivadores do recurso a esse acesso à rede. Neste contexto, considera-se necessária e adequada a imposição de uma obrigação de controlo de preços, e de forma assessória a imposição de uma obrigação de contabilização de custos e de reporte financeiro.

645. Não obstante, em conformidade com o constante na decisão final sobre a ponderação da Recomendação da Comissão de 29.11.2016 relativa aos processos PT/2016/1888 e PT/2016/1889, respeitantes à análise dos mercados 3a e 3b³⁰³, e apesar dos desenvolvimentos ocorridos (que são também resultado da abordagem regulatória defendida pela ANACOM), considera-se que a imposição de preços orientados para os custos não é, pelo menos nesta fase, adequada e necessária.
646. Na ausência de uma obrigação de preços orientados para os custos, e mantendo-se a prática de uniformidade tarifária no território nacional adotada até à data, há a expectativa que os utilizadores nestas áreas beneficiarão dos mesmos preços e condições praticadas na Área A. Ou seja, admite-se que os preços praticados em freguesias onde os operadores alternativos não têm presença significativa poderão ser relativamente condicionados pela concorrência nas outras áreas.
647. Caso se impusesse a obrigação de orientação de preços para os custos no acesso grossista à fibra ótica das empresas do Grupo Altice na Área B-MEO ou, em alternativa caso se impusesse um teste de replicabilidade económica, e dependendo da metodologia de custos aplicada, os preços das ofertas retalhistas disponibilizadas nestas áreas (onde os custos são superiores) poderiam aumentar, mesmo que a utilização dessa oferta regulada por terceiros viesse a ser reduzida, podendo os utilizadores nestas áreas ficar prejudicados (já que em algumas circunstâncias poderiam incorrer num preço superior).
648. Acresce que a Área B-MEO é constituída por alojamentos localizados em zonas predominantemente rurais (75,1%) e mediantemente urbanas (24,9%), onde a densidade populacional é reduzida, o que reduz o incentivo para a implantação de redes de capacidade muito elevada.
649. Desta forma, a ANACOM considera que a obrigação de controlo de preços a aplicar deve traduzir-se numa obrigação de preços justos e razoáveis, cuja concretização poderá futuramente vir a ser definida, caso tal se releve imprescindível para que as ofertas grossistas de acesso à fibra possibilitem o surgimento de alternativas no retalho. Entende-se igualmente que, para efeitos da monitorização desta obrigação, devem ser igualmente impostas obrigações de contabilização de custos e de reporte financeiro.

³⁰³ <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1401663>.

4.6. Conclusão

650. O mercado de acesso local grossista num local fixo é constituído por todos os produtos suportados nas redes de FTTH, HFC e, de forma mais limitada, redes móveis em local fixo e ADSL. A inclusão, ou não, dos acessos suportados em redes móveis em local fixo e em ADSL não afeta as conclusões quanto à existência de PMS.
651. O mercado geográfico é idêntico ao anteriormente definido no capítulo 2 para o mercado retalhista.
652. Quer à luz da situação atual, quer numa análise prospetiva, e mantendo-se a regulação das infraestruturas físicas da MEO (condutas e postes):
- a) Tendo em conta, por um lado, o nível das quotas de mercado, a sua estabilidade ao longo do tempo, a existência de barreiras à entrada e à expansão e infraestruturas não replicáveis, a ausência de contrapoder dos clientes e, por outro lado, a existência de concorrência potencial em determinadas freguesias, o Grupo Altice dispõe de PMS em 407 freguesias B-MEO. No Anexo IV apresenta-se a listagem das freguesias em causa;
 - b) Da mesma forma, e caso a aquisição da NOWO pela Vodafone se venha a concretizar, o Grupo Altice dispõe de PMS nas mesmas 407 freguesias da Área B-MEO.
653. No que respeita às obrigações relativas ao acesso à infraestrutura de construção civil da MEO, considera-se adequada, proporcional e justificada a manutenção destas obrigações no âmbito do mercado de acesso às infraestruturas físicas.
654. Quanto às obrigações relativas ao acesso ao lacete local em cobre anteriormente impostas à MEO, entende-se que os desenvolvimentos ocorridos ao nível das redes de elevada capacidade e a procura reduzida de acessos grossistas suportadas na rede de cobre da MEO, não permitem justificar a manutenção destas obrigações exceto no caso dos serviços de coinstalação e do serviço de entrega de sinal previstos na ORALL, podendo os mesmos assumir a forma de nova oferta referência.
655. Esta Autoridade determina que as obrigações suprimidas só deverão ser eliminadas no prazo de vinte e quatro meses após a decisão relativa a este mercado.

656. Sobre as obrigações relativas ao acesso desagregado ao lacete de fibra ótica, considera-se adequada a imposição de obrigações de acesso grossista a fibra ótica das empresas do Grupo Altice na Área B – MEO não sujeita a concorrência potencial, nas áreas onde predominam os acessos suportados em fibra ótica. Nas restantes estará em vigor a obrigação de acesso às infraestruturas físicas da MEO, quando aplicável.
657. Neste contexto, a ANACOM entende que devem ser impostas às empresas do Grupo Altice as obrigações associadas ao acesso grossista a fibra ótica constantes da Tabela seguinte nas 402 freguesias listadas no Anexo IV onde estas dispõem de uma cobertura significativa deste tipo de redes (Tabela 65):

Tabela 65 – Obrigações regulatórias associadas ao acesso a fibra ótica a impor ao operador identificado com PMS

Obrigações	Descrição
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso desagregado a fibra ótica (PON/ODF <i>unbundling</i>)³⁰⁴. ▪ Acesso a oferta <i>bitstream</i> de fibra³⁰⁵. ▪ Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso aos serviços.
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminação indevida (incluindo em relação espaço disponível nas suas centrais e ODF's). ▪ Notificação à ANACOM, no prazo de 10 dias, dos acordos que estabeleçam internamente ou com operadores terceiros. ▪ Obrigação de disponibilização trimestral, com discriminação mensal, de uma medida (valores realizados) dos parâmetros de qualidade dos serviços relacionados com o acesso grossista a fibra ótica FTTH (PON/ODF <i>unbundling</i>, <i>bitstream</i>) pelas empresas do Grupo Altice a terceiros e a empresas do seu grupo empresarial. ▪ As empresas do Grupo Altice deverão submeter à ANACOM proposta de indicadores (KPI), incluindo objetivos (SLA's) e compensações por incumprimento (SLG's), incluídas nas propostas de ofertas de referência de acesso grossista à fibra ótica (PON/ODF <i>unbundling</i>, <i>bitstream</i>). ▪ Implementação de EdI no âmbito da oferta de acesso desagregado a fibra ótica (PON/ODF <i>unbundling</i>). ▪ Implementação de EdO no âmbito da oferta <i>bitstream</i>.
Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicação das ofertas PON/ODF <i>unbundling</i>, <i>bitstream</i> de fibra no prazo de 6 meses após a decisão final relativa à presente análise de mercados. ▪ Notificação com pré-aviso de 1 mês das alterações da iniciativa das empresas do Grupo Altice nas ofertas, as quais devem ser claramente identificadas. ▪ Disponibilização aos OPS de informação detalhada e atempada sobre evoluções na rede de acesso em fibra ótica. ▪ Disponibilização e publicação de indicadores e níveis de desempenho na qualidade de serviço nas ofertas grossistas (PON/ODF <i>unbundling</i>, <i>bitstream</i>) e de indicadores comparáveis relativos à prestação de serviços equivalentes a nível interno.
Controlo de preços, contabilização de custos e reporte financeiro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preços justos e razoáveis ▪ Contabilização de custos ▪ Reporte financeiro

³⁰⁴ Fibra ótica (PON) ao nível do ODF (ODF *unbundling*) com splitagem.

³⁰⁵ Bitstream GPON com pontos de acesso regional que permitam endereçar as freguesias não competitivas (freguesias da Área B-MEO não sujeita a concorrência potencial).

5. MERCADO DE ACESSO CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO (MERCADO 3B DA RECOMENDAÇÃO 2014)

658. O mercado de acesso central grossista num local fixo distingue-se do mercado de acesso local, previamente descrito, pela localização do ponto de entrega (do acesso agregado), podendo o acesso grossista fornecido localmente ser distinto do acesso fornecido a um nível superior (mais central) da rede, por exemplo, a nível regional e/ou nacional. Além disso, os mercados de produto também poderão diferir nas características da topologia de rede e da transmissão, em particular no que respeita à contenção na rede e ao grau de flexibilidade do controlo da rede por parte dos operadores requerentes do acesso. De facto, e de acordo com a Nota Explicativa que definia o mercado 3b³⁰⁶, verificava-se que se incluía neste mercado todos os produtos de acesso que, não garantido elevada disponibilidade, com graus de contenção mais elevados e sem possibilidade de fornecimento de débitos simétricos, apenas permitiam aos operadores requerentes de acesso o fornecimento de serviços de retalho estandardizados.
659. Este mercado situa-se a jusante do fornecimento de acesso à rede abrangido pelo mercado de acesso local grossista num local fixo atrás mencionado, porque o fornecimento de acesso grossista em banda larga pode ser materializado utilizando este recurso em combinação com outros elementos.
660. O mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo foi analisado em 2017, tendo neste âmbito sido imposto um conjunto de obrigações num conjunto de áreas específicas (áreas NC) à MEO. No entanto, este mercado não consta do Anexo à Recomendação em vigor pelo facto de a Comissão ter considerado que, a nível da U.E., o mesmo não era suscetível de regulação *ex ante*. Desta forma, deverá ser aplicado o 'teste dos três critérios'³⁰⁷ a fim de determinar se, nas circunstâncias

³⁰⁶ Nota Explicativa de 2014, p. 46

³⁰⁷ Como previsto no n.º 3 do Art. 74.º da LCE. A ARN deve verificar se: i) estão presentes elevadas barreiras estruturais, legais ou regulatórias não transitórias à entrada; ii) existe uma estrutura de mercado que não tende a uma concorrência efetiva dentro do horizonte de tempo relevante, tendo em conta o estado da concorrência baseada em infraestrutura e outras fontes de concorrência por detrás das barreiras à entrada; e iii) a lei da concorrência por si só é insuficiente para tratar adequadamente as falhas de mercado identificadas.

nacionais, o mesmo é efetivamente concorrencial. Na sequência desta análise deverão ser impostas, alteradas, mantidas ou suprimidas obrigações regulatórias³⁰⁸.

5.1. Síntese da anterior análise

661. Na anterior análise de mercados³⁰⁹, a ANACOM identificou como mercado relevante para efeitos de regulação *ex ante* o mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo nas Áreas NC³¹⁰.
662. Analisado o mercado supra, a ANACOM concluiu que a MEO – Serviços de Comunicação e Multimédia, S.A. (MEO) detinha PMS neste mercado, tendo imposto obrigações de acesso à rede e de utilização de recursos de rede específicos, de não discriminação, de transparência (incluindo ofertas de referência), controlo de preços e contabilização de custos, de separação de contas e de reporte financeiro (Tabela 66).

³⁰⁸ Ver o Considerando 165 e o Artigo 67.º, n.º 1, do Código. De acordo com a Recomendação, e para os mercados enumerados no seu anexo, a ARN pode, em função de circunstâncias nacionais específicas, levar a cabo o seu próprio 'teste dos três critérios' nesses mesmos mercados. Se o referido teste for negativo para um dos referidos mercados, a ARN não deverá impor obrigações regulamentares nesse mercado. No caso de esse mercado ser objeto de obrigações (que decorreram da análise anterior), a sua alteração ou supressão deve verificar-se ao abrigo do Artigo 68.º.

³⁰⁹ Decisão final da ANACOM sobre a análise dos mercados de acesso local grossista num local fixo (mercado 3a) e de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo (mercado 3b), aprovada a 23 de março de 2017, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1407466>.

³¹⁰ Áreas não concorrenciais.

Tabela 66 – Síntese (não exaustiva) das obrigações impostas à MEO no Mercado 3b – Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC

Obrigações	Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso à oferta grossista em diferentes pontos e tecnologias. • Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso. • Não retirar o acesso já concedido a determinados recursos.
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação da EdO na prestação de serviços grossistas de acesso em banda larga. • Assegurar a existência de replicabilidade técnica na prestação de serviços de fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo). • Pré-aviso de 2 meses para alterar por sua iniciativa as ofertas grossistas – no caso de alterações não significativas, sem impacto direto nas ofertas retalhistas, este prazo é de 1 mês. Caso a alteração das ofertas grossistas decorra de determinações da ANACOM a alteração entra em vigor na data definida na deliberação desta Autoridade ou, em alternativa, na data de alteração da oferta grossista caso a deliberação seja omissa relativamente à data de entrada em vigor da deliberação. • Lançamento de ofertas retalhistas condicionado à existência de ofertas grossistas equivalentes.
Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação da oferta de referência de acesso em banda larga (atualmente, a oferta Rede ADSL PT), com identificação clara de alterações entre versões, devendo integrar SLAs e compensações de incumprimento. • Remeter informação referente a prazos máximo, médio de entrega e de reparação de avarias e do grau de disponibilidade (desagregados por modalidade de instalação e por operador). • Desagregar a informação a remeter pelas diferentes modalidades da oferta grossista.
Separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de custeio e separação contabilística.
Controlo de preços e contabilização de custos	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a existência de preços coerentes (na própria oferta grossista e com os de outras ofertas grossistas a montante, nomeadamente a OLL) e que incentivem a concorrência e o investimento eficiente. • Controlo dos preços da oferta grossista tendo por base o princípio da orientação dos preços para os custos (devendo os produtos ou serviços a que a MEO recorre internamente considerarem também preços de transferência interna orientados para os custos).
Reporte financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar os registos contabilísticos (SCA), incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros.

663. Tal como já se tinha verificado na análise anterior, a ANACOM concluiu, em 2017, que o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C³¹¹ não era suscetível de regulação *ex ante*.
664. Destaca-se que à data da anterior análise de mercado (tal como agora), existia (e existe) um único produto de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo): a oferta Rede ADSL PT³¹² da MEO que está sujeita a regulação.

5.2. Aplicação do ‘teste dos três critérios’

665. Nesta secção aplica-se o teste dos três critérios ao mercado em análise. Releve-se que os critérios são cumulativos e, por isso, devem ser aplicados em conjunto, só podendo concluir-se que o mercado em causa é um mercado relevante suscetível de regulação *ex ante* se todos os critérios forem cumpridos. Caso um deles não seja cumprido, este mercado não deverá ser considerado como um mercado relevante para efeitos de regulação *ex ante*.

5.2.1.1.º Critério – Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada

666. As barreiras à entrada e à expansão no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC, reduziram-se de forma significativa na sequência da expansão das redes de alta velocidade de todos os operadores e da conseqüente substituição dos acessos suportados em cobre por infraestrutura própria de alta velocidade.
667. De facto, operadores têm vindo expandir as suas redes de transporte em fibra ótica, incluindo nós próprios, beneficiando da regulação do acesso às condutas, postes e infraestrutura associada³¹³ – como é possível observar na

³¹¹ Áreas concorrenciais.

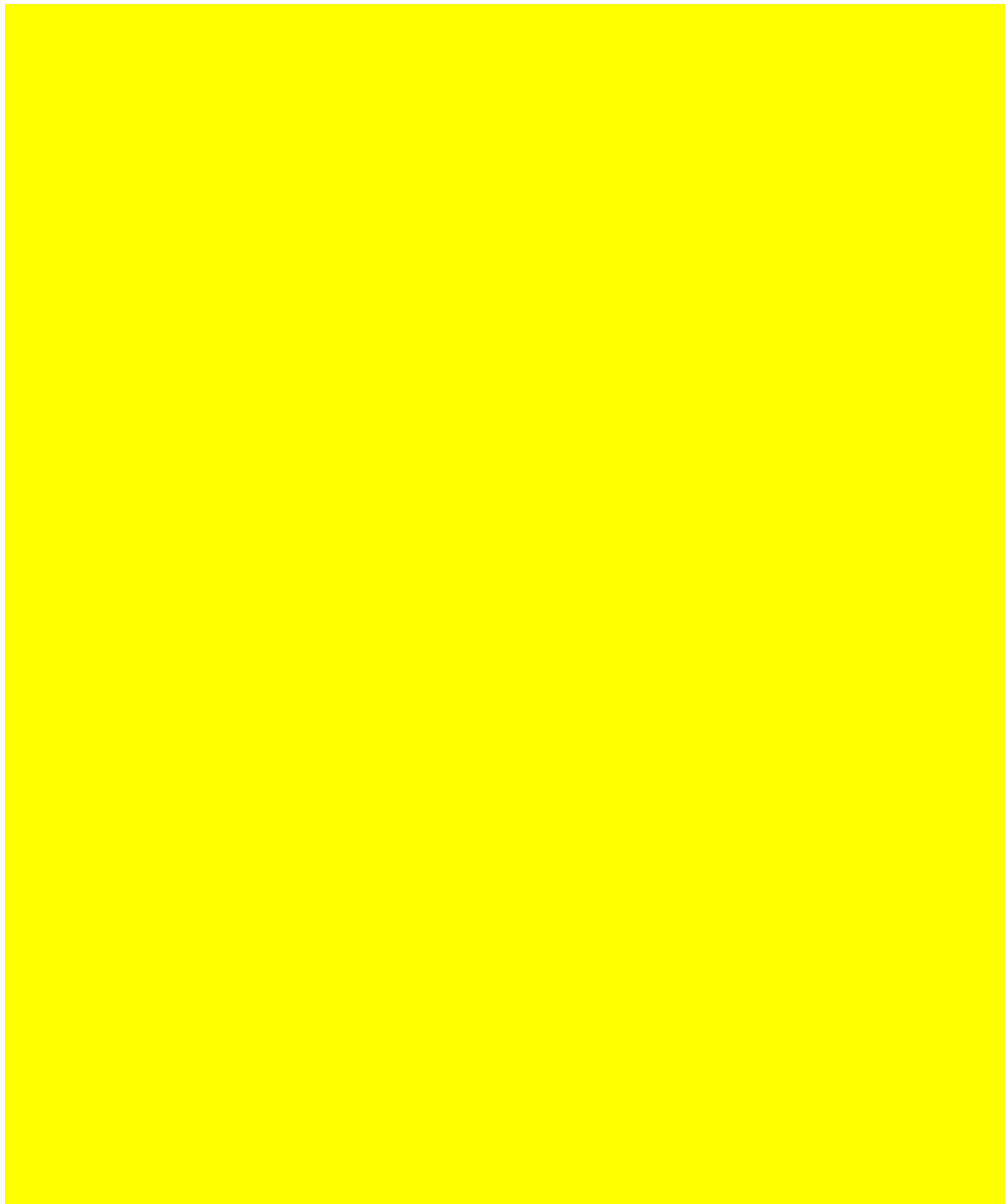
³¹² Oferta de referência regulada desde 2005, mas apenas nas Áreas NC desde 2009.

³¹³ Ver decisão de 30.03.2017, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1407466>.

668. Figura 14 e na Figura 15.

Figura 14 – Nós da rede de transporte dos operadores alternativos, dados do 1.º semestre de 2022

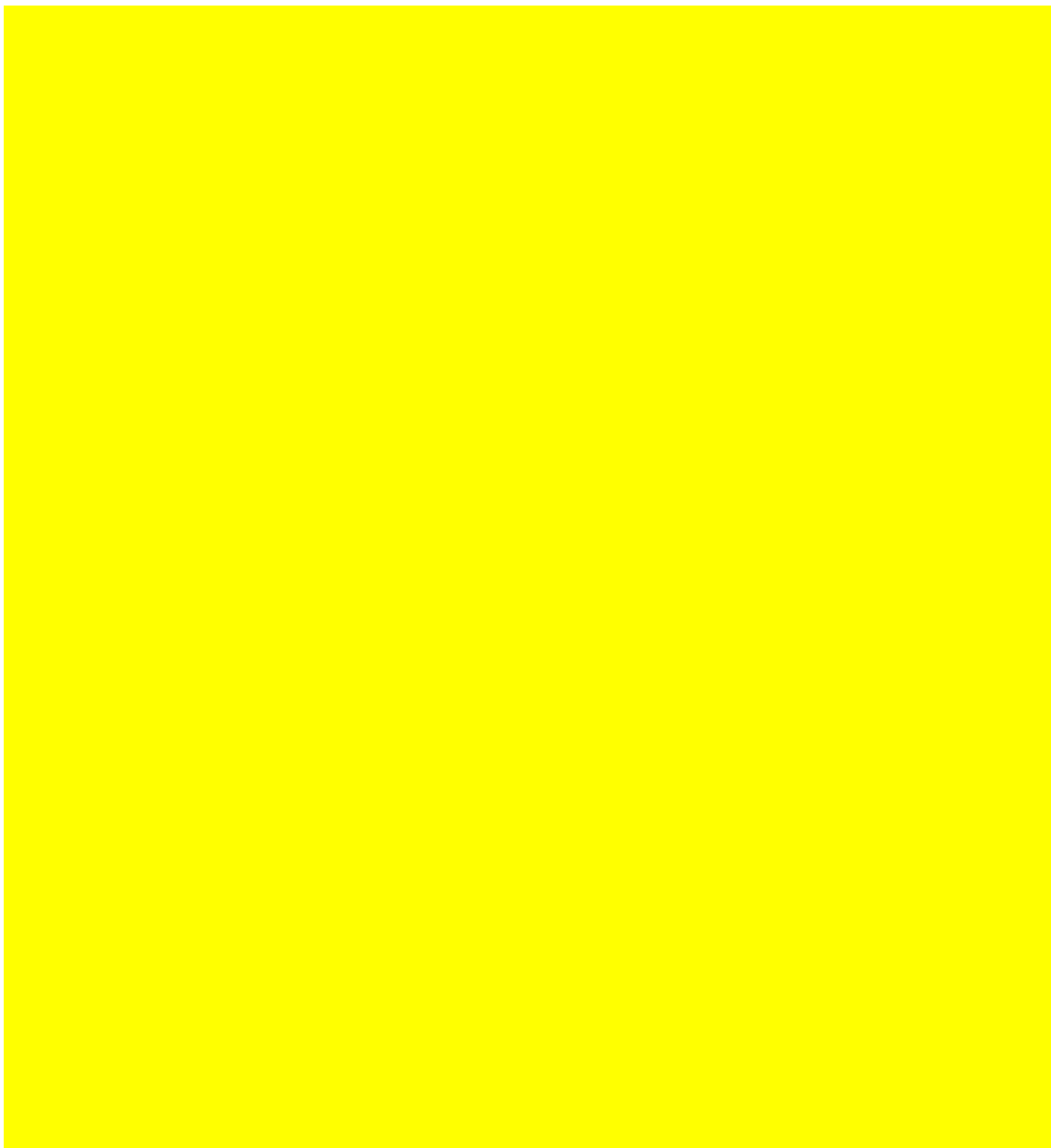
[iic]



[fic]

Fonte: ANACOM

Figura 15 – Evolução das redes de transporte dos principais operadores alternativos, de 2015 ao 1º semestre de 2022 (inclui infraestrutura de fibra ótica ponto-a-ponto) **[fic]**



[fic]

Fonte: ANACOM

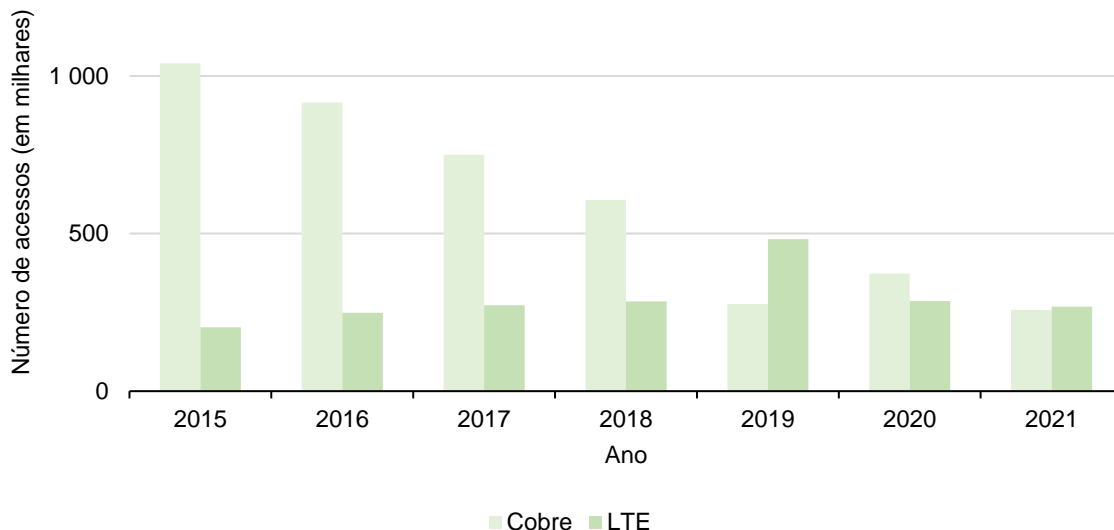
669. Note-se que, nos mapas relativos a 2022, a área a branco³¹⁴ corresponde ao conjunto preliminar das “áreas brancas”, áreas predominantemente rurais que serão alvo dos

³¹⁴ A área a verde corresponde à área onde existe cobertura de rede de capacidade muito elevada de, pelo menos, um operador, por oposição às “áreas brancas”.

- anteriormente referidos “concursos das áreas brancas” que promoverá a implantação de redes de capacidade muito elevada (redes gigabit) em todo o território nacional (com auxílio estatal).
670. Em resultado da expansão das suas redes, estima-se que, no final do terceiro trimestre de 2022, cerca de 6 milhões de alojamentos se encontravam cablados com uma rede de alta velocidade, atingindo a cobertura destas redes cerca de 93,2% do total de alojamentos³¹⁵.
671. Mesmo nas zonas rurais, onde a implantação de redes de nova geração se tem vindo a fazer de forma mais limitada e fragmentada, as assimetrias regionais têm vindo a esbater-se ao longo do tempo. De acordo com estudos promovidos pela Comissão, a cobertura de redes de alta velocidade em zonas rurais atingia já 75,9% em 2021, valor superior à média da U.E. (67,5%)³¹⁶.
672. Nestas áreas rurais, e para além do impacto futuro dos já mencionados concursos das “Áreas brancas”, deve também ser mencionada a importância dos acessos em local fixo suportados nas redes móveis. Nos últimos anos verificou-se um aumento de 32% deste tipo de acesso que contrasta com a redução do número de acessos suportados em rede de cobre (Figura 16). Esse aumento de acessos fixos suportados em redes móveis verificou-se, sobretudo, em áreas mais remotas, onde a cobertura em cobre tem maior expressão. Com efeito, de acordo com os dados do Broadband Coverage in Europe (DESI) a cobertura em LTE nas zonas rurais passou de 67,0%, em 2015, para 98,9%, em 2021, i.e., sofreu uma variação de 31,9 p.p., quando a variação de LTE em todo o território nacional foi de 5,5 p.p.

³¹⁵ Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1734870>.

³¹⁶ Ver <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/broadband-coverage-europe-2021>.

Figura 16 – Evolução do número de acessos à Internet em cobre e LTE

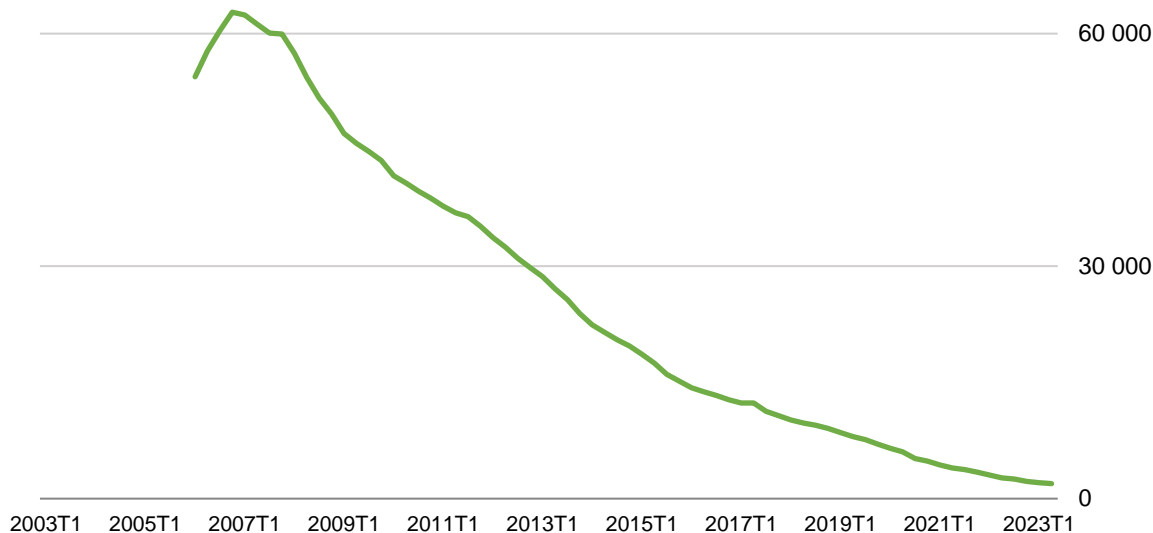
Unidade: milhares de acessos.

Fonte: ANACOM, com base em dados fornecidos pelos operadores.

673. A expansão das redes próprias de alta velocidade, aliada ao facto de os operadores instalados em Portugal serem essencialmente operadores verticalmente integrados³¹⁷, provocou uma migração de acessos suportados em cobre para acessos suportados em redes de alta velocidade. Os acessos suportados em ADSL reduziram-se significativamente, atingido atualmente um peso no total de acessos fixos inferior a 5,0% do total.

674. O interesse dos operadores alternativos nas ofertas grossistas suportadas em cobre reduziu-se também de forma ainda mais significativa (Figura 13), tendo no caso da oferta Rede ADSL PT o número de acessos atingindo valores muito reduzidos que representam menos de 0,1% do total de acessos fixos (Figura 17).

³¹⁷ O acesso grossista representa 4,6% do total de acessos em local fixo. Ver secção 4.2.

Figura 17 – Evolução do número de acessos suportados na oferta Rede ADSL PT

Fonte: ANACOM
Unidade: 1000 acessos

675. Tal como também já mencionado anteriormente, acresce que a MEO já assumiu que a sua rede de cobre será desativada [iic]

[fic].

676. Assim, as evidências demonstram que a evolução prospetivada do mercado de acesso de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC não permite identificar a presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mesmo.

677. Em face do exposto, a ANACOM considera que o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC não cumpre o primeiro critério para a identificação de um mercado como sendo suscetível de regulação *ex ante*.

678. Sendo os três critérios cumulativos, o facto de o primeiro não ser cumprido implica, automaticamente, o incumprimento do teste. Não obstante, far-se-á uma análise sucinta dos dois outros critérios.

5.2.2.2.º Critério – Tendência do mercado para a concorrência efetiva

679. No que diz respeito à tendência para a concorrência efetiva, e tal como resulta da informação disponibilizada na secção anterior, considera-se que:

- a) o investimento em cobertura de RAV no período relevante da presente análise;
- b) o nível de cobertura atual nas zonas rurais e aquele que se perspetiva com o lançamento dos concursos públicos para cobertura das “áreas brancas”; e
- c) o crescente papel que tem sido desempenhado pelos acessos em local fixo suportado em redes móveis, em particular como substituto dos acessos suportados em cobre, nomeadamente nas áreas remotas,

evidenciam a existência de um conjunto de operadores e soluções tecnológicas ao nível do *backhaul* das redes de comunicações eletrónicas que constituem ou tenderão a constituir uma restrição concorrencial efetiva ao potencial serviço de acesso grossista central do operador com PMS.

680. Assim, considera-se que as características do mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC conduzem a uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente (sem necessidade de intervenção regulamentar *ex ante*), e assim este mercado não cumpre também o segundo critério para definição de um mercado relevante suscetível de regulação *ex ante*.

5.2.3.3.º Critério – Insuficiência da lei da concorrência

681. Tendo em conta o que precede, nomeadamente as menores barreiras à entrada e à expansão e a tendência para uma concorrência efetiva, os instrumentos do direito da concorrência parecem ser suficientes para garantir condições de mercado competitivas do mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC numa perspetiva prospetiva.

682. Neste contexto, as salvaguardas do direito da concorrência (*ex post*) são mais adequadas para resolver potenciais problemas de mercado (individuais) do que a regulação *ex ante*.

5.2.4. Conclusão

683. Em conclusão, o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC não cumpre o “teste dos três critérios” e, nessa

circunstância, não constitui um mercado suscetível de regulação *ex ante*, não exigindo, por isso, intervenção regulatória e a imposição de medidas corretivas através de controlos regulamentares *ex ante*.

5.3. Imposição, alteração, manutenção ou supressão de obrigações

684. De acordo com o n.º 6 do artigo 74.º da LCE, a ANACOM deve suprimir as obrigações que tenham sido impostas em mercados onde já não exista PMS ou em mercados que tenham deixado de ser considerados relevantes para efeitos de regulação *ex ante*. Também segundo as Linhas de Orientação (§113) “*se uma ARN determinar que um mercado relevante está sujeito a uma concorrência efetiva, não poderá então impor obrigações a qualquer operador nesse mercado relevante ... Se a ARN tiver anteriormente imposto a uma ou mais empresas obrigações regulamentares nesse mercado, a ARN deve suprimir essas obrigações e não poderá impor quaisquer novas obrigações a essa(s) empresa(s). ...quando a ARN propõe a supressão de obrigações regulamentares existentes, deverá comunicá-lo aos interessados com uma antecedência razoável*”.
685. Por outro lado, o BEREC defende que, quando uma ARN suprime uma obrigação ou a substitui por outra, deve notificar e prever um período razoável até que esta alteração entre em vigor, de modo a evitar uma disrupção indevida no mercado para os operadores.
686. Nas secções anteriores concluiu-se que o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC, após análise dos três critérios mencionados, não reúne as condições para ser identificado para efeitos de regulação *ex ante*, razão pela qual não se efetuou a análise de PMS, e consequentemente não se identificou qualquer entidade com PMS.
687. Assim, considera-se que deverão ser suprimidas as obrigações impostas anteriormente à MEO enquanto entidade designada com PMS no mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo no âmbito da anterior análise de mercados.
688. Deixam assim de se aplicar à MEO no mercado em causa as seguintes obrigações:
- a) Acesso e utilização de recursos de rede específicos;

- b) Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações;
 - c) Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência;
 - d) Separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação;
 - e) Controlo de preços e contabilização de custos;
 - f) Reporte financeiro.
689. É entendimento desta Autoridade que, existindo uma situação de supressão das obrigações atualmente existentes no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC, é importante garantir que essa decisão não afeta os utilizadores finais e não potencie alguma distorção da concorrência decorrente da sua remoção demasiado rápida.
690. Tendo presente que: i) a remoção imediata da obrigação poderia criar disrupções no mercado; ii) existem compromissos contratuais de média duração assumidos com os clientes finais, no limite com uma duração de 24 meses; iii) importa minimizar eventuais situações que gerem insatisfação por parte dos clientes finais; e iv) a migração dos acessos para soluções alternativas requer a fixação de um prazo adequado, considera-se que é necessário garantir que é dado aos intervenientes um período de tempo razoável para assegurar uma transição suave para um mercado desregulado.
691. Desta forma, esta Autoridade determina que as obrigações em causa só deverão ser eliminadas no prazo de vinte e quatro meses após a decisão final relativa a este mercado.
692. Esse período permitirá a todos os intervenientes alcançar soluções equilibradas que possibilitem a continuidade da disponibilização de serviços retalhistas ao público em geral. A supressão mais célere desta obrigação poderia colocar em causa contratos já celebrados (com duração típica de vinte e quatro meses), resultar em custos acrescidos ou, mesmo, em casos mais extremos, poderia resultar na descontinuidade do serviço.
693. Durante este período transitório, a MEO deverá continuar a fornecer o acesso aos serviços em causa para os acessos já contratados, não devendo efetuar alterações da oferta que se consubstanciem num agravamento ou regressão das condições de acesso

atualmente asseguradas aos beneficiários³¹⁸. Não estará, no entanto, obrigada a disponibilizar novos acessos em condições reguladas.

³¹⁸ Note-se que, por exemplo, um aumento de preço dos serviços constitui um agravamento das condições de acesso.

Anexo I. Obrigações impostas na anterior análise dos mercados 3a e 3b

Obrigações impostas à MEO na anterior análise do Mercado 3a

Obrigações	Mercado de acesso local grossista num local fixo
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso desagregado aos lacetes e sublacetes locais em cobre e aos recursos conexos (incluindo coinstalação nos pontos de agregação e <i>backhaul</i>). ▪ Acesso a condutas, postes, caixas de visita e qualquer outra infraestrutura apta a alojar redes. ▪ Acesso a fibra escura quando o acesso a condutas e postes não for possível³¹⁹. ▪ Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso. ▪ Não retirar o acesso já concedido a determinados recursos.
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não discriminação indevida na prestação do acesso aos lacetes e sublacetes locais em cobre e a recursos conexos³²⁰. ▪ Implementação da EdI no âmbito da ORAC e da ORAP³²¹. ▪ Implementação da EdO no âmbito da ORALL e da oferta de acesso à fibra escura.
Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicação da ORAC, da ORAP e da ORALL. ▪ Notificação com pré-aviso de 1 mês para alterações da iniciativa da MEO nas ofertas, as quais devem ser claramente identificadas. Caso a alteração das ofertas grossistas decorra de determinações da ANACOM, a alteração entra em vigor na data definida na deliberação desta Autoridade ou, em alternativa, na data de alteração da oferta grossista, caso a deliberação seja omissa relativamente à data de entrada em vigor da deliberação. ▪ Disponibilização aos OPS de informação detalhada e atempada sobre evoluções na rede de acesso. ▪ Notificação com pré-aviso de 5 anos para desativação total de um MDF, central local ou ponto de acesso/ligação (e dos lacetes em cobre associados)³²² com operadores coinstalados. ▪ Disponibilização e publicação de indicadores e níveis de desempenho na qualidade de serviço nas ofertas grossistas e de indicadores comparáveis relativos à prestação de serviços equivalentes a nível interno (quando definido pela ANACOM).
Separação de contas quanto a atividades relacionadas com o acesso e/ou a interligação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilidade de implementação do modelo BU LRIC+³²³. ▪ Inclusão de demonstrações de resultados específicas no sistema de custeio e separação contabilística.
Controlo de preços e contabilização de custos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Praticar preços orientados para os custos na ORAC, ORAP, ORALL e no acesso a fibra escura (devendo os produtos ou serviços a que a MEO recorre internamente considerarem também preços de transferência interna orientados para os custos).
Reporte financeiro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponibilização dos registos contabilísticos (SCA), incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros.

³¹⁹ No âmbito da ORAC, na ausência de espaço em condutas existentes. As condições específicas desta oferta, incluindo procedimentos, SLA e preço, devem ser disponibilizadas aos beneficiários da ORAC que pretendem utilizar o acesso a condutas (para instalação de fibra própria) no prazo máximo de 2 meses após a notificação da decisão final relativa a esta análise de mercados.

³²⁰ Com possibilidade de impor condições de acesso equivalente, a seguir pela MEO e pelos beneficiários das ofertas (designadamente ORALL) no acesso às mesmas.

³²¹ Podendo considerar-se propostas que, podendo não seguir formalmente a EdI (i.e., a utilização pela MEO e pelos beneficiários de exatamente o mesmo conjunto de produtos grossistas regulamentados, aos mesmos preços e utilizando os mesmos processos transacionais), possam levar aos mesmos resultados, correspondendo às expectativas e necessidades dos beneficiários.

³²² Sendo que, se for garantido pela MEO, um acesso equivalente, esse prazo pode ser reduzido para 3 anos.

³²³ Caso não sejam dadas garantias pela MEO de que o preço do acesso aos lacetes em cobre ao abrigo da ORALL não aumentará.

Obrigações impostas à MEO na anterior análise do Mercado 3b nas Áreas NC

Obrigações	Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso à oferta grossista em diferentes pontos e tecnologias³²⁴. ▪ Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso. ▪ Não retirar o acesso já concedido a determinados recursos.
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementação da EdO na prestação de serviços grossistas de acesso em banda larga. ▪ Assegurar a existência de replicabilidade técnica na prestação de serviços de fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo). ▪ Pré-aviso de 2 meses para alterar por sua iniciativa as ofertas grossistas – no caso de alterações não significativas, sem impacto direto nas ofertas retalhistas, este prazo é de 1 mês. Caso a alteração das ofertas grossistas decorra de determinações da ANACOM a alteração entra em vigor na data definida na deliberação desta Autoridade ou, em alternativa, na data de alteração da oferta grossista caso a deliberação seja omissa relativamente à data de entrada em vigor da deliberação. ▪ Lançamento de ofertas retalhistas condicionado à existência de ofertas grossistas equivalentes.
Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicação da oferta de referência de acesso em banda larga (atualmente, a oferta Rede ADSL PT), com identificação clara de alterações entre versões, devendo integrar SLAs e compensações de incumprimento. ▪ Remeter informação referente a prazos máximo, médio de entrega e de reparação de avarias e do grau de disponibilidade (desagregados por modalidade de instalação e por operador). ▪ Desagregar a informação a remeter pelas diferentes modalidades da oferta grossista³²⁵.
Separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de custeio e separação contabilística.
Controlo de preços e contabilização de custos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assegurar a existência de preços coerentes (na própria oferta grossista e com os de outras ofertas grossistas a montante, nomeadamente a OLL) e que incentivem a concorrência e o investimento eficiente. ▪ Controlo dos preços da oferta grossista tendo por base o princípio da orientação dos preços para os custos³²⁶ (devendo os produtos ou serviços a que a MEO recorre internamente considerarem também preços de transferência interna orientados para os custos).
Reporte financeiro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponibilizar os registos contabilísticos (SCA), incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros.

³²⁴ Incluindo “Naked ADSL” e acessos suportados em ATM, Ethernet, IP ou outras tecnologias, com agregação a nível nacional e regional (esta com suficiente desagregação geográfica).

³²⁵ Nomeadamente, IP, ATM, Ethernet, “Naked DSL”.

³²⁶ Para este efeito, a MEO deve, no prazo de máximo de 2 meses após a notificação da decisão final relativa à presente análise de mercado, proceder à revisão integral do tarifário da sua oferta Rede ADSL PT, tendo em conta o princípio da orientação dos preços para os custos, enviando à ANACOM, no mesmo prazo, a fundamentação para os novos preços. Deve ainda a MEO demonstrar que não se encontra a esmagar as margens nas Áreas NC.

Anexo II. Resumo das respostas ao questionário qualitativo de suporte à análise dos mercados 3a e 3b

Com o objetivo de enriquecer o processo de análise do mercado grossista de acesso em banda larga³²⁷, a ANACOM enviou aos operadores e prestadores de serviços (OPS)³²⁸, a 21.01.2019, o *Questionário sobre a evolução das redes e serviços no âmbito dos mercados 3a e 3b* (“questionário”) sobre aspectos relacionados com a evolução das redes e serviços. Todos os OPS responderam ao questionário dentro do prazo concedido para o efeito.

Este documento apresenta as questões que foram então colocadas aos OPS e resume os contributos veiculados nas respetivas respostas.

1. Respostas ao questionário

1.1. Generalidades

A NOS e a Vodafone teceram considerandos prévios às suas respostas. A NOS destacou o acelerado desenvolvimento de rede fibra da MEO como a principal evolução do mercado e salientou as vantagens competitivas deste OPS (que dispõe de infraestrutura própria com cobertura ubíqua e larga base de clientes com origem na sua rede de cobre).

A NOS assinalou que, apesar do investimento dos OPS alternativos, a ausência de regulação concede vantagens competitivas substanciais à MEO e significa uma aposta em concorrência entre redes paralelas com custos a vários níveis³²⁹. Aquele OPS referiu ainda que o foco da análise deve ser a criação de um ambiente competitivo de tecnologias intrinsecamente fixas, a minimização de assimetrias tecnológicas³³⁰ e os interesses dos consumidores e empresas, relacionando-os com os objetivos de conectividade a nível europeu³³¹.

³²⁷ Constituído pelos mercados de acesso local grossista num local fixo e de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo (mercados 3a e 3b, respetivamente).

³²⁸ MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO); NOS Comunicações, S.A. (NOS); Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone); NOWO – Communications, S.A. (NOWO); DStelecom, S.A., DStelecom Alentejo e Algarve, S.A. e DStelecom Norte, S.A. (DST); e Fibroglobal – Comunicações Eletrónicas, S.A. (Fibroglobal).

³²⁹ E.g., preços praticados ao cliente final; custo de oportunidade desses investimentos face a outros como os de desenvolvimento de serviços.

³³⁰ A NOS destaca (i) a necessidade de desenvolvimento de RAV (por via da promoção de investimento eficientes) em zonas ainda sem cobertura; e (ii) que a aposta em fibra é um objetivo de todos os OPS mesmo na presença de cobertura de outras tecnologias (redes móveis e/ou HFC).

³³¹ No seio da iniciativa Europeia para uma Sociedade *Gigabit*.

A Vodafone notou que na anterior análise de mercados discordou do entendimento da ANACOM, e que algumas das ações a que o regulador se propôs³³² não se materializaram (e.g., a aplicação do princípio da Equivalência de *Inputs* (EdI) no acesso às condutas e postes da MEO). Aquele OPS salienta que o acesso:

- i. às condutas continua essencial para o desenvolvimento de redes de alta velocidade (“RAV”);
- ii. regulado às infraestruturas da MEO deve ser robustecido (pela implementação do princípio de EdI e definição de preços de facto orientados para os custos).

1.2. Estado de desenvolvimento dos serviços e determinantes da procura e oferta

Tendo em conta o atual estado de desenvolvimento dos serviços (retalhistas e grossistas) de acesso à Internet em banda larga, bem como os determinantes da procura e da oferta:

1.2.1. Serviços suportados em cobre e em RAV no mesmo mercado de produto

Considera dever manter-se no mesmo mercado de produto os serviços suportados em (i) redes de cobre e em (ii) redes de alta velocidade (RAV) — em fibra (FTTH-PON) e em cabo coaxial (DOCSIS 3.0/3.1)?

Enquanto a MEO considerou que não deviam ser incluídas no mesmo mercado as ofertas de acesso independentemente da tecnologia (fixa) de suporte (cobre, fibra ou cabo), a NOS, a Vodafone e a NOWO argumentaram que estas devem manter-se no mesmo mercado.

A MEO considerou que não é plausível nem observável que clientes de fibra migrem para cobre na mesma medida em que o inverso sucede, e que se deve equacionar a substituíbilidade assimétrica e segmentação por velocidade no mercado do produto, considerando inviável demonstrar que os acessos em cobre e em RAV são substituíveis entre si (mesmo em cadeia). Para a MEO, existem diferenças assinaláveis entre a rede de cobre e as RAV (e.g., velocidade e fiabilidade operacional)³³³, evidenciando que do lado da oferta, a limitação do cobre a débitos máximos inferiores a 24 Mbps e outras características técnicas não são compatíveis com importantes requisitos dos serviços de TV (e.g., HD e 3D ou, simplesmente, em RF³³⁴). Já do lado da procura, a MEO salientou que a tendência de

³³² E que concorreriam para a conclusão de que não seria proporcional impor acesso à rede de fibra da MEO.

³³³ Incluindo na capacidade de oferta do serviço de TV (o elemento crucial das ofertas em pacote).

³³⁴ *Radio Frequency*.

substituição (assimétrica) é também evidente pela significativa redução do parque de acessos em cobre³³⁵. Para este operador existia uma divisão, que tenderá a acentuar-se cada vez mais, entre banda larga fixa (BLF) básica (cobre e/ou tecnologias com limitações equivalentes) e BLF de alta velocidade.

Figura 18 – Evolução tecnológica de banda larga em Portugal

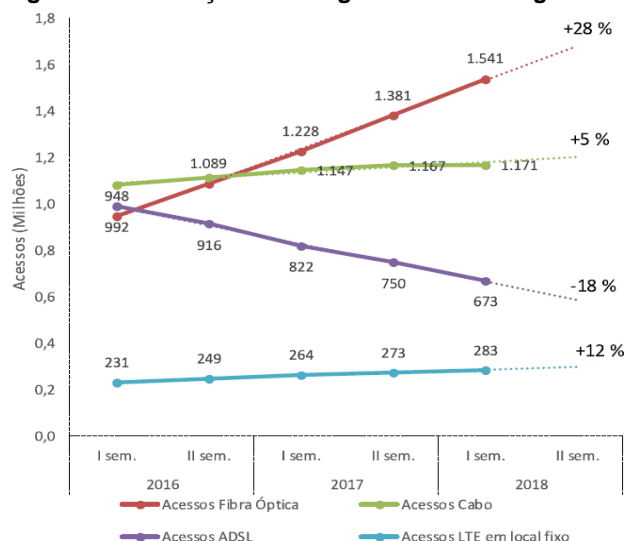
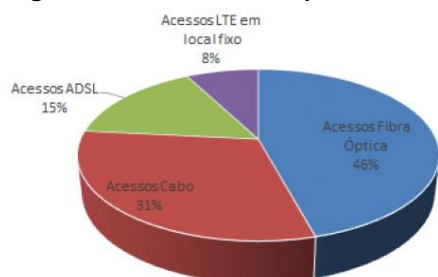


Figura 19 – Estimativa do peso relativo das tecnologias de BLF



Fonte: MEO; Estimativa a partir dos indicadores da ANACOM relativos ao 2T 2018

Em sentido contrário, e ainda que reconhecendo as limitações do cobre em contextos de utilizações/experiências mais exigentes (NOS e VDF), os OPS alternativos argumentaram que:

- “a substituibilidade nas várias tecnologias continua elevada”; (NOWO)
- “em termos de cobertura, existem ainda áreas onde apenas existe ADSL”; (NOWO)

³³⁵ Entendendo que esvazia o argumento anteriormente utilizado pela ANACOM salientando “a existência de um parque bastante expressivo de acessos de banda larga suportados em cobre, mesmo nas zonas com cobertura de fibra”.

- “as necessidades de uma larga fatia do mercado não se alteraram substancialmente”; (NOS)
- “a principal distinção é a velocidade de serviço, que não é crítica para a maioria dos perfis atuais de utilização”; (NOS)
- “os acessos em RAV e em cobre continuam a ser aptos a satisfazer necessidades idênticas”. (Vodafone)

A NOS reconheceu que “a performance da rede de cobre poderá já não ser competitiva para dar resposta a necessidades específicas mais exigentes”³³⁶, mas argumentou que as necessidades de uma larga fatia do mercado não se alteraram substancialmente³³⁷ (funcionalidades como TV 4K ou 3D não são, nem antecipava que viessem a ser, relevantes no curto prazo). Também do lado da oferta, para a NOS os serviços suportados em RAV não diferiam dos suportados em cobre alegando que tanto a Vodafone como a MEO continuavam a comunicar as ofertas em ADSL³³⁸. No segmento empresarial, e tendo em conta as suas especificidades, para a NOS o xDSL continuava igualmente a ser uma alternativa viável às RAV para suprir necessidades de acesso³³⁹.

A Vodafone recordou que a ANACOM (na sua decisão de 23.03.2017) afastou o cenário de substituíbilidade assimétrica por existir um parque expressivo de acessos em cobre, mesmo nas zonas com RAV e, embora tenha reconhecido a sua diminuição, alegou que o número de acessos em banda larga fixa, suportados na rede cobre, se mantinha expressivo, sustentando que se mantinha a relação de substituíbilidade³⁴⁰.

³³⁶ O que é evidenciado pelo aumento significativo do tráfego do serviço de acesso à Internet fixa e móvel, resultado da introdução de conteúdos e aplicações mais exigentes a nível de performance de rede nos diferentes indicadores técnicos de medição de qualidade de serviço.

³³⁷ É reduzida a expressão dos segmentos que exigem maiores performances da sua rede (e.g., jogos *online* ou conteúdos com muito alta definição).

³³⁸ Com preços comuns e benefícios equivalentes no que respeita aos serviços e funcionalidades básicas incluídas nos pacotes. Note-se que, na sua resposta, a Vodafone não refere fazer comunicação ativa de ofertas em ADSL. Com efeito, apesar de continuar a realizar ativações de acessos nesta tecnologia, no seu sítio de Internet não são apresentadas ofertas desta natureza.

³³⁹ Sendo ativamente utilizada pelos OPS alternativos na resposta aos requisitos destes clientes (e.g. *multi-site*) e suportando a construção dos portefólios de serviços em contextos onde não existem RAV próprias.

³⁴⁰ A expressividade do cobre (de 18% dos acessos a junho de 2018) é aproximada à da fibra (24%) em 2015, ano ao qual se reportavam os dados da ANACOM aquando da decisão de incluir a fibra no mesmo mercado das demais tecnologias.

Tabela 67 – Evolução dos acessos (em milhares) de banda larga fixa, por tecnologia

	jun-2015	jun-2016	jun-2017	jun-2018
FTTH	723	948	1 228	1 541
Cabo	1 034	1 085	1 147	1 171
ADSL	1 069	992	822	673
LTE em local fixo	173	231	264	283
Outros	3	3	4	1
TOTAL	3 002	3 260	3 465	3 670

Fonte: ANACOM

Do lado da procura, a Vodafone salienta que os utilizadores são sensíveis ao preço e à qualidade mas indiferentes à rede em que se suportam e que (à semelhança do que argumenta a NOS) os diferentes serviços apresentam funcionalidades muito semelhantes³⁴¹; não obstante a limitação de velocidade, o preço é o critério principal, sendo expectável que, perante um SSNIP³⁴² das ofertas suportadas em RAV, os utilizadores de ofertas de débito mais reduzido optariam por ofertas suportadas em cobre, indicando substituíbilidade entre os acessos. Por outro lado, reconhece a importância cada vez maior de uma experiência de TV com conteúdos em alta qualidade de imagem (e.g., UHD/4K/3D), que exigem maior largura de banda. No entanto, estes serviços não são ainda significativos. Também do lado da oferta a Vodafone não identifica alterações significativas às conclusões da ANACOM, continuando a existir grande similitude das ofertas a retalho nas várias redes³⁴³, concluindo-se que não existiram desenvolvimentos no retalho que tenham resultado em quebras significativas na cadeia de substituíbilidade³⁴⁴.

Finalmente, a propósito da inclusão do cabo no mesmo mercado de produto da fibra e do cobre, e num cenário de eventuais obrigações grossistas, a NOS alerta que as características do cabo criam elevadas barreiras à sua utilização para ofertas grossistas competitivas³⁴⁵. A NOS elenca três desafios tecnológicos – estrangulamento de capacidade; transmissão de TV em *unicast* com limitação à escalabilidade do serviço; e a necessidade de colocação de filtros

³⁴¹ Como o acesso permanente (*always on*), a inclusão em pacotes (similares), e a qualidade perceptível equivalente. A diferença radica na velocidade do serviço, (mais) limitada na rede cobre.

³⁴² Aumento não transitório, pequeno, mas significativo, do preço. Em inglês, *Small but significant and non-transitory increase in price* (SSNIP).

³⁴³ Apresentando mensalidades e estruturas idênticas, velocidades de download comparáveis, e ainda outras características semelhantes, como volume de tráfego, equipamento e outros serviços/aplicações (e.g. videoclube e gravações) incluídos.

³⁴⁴ A Vodafone assinala ainda que, a nível europeu, a generalidade das ARN tem seguido esta linha (i.e., concluindo que os serviços prestados sobre a rede de cobre pertencem ao mesmo mercado de produto que os serviços suportados em RAV).

³⁴⁵ Nunca existiu qualquer oferta grossista com alcance significativo de serviços de acesso em rede de cabo de grande consumo. A nível europeu, apenas quatro reguladores impuseram uma obrigação de acesso a redes de cabo e em apenas um caso a oferta em causa é utilizada com um mínimo de expressão.

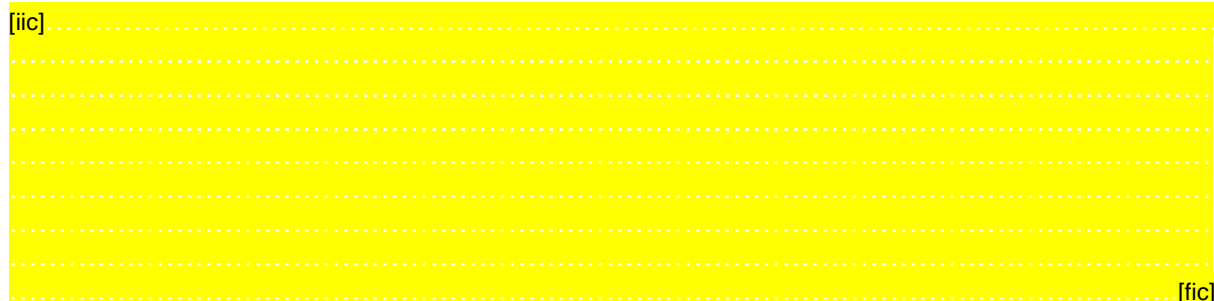
analógicos – que implicariam avultados custos³⁴⁶ e significativa complexidade, que tornariam uma oferta grossista de serviços suportados em cabo economicamente inviável.

1.2.2. Pressão concorrencial do LTE em local fixo sobre RAV

Em que medida os acessos de banda larga suportados em LTE em local fixo exercem um constrangimento/pressão concorrencial nos serviços suportados em RAV?

A MEO reconhece a existência de pressão competitiva das soluções em LTE sobre as suportadas em redes fixas, a acentuar-se no futuro. Embora não exclua o constrangimento exercido sobre ofertas em RAV, dadas as características técnicas e funcionalidades do LTE, a pressão concorrencial verifica-se predominantemente sobre o cobre³⁴⁷. A oferta sobre LTE perde relevância nas áreas que vai cobrindo com fibra (ver **Figura 20**), mas no quadro da interação concorrencial com os outros OPS, em áreas com presença de outras RAV, a MEO pode recorrer àquela tecnologia para suportar as suas ofertas, o que indicia a existência de substituíbilidade na vertente da procura (e que é mais evidente numa visão prospetiva, que tem em conta o papel futuro da tecnologia 5G).

Figura 20 – Evolução da taxa de penetração MEO BLF c/LTE (B2C)



Definindo-se um único mercado do produto, este deve incluir BLF sobre LTE, segundo a MEO. Segmentando-se em BLF básica e BLF de alta velocidade, o LTE deverá ser incluído no

³⁴⁶ Os custos *up-front* teriam a si associados uma incerteza de retorno muito elevada. Acresce que a rede cabo da NOS será alvo de um *upgrade* para FTTH (em 2022 apenas 30% da cobertura da NOS será assegurada com HFC), o que, devido aos problemas de escala associados a uma baixa cobertura, aumentaria exponencialmente os custos.

³⁴⁷ A pressão competitiva verifica-se sobretudo em áreas sem RAV ou onde estas apresentem *gaps* de cobertura que se verifica pressão concorrencial. A MEO assinala, no entanto, que mesmo face a soluções em fibra e cabo, soluções sobre LTE em local fixo.

primeiro segmento, devendo o mercado de alta velocidade, ainda assim, considerar a pressão concorrencial de LTE e 5G³⁴⁸.

A NOWO, à semelhança da MEO, considera que existe pressão do LTE em local fixo sobre os serviços em redes fixas, sobretudo em cobre, tendo em conta os débitos disponibilizados. Assinala ainda que é uma alternativa para OPS de rede móvel que pretendam disponibilizar acessos sem recorrer ao cobre ou instalar RAV. Assim, a eventual desregulação do cobre sem regulação do LTE colocará em desvantagem concorrencial os OPS não móveis, incluindo os MVNO.³⁴⁹

Por sua vez a NOS considera que os acessos de suportados em LTE em local fixo não exercem pressão concorrencial significativa nos serviços suportados em RAV e apresentam limitações³⁵⁰ que (i) o excluem enquanto alternativa às restantes tecnologias fixas; o tornam num serviço menos apelativo e, para utilizações com maiores requisitos de débito e latências, com significativa incerteza associada relativa à qualidade do serviço que é possível prestar.³⁵¹ Apesar da cobertura nacional, o seu peso subiu apenas 1,2 p.p. até 7,7% dos acessos à Internet (em local fixo). Finalmente, acresce que, em particular no lado da oferta, os custos unitários do LTE em local fixo não permitem suportar de forma sustentável perfis de tráfego de um acesso fixo, em especial num contexto de crescente tráfego de TV/OTT. A não substituibilidade é ainda evidenciada pelo facto de todos os OPS, que têm desenvolvido as suas redes LTE, estarem também a apostar em RAV fixas.³⁵²

A Vodafone partilha do entendimento da NOS – pela não existência de um constrangimento do LTE em local fixo sobre os serviços suportados em RAV – salientando igualmente as suas

³⁴⁸ Estes impactes deverão ser captados na definição do produto e no teste dos 3 critérios, nomeadamente no segundo critério, ou ainda na modulação da intensidade de eventuais obrigações a impor a operadores com PMS.

³⁴⁹ Os primeiros deixarão de poder recorrer à rede de cobre para continuar a concorrer no mercado, enquanto que os MVNO estão já impedidos de concorrer equitativamente com os MNO através de ofertas de dados móveis equivalentes, [iic] [fic].

³⁵⁰ No endereçamento dos requisitos de banda e performance dos serviços, em conjugação com a ausência de garantia de serviço. No caso dos segmentos de clientes empresariais, e em particular *Corporate*, as limitações de garantia de serviço LTE ficam ainda mais expostas atendendo à criticidade do serviço prestado.

³⁵¹ Para tal contribuem a imprevisibilidade relativa ao número de utilizadores que, em determinado momento, estão sob a área de influência de uma célula/BTS específicas; e o facto de os débitos máximos anunciados estarem intrinsecamente associados aos níveis de sinal e interferências da receção/transmissão entre a estação base o terminal de acesso.

³⁵² O caso da Vodafone é demonstrativo da ausência de pressão concorrencial exercida pelo LTE em local fixo: a oferta de pacotes recorrendo ao LTE não constitui mesmo uma opção (ainda que tendo cobertura nacional nessa rede móvel), optando pelo recurso à oferta grossista da MEO. Mesmo para a MEO tal é apenas uma terceira opção (e recorrendo à tecnologia satélite no serviço de TV).

limitações tecnológicas³⁵³ e económicas, particularmente relevantes num contexto de *multiple play*³⁵⁴. Para uma oferta de serviços de televisão seria necessário combinar o LTE com soluções de fornecimento de serviços por satélite³⁵⁵, onde existem substanciais barreiras à entrada e à expansão e apenas para a MEO e NOS poderá ser economicamente viável (devido à sua base histórica de clientes). A utilização do LTE para prestar serviços de TV no segmento do consumo exigiria custos de aumento de capacidade inportáveis e desajustados face aos custos inerentes à obtenção de capacidade equivalente em RAV. A Vodafone tem vindo a disponibilizar ofertas de BLF suportadas em LTE, mas sobretudo em áreas ditas não concorrenciais e para a prestação de serviços *stand-alone*.

A Vodafone, assinalando também o entendimento da Comissão a 29.11.2016³⁵⁶, conclui assim que o LTE em local fixo tem exercido uma pressão concorrencial muito diminuta no mercado dos serviços em pacote e, conseqüentemente, no mercado de BLF pelo que este tipo de acessos deverá ser não só excluído do(s) mercado(s) de produto relevante(s), como desconsiderado enquanto fator de pressão concorrencial.

1.2.3. Acessos em LTE em local fixo incluídos no mercado de produto

Considera que os acessos de banda larga suportados em LTE em local fixo devem ser incluídos no(s) mercado(s) de produto definido(s) na análise dos mercados 3a e 3b? Justifique tendo em conta também a resposta as alíneas a) e b).

A MEO e a NOWO defendem que os acessos de BLF sobre LTE fazem parte do(s) mercado(s) retalhista(s) de acesso em banda larga em local fixo. A MEO assinala a elevada cobertura nacional e a dimensão do conjunto de serviços prestados sobre LTE enquanto a NOWO destaca o crescimento do número de acessos em LTE e a existência de substituíbilidade em cascata dos acessos ADSL para aqueles nas restantes tecnologias, principalmente fibra e

³⁵³ Os recursos de uma rede móvel são desenhados para processar tráfego com o perfil de utilização de clientes de BL móvel, *bursty* e em mobilidade. Perfis de utilização intensiva constante colocariam em causa a capacidade instalada e todos os serviços móveis.

³⁵⁴ Os serviços de *multiple-play* são dominantes no mercado, sendo conhecidas as limitações do LTE para assegurar, com a fiabilidade necessária, os serviços de TV (o driver na captação de clientes).

³⁵⁵ O LTE também não permite disponibilizar aos clientes o serviço de TV em formato analógico, formato que, à data, é disponibilizado nas redes de cabo e na maioria das redes de FTTH.

³⁵⁶ Ver §67 da Recomendação da Comissão relativa ao Sentido provável de decisão de 22.12.2016 “A ANACOM terá de abordar certas questões como a capacidade de uma oferta baseada em LTE competir num mercado em que as ofertas triplas (*triple-play*) são cada vez mais predominantes a nível retalhista, em particular tendo em conta o modo como os custos adicionais do fornecimento de serviços por satélite afetaria a sustentabilidade dessas ofertas”. Detalhe disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1401802>.

LTE em local fixo³⁵⁷, recorrendo, para tal, à evolução do número de acessos por tecnologia (ver Figura 21³⁵⁸) e do volume de tráfego (ver Figura 22).

Figura 21 – Evolução do número de acessos (SAI) em BLF por tecnologia

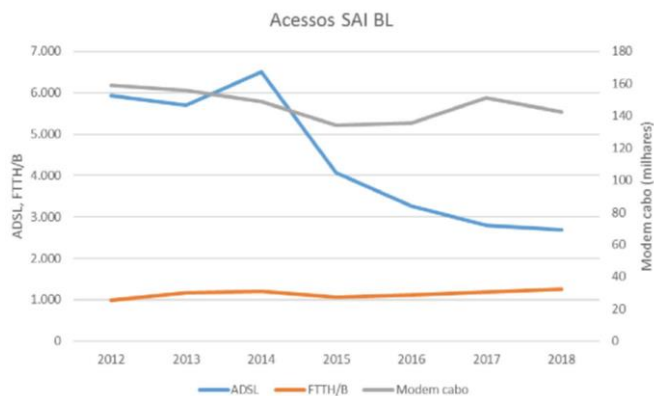
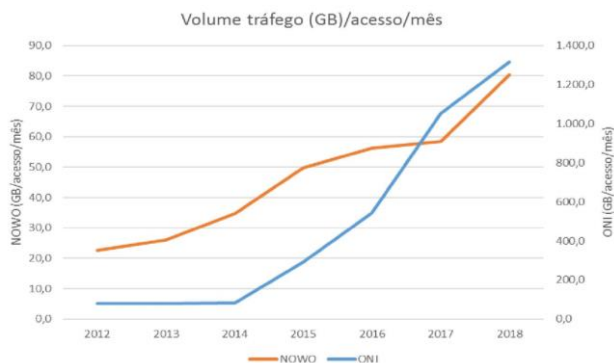


Figura 22 – Evolução do volume de tráfego mensal médio para acessos da NOWO e ONI



Por outro lado, a NOS e a Vodafone, em linha com as respostas à questão anterior – em que salientaram as limitações do LTE como fatores que inviabilizam uma verdadeira alternativa às RAV – consideram que os acessos de BLF suportados em LTE não devem ser incluídos no(s) mercado(s) de produto definidos no âmbito da análise dos mercados 3a e 3b.

³⁵⁷ Destacando que os acessos em ADSL estão em queda desde 2014, observando-se desde então um crescimento constante de acessos LTE.

³⁵⁸ Recorrendo a estes dados, a NOWO mostra ainda que os acessos em tecnologias ADSL, apresentam uma queda contínua desde 2014, ainda assim muito superiores aos acessos em fibra, donde, argumenta, uma eventual desregulação das ORALL e ADSL PT terá de prever um período de manutenção das condições atuais.

1.3. Evolução da rede de cobre

1.3.1. Evolução da rede cobre vs. RAV e consequências de eventual ‘desregulação’

Como vê a evolução da rede de cobre a curto e médio prazo, em particular numa fase em que exista cobertura ‘nacional’ de RAV (e atendendo aos ‘objetivos de conectividade 2020’ de cobertura a 100% com velocidades superiores a 30 Mbps)?

Nesse contexto, e tendo presente que a NOWO não recorre às ofertas de acesso grossista suportadas em redes de cobre da MEO (ORALL e Rede ADSL PT) no âmbito do mercado de grande consumo tem diminuído fortemente, quais as consequências de uma eventual supressão das obrigações *ex ante* impostas nos mercados 3a e 3b relacionadas com o acesso à rede de cobre? No caso da eventual supressão, que prazos deveriam ser assegurados para a manutenção das obrigações em relação aos acessos já fornecidos?

Para a NOWO, o acesso ao cobre é relevante, não para a própria, mas para a ONI. Ainda que o cobre deixe de ser relevante no futuro, em virtude da evolução e disponibilidade de RAV, continuará a ser a tecnologia de suporte a curto e médio prazo para clientes existentes. O grupo NOWO/ONI tem um número relevante de acessos em cobre (mais do que o dobro daqueles suportados em fibra), pelo que uma eventual supressão das ofertas reguladas em cobre deverá prever um prazo de 24 meses para a manutenção das obrigações existentes.

Nesse contexto, e tendo presente que o recurso da NOS/VDF às ofertas de acesso grossista suportadas em redes de cobre da MEO (ORALL e Rede ADSL PT) para novos acessos no âmbito do mercado de grande consumo tem diminuído fortemente, quais as consequências de uma eventual supressão das obrigações *ex ante* impostas nos mercados 3a e 3b relacionadas com o acesso à rede de cobre? No caso da eventual supressão, que prazos deveriam ser assegurados para a manutenção das obrigações em relação aos acessos já fornecidos?

A NOS salienta à partida que as obrigações impostas no âmbito do mercado 3a não se restringem ao mercado do grande consumo e, portanto, a ponderação do fim da ORALL deverá também atender à dinâmica do mercado empresarial. A NOS reconhece a diminuição da utilização da rede cobre e antecipa que esta tendência se acentue em virtude do aumento das necessidades de largura de banda e performance. No entanto, e antecipando que existe(irá) um conjunto não negligenciável de áreas com apenas uma rede de acesso, a importância da ORALL dependerá da evolução das ofertas grossistas nessas áreas e da sua cobertura e terá ainda um papel muito importante para os OPS alternativos caso se mantenha a ausência de regulação da fibra da MEO e a ausência de condições para a operacionalização de oferta de retalho em fibra nas zonas cobertas pela Fibroglobal.

A eventual desregulação do cobre tem consequências nefastas para o mercado e para a NOS na medida em que os OPS alternativos perdem a possibilidade de aceder a esta rede de cobertura universal para entregar os seus serviços e em que se colocam em risco os atuais acessos³⁵⁹. Salaria a NOS que é uma situação distinta do caso da ORLA, em particular na ótica dos investimentos realizados, e a eventual desregulação da rede cobre assumirá proporções especialmente gravosas, só sendo aceitável caso exista uma garantia de alternativa grossista em RAV para o parque instalado e um enquadramento economicamente racional para a migração. Atendendo ao exposto e impactos operacionais, seria necessário um horizonte temporal de 5 anos para assegurar a migração de todos os acessos e consequente fecho das ofertas.

A Vodafone, à semelhança da NOS, reconhece o decréscimo verificado no recurso às ofertas reguladas, mas afirma que a sua importância se mantém, dada a sua abrangência geográfica, uma vez que nas zonas geográficas em que a Vodafone dispõe de um número significativo de clientes suportados na rede cobre da MEO³⁶⁰, não tem instalada rede própria, ou não está disponível uma RAV alternativa à qual a Vodafone possa aceder. Não se encontram assim ainda verificadas as condições necessárias para a desregulação, o que constituiria um sério entrave à promoção da concorrência na oferta de redes e serviços, bem como à defesa dos interesses dos cidadãos.

Sem conceder, a Vodafone destaca que a supressão apenas poderá ser levada a cabo caso as necessárias garantias de proteção dos consumidores e da concorrência estejam asseguradas. Num cenário de *phase out* importa garantir uma transição sustentável (continuidade de serviços e estabilidade no mercado), permitindo que os OPS encontrem soluções alternativas de fornecimento dos serviços e limitando o impacto na dinâmica de mercado³⁶¹. Relativamente aos prazos para a manutenção das obrigações que deverão ser assegurados num cenário de desregulação, a Vodafone concorda com Comissão³⁶² no

³⁵⁹ Nomeadamente em termos de imprevisibilidade sobre a evolução dos preços e parâmetros de qualidade de serviço. Relativamente ao parque de acessos, a NOS indica ter (ao final de 2018) um parque significativo sobre as ofertas ORALL (9.207 acessos) e Rede ADSL PT (4.222 acessos), continuando a verificar-se adições de novos acessos associados ao segmento empresarial e Corporate.

³⁶⁰ A Vodafone tem ainda um parque bastante expressivo de acessos (em junho de 2018, dispunha de 49.526 acessos de BLF suportados nas ofertas grossistas de ADSL da MEO).

³⁶¹ A este respeito a Vodafone faz notar o processo de migração dos atuais acessos implica, designadamente, validar os serviços e soluções de que cada cliente dispõe, contactar individualmente os clientes de modo a propor alternativas quanto ao meio de acesso ou serviço e levar a cabo a contratualização da migração tecnológica do acesso sobre o qual são prestados serviços a estes clientes.

³⁶² Considerando 40 da Recomendação, de 20.09.2010, sobre o acesso regulamentado às redes de acesso da próxima geração.

entendimento de que deve existir um período de 5 anos para a migração – conforme foi também o período indicado pela ANACOM na sua Decisão de 23.03.2017³⁶³. Também o processo de migração deverá ter em conta a mesma recomendação e deverá incluir regras simples, termos claros e não discriminatórios³⁶⁴, e incluir obrigações de prestação de informação (nomeadamente de reporte regular sobre quais os repartidores principais/MDFs fechados) para salvaguardar a transparência.

1.3.2. Perspetiva de *phase-out* da rede cobre

Nesse contexto, já existe um calendário definido para a descontinuação total (*phase-out*) da rede de cobre (PSTN)? A MEO já se encontra a retirar pares de cobre nas áreas onde instala fibra?

A MEO indicou que, embora não exista ainda um calendário completo para a descontinuação total, está em curso um projeto piloto de *phase-out*.

Após a avaliação do piloto a MEO pretende estabelecer um plano para a prossecução do *phase-out* da rede de cobre, com um horizonte temporal de 5 anos, estendendo-o a um conjunto alargado de ACL, definido em função do grau de cobertura de fibra³⁶⁵. Nestas áreas, o encerramento da PSTN decorrerá, naturalmente, em consequência e em simultâneo. No resto do País, continuará a existir uma rede PSTN, mas cuja relevância irá sendo gradualmente menor face às migrações de clientes para VoIP³⁶⁶, estando a MEO progressivamente a abandonar a comercialização do serviço clássico de telefone fixo sobre cobre (1P voz), processo que se iniciou em fevereiro de 2019.

1.4. Total de casas passadas por rede fibra

Qual será o número total de casas passadas por RAV a que a NOS tem/terá acesso, no final de 2019, 2020, 2021 e 2022, incluindo infraestrutura: (i) própria da NOS; e (ii) a que terá acesso no âmbito do acordo celebrado com a Vodafone? Excluindo a infraestrutura de RAV rural (DST e Fibroglobal)

³⁶³ Na qual a ANACOM entendeu “dever manter o prazo de aviso prévio de 5 anos definido para a informação relativa à desativação total de um MDF, central local ou ponto de acesso/ligação (e dos lacetes em cobre associados) com operadores coinstalados, sendo que, se for garantido pela MEO um acesso equivalente, esse prazo pode ser reduzido para 3 anos” (§ 5.232).

³⁶⁴ Nomeadamente, de modo a garantir que a MEO, uma vez desativado o repartidor principal/MDF, não continua a fornecer acessos em banda larga com base na rede de cobre no referido repartidor.

³⁶⁵ A MEO ainda não está a retirar cabos com pares de cobre nas áreas onde instala fibra.

³⁶⁶ Mediante a adesão a novas ofertas, e à previsível descontinuação da interligação TDM entre OPS de rede fixa a partir de fevereiro de 2020.

A estimativa de número total de casas cobertas³⁶⁷ pela Vodafone é apresentada na Tabela 68.

Tabela 68 – estimativa de número total de casas cobertas pela Vodafone

Rede Fibra ³⁶⁸	Período	dez-19	dez-20	dez-21	dez-22
	Número de UA ou HP	3.270.000	3.450.000	3.750.000	4.000.000

Já a NOS indica que o total estimado de casas passadas por RAV a que terá acesso nos próximos quatro anos, sem sobreposição de redes, será de **4,66 milhões** a partir dos anos 2019 a 2022.

1.5. Promoção de investimento em ‘áreas brancas’

Como promover a instalação de RAV, nomeadamente através de acordos de coinvestimento/partilha, em ‘áreas brancas’ (áreas atualmente sem cobertura de RAV, localizadas fundamentalmente em zonas rurais/remotas)?

A DST e a Fibroglobal defendem que em áreas rurais/remotas deve ser privilegiada a utilização de modelos diferentes dos da tradicional regulação *ex ante*, através de políticas públicas. A DST avança possibilidades como a subsídioção por parte das Autarquias, regulamentação de condições excecionais de isenção de custos de OPEX das infraestruturas aptas já existentes (custos de acesso a postes e condutas) e ainda a criação de um programa nacional de incentivos, específico para a cobertura de RAV em áreas rurais. A Fibroglobal destaca que, face ao histórico, a promoção de instalação de RAV nestas áreas deve fazer-se com recurso a mecanismos de financiamento direto ou através de soluções de coinvestimento/partilha.

A NOWO defende igualmente apoios públicos para a instalação de uma rede comum e ‘aberta’³⁶⁹, mas sublinha também a necessidade da regulação simétrica de todas as RAV existentes em zonas não concorrenciais.

³⁶⁷ Por número por “número total de casas cobertas” deverá entender-se o número e casas em fibra a que a Vodafone tem acesso: com recurso a rede FTTH própria, por intermédio dos acordos de partilha celebrado com a MEO e com a NOS, mas também através de acesso à oferta DST (nesta, sem considerar futuras expansões, planeadas ou não, que venham a ter lugar).

³⁶⁸ *Homes Passed* (HP): uma habitação ou fração de um edifício, quer se destine a fins residenciais, quer comerciais ou industriais, (por exemplo restaurantes, escritórios, lojas, hotéis, cooperativas, entre outros) com cobertura de Rede PON, em estado *ready for service*, ou seja, disponível para provisionamento imediato.

³⁶⁹ Com acesso aberto para todos os OPS, em condições equitativas, não discriminatórias, transparentes e orientadas para os custos.

Reconhecendo que existem áreas onde não se verificam condições para o investimento exclusivamente privado³⁷⁰, a NOS destaca a necessidade de uma revisão urgente e profunda dos preços da ORAC e ORAP³⁷¹ e considera que a instalação de RAV, em contextos de coinvestimento ou partilha, poderá ser promovida através da redução dos custos de acesso a infraestruturas que para a cobertura concorrencial das 'áreas brancas'. Por outro lado, é ainda defendida a simplificação de procedimentos, bem como da redução das taxas municipais associadas às intervenções na via pública e passagem de cabos, como meio para a promoção do investimento.

1.5.1. Critérios tido em conta nas decisões de investimento

Que critérios determinantes são tidos em conta na tomada de decisão de investir em RAV em áreas geográficas onde não está presente? Do ponto de vista quantitativo, qual o limiar (de cobertura, em termos de % ou número absoluto de casas passadas) a partir do qual entende que se pode considerar que um operador está, ou venha a estar (no curto prazo), presente nessas áreas?

Em geral, os OPS (DST³⁷², Fibroglobal³⁷³, MEO³⁷⁴, Vodafone³⁷⁵, NOS³⁷⁶ e NOWO³⁷⁷) referem existir múltiplos critérios de natureza económico-financeira, operacional e geográfica, de suporte às decisões de investimento, salientando que o conjunto de elementos a considerar varia em função das características das áreas sob análise. Alguns dos elementos comuns (a

³⁷⁰ Por definição, as 'áreas brancas' são áreas onde não existem condições para o investimento privado assegurar a instalação de RAV sem recurso a fundos públicos. Assim, dificilmente, mesmo via coinvestimento, estas poderão ser cobertas.

³⁷¹ Esta revisão passa necessariamente por uma reavaliação dos critérios para consideração dos custos – com a utilização dos custos históricos de aquisição da rede pelo então Grupo PT ao Estado Português, por forma a não onerar artificial e desproporcionalmente as beneficiárias - e por uma criteriosa revisão da parametrização dos modelos de *pricing*, nomeadamente pela definição dos elementos de custo a considerar, os custos associados e as respetivas necessidades efetivas de manutenção.

³⁷² Existência de RAV de outros OPS; densidade populacional e o número de famílias das zonas a cobrir; e rácio entre o número de casas e número de famílias; investimento e custos de Opex.

³⁷³ Proximidade geográfica de áreas a cobrir; identificação de futuras oportunidades de investimento; e densidade/potencial de procura.

³⁷⁴ Densidade populacional; receita média por utilizador; presença de outros OPS; e outros de carácter pontual e verificação incerta: instalação de projetos de turismo, industriais ou comerciais.

³⁷⁵ Taxa de penetração de STV (mercado potencial); densidade habitacional (casas/km²); percentagem de casas de 1ª habitação (Para mitigar enviesamentos resultantes de peso excessivo de casas de 2ª habitação (habitações destinadas a estadias curtas) ou casas abandonadas ou devolutas); distância das casas ao ponto de agregação local da rede (PoP do OPS); e distância do PoP do OPS à sua rede de transporte.

³⁷⁶ Densidade de UA/km²; existência de infraestrutura apta; presença de rede própria nas proximidades; procedimentos e regulamentos municipais; e indicadores de crescimento (receita estimada, existência de base de clientes instalada e suportada em tecnologia de geração antiga, tal como o xDSL, a rede móvel 3G, e a cobertura de rede móvel).

³⁷⁷ Densidade populacional; níveis de rendimento da população; existência de infraestruturas aptas; e características físicas do terreno.

mais que um OPS são: a densidade de alojamentos, a presença de rede própria nas proximidades, a receita média por utilizador, existência de infraestruturas aptas e a presença de outros OPS.

Relativamente ao limiar de cobertura para aferir a presença (efetiva ou provável) de um OPS em determinada área, apenas a MEO concretizou, considerando razoável um valor na ordem dos 15%. A Vodafone não apresenta um valor, mas refere que deverá ser considerado, preferencialmente, um valor baixo da percentagem de alojamentos cobertos.

1.5.2. Objetivos de cobertura nacional e/ou (aumento de) acordos de partilha

Tem algum objetivo estratégico, mesmo que de longo prazo, que vise:

- **FBG/DST: a expansão da cobertura da sua rede? Em particular identifique o alcance desse objetivo (em termos de extensão geográfica e número de casas cobertas)**
- **NOS/VDF: atingir cobertura 'nacional' com recurso a rede própria ou em partilha? Neste contexto, equaciona a revisão do acordo de partilha celebrado com a VDF/NOS, nomeadamente o alargamento do âmbito geográfico, o aumento do número de casas passadas e/ou a antecipação dos prazos de entrega?**

Relativamente às RAV Rurais, a DST encontra-se numa fase de expansão da sua rede (iniciada em 2018), tendo por objetivo cobrir 25 novos municípios onde não está presente, num total de 150 mil novas casas cobertas. Por sua vez, a Fibroglobal tem o objetivo de, a curto e médio prazo, maximizar a cobertura nos concelhos onde opera, com especial incidência na Região Autónoma dos Açores.

A NOS assume que a meta de cobertura de 100% do território não é, nas condições atuais, uma meta realista³⁷⁸, mas destaca o acordo com a Vodafone, salientado que o mesmo pressupõe o alargamento do âmbito geográfico caso as duas empresas assim o entendam. A Vodafone refere encontrar-se a dar cumprimento ao acordo de partilha celebrado com a NOS, não assumindo, à data, o objetivo estratégico de atingir a cobertura 'nacional' com recurso a rede própria ou em partilha. A NOWO indica estar a concentrar os investimentos em melhorias da rede existente.

³⁷⁸ Com efeito, não existe racional económico para chegar a todo o território. O processo de subsídio de redes rurais pelo governo português e UE (à DST e à FBG) são um corolário dessa realidade. O investimento na maioria dessas zonas não existiria caso não tivessem sido objeto de subsídio.

1.5.3. Outros projetos de investimento e/ou partilha

Equaciona (outros) projetos de investimento e/ou partilha de RAV, nomeadamente em ‘áreas brancas’?

A MEO reitera o objetivo de atingir a cobertura de 5,3 milhões de casas até 2020 e considera que a maioria das ‘áreas brancas’ será gradualmente coberta por fibra por parte de outros OPS, nomeadamente através de estratégias de investimento e/ou de agregação da procura, mas prevendo que subsistam zonas específicas do país cuja cobertura por RAV deverá ser assegurada através de tecnologias *wireless*.

A NOS refere não estar atualmente a considerar outros projetos de investimento/partilha, mas salienta ter a expectativa de ver criadas as condições para a utilização da rede da Fibroglobal. Igualmente, a Vodafone não tem neste momento outros projetos planeados, mas mantém-se interessada em potenciais projetos de investimento/partilha de RAV, nomeadamente em ‘áreas brancas’.

Por sua vez, a NOWO assume que, nas atuais condições económicas de acesso a redes, não considera investir em ‘áreas brancas’, privilegiando antes investimentos em melhorias da rede.

1.5.4. Acordo de Partilha NOS – Vodafone

Ainda no âmbito do acordo NOS - Vodafone, qual o número total de casas passadas por rede de fibra a construir (isto é, rede inexistente à data de 31.12.2018) que terá que entregar, por ano, ao outro operador até ao término do Período de Entrega (i.e., até ao final de 2019, 2020, 2021 e 2022)?

Segundo a NOS, o acordo de partilha não estipula quantidades fixas de entrega de casas por ano, sendo unicamente estipuladas: (i) percentagens mínimas de entregas de casas anuais; e (ii) um número estimado total de casas passadas a entregar por OPS até ao final do período de entregas – que se iniciou a 1.01.2018 e termina em 31.12.2022. O número de novas casas passadas por rede de fibra a construir pela NOS no âmbito do acordo é apresentado na Tabela 69 (incluem quer novas construções em *greenfield* quer a passagem de casas já existentes em HFC para FTTH):

Tabela 69 – Número total de casas passadas por rede de fibra a construir pela NOS no âmbito do acordo de partilha (em milhares)

	FY18	FY19	FY20	FY21	FY22
HPs a construir pela NOS para partilhar com a Vodafone	152	123	149	318	301
HPs EOP (acumuladas no final do ano)	152	275	424	742	1043

No termo do referido período, a Vodafone estima entregar 1,4 milhões de casas à NOS. No entanto, a esmagadora maioria destas casas está atualmente já coberta com rede FTTH e será readaptada para efeitos da partilha/entrega.

1.5.5. Possibilidade de imposição de acesso simétrico ao *drop* de cliente

Como analisa a possibilidade de imposição de acesso simétrico ao *drop* de cliente (em fibra) como facilitador de investimentos que potenciem uma maior cobertura de fibra? Sabendo-se que, na prática, há situações em que os instaladores reutilizam os *drops* já instalados, considera que essa prática deve ser prevista em termos regulatórios ou regulamentares?

Se sim, em que sede? Justifique a sua posição, identificando eventuais prejuízos e/ou benefícios e eventuais regras que a seu ver deveriam ser cumpridas nessa reutilização (simétrica).

A Fibroglobal e a DST têm visões distintas sobre as vantagens da imposição de acesso simétrico ao *drop*. A DST entende que tal poderia ser regulamentado à semelhança, por exemplo, do que se fez com as colunas verticais nos edifícios³⁷⁹. Já a Fibroglobal entende que a existência de *drop* de cliente significa que um outro OPS já assegura a cobertura de rede de fibra, pelo que, mesmo considerando a facilidade de acesso simétrico ao referido *drop*, não vislumbra em que termos pode ser atrativo para um terceiro OPS.

A MEO realça que o acesso simétrico ao *drop* de cliente não potencia uma maior cobertura de fibra, enquanto a NOS, a Vodafone e a NOWO reconhecem utilidade a tal medida.

A MEO sublinha que o cabo de *drop* de cliente em fibra é propriedade/ativo da entidade que o instalou, não podendo ser utilizado por terceiros sem a autorização e eventual acordo comercial que regule essa utilização. Acresce que há ainda que considerar a infraestrutura (de postes) associada e os custos/investimentos que a mesma exigiu. Existe ainda um conjunto de desafios operacionais e procedimentais com potencial impacte na integridade da rede, que deve ser considerado. Finalmente, existindo a possibilidade de serem celebrados acordos comerciais, é desnecessária e injustificada a imposição de regulação simétrica.

A NOS realça que o acesso simétrico ao *drop* poderá ser implementado de modo bastante simplificado e rápido, e avança condições que deverão ser salvaguardadas:

³⁷⁹ O cabo de *drop* poderia ser partilhado por qualquer OPS por contrapartida de uma compensação ao OPS que o construiu; agilizar-se-ia o processo de licenciamento do *drop* e a partilha dos mesmos, reduzindo-se assim os custos do *drop* e os tempos de espera dos clientes.

- a assinatura de contrato pelo cliente final com um novo OPS deverá ser considerada como formalização de autorização desse cliente para se proceder ao reaproveitamento do *drop*, caso ainda tenha serviço ativo do antigo OPS;
- um OPS deverá poder retirar um *drop* de cliente sempre que esse (existente) não assegure as melhores condições para o fornecimento do serviço ao cliente final;
- as intervenções sobre *drops* de cliente não devem depender de comunicações entre os OPS nem obrigar a agendamentos e acompanhamentos;
- a existência de um *drop* não deve implicar qualquer pagamento associado à sua fixação em poste ou à ocupação de conduta³⁸⁰.

Por sua vez, a Vodafone considera que a imposição de acesso simétrico ao cabo *drop* de cliente (em fibra) é um facilitador de investimentos. Os instaladores ao serviço da Vodafone já procedem atualmente à reutilização do cabo *drop* de cliente, sempre que tecnicamente possível e em cumprimento de instrução dada (pela Vodafone) nesse sentido. Não existem, porém, regras transversais aplicáveis a todos os OPS que permitam a transparência e máxima eficiência desta reutilização. A Vodafone tem constatado que os apoios disponíveis nas infraestruturas 'aptas' estão, em algumas situações, completamente preenchidos³⁸¹, não sendo possível, nesses casos, proceder à instalação de um novo cabo *drop*³⁸².

A Vodafone ressalta os seguintes benefícios da reutilização do *drop* de cliente:

- Melhoria da experiência de cliente: a Vodafone não necessitaria de intervir ao nível da rede interna de cliente (cablagem), à semelhança do que já sucede hoje com a mudança de OPS de fibra em edifícios ITED (ou adaptados).
- Ganhos operacionais/de segurança: melhoraria das condições operacionais e maior segurança (i.e.: deixaria de haver necessidade de os instaladores subirem a postes e

³⁸⁰ Tal implicaria: (i) um custo excessivo e discriminatório para os OPS que utilizem a infraestrutura de condutas e postes de um outro OPS; (ii) a sinalização sobre a instalação de um novo cliente, com os riscos comerciais que tal acarreta; e (iii) colocar em causa um processo de acesso simétrico, em virtude da necessidade de, a cada momento, o proprietário da infraestrutura ter de saber qual a entidade a faturar.

³⁸¹ Os apoios (designadamente travessas em postes) disponíveis nas infraestruturas 'aptas' foram instalados tendo em conta uma determinada área de influência, estando dimensionados para uma ocupação necessariamente limitada.

³⁸² Nestes casos, revela-se necessário efetuar um pedido de adaptação e, devido aos tempos de resposta praticados pelos detentores/proprietários das infraestruturas, a Vodafone não consegue proceder à instalação do seu cliente final em tempo útil, perdendo clientes finais angariados. A Vodafone está assim numa situação de desvantagem competitiva, sobretudo sempre que a infraestrutura em causa é detida por OPS diretamente concorrente.

fachadas de prédios, para amarração de cabos, bastando subida ao poste ou fachada onde se encontram os PDO.

- Ganhos ambientais pela redução do número de cabos *drop* inutilizados (ambiente mais limpo; redução da necessidade de limpeza das fachadas).
- Ganhos financeiros, resultantes na poupança de custos em materiais e em ganhos de mão de obra.

Adicionalmente, a Vodafone considera que a regulação do acesso simétrico ao cabo *drop* de cliente assegurará a uniformização das regras, bem como a transparência dos procedimentos aplicáveis³⁸³, tendo o Regulador, nos termos da lei, poderes para lançar:

- i. um procedimento administrativo com vista à adoção de ato administrativo; ou
- ii. um procedimento administrativo com vista à aprovação de um regulamento que se revela indispensável ao exercício das suas atribuições.

1.5.6. Redes 4G e 5G como possível solução para a cobertura das 'áreas brancas'

Na ausência de investimento em RAV (redes fixas), considera que as redes 4G/LTE e, no futuro, as redes 5G, poderão constituir uma solução (a prazo) para a cobertura das 'áreas brancas' com vista à provisão de serviços retalhistas de acesso à Internet em banda larga como nas restantes áreas do território nacional?

Fundamente, tendo em conta, entre outros aspectos, os dados remetidos em 24.07.2018 sobre a cobertura de LTE (com níveis próximos de 100% de cobertura do território nacional) e identifique os constrangimentos e eventuais condições regulatórias para a sua mitigação.

³⁸³ Uma eventual obrigação deverá contemplar as seguintes regras:

- Em termos de qualidade do material: deverão prever-se regras, para as características técnicas dos materiais (e.g. cabos) utilizados, assegurando-se a homogeneização da qualidade do serviço a ser prestado através do cabo *drop* de cliente (À semelhança do que propõe a DST, a Vodafone sugere, como exemplo, que se determine que o *drop* deva ser constituído por duas fibras à semelhança dos cabos de cliente no âmbito do ITED);
- Sempre que os PDO dos OPS estejam no mesmo apoio (e fora do âmbito das ITED e ITUR), deve ser obrigatória a reutilização do cabo *drop* de cliente, desde que o mesmo se encontre em condições de integridade que assegurem a qualidade do serviço;
- Nas situações em que os PDO dos OPS não se encontram no mesmo apoio/local, deverá ser possível a reutilização parcial do cabo *drop* de cliente, implementando soluções técnicas que assegurem que não é necessário substituir a cablagem dentro da fração do cliente ou da moradia unifamiliar, (i.e.: possibilidade de fusão do cabo de fibra ótica à entrada do edifício, que assegure a ligação da cablagem do cliente ao cabo *drop* instalado pelo OPS até ao seu PDO).
- Deverão ser realizados testes de medição de potência, para verificar se o cabo *drop* de cliente não sofre uma atenuação no troço em virtude de eventuais fusões que possa sofrer até à morada de instalação, para assegurar que a reutilização do *drop* não coloca em causa a qualidade do serviço prestado através do mesmo;
- O cabo *drop* de cliente deverá ser etiquetado com o nome do OPS que está a utilizá-lo a cada momento.

A MEO e a NOWO consideram que as redes LTE e, no futuro, 5G, são uma alternativa às soluções suportadas em RAV e, portanto, no caso particular das 'áreas brancas' também poderá ser usada a tecnologia LTE como alternativa. A NOWO, no entanto, reitera a necessidade de imposição do acesso grossista regulado a estas redes móveis, de forma a evitar desvantagens concorrenciais para OPS sem rede móvel, incluindo os MVNO atuais.

A NOS e a Vodafone, pelo contrário, consideram que o LTE não constitui uma alternativa efetiva às restantes opções de RAV fixa e que, relativamente ao 5G, existe ainda um considerável grau de incerteza associado. A NOS aponta para a indefinição do processo de atribuição das licenças 5G e ao modo de construção dessas redes. A Vodafone salienta que o 5G exige investimentos significativos (nomeadamente em número de estações de base) que são desajustados para áreas tipicamente rurais. Relativamente ao LTE, a Vodafone tem cobertura nacional, mas este destina-se a serviços menos exigentes que aqueles oferecidos por RAV, pelo que aproximar estes serviços requereria igualmente investimentos significativos. Assim, as redes 4G não constituem uma solução (a prazo) para a cobertura das 'áreas brancas' com vista à provisão de serviços *triple-play* e tudo indica que o 5G também não o permita.

Relativamente aos OPS de RAV rurais, a DST considera que as redes 5G poderão ser uma solução para a cobertura de 'áreas brancas', se houver uma implementação significativa de 5G nessas áreas, mas ressalva que a necessidade de uma rede (de distribuição) em fibra se mantém. A Fibroglobal conclui, face à realidade atual, que nas 'áreas brancas' a cobertura de redes 4G/LTE é insuficiente, o que, pese embora as suas virtualidades do ponto de vista tecnológico, pode vir a acontecer igualmente com a futura rede 5G.

1.6. PMS e obrigações em áreas geográficas com apenas 1 OPS com RAV

Numa área geográfica (freguesia ou conjunto de freguesias) onde só existe um operador com RAV (em cabo ou em fibra), deve o (eventual) correspondente mercado geográfico ser considerado suscetível de regulação *ex ante*, e ser designado esse operador como detendo poder de mercado significativo (PMS) nesse mesmo mercado?

Nessa circunstância, que obrigações devem ser-lhe impostas, nomeadamente no caso de o operador com PMS ser um operador com rede de cabo ou um operador unicamente grossista (e.g. operador de RAV rurais)?

A DST foca-se nos OPS exclusivamente grossistas para referir que, caso estes adotem práticas comerciais não discriminatórias, não será necessária regulação adicional³⁸⁴.

Por seu turno, a Fibroglobal destaca o papel dos contratos celebrados com o Estado no âmbito dos concursos RAV. Nas áreas rurais onde já existem OPS de RAV, estes instalaram-se no âmbito de concursos públicos, para a construção e exploração dessas redes.

Esses contratos estipularam as condições em que essas redes deveriam ser exploradas, contemplando princípios de rede aberta, transparência e não discriminação, e definindo as ofertas grossistas e preços a praticar, traduzindo-se numa série de vínculos que são marcados pelo equilíbrio recíproco e que devem ser respeitados pelas partes³⁸⁵. Assim, a Fibroglobal entende que: essas mesmas condições são suficientes para assegurar os objetivos que a regulação *ex ante* visaria atingir; uma regulação *ex ante* destes OPS poderia pôr em causa as condições contratuais estabelecidas com o Estado e o equilíbrio contratual; e se deve evitar uma sobreposição de regulação.

A NOWO concorda com o cenário descrito, mas defende que devia ser imposta a regulação simétrica a todas as RAV existentes [em zonas não concorrenciais]. Neste cenário, todos os OPS com RAV seriam obrigados a dar acesso às suas redes. No caso específico de OPS de redes de cabo, limitações da arquitetura de rede permitem apenas acesso grossista em *bitstream*.

A MEO destaca que a elegibilidade de uma área para ser regulada não é determinada pela mera existência de dominância e alude ao cumprimento do teste dos três critérios. A existência de um único OPS não é razão bastante para que seja designado com PMS. Na análise dos mercados 3a e 3b, todos os intervenientes devem ser tratados de forma equitativa e não discriminatória.

Quanto a OPS unicamente grossistas, a MEO expressa o seu entendimento de que não deve caber ao regulador favorecer determinados modelos de negócio, designadamente no âmbito do objetivo de promoção do investimento, devendo essa escolha ocorrer na esfera da autonomia privada das empresas. Sem prejuízo de se reconhecer que, no caso de alguns modelos, como o *wholesale-only*, há certos problemas regulatórios que não emergem – como os associados à natureza de integração vertical – da empresa com PMS, o entendimento da

³⁸⁴ A DST refere ainda, a este propósito, que no formato *wholesale-only*, a relação entre os investimentos em CAPEX e a densidade populacional, forçam qualquer OPS a ter uma oferta competitiva para manter atrativa a sua rede e o seu negócio.

³⁸⁵ Estes contratos traduzem ainda a equação ou matriz de risco contratual em que a Fibroglobal assentou a sua vontade de concorrer e os pressupostos da sua decisão de investimento, os quais devem ser mantidos.

MEO é o de esta empresa (mesmo sendo um OPS unicamente grossista), está por definição em posição de poder explorar a sua dominância, designadamente praticando preços acima do nível eficiente. A MEO releva ainda que as próximas reanálises de mercado já deverão ter presente que o quadro regulamentar³⁸⁶ passou a prever um regime específico para as empresas unicamente grossistas (Artigo 80.º do CECE), caracterizado pela possibilidade de não impor a estas empresas as obrigações de controlo dos preços e de contabilização dos custos previstas no artigo 74.º do CECE.

A NOS destaca as limitações enfrentadas pelos habitantes de zonas onde existe apenas um OPS e o desincentivo à otimização dos serviços que tal situação constitui³⁸⁷, considerando assim que, por forma a minimizar assimetrias geográficas, o correspondente mercado geográfico deverá ser considerado suscetível de regulação *ex ante* sempre que em áreas onde existam barreiras à entrada e à expansão de novos OPS³⁸⁸. Neste contexto, as áreas que, abrangidas pelas RAV rurais, e que não apresentem concorrência ao nível retalhista, deverão ser alvo de imposição de obrigações de acesso ao detentor da rede de alta velocidade nelas instalada³⁸⁹. No que se refere a áreas geográficas onde possa existir uma só rede de um OPS que tenha investido sem recurso a capitais públicos, a NOS considera que se aplicarão as regras e análise de mercados que têm conduzido à imposição de obrigações de acesso no passado³⁹⁰. As obrigações associadas à definição de PMS nestas áreas geográficas deverão contemplar regras de controlo de preços adequadas ao contexto e características de cada caso considerado. Deverão ainda ser acauteladas obrigações de transparência e não discriminação, designadamente no que respeita a funcionalidades e

³⁸⁶ Na sequência da entrada em vigor do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (CECE), em 20.12.2018.

³⁸⁷ Os habitantes destas áreas veem assim o acesso potencialmente vedado às condições de mercado existentes nas regiões do país em que a concorrência tem conduzido a um crescente esforço de melhoria das condições de prestação do serviço.

³⁸⁸ Este é o caso incontornável das áreas brancas que, por definição, não dispõem de condições para o investimento em redes de alta velocidade sem apoio público.

³⁸⁹ Em particular, no caso da Fibroglobal, e como a NOS tem vindo a requerer, é imperativo garantir a: redução significativa dos preços da oferta de bitstream para assegurar que esta oferta é competitiva e permite uma efetiva partilha de economias de escala; inclusão de acessos até 1 Gbps no bitstream (parametrizáveis pelos OPS), nos mesmos moldes das Beneficiárias da oferta de Rede PON; inclusão do multicast na transmissão de vídeo nas ofertas bitstream; eliminação da obrigatoriedade de utilização do serviço de instalação de drops; discriminação positiva de preços para a opção de bitstream, durante um período igual ao que às beneficiárias da oferta PON da FBG, como mecanismo para contrabalançar a vantagem competitiva que estas desfrutaram durante o período de inviabilidade da oferta *bitstream*.

³⁹⁰ Estas deverão tomar em consideração, entre outros aspetos, a existência de barreiras à expansão de rede por parte de outros OPS que ainda não estejam presentes nessas áreas (como seja a inexistência de condições que garantam a viabilização desse investimento), bem como a existência de vantagens competitivas significativas, associadas à existência de infraestruturas históricas com uma base de clientes instalada, como é o caso da rede de cobre da MEO.

performance de serviço, bem como no tocante a níveis de serviço e respetivas penalizações pelo seu incumprimento.

A Vodafone – defendendo os serviços suportados em redes de cobre incluídos no mesmo mercado de produto daqueles suportados em RAV – não vislumbra vantagens para o mercado que possam resultar da segmentação geográfica dos mercados suscetíveis de regulação *ex ante*. Relativamente aos OPS unicamente grossistas (de RAV rurais), considera a Vodafone que existem mecanismos, ínsitos no contrato, que permitem ao contraente público garantir o efetivo acesso às referidas redes em condições não discriminatórias, sem prejuízo da adoção, por parte da ANACOM, de medidas a nível retalhista que determinem a suspensão de períodos de fidelização e a proibição de ações de *win-back*, de modo a permitir aos OPS entrantes disputar e angariar os clientes fidelizados naquelas zonas. É absolutamente essencial que os OPS que pretendam oferecer serviços de comunicações eletrónicas nas zonas rurais possam aceder à rede do OPS com RAV, assegurando-se um *level playing field* entre os OPS alternativos ao detentor da rede nos mercados retalhistas.

Anexo III. Lei das Comunicações Eletrónicas

De acordo com a Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE), aprovada a 16 de agosto de 2022, a ARN, tendo em conta as condições de mercado e os parâmetros de referência disponíveis, realiza uma avaliação objetiva e prospetiva das condições de concorrência do mercado e da necessidade das medidas a adotar para manter ou alcançar uma concorrência efetiva, bem como dos efeitos prováveis dessas medidas nos investimentos atuais e futuros dos participantes no mercado, em especial na implantação de redes, devendo, para o efeito, ter em conta o exercício de análise de mercado previsto no artigo 73.º.

Nesse exercício, a ARN, de acordo com as circunstâncias nacionais, deve proceder à:

– *Definição dos mercados relevantes*

Compete à ARN definir os mercados de produtos e serviços e os mercados geográficos relevantes do sector das comunicações eletrónicas, tendo, nomeadamente, em conta, o nível de concorrência em matéria de infraestruturas nessas áreas, e em conformidade com os princípios do direito da concorrência³⁹¹.

Nesta definição, a ARN, em função das circunstâncias nacionais, deve ter em conta a Recomendação sobre mercados relevantes, as Linhas de Orientação PMS e os resultados do levantamento geográfico da cobertura das redes públicas de comunicações eletrónicas capazes de fornecer banda larga, quando relevantes³⁹², podendo definir mercados diferentes dos que constam da Recomendação, sendo aplicáveis os procedimentos previstos nos artigos 10.º e 71.⁰³⁹³.

– *Análise dos mercados relevantes*

Compete à ARN analisar os mercados relevantes definidos nos termos do ponto anterior, tendo em conta a recomendação sobre mercados relevantes, as Linhas de orientação PMS e os resultados do levantamento geográfico efetuado nos termos do artigo 173.º, quando relevantes.

O procedimento de análise de mercado tem como objetivo determinar se um mercado relevante apresenta características suscetíveis de justificar a imposição das obrigações específicas.

³⁹¹ Cf. art.º 73.º, n.º 1.

³⁹² Cf. art.º 73.º, n.º 2.

³⁹³ Cf. art.º 73.º, n.º 3.

Caso a ARN analise um mercado constante da recomendação sobre mercados relevantes, presume que estão preenchidas as condições para a sua regulação *ex ante*, exceto se concluir que um ou mais dos critérios do ‘teste dos três critérios’ não são preenchidos nas circunstâncias nacionais específicas.

A análise de um mercado relevante, deve, de um ponto de vista prospetivo, considerar os desenvolvimentos que ocorreriam na ausência de regulação imposta nesse mercado.

– *Imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares*

Caso a ARN conclua que num mercado relevante se justifica a imposição de obrigações específicas, compete-lhe determinar quais as empresas que, individualmente ou em conjunto, detêm PMS³⁹⁴ nesse mercado relevante e impor-lhes as obrigações específicas adequadas ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam.

As obrigações impostas devem ser:

- (i) adequadas à natureza do problema identificado no âmbito da respetiva análise de mercado³⁹⁵;
- (ii) proporcionais, escolhendo a forma menos intrusiva de resolver os problemas identificados na respetiva análise de mercado, ponderando as diferentes condições de concorrência existentes nas várias áreas geográficas, tendo em consideração, designadamente, os resultados do levantamento geográfico realizado nos termos do artigo 173.⁰³⁹⁶; e
- (iii) Justificadas à luz dos objetivos gerais previstos no artigo 5.⁰³⁹⁷ - de acordo com a LCE, a ARN deve impor obrigações de regulação *ex ante* apenas na medida do necessário para assegurar uma concorrência efetiva e sustentável, no interesse dos utilizadores finais, e atenuá-las ou suprimi-las logo que essa condição se verifique.

Caso a ARN conclua que um mercado relevante não possui as características suscetíveis de justificar a imposição de obrigações específicas, deve abster-se de impor qualquer obrigação regulamentar específica e, se estas existirem, deve suprimi-las.

³⁹⁴ Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

³⁹⁵ Cf. art.º 84.º, n.º 2, alínea a) e art.º 74.º, n.º 8.

³⁹⁶ Cf. art.º 84.º, n.º 2, alínea b).

³⁹⁷ Cf. art.º 84.º, n.º 2, alínea c).

Finalmente, e em resumo, importa realçar que para a concretização dos objetivos gerais previstos no art.º 5.º, n.ºs 1 a 3, da LCE, a ARN deve, em todas as decisões e medidas adotadas:

- (i) Aplicar princípios de imparcialidade, objetividade, transparência, tempestividade, não discriminação e proporcionalidade;
- (ii) Promover a previsibilidade, garantindo uma abordagem regulatória coerente ao longo de períodos adequados de revisão e cooperando com outras ARN, o BEREC e a Comissão.

Cabe ainda à ARN promover o investimento e a inovação eficientes em infraestruturas novas e melhoradas, nomeadamente garantindo que qualquer obrigação de acesso tenha em devida conta o risco de investimento incorrido pelas empresas³⁹⁸, e ter em consideração a variedade de condições existentes, no que se refere às infraestruturas, à concorrência e às especificidades dos utilizadores finais e, em particular, dos consumidores nas diferentes áreas geográficas nacionais, incluindo as infraestruturas locais geridas por organizações sem fins lucrativos.

³⁹⁸ E permitindo que acordos de cooperação entre estas e os requerentes de acesso diversifiquem o risco de investimento, assegurando que, quer a concorrência no mercado, quer o princípio da não discriminação são salvaguardados

Anexo IV. Listagens das freguesias que constituem as Áreas B não sujeita a concorrência potencial

No ficheiro excel em anexo encontram-se disponíveis as listagens das freguesias onde as empresas do Grupo Altice dispõem de PMS (*Sheet 1*).

Na *Sheet 2* encontra-se a listagem das freguesias onde as empresas do Grupo Altice se encontram obrigadas a oferecer acesso grossista à fibra ótica.