

RELATÓRIO

VERSÃO PÚBLICA

Procedimentos de consulta pública e audiência prévia relativos ao sentido provável de decisão sobre o mercado grossista de acesso a capacidade dedicada

Novembro de 2023

ANACOM

AUTORIDADE
NACIONAL
DE COMUNICAÇÕES

Índice

1. Enquadramento	2
2. Apreciação de comentários de natureza genérica	4
2.1. Prazo da pronúncia e acesso ao processo administrativo	4
2.2. Evoluções ocorridas do mercado	6
3. Apreciação de comentários de natureza específica	7
3.1. Definição do mercado e análise concorrencial do mercado retalhista de acesso a capacidade dedicada	7
3.2. Definição do mercado de acesso grossista a capacidade dedicada	12
3.2.1. Mercado do produto	12
3.2.2. Mercado geográfico	13
3.3. Análise concorrencial dos mercados grossistas de acesso a capacidade dedicada	16
3.4. Imposição, alteração, manutenção e supressão de obrigações	26
3.4.1. Supressão de obrigações	26
3.4.2. Comentários genéricos sobre a imposição de obrigações	32
3.4.3. Imposição e alteração de obrigações relativas à ORCE (e à OCE)	38
4. Conclusão	46

1. Enquadramento

1. Por deliberação de 26.04.2023, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o sentido provável de decisão (SPD) relativo ao mercado grossista de acesso a capacidade dedicada – definição do mercado do produto e mercados geográficos, avaliação de poder mercado significativo e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares¹.
2. Foi decidido submeter este SPD a audiência prévia das entidades interessadas, nos termos do Código de Procedimento Administrativo, bem como ao procedimento geral de consulta estabelecido no artigo 10.º da Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE)², fixando-se, em ambos os casos, o prazo de trinta dias úteis para os interessados se pronunciarem.
3. Por decisão do Conselho de Administração da ANACOM de 23.05.2023, foi prorrogado, por um período adicional de 15 dias úteis, o prazo de resposta à audiência prévia e ao procedimento geral de consulta relativo ao projeto de decisão sobre a análise do mercado em apreço.
4. Desta forma, a audiência aos interessados e o procedimento geral de consulta, decorreu entre 04.05.2023 e 07.07.2023.
5. Este SPD foi igualmente remetido à Autoridade da Concorrência (AdC) para obtenção de parecer nos termos legalmente previstos, tendo esta entidade remetido o seu parecer a 15.06.2023³.
6. Em resposta ao procedimento geral de consulta e audiência prévia foram recebidos, dentro do prazo concedido, os comentários da Onitecom – Infocomunicações, S.A (ONI)⁴, da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO)⁵, da Vodafone

¹ Disponível em:
https://anacom.pt/streaming/SPD_M2_VersaoPublica26abr2023.pdf?contentId=1743061&field=ATTACHED_FILE.

² A LCE foi aprovada pela Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto.

³ Ofício da AdC de 15.06.2023.

⁴ Mensagem de correio eletrónico de 30.06.2023.

⁵ Mensagem de correio eletrónico de 07.07.2023

Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone)⁶, e da NOS – Comunicações, S.A. (NOS)⁷.

7. Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos “Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM”, aprovados por deliberação de 12.02.2004, a ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial⁸.
8. Ainda de acordo com a alínea d) do n.º 3 dos referidos procedimentos de consulta, o presente documento contém referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que reflete o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas e constitui parte integrante da decisão a que respeita. Atendendo ao carácter sintético deste relatório, a sua análise não dispensa a consulta das respostas recebidas.
9. Em 24.10.2023, foi ainda recebida pronúncia da Câmara Municipal de Alter-do-Chão, que não foi considerada, visto já ter sido ultrapassada a data-limite para envio de contributos.

⁶ Mensagem de correio eletrónico de 07.07.2023.

⁷ Mensagem de correio eletrónico de 07.07.2023. A NOS respondeu em nome das suas participadas NOS Comunicações, S.A., NOS Wholesale S.A., NOS Açores Comunicações, S.A. e NOS Madeira Comunicações, S.A.

⁸ Ver <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406715#.V07X1SEaFv0>.

2. Apreciação de comentários de natureza genérica

10. Neste capítulo apresentam-se as pronúncias dos interessados sobre matérias genéricas ou que não se reportam estritamente ao processo de análise de mercados.

2.1. Prazo da pronúncia e acesso ao processo administrativo

11. No que respeita ao prazo da pronúncia e ao acesso ao processo administrativo, a **MEO** critica “a manifesta exiguidade do prazo de pronúncia estabelecido para o presente procedimento administrativo” (p. 9), considerando que a ANACOM deveria, desde logo, ter concedido um prazo de pronúncia superior (p. 11). Adicionalmente, a empresa considera que a “ANACOM não ponderou devidamente os interesses em presença e as preocupações manifestadas nos pedidos de prorrogação que recebeu, nem justificou adequadamente a sua decisão de prorrogar o prazo inicial de 30 [dias úteis (d.u.)] por apenas 15 d.u.” (p. 12). Em particular, considera a Altice que “uma prorrogação por 30. d.u. (conforme solicitado pela Altice Portugal) não colocaria em causa a conclusão dos SPDs durante o corrente ano, permanece[ndo] por explicar o calendário (mais detalhado) ... que impediu [a ANACOM] de conceder uma prorrogação superior a 15 d.u.” (p. 11). A empresa considera que a decisão tomada se deveu a “uma certa urgência na conclusão das análises” que teve como “consequência a compressão injustificada dos direitos dos interessados..., mormente quando é a ANACOM a única entidade a quem é imputável o atraso considerável no lançamento destes procedimentos” (p.11).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM decidiu inicialmente que deveria submeter a consulta, em simultâneo, os três sentidos prováveis de decisão mencionados pela Altice Portugal, tendo em consideração as eventuais interações entre os mesmos. Adicionalmente, considerou-se relevante conceder às entidades que pretendessem pronunciar-se no âmbito das consultas em apreço uma visão de conjunto das decisões tomadas neste âmbito.

A ANACOM considerou ainda que o prazo mínimo de 30 dias úteis fixado no artigo 10.º da Lei de Comunicações Eletrónicas (LCE), publicada em anexo à Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto, seria suficiente para que os interessados se pudessem pronunciar.

Recorde-se que as anteriores análises de mercado foram também inicialmente submetidas a consulta por um período de 30 dias úteis⁹.

No entanto, tendo recebido pedidos de prorrogação do prazo dos procedimentos de consulta (alguns formulados por empresas do grupo Altice), e considerando a relevância, complexidade e abrangência da matéria, e a simultaneidade dos procedimentos, decidiu-se prorrogar o prazo da consulta por quinze dias. A ANACOM considerou que uma prorrogação mais longa poderia comprometer o calendário para a adoção de medidas que dependam destas consultas. De facto, tendo em conta os procedimentos de consolidação do mercado interno previstos nos arts. 71.º e 72.º da LCE, e os períodos em que os serviços da Comissão Europeia (“Comissão”) não recebem notificações, a ANACOM considerou que uma maior extensão da consulta colocaria em causa a aprovação das decisões finais durante o ano de 2023.

Não se identificam assim outras motivações que justifiquem a decisão da ANACOM sobre esta matéria.

Sem prejuízo, e tal como a ANACOM já referiu noutros âmbitos¹⁰, a conclusão das análises de mercado foi prejudicada, primeiro pela incerteza e pelos constrangimentos criados pela pandemia da COVID19 e, posteriormente, pela necessidade de analisar os efeitos de determinadas operações de concentração e do designado concurso das “áreas brancas”. Estes acontecimentos exógenos contribuíram para atrasar a conclusão das análises de mercado.

12. A **MEO** refere apenas ter tido acesso aos respetivos processos administrativos em 29.05.2023 e que os processos administrativos deveriam estar preparados para ser disponibilizados quando o projeto de decisão é aprovado pelo Conselho de Administração da ANACOM. A **MEO** acrescenta que o prazo em foi disponibilizado o processo administrativo “*encurtou o período de pronúncia*”, considerando esta entidade que “*os processos administrativos deveriam estar preparados para ser disponibilizados quando o projeto de decisão é aprovado pelo Conselho de Administração da ANACOM*” (p. 12).

⁹ Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1379025>.

¹⁰ Ver por exemplo <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1745583> (p. 44).

Entendimento da ANACOM:

A Lei concede um prazo máximo de dez dias para resposta a requerimentos de acesso a processos administrativos. Este prazo permite preparar o processo destinado ao requerente, que habitualmente se distingue da versão pública.

Neste âmbito, a ANACOM procura sempre responder com a brevidade possível e no máximo dentro do prazo legal fixado aos referidos requerimentos. No caso em concreto, a solicitação foi recebida em 15.05.2023, tendo os documentos sido disponibilizados dentro do prazo de dez dias úteis legalmente definido.

À data, o processo administrativo continha os pedidos de informação formulados pela ANACOM e as respostas dos operadores, que na maior parte dos casos são confidenciais. Essa informação é sintetizada no SPD, pelo que não se vislumbra – tendo em conta o conteúdo do processo e o nível de detalhe do sentido provável de decisão –, de que forma a consulta do processo em data anterior teria permitido aprofundar a análise do sentido provável de decisão.

2.2. Evoluções ocorridas do mercado

13. No que respeita a evoluções no mercado, a **MEO** destaca a expansão da cobertura das redes de alta velocidade, em particular das redes FTTH, a constituição da Fastfiber, a evolução do quadro regulamentar e a realização do Leilão 5G (pp. 13-16).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista os desenvolvimentos destacados pela MEO, que se inserem no conjunto mais amplo de evoluções identificadas pela ANACOM no SPD, e considera que os mesmos foram devidamente relevados no referido documento (tal como fundamentado no mesmo), nomeadamente a expansão da cobertura das redes de alta velocidade, que foi um fator bastante relevante na análise concorrencial dos mercados e, conseqüentemente, nas conclusões desta revisão do mercado.

3. Apreciação de comentários de natureza específica

14. Apresentam-se de seguida os comentários associados à definição de mercados, avaliação de poder de mercado significativo e a obrigações.

3.1. Definição do mercado e análise concorrencial do mercado retalhista de acesso a capacidade dedicada

15. No que respeita ao mercado retalhista de acesso a capacidade dedicada, a **AdC** não se opõe à definição dos mercados de produto e geográficos e considera que a metodologia utilizada é adequada. Também não se opõe ao entendimento da ANACOM relativamente ao operador que goza de PMS no mercado, considerando adequada a argumentação e os critérios utilizados.

16. A **MEO** *“concorda genericamente com a descrição do mercado retalhista de acesso de capacidade dedicada constante ... do SPD...”* (p. 16), mas considera que *“a ANACOM não retira dela as devidas consequências e que existe uma deficiência séria na análise”* (p. 17):

a. *“no mercado retalhista empresarial os clientes adquirem bundles de serviços complexos e personalizados que combinam conectividade com equipamentos terminais... e aplicações TI”,* sendo a *“conectividade apenas uma parte da solução empresarial”* (pp. 17-18);

b. Neste mercado, não se verifica *“um problema de acesso a um input que se revele essencial para concorrer, e que só esteja disponível para a MEO”* (p. 18), dispondo *“os intervenientes no mercado... de igualdade de armas ...”* (p. 19). *“[S]omente um valor residual de 6,6% dos acessos [são] suportados ... em acessos grossistas da MEO”* (p. 19). *“Ou seja, os concorrentes da MEO não dependem da oferta grossista da MEO...”* (p. 20);

c. Acresce que *“no quadro regulatório em vigor, os requisitos para regular um mercado... [incluem] demonstrar a importância da imposição dessas obrigações para a concorrência nos mercados a jusante... [devendo a análise] ser precedida de uma avaliação das condições de concorrência no mercado retalhista conexo na ausência de regulação”*. No caso em apreço, se *“a regulação de PMS fosse suprimida, é provável que o grau de concorrência [não fosse] muito mais limitado”,* visto que o *“mercado português ... funciona numa base de auto fornecimento”,* *“perspetiva [que] está completamente ausente da análise do SPD”* (p. 23);

- d. *“Outro aspeto muito importante, e que não é abordado no SPD M2, é que este mercado caracteriza-se por uma forte rivalidade de preços... não se verificando uniformidade tarifária em termos nacionais referida no §94 [do SPD, mas antes] diferenciação de preços... como reflexo da concorrência intensa ... e do elevado poder negocial dos clientes empresariais...”* (p. 19). Isto apesar de a MEO referir que a *“abordagem comercial dos operadores concorrentes... não conhece limitações geográficas, manifestando-se de forma homogénea em quase todo o território nacional”* (p. 20);
- e. Esta concorrência alicerça-se no facto de *“vários operadores deterem um vasto acervo de infraestruturas de rede próprias... com ampla cobertura nacional...”* (p. 20);
- f. São as vantagens competitivas da MEO, alicerçadas em aspetos operacionais, comerciais e de *marketing* (pp. 20-21), para além da dimensão da empresa (em termos de força de trabalho), que justificam *“a diferença de quotas de mercado, incluindo a preponderância da MEO e não a ubiquidade da rede e arquitetura da rede de suporte dos seus serviços ou a tipologia dos contratos, nomeadamente multi-local”* (p. 20)”. Ou seja, a posição da MEO *“explica-se pela concorrência pelo mérito e não por uma falha de mercado resolúvel pela via da regulação”* (p. 19). Assim se justifica que o SPD refira no §210 que na Área B grossista, mesmo nas freguesias onde se encontra presente um número significativo de redes, as quotas da MEO são sempre superiores a 66% (p. 22).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista que a AdC não se opõe à definição do mercado do produto e geográfico e ao entendimento da ANACOM relativamente ao operador identificado com PMS, e considera adequada a metodologia utilizada.

No que diz respeito à definição de mercado (ponto a.), o facto de um serviço constituir um componente de uma oferta em pacote não impede que o mesmo venha a ser definido como um mercado relevante, como aliás resulta das sucessivas recomendações sobre mercados relevantes suscetíveis de regulação *ex ante* que têm vindo a ser publicadas pela Comissão Europeia.

Quanto à suposta irrelevância dos *inputs* fornecidos pela MEO aos seus concorrentes (ponto b. e c.), importa notar que a MEO fez uma interpretação incorreta da informação que consta da Tabela 5 do SPD, já que a mesma caracteriza o total de acessos

retalhistas por tipo de fornecimento, incluindo os acessos de fornecimento próprio da MEO.

Refira-se que a percentagem total de acessos retalhistas suportados em rede própria é influenciada pela dimensão da MEO no total do mercado retalhista, já que a quota de mercado da MEO, como se verifica na Tabela 9 do SPD, foi de cerca de 67% ao longo dos três períodos analisados. Este peso tão significativo da MEO, aliado ao seu fornecimento próprio, reflete-se numa percentagem muito elevada de acessos retalhistas suportados em rede própria.

Não se pode, portanto, inferir que o fornecimento de serviços grossistas que esta empresa presta não é significativo para o mercado retalhista como um todo. Ademais, se analisarmos apenas o fornecimento dos operadores alternativos, excluindo os acessos retalhistas da MEO verifica-se que cerca de 17% dos acessos retalhistas destes operadores são suportados na rede da MEO. No caso de alguns operadores este peso é significativamente superior.

As coberturas das redes dos operadores em presença (mencionadas no ponto e.) foram levadas em conta na fase da definição de mercado geográfico (secção 3.2.4. do SPD), tendo a ANACOM chegado a uma conclusão sobre as condições concorrenciais diversa da que é referida pela MEO, já que, independentemente do número de redes presentes, a quota da MEO é sempre, em média, superior a 50%. Acresce que este mercado apresenta uma particularidade, sendo caracterizado por ser multi-local, em que a ubiquidade da rede da MEO tem um papel de relevo na contratação ao nível retalhista. Nota-se a este respeito que, conforme explicitado no sentido provável de decisão, ao nível retalhista é muito significativa a procura dos clientes empresariais com presença em múltiplas localizações no território nacional. A necessidade premente de assegurar ofertas a este tipo de clientes fica inquestionavelmente condicionada se a prestação for alicerçada apenas nas redes próprias, designadamente quando os operadores não têm uma presença na generalidade do território nacional. Com efeito, a dimensão, a capilaridade e a ubiquidade da rede da MEO (aspeto que tem reflexo nas suas quotas de mercado) permite-lhe garantir a prestação dos acessos de capacidade dedicada a todo o tipo de clientes, designadamente os que são mais representativos e que correspondem aos que apresentam uma dispersão geográfica de instalações (*multisite*), o que não acontece com os demais operadores alternativos que, mesmo nas localizações onde se encontram, podem não conseguir prestar o serviço quando

estão em causa clientes que exigem contratos (com um único operador) que incluem acessos em diversos pontos do território.

Da mesma forma, a diferenciação de preços entre clientes (ponto d.) não implica que não exista uniformidade tarifária a nível nacional (que é um conceito que afeta a definição do mercado geográfico). Aliás, as referências que a MEO faz à política de preços dos seus concorrentes só permitem confirmar a conclusão do SPD sobre esta matéria, no âmbito do mercado geográfico.

A propósito da análise concorrencial, e ao contrário do que refere a MEO, o mercado foi analisado assumindo um cenário hipotético de ausência de regulação (como aliás é mencionado no n.º 145 do SPD). Considerou-se, igualmente, e de acordo com as orientações da Comissão Europeia, o auto-fornecimento, em particular nos n.º 178 e n.º 179.

Tendo em conta as elevadas, persistentes e estáveis quotas de mercado da MEO em determinadas áreas geográficas, a ANACOM considerou que existiam indícios de poder de mercado significativo. Apesar disto, não deixou de levar em conta fatores adicionais, nomeadamente a existência de barreiras à entrada e à expansão, o controlo de uma infraestrutura difícil de duplicar, os níveis de concorrência potencial e de contrapoder negocial dos clientes.

Em particular, a ANACOM, tendo em conta a informação disponível, considerou que a existência de barreiras à expansão, de infraestruturas difíceis de duplicar (nomeadamente a existência de uma rede ubíqua) e de vantagens concorrenciais associadas a contratos multi-localização reforçavam a presunção de poder de mercado significativo.

A MEO, sem colocar em causa a análise realizada no SPD sobre estes fatores específicos, contrapõe (ponto f.) que a sua posição neste mercado resulta das suas vantagens competitivas ao nível operacional (entre outras, a dimensão da empresa em termos de força de trabalho), comercial e de *marketing*, e acrescenta que está limitada pela concorrência nomeadamente em termos de preço e pelo contrapoder dos clientes.

A ANACOM considera que a dimensão da empresa reforça a análise realizada no SPD. Quanto à concorrência em termos de preço, nota-se que, sem prejuízo da eventual competitividade das ofertas dos seus concorrentes, a quota de mercado destes é muito reduzida. Ou seja, existem outros fatores que justificam a existência de poder de mercado significativo da MEO.

A ANACOM, baseando-se na informação estatística disponível, considera que esta vantagem está associada sobretudo à ubiquidade da rede e à preponderância de contratos multi-local. Como referido no SPD, trata-se de um mercado caracterizado por uma predominância de clientes multi-local, pelo que é plausível que a ubiquidade da rede da MEO constitua uma vantagem ainda mais significativa do que no mercado de acesso de banda larga num local fixo, caracterizado por clientes residenciais com apenas um acesso. A impossibilidade ou a inviabilidade do fornecimento de um dos acessos do conjunto requerido pelo cliente empresarial coloca em risco o fornecimento de todo o conjunto requerido pelo cliente empresarial, impedindo um operador de concorrer de forma plena no mercado nacional. Esta barreira parece mais difícil de ultrapassar do que quaisquer requisitos associados à qualidade do serviço (quando a mesma não resulte também da rede) e ao suporte ao cliente, como defende a MEO.

Os requisitos associados à tipologia geográfica dos contratos reduzem igualmente o contrapoder dos clientes, visto que o universo de concorrentes se reduz.

Assim, não colhe o argumento da MEO de que o mercado não depende do acesso às ofertas grossistas reguladas e de que as elevadas quotas de mercado desta empresa decorrem unicamente do seu mérito e estratégia empresarial, sendo sim evidente que a MEO beneficia da ubiquidade da sua rede para fornecer acessos retalhistas num âmbito geográfico alargado, num mercado salientemente multi-local.

17. A **ONI** refere que: “*Volvidos 7 anos sobre a adoção da última decisão da ANACOM sobre este mercado relevante, ... o mercado retalhista de acesso a capacidade dedicada ... não sofreu uma alteração substancial em termos de repartição de quotas de mercado, apresentando-se a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO) como um operador com posição de mercado significativo em quase 70% da totalidade das freguesias que integram o País*” (p. 1).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM toma boa nota do comentário da ONI relativo à evolução das quotas de mercado.

3.2. Definição do mercado de acesso grossista a capacidade dedicada

18. Apresentam-se de seguida os comentários específicos associados ao mercado de acesso grossista a capacidade dedicada.

3.2.1. Mercado do produto

19. A **AdC** não se opõe à definição do mercado de produto e considera que a metodologia utilizada é adequada.

20. A **MEO** concorda com a definição do mercado do produto. Ainda assim, refere ter reservas no que respeita à falta de correspondência entre os mercados grossista e retalhista de acesso de capacidade dedicada. Este operador considera que a abordagem da ANACOM, de considerar os acessos para fornecimento retalhista e também para utilização própria, “*não é inteiramente compatível com a Nota Explicativa, que refere, na pág. 58, que, com vista a delinear os limites do mercado da capacidade dedicada e de outros produtos de acesso empresarial, as ARN devem garantir que os produtos grossistas relevantes correspondem ao problema do mercado retalhista identificado*” (pp. 24-25).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista o contributo da AdC, que não se opõe à definição do mercado de produto e geográfico, e considera a adequada a metodologia utilizada.

Quanto à observação da MEO relativa à falta de correspondência entre os mercados grossista e retalhista, a ANACOM mantém o entendimento expresso neste SPD, e que se manteve em relação à análise anterior.

A este respeito, nota-se que, tendo em consideração a prevalência de operadores verticalmente integrados no mercado nacional, o fornecimento interno e o fornecimento externo são considerados indistinguíveis e os serviços funcionalmente semelhantes e intermutáveis para o cliente final, gerando em ambos os casos um *input* relevante (direto ou indireto) para os operadores presentes no mercado retalhista.

Contudo, e sem conceder, a ANACOM esclarece que a informação disponível também não permite expurgar os acessos grossistas utilizados para rede própria daqueles que servem para suportar diretamente os serviços retalhistas. Acresce ainda que os acessos grossistas para fornecimento próprio, correspondendo a segmentos terminais,

podem ser convertidos em acessos retalhistas para prestação de serviços a clientes empresariais, sem que os operadores incorram em custos significativos.

3.2.2. Mercado geográfico

21. A **AdC** não se opõe à definição do mercado geográfico e considera que a metodologia utilizada é adequada.

22. A **MEO** na sua pronúncia:

a. Refere que *“para efeito do exercício concreto de delimitação dos mercados geográficos, o SPD M2 atribui preponderância, ou mesmo exclusividade, ao critério da quota de mercado do operador líder, desvalorizando sem fundamento... os outros critérios”* (p. 25), nomeadamente *“as redes alternativas dos operadores concorrentes da MEO que têm vindo a desenvolver-se, ... e as redes de alta velocidade em zonas rurais («zonas rurais»)”*. Desta forma, a *“MEO considera que os critérios «freguesias com 3 ou mais redes de alta velocidade» e «freguesias com dois operadores com cobertura superior a 90%» devem ser aplicados à segmentação geográfica”* (p. 26), assim como as *«freguesias predominantemente urbanas»*, por serem potenciadoras da existência de um modelo de negócio favorável (p. 27);

b. Sugere excluir da Área B as *“zonas rurais”* abrangidas pelos *“concursos públicos realizados em 2009”*, visto:

- i. *“operarem já sob um regime jurídico específico”* (p. 27), resultante dos concursos públicos realizados em 2009 e dos contratos estabelecidos com o Estado;
- ii. Por ser *“uma incongruência, que se traduz em (1) por um lado, valorizar, e bem, as futuras redes das «áreas brancas» como fator de concorrência potencial (com base num determinado limiar de cobertura da freguesia) e conseqüentemente como critério de isenção de regulação; mas (2) por outro lado, desconsiderar redes similares, com a diferença, importante no caso concreto, de que essas já estão implantadas e disponíveis. Ou, mais exatamente apenas atende à sua procura real atual por parte dos operadores, em rigor apenas a da DSTelecom, e sem impacto prático na segmentação geográfica, que se rege exclusivamente pela quota de mercado da MEO”* (pp. 27-28);

c. Propõe que *“seja instituído um mecanismo de atualização periódica (anual ou bienal) do exercício de segmentação, que permita captar o impacto de novos*

desenvolvimentos, p.ex. a celebração de acordos comerciais em determinadas áreas ou a expansão de cobertura das redes exclusivamente grossistas, e simultaneamente evitar que perdurem eventuais erros ou análises enviesadas ou desatualizadas durante 5 (ou mais) anos” (pp. 28-29).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista o contributo da AdC, que não se opõe à definição do mercado de produto e geográfico, e considera adequada a metodologia utilizada.

Acerca do argumento da MEO de que a ANACOM atribui preponderância à quota de mercado como critério para a delimitação do mercado geográfico, a ANACOM remete para as Linhas de Orientação para a análise de mercado e a avaliação de PMS da Comissão Europeia (“Linhas de Orientação”) que estabelecem que uma quota de mercado muito elevada detida por uma empresa durante algum tempo constitui, por si só, salvo em circunstâncias excecionais, prova da existência de poder de mercado significativo¹¹.

Sem prejuízo do exposto no ponto anterior, a ANACOM recusa liminarmente a alegação de que não considera outros critérios na sua análise, para além das quotas de mercado. De facto, no SPD são considerados, para além das quotas de mercado, o número de redes de alta velocidade alternativas por freguesia e a tipologia urbana das freguesias.

No entanto, o que sobressai da análise em apreço é que, independentemente do critério utilizado, a MEO apresenta quotas de mercado consistentemente elevadas, e que não existe qualquer evidência que contrarie a presunção de existência de poder de mercado significativo.

Efetivamente, verificou-se que o número de redes alternativas presentes numa determinada área geográfica não altera de forma significativa a quota de mercado média da MEO no mercado de retalho. Da mesma forma, a quota de mercado da MEO mantém-se igualmente elevada (entre 64% e 84%) independentemente das várias tipologias de área urbana consideradas. Estas elevadas quotas de mercado resultam da conjugação do carácter marcadamente multi-local do mercado com a abrangência nacional, dimensão e capilaridade da rede de acesso em fibra da MEO, que se traduz numa infraestrutura difícil de duplicar pelos operadores alternativos. As elevadas

¹¹ Linhas de Orientação, §55.

quotas de mercado nas áreas em questão são assim resultado das barreiras à entrada e, sobretudo, à expansão anteriormente mencionadas. Estes aspetos, entre outros, são analisados em maior detalhe na secção 4 do SPD e do projeto de decisão, na fase da avaliação de PMS. Atento o exposto, será explicitada a prevalência da quota de mercado face aos restantes critérios analisados na secção 3.2.7. da decisão.

Assim, é por demais evidente que a abordagem sugerida pela MEO – de desconsiderar a quota de mercado como critério para a definição do mercado geográfico – não é aceitável e desrespeitaria não só as características intrínsecas do mercado em análise, mas também as Linhas de Orientação supracitadas.

No que respeita à sugestão da MEO de excluir as freguesias cobertas por Redes de Alta Velocidade em Zonas Rurais (RAV Rurais) do mercado geográfico em causa devido ao regime contratual aplicável, importa notar que, na fase de definição de mercado e avaliação de PMS, a ANACOM não se encontra a avaliar a imposição de obrigações. Independentemente do regime legal aplicável, nesta fase da análise a ANACOM encontra-se a definir mercados relevantes de acordo com a homogeneidade das condições de concorrência (levando em conta as obrigações contratuais e os seus efeitos práticos nas zonas específicas).

Ademais, estas redes foram consideradas enquanto redes alternativas, verificando-se, contudo, que, no caso concreto do mercado em análise, a presença de várias redes alternativas é condição insuficiente para garantir a concorrência, como aferido pela existência de elevadas quotas de mercado da MEO, independentemente do número de redes alternativas existentes. Sublinha-se, neste âmbito, que a Fibroglobal faz parte do Grupo Altice, onde também se integra a MEO. Desta forma, para efeitos da presente análise, a cobertura destas redes foi associada apenas à MEO, que é também o principal cliente da Fibroglobal (situação idêntica à que ocorre com a Fastfiber).

De referir ainda que, no âmbito dos referidos contratos, a cobertura a que os adjudicatários se encontram obrigados atinge apenas 50% ao nível de cada concelho incluído na área geográfica alvo de concurso.

Já no que respeita ao enquadramento da regulação contratual, por força da celebração dos designados Contratos RAV, perante a possibilidade de regulação setorial *ex-ante*, remete-se para o entendimento da ANACOM ao ponto 47 (ponto c.) da secção 3.5.1. do relatório do sentido provável de decisão sobre os mercados de comunicações

eletrónicas de segmentos de trânsito de circuitos alugados, que conclui não existir impedimento para a imposição de regulação *ex-ante* aos Contratos RAV.

Por outro lado, como resulta das orientações da Comissão¹², o tratamento dado a redes já implantadas, onde já são conhecidos os efeitos concorrenciais associados, é diferente do tratamento que é dado a redes cuja implantação é ainda incerta – quanto aos investimentos a realizar e aos eventuais efeitos concorrenciais dos mesmos. Ou seja, no caso da rede da DStelecom, a ANACOM avaliou o impacto real do desenvolvimento da atividade deste operador após a implementação da sua rede e tendo por base os resultados da estratégia comercial seguida por este operador. No caso das “áreas brancas”, a ANACOM não dispõe de informação sobre o desenvolvimento destas redes e sobre os efeitos e os resultados do desenvolvimento das mesmas. Desta forma, a ANACOM adota um critério diferente, atento o momento em que cada investimento se encontra. Sem prejuízo, e como também é referido no SPD, uma vez implementadas as redes decorrentes do concurso das “áreas brancas”, o seu impacto será alvo de análise em futuras análises de mercado.

A propósito das revisões periódicas das análises de mercados, as disposições constantes da alínea c) do n.º 1 do art. 75.º da LCE permitem a revisão das análises de mercados sempre que existam razões que o justifiquem. A ANACOM não deixará de rever as análises de mercado caso se verifique a ocorrência de um eventual facto significativo. Por esta razão, não é necessário criar regime de revisões periódicas anuais.

3.3. Análise concorrencial dos mercados grossistas de acesso a capacidade dedicada

23. A **AdC** refere não se opor à identificação do operador com PMS, mas salienta que a jurisprudência e a prática decisória de concorrência confirmam que uma empresa pode deter uma posição dominante apesar de deter uma quota de mercado inferior a 50%, desde que se verifiquem barreiras significativas à entrada ou à expansão no mercado.

¹² “Nota explicativa”, p. 21.

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista o contributo da AdC e a sua concordância com a identificação do operador com PMS. A ANACOM destaca que, nas suas análises e atuação, tem tido sempre em máxima conta os critérios definidos pela Comissão Europeia, nomeadamente nas Linhas de Orientação, para avaliação de posição dominante no mercado, considerando sempre que 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”**¹³. Sem prejuízo de, como salienta a AdC, uma empresa poder deter uma posição dominante apesar de deter uma quota de mercado inferior a 50%, tendo para tal a ANACOM avaliado outros critérios, para além das quotas de mercado, como i) barreiras à entrada e à expansão, ii) controlo da infraestrutura difícil de duplicar, iii) concorrência potencial e iv) contrapoder negocial. A conclusão é a de que não existe qualquer evidência da excecionalidade a que aludem as supracitadas Linhas de Orientação.

24. Sobre a análise concorrencial dos mercados grossistas de acesso a capacidade dedicada, a **MEO**:

- a. A propósito das *“barreiras à entrada e expansão e infraestruturas difíceis de duplicar”*, ... *estranha o modo como é abordado o papel do acesso regulado às infraestruturas físicas na transposição destas barreiras*. *“Ao contrário do que se verifica nos SPD M1 e SPD M14, onde o acesso a esta infraestrutura passiva da MEO é realçado enquanto fator decisivo para a expansão das redes dos operadores alternativos e para o desenvolvimento da concorrência nos mercados a jusante, o SPD M2, surpreendentemente, não valoriza este fator, apenas o abordando superficialmente. ... mas não lhe é atribuído qualquer papel ... aparenta ser uma grave incongruência”* (p. 29);

¹³ “Linhas de orientação”, §55.

Entendimento da ANACOM:

Como já foi manifestado pela ANACOM em diversas instâncias, e salientado na recente análise ao Mercado de Acesso a Infraestruturas Físicas (SPD de 26.04.2023¹⁴), as ofertas reguladas de acesso a infraestruturas físicas da MEO são essenciais ao desenvolvimento das redes de comunicações eletrónicas e da concorrência em local fixo, estando os operadores alternativos bastante dependentes das mesmas¹⁵. Efetivamente, se estas não existissem, com elevada probabilidade não seria sequer possível a desregulação proposta na Área A, uma vez que não existiriam incentivos para que a MEO partilhasse a sua rede de infraestruturas físicas em condições razoáveis com os operadores alternativos, de forma que estes pudessem desenvolver as suas redes. No entanto, e embora a regulação do acesso a estas infraestruturas seja condição necessária, não é, por si só, suficiente para a garantia de concorrência no mercado de retalho, como demonstrado pela análise da ANACOM que leva em conta o contexto de regulação das infraestruturas físicas.

Por outro lado, e como a própria MEO refere noutro ponto da sua pronúncia, a análise concorrencial deve ser efetuada com recurso a um cenário hipotético de ausência de regulação.

b. Quanto ao fator «concorrência potencial»:

- i. Refere que “o programa do concurso colocado em consulta em outubro de 2022 não estabelece o requisito de que os concorrentes sejam operadores exclusivamente grossistas” (p. 30);

Entendimento da ANACOM:

No que respeita à referência da MEO ao concurso das áreas brancas, a menção a operadores exclusivamente grossistas foi efetuada por referência ao Despacho do Governo (§252) onde é explícita essa designação. Efetivamente, na versão do caderno de encargos colocado em consulta pública não existe menção a operadores

¹⁴ Ver

https://anacom.pt/streaming/SPD_M1_VersaoPublica26abr2023.pdf?contentId=1743068&field=ATTACHED_FILE.

¹⁵ Como referido no SPD relativo aos mercados do acesso a infraestruturas físicas, acesso local grossista num local fixo e acesso central grossista num local fixo de 26.04.2023, “[e]ntre 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 considerado”.

exclusivamente grossistas. No entanto, não foi ainda publicada a versão final desse documento. Neste contexto, não obstante não se considerar que existisse efetivamente um erro, as referências em causa serão revistas no projeto de decisão.

- ii. *“discorda da restrição de só considerar potencialmente concorrenciais as freguesias cuja cobertura pelas futuras redes grossistas seja superior a 50% (entendimento que, de resto, a ANACOM não aprofunda ou justifica)”*, visto que um *“operador implantado apenas em áreas da freguesia em que o operador grossista não se encontre presente sentirá os constrangimentos resultantes da oferta grossista nas restantes partes da freguesia, mesmo que estas apresentem uma taxa de cobertura relativamente reduzida”*, devido aos *“transvazes competitivos entre áreas geográficas distintas”* (p. 30). O SPD aparentemente contradiz a opção seguida no *“SPD M14 (rotas), no qual admite que a concorrência potencial gerada pelas «áreas brancas» se estende às áreas adjacentes, atendendo ao facto de que o operador subsidiado pode estender (dentro de limites) a sua oferta grossista a essas áreas (§69)”* (pp. 30-31);

Entendimento da ANACOM:

Ainda que a MEO refira discordar de apenas se considerar potencialmente concorrenciais as freguesias cuja cobertura pelas futuras redes grossistas seja superior a 50%, importa notar que a própria empresa aponta que este concurso terá a particularidade de incidir sobre *«zonas menos atrativas, com business case menos favorável e, portanto, com uma procura ainda muito incerta»*. Assim, considera-se que para ser considerado fator de concorrência potencial é necessário que o concurso resulte numa cobertura elevada por freguesia, sendo o limiar definido condição mínima para que se possa assumir a desregulação destas freguesias, atenta a jurisprudência e as linhas de orientação a que a ANACOM se encontra vinculada.

Quanto à questão dos “transvazes competitivos”, estes foram analisados sobretudo na secção do SPD que tratou da substituibilidade do lado da oferta. Este efeito será superior em áreas mais densamente povoadas e menor em áreas com maior dispersão populacional/abrangência geográfica, como as que caracterizam em grande parte as “áreas brancas”.

De qualquer forma, no âmbito do SPD em análise, e de acordo com a informação disponível, não foi possível identificar o efeito em causa (Vd. Secções 3.2.4. e 3.2.6 do SPD), ao contrário do que aconteceu noutros mercados (nomeadamente, aquele que é mencionado pela MEO). Tal deve-se a que mesmo nas designadas “Área predominante urbana” e “Área mediamente urbana”, que se caracterizam por uma maior densidade populacional, face às áreas rurais, a quota de mercado retalhista da MEO continua a ser bastante significativa.

- iii. *“Acréscce que o limiar adotado pela ANACOM não é uniforme nos SPD dos vários mercados colocados em consulta, nomeadamente o SPD M1 em que considera um limiar de 60% ... Assim, na opinião da MEO, o limiar de cobertura a considerar deverá ser inferior aos 50% que a ANACOM propõe no SPD, não parecendo haver razões que justifiquem um desvio do critério de 15% para considerar que uma rede se encontra presente numa dada freguesia”* (pp. 30-31);

Entendimento da ANACOM:

Quanto à observação da MEO sobre os diferentes limiares de cobertura adotados pela ANACOM nos vários SPD em consulta para seleção das freguesias objeto de concorrência potencial no âmbito do concurso das “áreas brancas”, importa salientar desde logo que estão em causa mercados com características diferentes, destacando-se a diferença nas dimensões (em termos de número de acessos) dos mesmos.

Por outro lado, os mercados de produtos associados à rede de acesso requerem uma maior densificação de rede e, como tal, uma maior cobertura. Já nos mercados de produtos associados à rede de transporte, como está em causa a ligação de nós de rede de operadores, não será necessário considerar um nível de cobertura tão exigente.

Ainda assim, importa salientar que no caso do SPD em análise, a diferença percentual entre os dois limiares enunciados pela MEO não se traduz numa diferença materialmente significativa em termos de acessos, o mesmo não ocorrendo nos mercados analisados noutros SPD.

- iv. Defende que “a definição de um limiar demasiado elevado como o que a ANACOM propõe é suscetível de produzir um efeito de inibição do investimento privado necessário para complementar a cobertura das «áreas brancas», nos casos em que estas representem uma parte relativamente mais pequena da cobertura da freguesia, quando seria ainda mais importante estimular o investimento precisamente nestas situações, em que o gap de cobertura é maior” (p. 31);

Entendimento da ANACOM:

Importa notar que no SPD se considerou adequado manter a freguesia como unidade geográfica de base, no entanto, as “áreas brancas” podem não compreender a totalidade de uma freguesia, quando numa parte dessa freguesia já se encontram presentes redes de velocidade muito elevada. Neste contexto, as freguesias onde as “áreas brancas” apresentam uma cobertura mais reduzida são, por definição, freguesias onde já se encontram presentes redes de velocidade muito elevada e onde a cobertura destas redes será relativamente maior. Ou seja, nas freguesias em que a cobertura resultante dos futuros concursos é mais reduzida (inferior a 50%), a necessidade de “estimular o investimento” será relativamente menor, ao contrário do que refere a MEO.

Em todo o caso, reconhece-se a relevância de investimento adicional nas zonas não cobertas pelo concurso das áreas brancas, sendo que a ANACOM entende que a regulação imposta não desincentiva o investimento; considera-se, pelo contrário, que a eventual regulação destas áreas poderá promover a concorrência na prestação de serviços, sendo assim incentivado o investimento.

Sem prejuízo, não se antecipa que a definição de um limiar de 50% reduza o incentivo a investir face ao *status quo ante*, tendo em conta que a não regulação destas áreas também não gerou investimento significativo.

- v. salienta que, em sua opinião, “a ANACOM, não segue uma metodologia coerente para captar o efeito exercido pela presença/cobertura de redes sobre a concorrência, efetiva ou potencial... conforme já resulta do ponto IV.2” (p. 31). Em primeiro lugar, o tratamento dado às “futuras «áreas brancas” difere do tratamento dado “a outras redes, que já se encontram implantadas e prontas a

servir clientes“. Refere-se, desde logo o caso das «zonas rurais»... com a consequência de as excluir do universo de freguesias que, segundo a ANACOM, requerem regulação” (pp. 31-32). “Em segundo lugar, a MEO aponta a expansão das redes dos operadores alternativos, ... cujo efeito na situação concorrencial é descurado no SPD M2, quer em sede de substituíbilidade do lado da oferta quer em sede de análise de PMS. A MEO não compreende... que a ANACOM desvalorize a capacidade concorrencial destas redes, supostamente porque não têm clientes suficientes (na medida em que a quota de mercado da MEO nas freguesias da Área B é superior a 50%), enquanto valoriza redes que hão de ser construídas, em zonas menos atrativas, com business case menos favorável e, portanto, com uma procura ainda muito incerta” (p. 32). Em terceiro lugar, “surge ... um ... paradoxo: a pretensão de regular o acesso à rede da MEO em áreas geográficas onde a presença de redes alternativas é significativa, tem implícito o pressuposto ... de que os operadores alternativos, para prestarem serviços aos clientes empresariais nestas áreas, em vez de usarem as suas próprias redes, preferirão recorrer aos acessos grossistas fornecidos pela MEO e suportar esses custos acrescidos” (p. 33).

Entendimento da ANACOM:

A diferença de tratamento entre as “redes rurais” e as “futuras redes das áreas brancas”, resulta do facto de as “futuras redes das áreas brancas” não se encontrarem ainda implantadas o que, como refere a Comissão, implica um tratamento diferenciado no contexto do processo de análise de mercado. Esta diferença já foi abordada de forma aprofundada na secção anterior, pelo que se remete para o entendimento nela expresso (3.2.2, em particular na resposta ao n.º 22).

Sobre a alegada “desvalorização da capacidade concorrencial das redes próprias dos operadores alternativos”, a análise efetuada levou em conta as referidas redes, quer na fase de definição de mercado relevante (considerando o número de redes presentes em cada unidade geográfica), quer na análise concorrencial (tendo em conta as quotas de mercado destes operadores, por exemplo), tendo-se concluído que, apesar da expansão dessas redes ao longo de vários anos, tal não foi suficiente para limitar o poder de mercado da MEO, pelo que, no entendimento da ANACOM, não será expectável que tal venha a acontecer num horizonte temporal de médio prazo (o da análise).

Por outro lado, terá de se reconhecer prospectivamente os efeitos da concorrência potencial resultante do concurso das “áreas brancas”. Efetivamente, apesar de as redes em causa não estarem ainda instaladas, há a expectativa de as mesmas, no horizonte temporal da análise, criarem condições para que o mercado possa ser disputado, resultando na limitação do poder de mercado da MEO. Resulta, pois, que o tratamento dado a redes já implantadas onde já são conhecidos os efeitos concorrenciais associados, é diferente do tratamento que é dado a redes cuja implantação se perspetiva no médio prazo – quanto aos investimentos a realizar e aos eventuais efeitos concorrenciais dos mesmos.

Quanto à necessidade de recurso a ofertas grossistas reguladas para promoção da concorrência em áreas onde operadores alternativos já dispõem de rede, refira-se que, em situações particulares, a presença de rede de um operador poderá não se traduzir no fornecimento de acessos com meios próprios. Esse facto pode resultar de condicionalismos de vária ordem, sejam técnicos ou económicos, que limitam que se concretize a extensão da rede do operador até novos clientes (conclusão aliás que se retira da análise efetuada). Nestas circunstâncias, as ofertas reguladas são um instrumento de relevo para assegurar a contestabilidade nestes mercados num primeiro momento. Este entendimento é também expresso por operadores alternativos nas suas pronúncias. Como a própria MEO poderá observar pela dinâmica da procura pelos serviços das ofertas ORCA e ORCE, para além das outras ofertas reguladas de outros mercados, e tal como consta da informação disponibilizada no SPD, poderá, num momento inicial, verificar-se uma coexistência de serviços suportados em rede própria e em ofertas grossistas reguladas, embora, à medida que os operadores expandem as suas próprias redes de alta velocidade, tenda a existir uma migração para redes próprias.

- c. Quanto ao contrapoder dos clientes, a MEO considera que a ANACOM aborda o tema de *“modo superficial ... e desvaloriza ... o critério..., sugerindo que o mesmo não depende da presença de operadores alternativos, em contraste com a mesma análise para a Área A”*. Isto, num *“mercado ... no qual é conhecido o elevado poder negocial dos clientes empresariais, sobretudo os de maior dimensão, que... fixam as características e os requisitos do serviço pretendido e definem o preço máximo que estão dispostos a pagar por ele, designadamente quando a contratação é*

efetuada através de concurso público”, sendo “o preço do serviço ... idêntico em todos os locais para o mesmo tipo de serviço fornecido” (p. 33).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM nota que o comentário da MEO referente ao contrapoder negocial diz respeito ao poder negocial dos clientes empresariais, o que se enquadrará no âmbito da análise concorrencial do mercado retalhista, e não no âmbito do mercado grossista, onde este critério se remete ao contrapoder negocial dos operadores clientes grossistas, ao recorrerem a uma oferta grossista da MEO *vis à vis* ofertas de operadores alternativos (ou ao auto-fornecimento). De facto, e conforme já foi abordado em entendimentos anteriores, a estabilidade e elevado nível das quotas de mercado grossistas da MEO neste mercado evidenciam que, muitas vezes, a oferta da MEO será prevalente face a ofertas grossistas de outros operadores (ou ao auto-fornecimento). O motivo para a preponderância do recurso à rede da MEO foi já sobejamente discutido, sendo alguns dos principais fatores explicativos a abrangência geográfica da mesma, ou os elevados custos de mudança para operadores que já beneficiam de acessos grossistas regulados, considerando o conhecimento já existente dos procedimentos de instalação, acompanhamento e reparação de avarias, ofertas grossistas não competitivas por parte dos operadores alternativos, entre outros.

- d. A MEO conclui solicitando *“a reanálise deste mercado abrangendo todos os operadores que nele atuam, com quantificação das respetivas quotas, e descrevendo as dinâmicas do mercado e a sua análise prospetiva com vista a avaliar, com base em todos os elementos necessários para o efeito, se o estado do mercado justifica efetivamente a regulação da atividade e das ofertas da MEO”* (p. 44).

Entendimento da ANACOM:

Como já referido neste documento, a ANACOM realizou a análise deste mercado de acordo com as recomendações e linhas de orientação que deve levar em conta, e de acordo com a prática anterior, tendo chegado a conclusões diferentes daquelas que a MEO defende.

Sobre a questão das quotas de mercado e, como será evidente, a ANACOM levou em conta as quotas de mercado dos operadores, embora não as tenha inserido no SPD

por ter considerado que a sua explicitação não era relevante (atenta a posição da MEO neste mercado concreto). Foi esta a opção seguida na anterior análise de mercado.

Sem prejuízo, informa-se que existe um número muito reduzido de freguesias não sujeitas a concorrência potencial cujo líder é um operador alternativo à MEO e em que a quota de mercado do mesmo é superior a 50%. Nestes casos, os operadores alternativos ultrapassaram as barreiras à entrada e à expansão e ganharam uma quota de mercado relevante¹⁶ (o que neste mercado poderá implicar um número extremamente reduzido de acessos). Existem assim indícios de concorrência potencial nestas freguesias.

Mesmo que assim não fosse, será de referir que a média de acessos nestes casos é muito reduzida. Acresce que a dispersão destas freguesias é igualmente muito elevada. O número reduzido de acessos por freguesia/NUT III e a sua dispersão nas freguesias em questão demonstra que uma eventual regulação destas freguesias seria desproporcional. Esta situação contrasta com o caso da MEO, quer no que respeita ao número médios de acessos por freguesia, que no se refere à dispersão geográfica das mesmas.

25. A **ONI** considera que as freguesias “em que a quota de mercado da MEO é superior a 50% deveriam ser objeto de regulação, sem qualquer exclusão de freguesias sujeitas a concorrência potencial”. Aliás, “todas as freguesias que registem uma quota de mercado da MEO superior a 40% deveriam ser alvo de medidas de regulação ex ante” (p. 2).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM volta novamente a destacar que, nas suas análises e atuação, tem tido sempre em máxima conta os critérios definidos pela Comissão, nomeadamente nas Linhas de Orientação, para avaliação de posição dominante no mercado¹⁷. Assim, reitera-se que, pese embora as “futuras redes das áreas brancas” não se encontrem ainda implantadas, estas devem ser consideradas como concorrência potencial no âmbito da avaliação de PMS.

¹⁶ “Linhas de orientação”, §56.

¹⁷ “Linhas de orientação”, §55.

Já no que respeita ao limiar de 50% da quota de mercado, a ANACOM destaca que, o mesmo se encontra justificado no SPD (n.º 127 e n.º 128), e mantém-se em relação à anterior análise do mercado em apreço.

26. A **Vodafone** discorda da ANACOM “quando esta refere que a MEO não tem PMS no referido mercado geográfico, pelo facto de esta última manter uma posição de vantagem significativa no retalho em relação aos restantes concorrentes” (p. 3).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista a discordância da Vodafone sobre não ter sido identificado PMS na Área A. No entanto, este entendimento da ANACOM está devidamente justificado no SPD e tem em consideração as Linhas de Orientação. Segundo as mesmas, tendo o mercado sido considerado prospectivamente concorrencial ao abrigo da abordagem *Greenfield* modificada, deve-se concluir que a regulação deixou de ser necessária a nível grossista. Assim, impõe-se a desregulação deste mercado, nos termos previstos no SPD, salientando-se que a Vodafone não justificou a dita existência de uma vantagem significativa da MEO no retalho em relação aos restantes concorrentes, extensível à Área A.

3.4. Imposição, alteração, manutenção e supressão de obrigações

27. Apresentam-se de seguida os comentários sobre a imposição, alteração, manutenção ou supressão de obrigações, seguindo-se, sempre que possível, a estrutura do SPD.

3.4.1. Supressão de obrigações

28. A **AdC** concorda com a posição da ANACOM quanto às obrigações a suprimir e com um período transitório para a supressão de obrigações.
29. A **MEO** “concorda com a supressão das obrigações atuais na Área A (ORCA e ORCE) e com a supressão da ORCA em todo o território, pelas razões indicadas no SPD M2” (p. 43). Quanto aos períodos transitórios, a “MEO considera-os desproporcionais e penalizadores para esta empresa, sem que se identifique uma justificação razoável [visto que o número de acessos] é muito reduzido, [e] não se verificou qualquer nova subscrição deste tipo de acesso nos últimos 24 meses, o que invalida a fundamentação do período transitório com base na possível existência de contratos de fidelização de

clientes retalhistas com essa duração”. A “MEO considera que deve ser definido um único período transitório, nunca superior a 6 meses” (pp. 43-44). Adicionalmente, a MEO alerta para o seguinte: “Assumimos que a referência ao prazo de 18 meses constante do §243 seja um mero lapso de redação, dado que a ANACOM se refere, noutros pontos do SPD M2, à aplicação de um período transitório de 24 meses na Área B”.

30. A **NOS** refere que:

- a. Quanto ao “período transitório de 18 meses para a supressão das obrigações impostas à MEO”, “considera que o prazo fixado pela ANACOM é manifestamente curto e inadequado, tendo em conta as características dos serviços associados...” (p. 3), o segmento de cliente retalhista associado e a duração destes contratos, a “ausência de alternativas” e a “gestão muito complexa da transição para outras ofertas” (pp. 3-4), propondo “estender o prazo de transição para pelo menos 36 meses” (p. 5);
- b. “no que se refere a novos circuitos, que sejam contratados após a aprovação da decisão final do regulador... considera necessário alterar o prazo de referência para início da contabilização do prazo de transição, pois no caso dos clientes empresariais é normal que exista um desfasamento temporal relevante entre o momento de submissão da proposta pelo operador e o momento da instalação do circuito ... “. Nestes casos, a NOS considera “razoável que o prazo seja de 12 meses” (p. 5). “O raciocínio atrás exposto, e pelas mesmas razões, deverá também ser aplicado aos níveis de qualidade de serviço inerentes à oferta de referência” (p. 6).

31. A **ONI** salienta que:

- a. O período transitório para a supressão de obrigações na Área A “se afigura demasiado curto, tendo em consideração os contratos celebrados entre a ONI e os seus clientes empresariais (clientes corporate) cujos prazos mínimos de permanência ascendem a 36 e 48 meses. Entendemos assim que este prazo deverá ser de 24 meses, porventura acrescido de 6 meses, garantindo-se assim o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelos operadores junto de clientes” (p. 2);
- b. “No que concerne às obrigações a eliminar em matéria de ORCA, a ONI concorda com a abordagem apresentada pela ANACOM, não se identificando impacto negativo de relevo, afigurando-se adequado o prazo de 24 meses previsto para a eliminação destas obrigações” (p. 3).

32. Na sua pronúncia, a **Vodafone**:

a. Relativamente à eliminação das obrigações relativas à ORCE na Área A (incluindo as freguesias da área B sujeitas a concorrência potencial):

i. considera que mesmo *“nas zonas designadas pela ARN como concorrenciais, os operadores alternativos continuam a depender fortemente do acesso à oferta ORCE por forma a implementarem soluções tecnológicas para clientes empresariais. Adicionalmente, devido à elevada utilização de postes e condutas da MEO, algumas ligações a clientes apenas são passíveis de ser concretizadas em tempo útil através do recurso a esta oferta. Assim, a supressão de obrigações regulatórias nesta matéria levará a um desequilíbrio no mercado, favorecendo de forma significativa a MEO no segmento retalhista e prejudicando os operadores alternativos”* (pp. 2-3);

ii. refere que *“caso a ANACOM decida manter a pretensão de desregulação referida no SPD, deverá garantir um maior prazo de transição ... uma vez que a oferta se destina fundamentalmente a garantir a prestação de serviços a clientes empresariais, cujos contratos poderão conhecer uma duração superior a 18 meses (podendo atingir 36 a 48 meses de duração) ... No caso das freguesias da área B sujeitas a concorrência potencial, este argumento é igualmente aplicável, pelo facto de que nem sempre poderá ser possível ou viável do ponto de vista económico recorrer a soluções alternativas”. “Por conseguinte, o prazo proposto pela ARN ... nunca deverá ser inferior a 48 meses”* (p. 3).

b. Critica a *“desregulação da oferta ORCA ... especialmente pelo período transitório que impõe. ... a criação de um período transitório de 18 meses é manifestamente insuficiente para garantir alternativas ... Para os devidos efeitos, consideram-se igualmente aplicáveis os comentários tecidos em relação à supressão de obrigações relativas à ORCE na Área A, devendo ser consagrado um período transitório não inferior a 48 meses”* (p. 3).

c. Em particular, no que respeita à supressão das obrigações relativas à ORCA na Área B (onde a MEO tem PMS):

i. *“... ainda que exista uma tendência de redução progressiva da prestação de serviços com recurso a esta oferta, a mesma continua a ser relevante em zonas onde a Vodafone não dispõe de rede própria e nos casos em que os serviços a prestar a clientes finais exigem, pela sua especificidade, serem prestados sobre*

com recurso a esta oferta. Para estes casos, uma desregulação da oferta ORCA poderá implicar a dificuldade de prestação de serviços a diversos clientes empresariais, atenta a excessividade do investimento necessário por parte dos beneficiários para a criação de alternativas à atual oferta ORCA. Nas áreas em que a MEO detém PMS e de modo a assegurar um nível saudável de concorrência, será necessário manterem-se as obrigações de acesso à rede subjacente à ORCA, enquanto a mesma existir, sob pena de os consumidores afetados se encontrarem fortemente limitados na sua liberdade de escolha. Em suma e em linha com os comentários apresentados pela Vodafone no questionário qualitativo relativo aos mercados grossistas de capacidade dedicada de 2021, a supressão da obrigação de disponibilização da referida oferta, inclusive das condições nas mesmas estipuladas, colocaria os operadores beneficiários numa situação de fragilidade perante a MEO, i.e. no que concerne aos preços e qualidade dos serviços prestados. Por estes motivos, não deverá ocorrer a supressão das obrigações regulatórias associadas à ORCA” (p. 4);

- ii. *“A título subsidiário, caso a ANACOM aprove uma deliberação em sentido diverso da pretensão que ora se apresenta, a Empresa considera manifestamente insuficiente a definição de um prazo transitório de 24 meses, para a supressão das obrigações relativas a esta oferta na zona B. Deste modo, a Vodafone considera que o prazo de supressão das obrigações em causa nunca poderá ser inferior a 5 anos” (p. 4).*

Entendimento da ANACOM:

No que respeita ao tema da supressão das obrigações nota-se a concordância por parte da AdC com a posição da ANACOM quanto às obrigações a suprimir.

Especificamente sobre o comentário da Vodafone relativo à ORCA (ponto c. da sua pronúncia no presente relatório), a ANACOM reconhece o papel de relevo que esta oferta grossista desempenhou na promoção da contestabilidade a este mercado, embora, prospectivamente, perante a expansão das redes de capacidade muito elevada e da substituição por serviços *Ethernet*, esta oferta não responda atualmente às exigências do mercado, sendo a sua procura atual muito reduzida, limitando-se a

dar resposta a situações muito pontuais. Perante este cenário, não se considera proporcional manter esta oferta.

Já sobre as afirmações da Vodafone a respeito da ORCE (ponto a. da sua pronúncia neste relatório), está em causa a supressão de obrigações em áreas onde a análise conduzida no SPD aponta para a existência atual ou prospetiva de condições de mercado mais favoráveis. Em todo o caso, a ANACOM irá acompanhar os desenvolvimentos neste mercado, como, e bem, a AdC sugere, tendo em vista os objetivos de promoção da concorrência que se pretende salvaguardar.

Como foi já sobejamente explanado em capítulos anteriores, as áreas onde não foi identificado um operador com PMS não são passíveis de regulação *ex ante*, pelo que não é compatível a imposição de oferta grossista regulada em outras áreas que não as designadas Área B (não sujeita a concorrência potencial), e como tal, decorrente da análise de mercado realizada no SPD, não se pode aceitar a pretensão da Vodafone.

Na Área A estão em causa freguesias onde a MEO tem uma quota inferior a 50%, os operadores alternativos conseguiram ultrapassar, pelo menos parcialmente, as barreiras existentes e já há vários operadores com rede própria, para além de se considerar a concorrência potencial resultante do concurso das áreas brancas. Estas evidências suportaram a conclusão de não existir PMS nestas freguesias, não sendo, portanto, impostas obrigações *ex-ante*.

Quanto ao argumento da Vodafone que algumas ligações a clientes apenas são passíveis de ser concretizadas em tempo útil através do recurso à ORCE (ponto a.), este não pode ser um argumento único que justifique a manutenção de uma oferta regulada, ainda que se reconheça que, por vezes, este possa ser um fator de relevo na prestação de serviços a clientes empresariais.

Na análise de PMS realizada no SPD à Área A grossista, concluiu-se que, em virtude de a quota de mercado da MEO ser inferior a 50%, e atendendo à entrada de vários operadores no mercado, verificando-se que adquirem quotas de mercado crescentes, já existem condições de concorrência efetiva, pelo que, quer à luz da situação atual, quer numa análise prospetiva, considerou-se não existirem indícios de PMS.

Tendo-se concluído pela inexistência de PMS, não se justifica, como tal, manter a regulação existente. Sem prejuízo do exposto, o processo de desregulação não é imediato, para acautelar a necessidade de as empresas adaptarem-se a esta supressão das obrigações existentes.

Recorda-se que as ofertas reguladas se irão manter, para os acessos já contratados pelos operadores alternativos, durante um período transitório, por forma a salvaguardar a migração dos acessos para redes próprias ou de terceiros, sejam operadores exclusivamente grossistas ou não, podendo a MEO manter a sua oferta para além do referido período.

Quanto ao período transitório durante o qual continuarão em vigor as obrigações em causa, a ANACOM regista a concordância da AdC, bem como os comentários e propostas dos operadores, salientando-se que embora reconheçam a sua necessidade, os operadores alternativos (ONI, NOS e Vodafone) e a MEO discordam, em sentidos opostos, dos prazos definidos pela ANACOM para o período de transição.

Os operadores alternativos defendem a definição de prazos mais alargados, tendo em conta que estão em causa produtos empresariais com contratos de médio e longo prazo já existentes, já a MEO aponta para um prazo reduzido, por considerar prazos superiores desproporcionais e injustificados.

Esta argumentação antagónica por parte de entidades beneficiárias e a entidade com obrigações *ex-ante* é compreensível. Compreensível é também a existência neste mercado de produtos vocacionados para o sector empresarial, de contratos com durações superiores a 24 meses, sendo que tal foi tido em consideração na definição dos prazos de transição. Como referido no SPD, os prazos de transição definidos tiveram em consideração a prática decisória e prazos impostos na anterior análise de mercado, que definiu, para as Áreas C, um período de transição de 18 meses.

Um prazo muito longo, como proposto pela Vodafone (48 meses), não seria adequado e proporcional, já que se manteria a oferta regulada (nas mesmas condições) por um período demasiado extenso. Por outro lado, um período muito curto, como proposto pela MEO (6 meses) poderia introduzir uma pressão desproporcional nos operadores alternativos que têm atualmente contratos com (grandes) empresas clientes retalhistas a médio e longo prazo (mesmo que a MEO mantivesse a oferta, mas a preços não regulados), constituindo um risco que não é possível quantificar com precisão *a priori*.

Assim, à semelhança do prazo definido na anterior análise de mercado para o período transitório, na Área C, afigura-se agora adequado definir um período transitório de 18 meses para a Área A, aplicável à ORCA, ORCE e OCE (ainda que não tenhamos registo de acessos contratados nesta oferta).

Quanto ao pedido específico da NOS (ponto b. da sua pronúncia neste relatório) relativo ao prazo de referência para «início da contabilização do prazo de transição» – na prática, solicitando que exista um período adicional findo o período de transição e após o anúncio pela MEO de quais as condições comerciais aplicáveis às ofertas até agora reguladas – a ANACOM nota que seria inaceitável a imposição de uma obrigação regulatória (ainda que na forma da extensão de um período de transição) uma vez concluído que aquelas obrigações deixam de ser necessárias e/ou proporcionais e iniciado o período em que, por conseguinte, a MEO deixará de estar obrigada a fornecê-las.

Finalmente, e em resposta ao comentário da MEO a este respeito, clarifica-se que, efetivamente, a referência ao prazo de 18 meses constante do n.º 243 do SPD resulta de um lapso de redação, sendo o prazo definido para a supressão das obrigações associadas à ORCA nas áreas em referência (Áreas B) de 24 meses. Este ponto será corrigido na decisão final na secção correspondente da decisão final. O prazo de 24 meses afigura-se adequado para salvaguardar a existência de alguns acessos fornecidos com base na ORCA, não se vislumbrando encargos excessivos daí decorrentes para o operador com PMS.

3.4.2. Comentários genéricos sobre a imposição de obrigações

33. A **AdC** concorda na generalidade com a imposição de obrigações neste mercado.
34. A “**MEO** começa por realçar a ligação existente, no quadro regulatório vigente, entre a imposição de obrigações regulatórias e a prossecução de determinados objetivos gerais de regulação” (pp. 34-36), considerando e concluindo que:
- a. “é... exigível que a ANACOM leve a cabo uma análise sobre o que sucederia no mercado retalhista se a regulação de PMS [não existisse] ..., bem como sobre o que sucederia com a manutenção e alteração das obrigações a impor... [seguindo uma metodologia de avaliação de impacto regulatório]” (p. 35);

Entendimento da ANACOM:

A propósito da necessidade de condução de uma análise sobre o que sucederia caso a regulação de PMS não existisse no mercado retalhista em consideração, e ao contrário do que refere a MEO, a ANACOM destaca que o mercado foi analisado

assumindo a ausência de regulação, numa perspetiva *Greenfield* modificada (como aliás é mencionado no n.º 145 do SPD). Desta análise, concluiu-se que a MEO detém uma quota de cerca de 70% na Área B, sem que existam indícios de uma redução da mesma. Este, e outros fatores, foram considerados na análise de PMS da MEO da Área B, que justificam a manutenção de obrigações.

Relativamente às obrigações durante o período que decorreu entre a anterior e a atual análise do mercado, os operadores alternativos puderam contar com a ORCE, tendo-se constatado que esta oferta, embora fundamental, não era, por si só, suficiente para gerar concorrência nas áreas em que havia sido detetado PMS, surgindo a necessidade de uma oferta complementar.

Assim, perante os desenvolvimentos no mercado, e os requisitos por parte dos operadores alternativos para servir os clientes retalhistas deste mercado – clientes empresariais (nomeadamente por parte de grandes empresas e do Estado) que procuram soluções de muito elevada capacidade para ligar múltiplos locais, procura que, frequentemente, não consegue ser endereçada por um operador alternativo de forma autónoma (sem recorrer, pelo menos em parte, à oferta regulada), tornou-se necessário, para além da manutenção da ORCE, impor alterações à OCE

Ademais, nas várias secções da análise de mercados em questão, esta Autoridade conduz um exercício comparativo, identificando falhas de mercado e analisando possíveis soluções para endereçar as mesmas, avaliando o seu grau de adequabilidade (e.g. n.º 259 e seguintes do SPD). Como a ANACOM tem referido as análises de mercado elaboradas pela ANACOM são conduzidas de forma semelhante a um programa de AIR. Nomeadamente, são ponderados os custos e os benefícios da opção regulatória e das várias alternativas, são auscultados todos os interessados e são aplicadas medidas de monitorização e controle. Ao proceder à análise de mercados a ANACOM já tem de atender aos objetivos de regulação, para além dos princípios previstos quer na LCE (por exemplo, no respetivo artigo 69.º) quer no Código de Procedimento Administrativo (mesmo que não seja implementada a AIR).

b. *“no mercado português não se verificam os requisitos para a imposição de obrigações no mercado grossista de capacidade dedicada, e de que a regulação deste mercado não é devida, pelas seguintes razões principais ...: 1) Existem várias redes alternativas implantadas em grande parte do território nacional, as eventuais barreiras*

à entrada são superadas através do acesso regulado às infraestruturas civis da MEO e às ofertas grossistas de acesso à fibra ótica, uma delas de âmbito nacional, e existe uma forte rivalidade de preços; 2) A procura grossista de acessos é marginal (6,6% representa o acesso às ofertas grossistas da MEO) e com tendência decrescente; 3) A regulação do mercado 2 não tem efeito sensível na concorrência do mercado retalhista, na medida em que fornece apenas um input entre vários necessários às soluções integradas nele fornecidas e não existe nenhum bottleneck relativamente a esse input; 4) O impacto para os utilizadores finais da não imposição de obrigações no M2 é previsivelmente negligenciável; 5) Existe desproporcionalidade na regulação de uma proporção diminuta dos acessos” (pp. 36-37). Acresce que (6) “a imposição de obrigações de acesso neste mercado só poderá ser minimamente justificável se for significativamente circunscrita geograficamente, a áreas em que o acesso ainda possa no futuro previsível constituir, de alguma forma, um bottleneck” (p. 37);

Entendimento da ANACOM:

No presente comentário, a MEO discorre sobre aspetos já analisados ao longo do presente relatório, nomeadamente no que respeita à existência de redes alternativas (secção 3.1, em resposta ao n.º 16), infraestruturas físicas (secção 3.3, em resposta ao n.º 24), recurso a ofertas da MEO e à prevalência do auto-fornecimento no mercado (secção 3.1, em resposta ao n.º 16).

A ANACOM obviamente reconhece a necessidade de uma clara fundamentação para impor ou manter obrigações neste mercado. A imposição de obrigação resulta do facto de a MEO deter PMS em extensas áreas do território nacional – nas Áreas B – e de o mercado relevante, definido de acordo com as orientações da Comissão e com própria evolução da procura e da oferta, incluir também acessos *bitstream*.

A existência de obrigações de fornecimento de acessos grossistas regulados em áreas em que o incumbente tem PMS é o garante da possibilidade de contestabilidade deste mercado, pelo que se considera necessário manter as obrigações, aspeto que é evidenciado no SPD. De facto, e ao contrário do que é referido no 3.º ponto apontado pela MEO no comentário acima, os acessos que constituem o mercado 2 são essenciais para a prestação dos serviços aos clientes empresariais, algo reconhecido nas várias manifestações dos operadores alternativos. A impossibilidade ou o condicionamento do fornecimento de um acesso ao cliente empresarial pode ser o suficiente para excluir um operador de fornecer os restantes serviços conexos, sendo

que, na Área B, como explicitado na avaliação realizada no SPD, o PMS da MEO condiciona a promoção da contestabilidade do mercado.

Estas obrigações revestem-se de importância acrescida fruto das características específicas associadas a um mercado retalhista que serve, na sua maioria, acessos para clientes empresariais “multi-local” em que, como acima referido, a impossibilidade/inviabilidade de fornecer um único acesso a um cliente “multi-local” pode colocar em causa todo um contrato de prestação de serviços. Esta característica condiciona grandemente a capacidade concorrencial dos operadores alternativos que têm de concorrer com um operador cuja rede tem extensão nacional, o que coloca uma pressão acrescida nos seus concorrentes. Atento este carácter “multi-local”, é a existência de regulação nas áreas em apreço que permite que clientes retalhistas possam optar por contratar diferentes operadores, o que não poderá ser considerado despiendo, ao contrário do implicado no 4.º ponto da MEO.

Por fim, esclarece-se que o 5.º ponto mencionado pela MEO no seu comentário não tem cabimento, uma vez que, mesmo que se aceitasse que os acessos atualmente regulados no presente mercado representassem uma “proporção diminuta” (o que não se concede, como aliás se referiu acima, na secção 3.1), o presente SPD não propõe a mera manutenção das obrigações em vigor, alterando no sentido de melhorar significativamente uma oferta regulada, que se espera que possa vir a ter uma utilização importante. Assim, não é razoável desvalorizar a proporção de acessos que as ofertas reguladas poderão vir a fornecer no presente mercado.

A isto acresce que, uma vez identificado PMS, e tendo já sido considerada a concorrência potencial, esta Autoridade não encontra indícios de que o *bottleneck* mencionado pela MEO no seu 6.º ponto apenas se verificaria em áreas “significativamente circunscritas”, considerando-se fundamentada e proporcional a imposição de obrigações nas 2020 freguesias da Área B não sujeita a concorrência potencial.

c. Em particular, “a MEO não pode concordar com a afirmação do §246 de que «na Área B, a MEO é o operador com PMS e os operadores alternativos não conseguem concorrer em condições equiparáveis no mercado de retalho sem recurso a uma oferta grossista de acesso», sobretudo quando (i) essa afirmação é suportada num gráfico que mostra a redução do parque de acessos da ORCE para menos de metade num

período de 7 anos; (ii) prevalece, de forma esmagadora, o fornecimento interno e (iii) não é demonstrado pela ANACOM em que medida qualquer desvantagem competitiva dos operadores se pode atribuir à componente do acesso (circuitos), atendendo à natureza mais abrangente e complexa dos serviços contratados pelos clientes empresariais” (pp. 37-38);

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM discorda liminarmente do comentário apontado pela MEO. Em primeiro lugar, e no tocante ao primeiro e segundo aspetos mencionados, tendo as matérias relativas ao auto-fornecimento e recurso a ofertas reguladas já sido abordadas anteriormente, remete-se para o entendimento expresso na secção 3.1, em resposta ao n.º 16. Reitera-se, contudo, que os operadores dependem do acesso a ofertas reguladas numa proporção significativa e, prospectivamente, não existem indícios de que possam prescindir das mesmas mantendo-se condições equiparáveis de contestabilidade no mercado.

No que toca ao terceiro aspeto abordado pela MEO, remete-se igualmente para o entendimento expresso em resposta ao n.º 16, na secção 3.1. Além do mais, e sem prejuízo da validade da análise em apreço, que incide unicamente na componente de acesso, não existem indícios de que exista uma diferença substancial no tipo de serviços prestados pela MEO aos clientes retalhistas empresariais face aos serviços que os principais operadores alternativos oferecem. Pelo contrário, os operadores alternativos reúnem competências e produtos similares aos da MEO, sendo um fator diferenciador a capacidade de fornecer acessos de elevada qualidade com uma abrangência nacional.

35. A **ONI** salienta que, das 1072 freguesias em que serão removidas obrigações *ex ante* à MEO, em 946 freguesias a MEO deixará também de estar sujeita a obrigação de disponibilização de fibra ótica (no contexto do M1). Neste contexto, tendo em conta que: (1) em **[início de informação confidencial – doravante IIC]**

[Redacted text]

[fim de informação confidencial – doravante FIC] (pp.2-3); (3) e também “por questões de eficiência e segurança regulatória e como fator dinamizador da concorrência” (p. 2), a oferta de referência da MEO “de acesso a capacidade dedicada (acessos de largura de banda simétrica e sem contenção) deverá ter uma abrangência geográfica nacional” (p. 1), devendo ser assegurada “quer na Área A (concorrencial), quer a Área B (freguesias sujeitas a concorrência potencial), ainda que no futuro exista parcialmente a instalação de redes de comunicações eletrónicas de muito alta velocidade em ambiente “neutral”, ... uma oferta grossista similar à oferta regulada para a Área B (não sujeita a concorrência potencial)” (p. 3).

Entendimento da ANACOM:

No que diz respeito ao alegado pela ONI, considera-se efetivamente plausível que a expansão da rede dos operadores para servir os clientes retalhistas do M1 tenha também impacto nos clientes retalhistas do M2, pelo que, sendo à partida áreas com *business case* tendencialmente mais rentáveis, traduz-se num nível de concorrência mais elevada em ambos os mercados. Assim, considerando os fundamentos já anteriormente enunciados, que justificam a desregulação de áreas em que não existe PMS, é expectável que exista um elevado grau de correspondência entre freguesias desreguladas no M1 e no M2.

[IIC]

[FIC]

Como descrito acima e enunciado na Nota Explicativa da Recomendação (doravante “Nota explicativa”), as ARN devem impor aos operadores com PMS obrigações proporcionais, justificadas e baseadas na natureza do problema identificado, também com vista à realização dos objetivos definidos no Artigo 3.º do CECE. As ARN devem ter em consideração as diferentes condições de concorrência existentes nas diferentes áreas no território nacional para aferir da presença de indícios de poder de mercado significativo, pelo que uma vez concluído pela inexistência de PMS em determinada área geográfica, não é admissível a imposição de obrigações *ex ante* e, caso já

existam, devem ser suprimidas. Assim, no mercado em causa, concluiu-se que na Área A não estão reunidas as condições para manter a regulação *ex ante* e, portanto, as obrigações impostas devem ser suprimidas, por contraponto com a Área B, onde foi identificado um operador com PMS, sobre o qual recaem obrigações.

3.4.3. Imposição e alteração de obrigações relativas à ORCE (e à OCE)

3.4.3.1. Manutenção das obrigações de acesso à ORCE

36. A **AdC** refere que a manutenção/imposição de obrigações na área B não sujeita a concorrência potencial se encontra justificada pela análise da ANACOM

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista que a AdC considera que esta medida se encontra justificada na análise realizada pela ANACOM.

37. A **MEO** considera que a "*obrigação de coinstalação ou de interligação entre operadores coinstalados nas centrais locais da MEO em condições não discriminatórias (cf. §266 e §269)*", deverá ser clarificada e que a mesma "*afigura-se desproporcional numa altura em que os operadores alternativos já dispõem de meios de rede e, nas situações em que não dispõem, têm uma vasta oferta de meios de interligação, seja através de fibra de terceiros, seja de circuitos alugados para chegar às instalações de MEO*" (pp. 40-41).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM não concorda com o comentário da MEO, tendo em conta que a coinstalação em centrais da MEO ou a interligação entre operadores coinstalados nas centrais locais da MEO foi sempre uma condição necessária para que os operadores alternativos pudessem beneficiar plenamente das ofertas reguladas.

Neste mercado específico de segmentos terminais de circuitos alugados, por forma a beneficiarem das ofertas reguladas, seja a ORCE ou mesmo a OCE (de agregação local e central), os operadores alternativos terão de ter a possibilidade de se coinstalarem nas centrais da MEO. Caso contrário, estes operadores estariam sempre dependentes de segmentos de trânsito de circuitos alugados que, se não fosse possível

a coinstalação por parte de operadores alternativos em centrais da MEO, apenas poderiam ser fornecidos por esta última.

O mesmo racional aplica-se à necessidade de prever a interligação entre operadores coinstalados, já que, não sendo possível a um operador estender por meios próprios a sua rede até à central da MEO onde este esteja presente, deve-lhe ser permitido interligar à central da MEO por via de contratação de capacidade ou fibra alugada a terceiros, podendo ser a MEO ou outro operador que também esteja coinstalado nessa mesma central.

38. A **ONI** destaca a relevância de fornecer serviços em ambiente *Layer 2* para ir ao encontro às necessidades do mercado empresarial, sendo para tal fundamental a ORCE, devendo o preçário atual da mesma ser objeto de revisão pela ANACOM (p. 3).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista o comentário da ONI, e reconhece a relevância do serviço mencionado, algo que já havia sido refletido na sua atuação no âmbito deste mercado, destacando-se a decisão referente à anterior análise de mercado na qual se considerou adequado e apropriado que a oferta regulada Ethernet da MEO fosse alargada por forma a disponibilizar também conectividade Ethernet ao nível 2 do modelo OSI.

No que respeita ao preçário da ORCE, a ANACOM remete para o SPD, onde se prevê revisão das condições atualmente em vigor na ORCE e OCE, em particular após proposta de revisão desta última oferta pela MEO e para o ponto 3.4.3.4, onde este tema será mais aprofundado.

39. A **Vodafone** concorda com a proposta de não suprimir as obrigações relativas à ORCE na área B não sujeita a concorrência potencial. A *“manutenção desta obrigação “na área B ... representa uma ferramenta essencial para que os operadores alternativos possam criar concorrência no retalho. Nas zonas do território nacional em que a MEO detém PMS, a ORCE é a única alternativa viável para prestar certas categorias de serviços a clientes empresariais. Num cenário de desregulação, nas freguesias em que a MEO dispõe de uma quota de mercado dominante, os beneficiários e os seus clientes finais seriam altamente prejudicados pela definição/aplicação de preços mais altos fruto da ausência de ofertas concorrentes. Por isso, a Vodafone não pode deixar de*

concordar com a proposta de deliberação da ANACOM de não suprimir as obrigações relativas à ORCE na área B não sujeita a concorrência potencial” (p. 5).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista a concordância da Vodafone relativamente à necessidade de imposição da ORCE na área B.

3.4.3.2. Alteração das obrigações de acesso à OCE

40. Quanto à obrigação de reformulação da Oferta de Conetividade *Ethernet* (OCE), no sentido de passar a incluir acessos *bitstream* ponto-multiponto suportados na rede GPON, a **MEO**: (i) mostra-se cética quanto à existência de procura, à semelhança do que sucede com a OCE atual e com a oferta comercial de *bitstream* GPON; (ii) “*alerta para a dificuldade de garantir a equivalência a um circuito Ethernet nível 2, ponto-a-ponto, dedicado e sem contenção. nomeadamente se estiverem em causa serviços simétricos de elevado débito, podendo os custos de ampliação da rede (particularmente a existência de PON sub-ocupadas) elevar o custo deste tipo de solução*”; (iii) “*tem grandes dúvidas*” quanto à compatibilidade do requisito da inclusão de um acesso central com o âmbito do mercado relevante, que se confina ao segmento terminal dos circuitos alugados, conforme o SPD M2 expõe no §170; (iv) alerta para as eventuais limitações à flexibilidade quanto ao número de serviços lógicos por acesso; (v) considera inviável a disponibilização do débito de 1 Gbps nesta oferta; (vi) Refere que não se encontra definido o “tempo útil” no qual “*os operadores devem manifestar o seu interesse efetivo na OCE, remetendo à MEO,... as suas propostas técnicas para discussão*”; (vii) considera o prazo de 90 dias para publicar e disponibilizar a OCE na sua nova versão “manifestamente insuficiente” (pp. 38-40).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM não concorda com o entendimento da MEO de que não existe procura por este tipo de oferta. Para além da manifestação de interesse demonstrada pelos operadores alternativos no âmbito de anteriores procedimentos, há a destacar neste procedimento os comentários da ONI e da Vodafone sobre a relevância desta oferta. De acordo com os referidos operadores, a adesão à OCE tem sido condicionada pelos níveis de preços associados a uma oferta ponto-a-ponto, sendo esta umas das alterações que se pretende introduzir na OCE. Efetivamente, não se deverá utilizar

como referência a oferta atualmente existente (que não vai ao encontro das necessidades identificadas pela ANACOM), nem tão pouco uma oferta comercial que, de acordo com os beneficiários, sofre de lacunas nomeadamente ao nível dos SLA e SLG.

Sobre a inclusão deste tipo de acesso no mercado em consideração, destaca a ANACOM, em primeiro lugar, que já a anterior análise (e a oferta de conectividade Ethernet subsequentemente criada) previa o acesso central. Ademais, de acordo com a Nota Explicativa¹⁸, a Comissão refere que o mercado de acesso elevada qualidade inclui as linhas alugadas grossistas bem como *bitstream* de qualidade empresarial.

No que respeita à «dificuldade de garantir a equivalência a um circuito Ethernet nível 2, ponto-a-ponto, dedicado e sem contenção» e decorrente existência de limitações de flexibilidade quanto ao número de serviços lógicos por acesso, a ANACOM reconhece a existência de tais limitações, resultado natural de uma oferta *bitstream* sobre uma rede GPON, pelo que se toma nota do referido pela MEO.

Considerando que a arquitetura GPON coloca restrições aos débitos máximos atingíveis, e que tal tem de ser compatibilizado com a existência simultânea de múltiplas ligações, quando está em causa uma oferta que se pretende que seja sem contenção e de débitos simétricos, a ANACOM ponderou o argumento apresentado pela MEO e concluiu que é plausível que seja desadequada a disponibilização do débito de 1 Gbps nesta oferta.

Assim, e considerando que a atual oferta *bitstream* GPON da MEO já disponibiliza um débito máximo de 300 Mbps sem contenção, entende-se que a decisão final deverá ser alterada de modo que a OCE preveja a disponibilização de acesso a débitos (simétricos) de 10 Mbps, 100 Mbps e 300 Mbps.

No que concerne ao sexto aspeto invocado pela MEO, relativo ao prazo de pronúncia dos potenciais beneficiários, e embora na análise de 2016 também não tenha sido definido um prazo específico (atendendo aos 90 dias concedidos para a criação da oferta em apreço), a ANACOM recomendará na decisão final que os potenciais beneficiários deverão remeter as suas propostas técnicas para discussão num prazo que permita à MEO refletir os seus contributos, sugerindo-se que se pronunciem nos primeiros 60 dias do prazo já mencionado.

¹⁸ Nota explicativa, p. 43.

A ANACOM regista o comentário da MEO sobre a insuficiência do prazo de 90 dias para proceder às alterações à OCE. No entanto, importa lembrar que o mesmo prazo foi definido em 2016 quando se impôs a definição da OCE. Neste momento não está em causa a necessidade a criação de uma nova oferta, uma vez que esta já existe, e as alterações que a introduzir dizem respeito a características de produto que já estão presentes na oferta comercial *bitstream* GPON da MEO.

41. Relativamente à OCE, a **ONI** refere que deverá garantir-se a funcionalidade de ambiente Layer 2, sendo fundamental esta oferta: (1) ter arquitetura ponto-multiponto, devendo, pelas características da rede, ter um custo significativamente mais reduzido do que a oferta ORCE, com características ponto a ponto; (2) possibilitar a agregação em pontos centrais por contexto de NNI; (3) garantir SLA's com uma disponibilidade de serviço adequada a este perfil de mercado (redes empresariais) (p. 3).
42. A **Vodafone** “*não compreende a necessidade de autonomização da OCE no SPD...*” considerando a sua inclusão no âmbito da ORCE, e refere que ainda “*se encontra a analisar os requisitos que considera essenciais para avaliar o seu interesse efetivo na mesma*” (p. 5).

Entendimento da ANACOM:

Relativamente aos comentários da ONI, importa salientar que a versão atual da OCE já consiste na disponibilização de ligações lógicas *Ethernet* Layer 2 do Modelo OSI, em que estas ligações são suportadas em Acessos Agregados que se ligam a pontos de rede com dois níveis de agregação, respetivamente, a nível local a 156 PLL¹⁹ e, a nível regional a 12 PLR²⁰. Assim, estas características da oferta devem manter-se, alterando-se, para além do tarifário, a rede de suporte da oferta para a fibra ótica de arquitetura ponto-multiponto (rede GPON).

Quanto à referência que a Vodafone faz sobre a autonomização da OCE, não se compreende a razão da mesma já que, por via das alterações a que esta oferta é sujeita, é colocada à consideração da MEO a autonomização em relação à ORCE – sem que se se obrigue a tal – continuando em todo o caso a oferta a estar sujeita a

¹⁹ Ponto de Ligação Local.

²⁰ Ponto de Ligação Regional.

todas as condições de publicação e atualização da informação aplicáveis à ORCE e restantes ofertas grossistas reguladas.

3.4.3.3. Obrigações de não-discriminação

43. A **Vodafone** salienta ser *“indispensável consagrar o princípio da não discriminação na vertente de equivalência de inputs na referida oferta, por forma a evitar que seja garantida uma vantagem injustificada à MEO no mercado retalhista”* (p. 5).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM regista o comentário da Vodafone, mas salienta que este operador não concretiza de que forma a obrigação de não discriminação na vertente de equivalência de *outputs* garante uma vantagem injustificada à MEO no mercado retalhista que requeira a imposição de equivalência de *inputs*. Como referido no SPD, está em causa uma oferta grossista que já partilha a maior parte da infraestrutura e serviços do produto utilizado pela MEO na sua oferta de retalho, pelo que se considera proporcional a equivalência de *outputs*.

3.4.3.4. Controlo de preços, contabilização de custos e reporte financeiro

44. A **AdC** refere que apesar de o controlo de preços ser a obrigação mais interventiva, não se opõe à mesma.

45. Sobre a questão da orientação para os custos, a **MEO** afirma que a *“posição desde logo contrasta com a assumida no SPD M1, em que a ANACOM considera adequada e suficiente uma obrigação de preços justos e razoáveis no acesso à fibra da Altice Portugal... e, no que respeita à oferta OCE, parece impor uma obrigação adicional de controlo de preços que considera excessiva e não encontra justificação razoável”*. Simultaneamente, a referência à demonstração detalhada pela MEO da ausência de esmagamento de margens *“levanta dúvidas e carece de clarificação. Importa precisar se a ANACOM... suscita a necessidade de lhe serem facultados elementos mais detalhados com vista à aferição da obrigação de orientação dos preços para os custos; ou se, pelo contrário, define uma segunda obrigação de controlo de preços sobre essa oferta e impõe à MEO o ónus de demonstrar o seu cumprimento”, interpretação que para a Altice “se afigurar inaceitável, quer no plano dos princípios regulatórios, quer por*

razões de exequibilidade”. (p. 41). Acresce que, “a MEO, se ficar sujeita a disponibilizar uma oferta grossista com preços orientados para os custos (tendo, naturalmente, por base a distribuição total de custos, FDC), e cumulativamente a uma obrigação de não compressão de margens, não terá flexibilidade para apresentar preços capazes de competir com aqueles concorrentes, uma vez que o seu preço retalhista terá de incluir o preço grossista, que reflete o custo médio, necessariamente superior ao custo marginal, e uma margem para fazer face aos custos da operação retalhista. A consequência será o seu afastamento da disputa dos clientes” (p. 42). “No que respeita à (in)exequibilidade da medida, a MEO observa que neste mercado não se observa uma situação de ofertas retalhistas padronizadas que possam confrontar-se com a oferta grossista correspondente ... levantando-se nomeadamente todas as questões metodológicas dos testes de squeeze em bundles [e] incertezas clássicas sobre a metodologia de análise de compressão de margens” (pp. 42-43).

Entendimento da ANACOM:

A ANACOM toma boa nota da não oposição da AdC no que respeita à existência de uma obrigação e controlo de preços.

A respeito da alegação da MEO de que a OCE estaria sujeita a duas obrigações de controlo de preço, o que, a seu ver, seria inaceitável, a ANACOM recorda que a fundamentação da inexistência de esmagamento de margens encontra-se prevista no SPD apenas numa primeira fase, considerando que esta Autoridade não possui, atualmente, «elementos de custos e de preços dessa mesma oferta grossista (e correspondente retalhista)». Contudo, e atento o princípio da proporcionalidade das obrigações a impor, a ANACOM considera suficiente a imposição da obrigação de orientação dos preços para os custos, sem previsão de fundamentação de que não existe esmagamento de margens.

Assim, de acordo com os princípios supra, deve a MEO definir preços orientados aos custos para os acessos de capacidade dedicada na Área B, no mesmo prazo de 90 dias após a decisão final da presente análise, e remetendo à ANACOM, na mesma ocasião, a fundamentação de que os preços se encontram efetivamente orientados para os custos.

Numa primeira fase, havendo lugar à avaliação da proposta de preços da MEO, a ANACOM avaliará a sua adequação, analisando todos os elementos relevantes. Contudo, e mesmo após aprovação dos preços da OCE, tal não impede que a

ANACOM intervenha, quando considerado necessário para garantir uma concorrência efetiva, procedendo a nova análise dos preços, que poderá resultar numa intervenção adicional.

Acresce ainda que, caso existam suspeitas de desconformidades com a obrigação de não discriminação, ao abrigo da Equivalência de Outputs, seria admissível a intervenção da ANACOM.

Desta forma, na decisão final, será retirada a referência à necessidade de demonstração pela MEO de que não existe esmagamento de margens.

4. Conclusão

46. Na sequência dos contributos recebidos no âmbito do procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados e da análise desses contributos, a ANACOM considera que devem ser alteradas algumas das disposições constantes do SPD originalmente colocado em consulta pública e audiência prévia dos interessados, já assinaladas nos entendimentos desenvolvidos no presente relatório.
47. Assim, para além algumas alterações de natureza editorial e de correções de alguns lapsos, bem como da inclusão de referências ao procedimento de audiência prévia e de consulta pública, a ANACOM fará as seguintes alterações no projeto de decisão:
- a) Atualização da informação estatística referente aos acessos ORCA e ORCE com os dados disponíveis para o 2.º trimestre de 2023;
 - b) Explicitação da prevalência da quota de mercado enquanto critério de definição de mercado geográfico, na secção 3.2.7. do projeto de decisão;
 - c) Remoção da obrigação de acesso de débito simétrico de 1 Gbps na oferta de conectividade *Ethernet* (OCE), que constava da secção 7.5 do SPD, substituindo-a por uma obrigação de acesso de débito simétrico de 300 Mbps na mesma oferta;
 - d) Recomendação de que, no prazo de revisão da OCE, os potenciais beneficiários remetam as suas propostas técnicas para discussão nos primeiros 60 dias do prazo de 90 dias de que MEO dispõe para a referida revisão, na secção 7.5 do projeto de decisão;
 - e) Remoção da obrigação de demonstração de não esmagamento de margens pela MEO, que estava prevista na secção 7.5 do SPD.



Lisboa (Sede)
R. Ramalho Ortigão, 51
1099 - 017 Lisboa
Portugal
Tel: (+351) 217211000
Fax: (+351) 217211001

Porto
Rua Direita do Viso, 59
4250 - 198 Porto
Portugal
Tel: (+351) 226198000

Açores
Rua dos Valados, 18 - Relva
9500 - 652 Ponta Delgada
Portugal
Tel: (+351) 296302040

Madeira
Rua Vale das Neves, 19
9060 - 325 S. Gonçalo - Funchal
Portugal
Tel: (+351) 291790200



Atendimento ao público
800206665
info@anacom.pt

www.anacom.pt

ANACOM

AUTORIDADE
NACIONAL
DE COMUNICAÇÕES