

Exmo. Senhor  
Dr. Álvaro Dâmaso  
Presidente do Conselho de Administração da  
**Autoridade Nacional de Comunicações**  
**ICP - ANACOM**  
**Av<sup>a</sup> José Malhoa, 12**  
1099-017 LISBOA

Lisboa, 15 de Julho de 2003

**Assunto: Posição da APRITEL sobre a consulta pública relativa ao processo de definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações**

Como é do conhecimento de V.Exa., encontra-se definida desde **Abril de 2002**, com a publicação da Directiva 2002/21/CE, a data de aplicação do novo quadro regulamentar para as comunicações electrónicas - 2003.07.25 - o que obriga o Estado português a transpô-lo atempadamente para a legislação nacional e a Autoridade Reguladora Nacional a proceder às análises relativas à definição dos mercados relevantes, à avaliação da existência (ou não) em cada mercado de concorrência efectiva, à determinação dos operadores que detêm PMS e à definição das obrigações a impor, manter, alterar ou suprimir. É assim com alguma surpresa e preocupação que a APRITEL observa a metodologia seguida pela ANACOM, que poderá ditar um atraso ainda mais significativo nesta matéria em Portugal.

De facto, a necessidade de abordar pelo menos seis agrupamentos de serviços e o lançamento de uma primeira consulta pública com base num documento que se pauta, na sua essência, pela inclusão de questões demasiado abertas, resultado da apresentação em abstracto das análises a desenvolver e da não inclusão de análises particularizadas/posições da ANACOM nas diversas questões, suscitam apreensões quanto ao desenvolvimento global do processo.

Constata assim a APRITEL, mais concretamente, que a falta de informação sobre o processo de transposição para o ordenamento jurídico nacional do novo quadro

regulamentar e a não indicação de um calendário preciso para a conclusão do mesmo e das diversas análises de mercado vem certamente suscitar preocupação junto dos seus associados, podendo criar mesmo um ambiente de alguma incerteza regulatória.

Visando contribuir para a melhoria do processo definido pela ANACOM, a APRITEL apresenta em anexo e de modo mais circunstanciado a sua posição sobre a consulta pública em apreço, salientando desde logo e, em particular, diversas preocupações ao nível da transposição, processo de análise e calendário. É também apresentada uma lista de novos mercados/serviços e medidas regulatórias específicas que devem merecer consideração cuidada face às necessidades identificadas nas análises concretas sobre os diversos mercados a serem desenvolvidas, sem prejuízo de virem a ser transmitidos mais tarde contributos adicionais decorrentes da apresentação pela ANACOM dessas análises e de eventuais alterações relevantes nos mercados que assim o exijam.

Por último, propõe a APRITEL a organização pela ANACOM de uma sessão informativa/"hearing" sobre a metodologia concreta que entende seguir, análises objectivas já realizadas e suas conclusões, calendário e processo de consulta a adoptar no que respeita à transposição das directivas e às análises de mercado, durante a qual se poderiam colocar também questões específicas e discutir aspectos diversos associados ao processo em curso.

Com os melhores cumprimentos,

Pedro Norton de Matos  
Presidente da Direcção



Associação dos Operadores de Telecomunicações

**POSIÇÃO DA APRITEL  
SOBRE A  
CONSULTA PÚBLICA RELATIVA AO  
PROCESSO DE DEFINIÇÃO DE MERCADOS  
RELEVANTES, AVALIAÇÃO DE PMS  
E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES**

## I – COMENTÁRIOS GERAIS

Até 24 de Julho de 2003 terão de ser aprovadas e publicadas pelos Estados Membros as disposições legislativas, regulamentares e administrativas associadas ao novo quadro regulamentar da União Europeia para as comunicações electrónicas, devendo tais disposições ser aplicadas a partir de 2003.07.25.

Neste contexto, é com surpresa que a APRITEL vê ser lançada só agora uma primeira consulta pública relativa ao processo de definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações, sem que estejam adoptados os diplomas legislativos a que a presente consulta pública visa dar execução e sem que seja sequer conhecido ou feita qualquer referência ao calendário e processo de consulta a ser seguido para a transposição para o ordenamento jurídico nacional das directivas que integram o novo pacote regulamentar que constitui um elemento essencial de enquadramento legal das análises de mercado a desenvolver pela ANACOM sem o qual, aliás, se não podem formalizar essas análises.

Acresce ainda que a consulta em apreço apresenta uma lista extensiva de questões demasiado abertas e que resulta da apresentação em abstracto das análises a desenvolver, em prejuízo de uma análise particularizada/posição da ANACOM na matéria. De facto, a adopção de uma metodologia que faz iniciar o processo com uma análise abstracta poderá conduzir a um procedimento repetitivo e moroso sem benefício para uma conclusão expedita das análises dos mercados e contribuir, conjuntamente com a não definição de um calendário para o início/conclusão das mesmas e da própria legislação de transposição das Directivas comunitárias, para uma ainda maior incerteza do quadro regulatório aplicável ao sector.

Neste sentido a APRITEL entende serem prioritárias as seguintes acções de desenvolvimento do processo de transposição do novo quadro regulamentar da União Europeia:

- A realização de uma consulta sobre as propostas legislativas para transposição do novo quadro regulamentar, notando-se que, durante o próprio processo de negociação das Directivas, os operadores tiveram

oportunidade de apresentar os seus comentários para a definição da posição nacional, sendo que ao nível da transposição haverá determinados aspectos que poderão ser certamente melhorados na sequência de uma auscultação ao mercado. Recorde-se ainda que as análises de mercado, em particular no que se refere às medidas regulatórias aplicáveis, não poderão deixar de atender ao quadro legislativo aplicável e os seus resultados só poderão entrar em vigor após a transposição do quadro regulamentar, pelo que assume ainda maior relevância uma informação concreta sobre a referida transposição (tendo em conta os períodos necessários para o desenvolvimento do processo a nível dos órgãos legislativos do País e para a consulta ao mercado acima proposta).

- A fixação, em articulação com o relativo à transposição, do calendário de conclusão das análises a realizar para os vários mercados (quer os listados na Recomendação da Comissão Europeia C(2003)497 de 2003.02.11, quer outros adicionais que, dadas as circunstâncias nacionais, justificam uma diferenciação, como a seguir se refere);
- A apresentação de um trabalho mais desenvolvido pela ANACOM relativamente a futuras consultas, expressando desde logo entendimentos preliminares mais objectivos sobre a definição de mercados, avaliação de PMS e medidas regulatórias específicas a impor, sobre os quais os operadores se possam pronunciar de modo claro e incisivo.

Com vista a permitir uma maior clareza e entendimento mútuo sobre esta matéria e a colmatar a incerteza regulatória que se verifica, propõe a APRITEL a realização pela ANACOM durante o mês de Julho de uma sessão informativa/"*hearing*" sobre a metodologia concreta que entende seguir, análises objectivas já realizadas e suas conclusões, calendário e processo de consulta a adoptar no que respeita à transposição das directivas e às análises de mercado, na qual se poderiam colocar também questões específicas e debater os aspectos relevantes associados ao processo em curso.

## II – COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Tendo em conta o referido nos comentários gerais, entende a APRITEL não se justificar neste momento uma resposta circunstanciada à totalidade das questões incluídas na consulta, sem prejuízo de considerar oportuna a apresentação desde já de uma contribuição sobre os mercados/serviços e medidas regulatórias específicas adicionais que entende deverem ser consideradas pela ANACOM nas análises objectivas e concretas que certamente estará a desenvolver para a globalidade dos mercados.

Este contributo é apresentado sem prejuízo, naturalmente, de outras propostas que possam decorrer de um exame aprofundado das análises de mercado e das posições concretas nelas expressas pela ANACOM e do próprio levantamento detalhado, que não poderá deixar de fazer, de todas as medidas regulatórias em vigor e dos mercados envolvidos e operadores por elas visados.

### ▲ **Mercados adicionais ou/ serviços a incluir especificamente na análise**

A consideração de mercados adicionais para além dos incluídos na Recomendação da Comissão Europeia (C2003)497) de 2003.02.11 ou de serviços que se considera estarem incluídos nos mercados já identificados nesta Recomendação justifica-se pela necessidade de promover pró-activamente uma concorrência efectiva e não repousar apenas em medidas “*ex-post*”, essencialmente destinadas ao sancionamento de comportamentos de abuso de posição dominante violadores das leis de concorrência.

Esta consideração tem em conta a especificidade do nosso País e em especial o nível muito baixo de concorrência que se observa nos mercados das redes e serviços fixos em Portugal, nomeadamente no que respeita ao próprio Serviço Fixo de Telefone e aos acessos de banda larga mas também aos circuitos de interligação (face à continuada recusa de co-instalação em condições razoáveis para terminação dos mesmos nas instalações do operador incumbente) e aos circuitos alugados em geral no que respeita à terminação local, e no acesso a estações de cabos

submarinos e a redes de dados e transacções electrónicas, onde se mantêm, mais de três anos após a data da liberalização, verdadeiros monopólios de facto.

A inclusão de novos mercados ou a especificação de serviços integrados em mercado já identificados assume uma particular relevância a nível dos mercados grossistas já que a partir destes se podem exercer poderes de alavancagem sobre os respectivos mercados retalhistas, não surpreendendo assim que a grande maioria das propostas a seguir avançadas se refiram aos primeiros, reconhecendo-se que a nível retalhista a necessidade de consideração de novos mercados poderá não ser tão evidente, nomeadamente se a regulação a nível grossista permitir controlar eficazmente as margens envolvidas, de modo semelhante ao previsto no projecto de decisão relativo ao ADSL.

A consideração do mercado grossista de acesso à rede telefónica pública parece inevitável para enquadrar a implementação da mensalidade de "wholesale", condição essencial para a viabilização da factura única e a eliminação de uma importante barreira à existência de concorrência efectiva no mercado retalhista do serviço fixo de telefone. Note-se que esta aproximação foi seguida noutros países como, por exemplo, o Reino Unido.

A consideração das linhas alugadas de alto débito (quer a nível grossista onde já estarão incluídas no mercado 13, quer a nível retalhista onde a Comissão Europeia considera apenas débitos até 2 Mbit/s) é justificada pela situação de "quase monopólio" que se continua a verificar, (conforme acima referido, em particular a nível de segmentos terminais, e que condiciona seriamente a oferta de circuitos alugados ponto a ponto por parte dos novos operadores) e pela necessidade de controlar em todos os débitos os respectivos preços de retalho para prevenir práticas de esmagamentos de margens neste mercado.

Nas condições e para os objectivos descritos avança-se para consideração da ANACOM a seguinte lista de mercados/serviços adicionais:

A nível grossista:

- Acesso à rede telefónica pública – linhas analógicas e linhas RDIS– num local fixo para clientes residenciais e não residenciais;
- Circuitos de interligação;
- Serviço de acesso a estações de cabos submarinos (*backhaul*);
- Acesso de banda larga nas redes de TV por cabo.

Deve entretanto ficar claro que no mercado da originação de chamadas se incluem, para além das chamadas de acesso à Internet em regime de “dial up” (como resulta da própria Exposição de Motivos da Comissão Europeia relativa à Recomendação sobre mercados relevantes – pg. 18), as chamadas no mesmo regime destinadas a redes/serviços de dados de outros operadores e a serviços especiais não geográficos (800, 808/9, 707) por eles oferecidos. De facto trata-se, em todos os casos, de chamadas originadas em redes telefónicas que, como tal, devem ser consideradas no mercado 8 da Recomendação, independentemente da natureza do serviço prestado ao utilizador final, e não devem por isso ser objecto de qualquer discriminação nomeadamente em termos de regime de propriedade do tráfego e tarifas aplicáveis.

No mercado grossista dos segmentos terminais das linhas alugadas (mercado 13) deverá ficar claro que a análise deverá incidir sobre toda a gama de débitos. A referência ao acesso de banda larga nas redes de TV por cabo justifica-se pelo facto de a Comissão Europeia não ser absolutamente clara quanto à sua inclusão no mercado 12.

#### A nível retalhista:

- Acesso a Internet de banda larga em locais fixos das redes telefónica e de cabo (inclui ADSL e cabo);
- Linhas Alugadas de alto débito.

Competirá à ANACOM definir o enquadramento mais correcto dos restantes serviços, nomeadamente se deverão ser abordados como mercados separados se



integrados em mercados já referenciados na Recomendação da Comissão Europeia (C(2003)497) (nomeadamente os associados à originação, linhas alugadas e ao acesso em banda larga).

Em termos de Agrupamentos a considerar para o efeito de análise de mercado seria importante que o 1.º Agrupamento incluía (no mesmo documento ou em documento paralelo de apresentação simultânea) também os mercados do fornecimento grossista do acesso desagregado (incluindo acesso partilhado) a lacetes e sub-lacetes metálicos para oferta de serviços em banda larga e de voz, e o mercado do fornecimento grossista em banda larga, incluindo através das redes de cabo (mercados 11 e 12 da Recomendação, respectivamente). Com efeito, é patente que o mercado 11 é um mercado grossista que serve o mercado de retalho de voz. No que respeita à Internet de alto débito, a notória migração dos utilizadores da banda estreita para a banda larga impõe o tratamento célere e vigoroso dos mercados associados ao acesso e fornecimento de Internet de banda larga.

A separação total dos mercados 11 e 12 da análise dos mercados que se propõe incluir no 1.º Agrupamento correria o risco de viciar toda a análise destes últimos:

a) Para tanto, basta atentar em que a penetração de serviços de voz e de dados através do mercado 11 não é indiferente à regulação de preços feita nos mercados grossistas de acesso e originação, de terminação ou de trânsito, podendo as disparidades de preços entre uns e outro colocar em causa o desenvolvimento de serviços através da desagregação do lacete local em termos que podem comprometer a realização do objectivo que a ANACOM se propôs de estimular o investimento em infra-estruturas próprias através da viabilização de ofertas economicamente viáveis suportadas na desagregação do lacete local.

b) O fornecimento grossista de Internet de banda larga e as condições de mercado em que este serviço for comercializado condicionam directamente o destino do mercado retalhista de Internet de baixo débito, que tem o seu correspondente grossista no mercado de originação de chamadas (para serviços de Internet em regime de "dial up").

## ▲ **Medidas regulatórias específicas adicionais a considerar nas análises de mercado**

Sem prejuízo de uma análise mais circunstanciada a nível de cada mercado concreto, avançam-se as seguintes medidas adicionais (ou de especificação de algumas já previstas a nível genérico) que se consideram adequadas para ultrapassar as restrições identificadas ao nível da concorrência em certos mercados:

### A nível grossista:

- Especificação da mensalidade grossista para o serviço fixo de telefone (*wholesale line rental*);
- Especificação da tarifa plana de interligação;
- Especificação de parâmetros de qualidade de serviço e compensações por incumprimento para os serviços de “*wholesale*” (nomeadamente interligação e OLL);
- Fixação de um prazo de pré-aviso de 90 dias relativo a alterações a efectuar nas Ofertas de Referência;
- Determinação de obrigação de disponibilização ao nível grossista das funcionalidades de rede necessárias para o desenvolvimento de ofertas retalhistas;
- Fixação de períodos de guardas para acções de recuperação de clientes, nomeadamente no âmbito da pré-selecção e do acesso desagregado ao lacete local e, também, da obrigação, a cargo dos operadores com PMS, de remunerarem a desactivação de clientes adquiridos em prazo inferior ao período de recuperação do custo de aquisição do cliente;
- Fixação da obrigação de evolução imediata para custos incrementais de longo prazo (LRIC) ou, na sua ausência, de aproximação às melhores práticas europeias e consideração de “*price-caps*” subsequentes, sem prejuízo da aplicação, nos casos em que tal se revele mais adequado, de regimes de fixação de preços *retail minus*.

### A nível retalhista:

- Fiscalização e, quando adequado, imposição de margens mínimas entre as ofertas de retalho e as respectivas ofertas grossistas;
- Fixação da obrigação de condições que permitam a replicabilidade, quer técnica quer comercial, das ofertas retalhistas;
- Regulação específica, nomeadamente em termos da obrigação de não discriminação, das ofertas agregadas e dos esquemas de descontos.

Naturalmente convirá recordar que serão ainda de considerar medidas estruturais a nível de separação de actividades de “*wholesale*” e de retalho ou de alienação obrigatória de redes (como no caso do “*sell off*” da rede dominante de TV por cabo).

### III – CONCLUSÃO

Apesar da presente consulta pública poder ser considerada como um primeiro passo para a concretização das disposições vertidas no novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas, verifica-se que ainda existe um longo caminho a percorrer, cuja indefinição quanto ao modo e “*timing*” em que vai ser seguido coloca sérias dificuldades ao mercado.

A APRITEL, como associação representativa do sector, coloca-se desde já à disposição dos intervenientes no processo por forma a que a incerteza regulatória e as análises necessárias sejam desenvolvidas da melhor forma visando como objectivo último a existência de um ambiente regulatório capaz de prosseguir os objectivos delineados a nível da União Europeia:

- Promover e assegurar a concorrência (oferta variada, serviços inovadores, elevada qualidade, melhores preços);
- Consolidar o mercado interno num ambiente de convergência (suprimir barreiras existentes ao fornecimento de redes e serviços, assegurar a não discriminação no tratamento de empresas intra-UE, fomentar o



Associação dos Operadores de Telecomunicações

desenvolvimento das redes transeuropeias e a interoperabilidade dos serviços pan-europeus);

- Beneficiar o cidadão europeu (nomeadamente, assegurando a protecção de dados e privacidade e mecanismos eficazes de resolução de conflitos).