

Abordagem Regulatória às Novas Redes de Acesso (NRA)

Posição da APRITEL

1 de Agosto de 2008

Introdução

As RdGN são hoje uma realidade inquestionável. Novos serviços e novos conteúdos exigem cada vez maior largura de banda e as redes tradicionais revelam-se cada vez mais insuficientes para acompanhar este ritmo de desenvolvimento. Assim, as RdNG são um tema estrutural da maior relevância, uma vez que constituem uma oportunidade única de desenvolvimento de médio e longo prazo, não apenas do sector, mas também da economia do país.

A APRITEL não vê alternativa a uma abordagem regulamentar assente nos princípios subjacentes à posição defendida pela Comissão Europeia, i.e., uma abordagem tecnologicamente neutra e onde, sempre que necessário, a regulação do acesso deverá ser mantida e, mesmo, alargada.

É neste contexto que a APRITEL sublinha a necessidade de assegurar a coerência da abordagem suportada pelo modelo da escada do investimento adaptada (conforme proposto pelo *European Regulators Group*), o qual pressupõe um conjunto mínimo de ofertas que assegurem aos operadores as condições necessárias para o desenvolvimento dos seus investimentos.

Ora, a transparência e o denominado acesso equivalente às infra-estruturas são condições mínimas essenciais para a aplicação desta nova escada do investimento. Assim, cabe à entidade reguladora garantir que os operadores alternativos partam em igualdade de circunstâncias com o detentor da rede, através da definição de regras rigorosas que minimizem as assimetrias de informação associadas a estes mercados e conseqüentemente promovam o investimento em RdNG num ambiente competitivo e concorrencial.

Atendendo à experiência dos últimos 9 anos, bem como ao carácter estruturante das RdNG, no médio e longo prazo, para o desenvolvimento dos serviços de comunicações electrónicas fixas, a APRITEL considera que o desenvolvimento destas redes deverá promover a diversidade de serviços e escolhas que o consumidor final terá acesso no futuro.

Neste sentido, a solução para a evolução saudável do mercado deverá passar ou pela separação funcional do operador histórico ou pela criação de uma empresa (ou mecanismo equivalente) que terá como objectivo a instalação e gestão de infra-estruturas para o desenvolvimento de uma Rede Nacional de Nova Geração (numa perspectiva grossista). Com efeito, este modelo permitirá viabilizar os investimentos avultados necessários ao desenvolvimento desta nova rede, maximizando as elevadas economias de escala e gama a ela associadas, ao mesmo tempo que assegurará a maior escolha possível para o cliente final.

Deste modo, são assegurados os incentivos para que esta entidade, que centraliza a gestão e propriedade dos activos que são essenciais para a prestação dos serviços aos clientes finais, disponibilize soluções grossistas orientadas às necessidades percebidas pelos seus clientes grossistas que reflectam a dinâmica concorrencial do mercado, bem como a procura existente.

É de referir que a fronteira que delimitará a gestão integrada dos serviços grossistas terá um impacto não menosprezável na dinâmica concorrencial a jusante, pelo que a sua definição assume particular relevância. A APRITEL considera que, no mínimo,

as infra-estruturas associadas às condutas e ao lacete local (independentemente de ser em cobre ou fibra óptica) deverão ser incluídas pois, deste modo, a maximização das economias de escala e gama na componente mais problemática de uma rede, o denominado *bottleneck*, é assegurada, ao mesmo tempo que a capacidade de inovação e de diferenciação no retalho, por parte dos operadores que façam uso dessas infra-estruturas, é salvaguardada.

É sob esta premissa que a APRITEL apresenta os comentários que se seguem e que, atendendo ao facto dos seus Associados responder de modo individual à consulta, não segue a estrutura do questionário, tendo-se optado pela discussão dos principais aspectos regulamentares e legais que são suscitados no referido documento.

O remanescente do presente documento é, por conseguinte, estruturado da seguinte forma:

- Impactos das RdNG na ORALL;
- Impactos das RdNG na ORAC;
- Os mercados 4 e 5;
- A Administração Local e as RdNG;
- O ITED.

Comentários específicos

1. Impactos das RdNG na ORALL

A APRITEL considera que a redacção do projectado nº 1 do artigo 39º do regulamento em análise não é clara, suscitando as maiores dúvidas quanto à sua aplicação e interpretação.

Não obstante a necessidade de assegurar a promoção do desenvolvimento das RdNG, a APRITEL entende que esta deverá ser acompanhada, por um lado, pela protecção dos investimentos já desenvolvidos pelos operadores alternativos no âmbito das ofertas grossistas já existentes e, por outro, pela criação de condições para a migração da sua base de clientes para ofertas suportadas em componentes de acesso em fibra.

Como é conhecimento do ICP-ANACOM, o primeiro aspecto é uma questão para a qual a APRITEL tem insistentemente vindo a alertar o regulador, nomeadamente no que respeita aos riscos que o actual processo de remotização de pontos de atendimento da PT Comunicações encerra para a sustentabilidade dos investimentos realizados pelos operadores alternativos.

Com efeito, a APRITEL já transmitiu à ANACOM um conjunto de medidas que considera indispensáveis para o saudável funcionamento da ORALL, das quais se destacam as seguintes:

- a) A Imposição à PT Comunicações da paragem imediata do processo de criação de pontos de atendimento que já iniciou, até que as condições para a sua execução sejam definidas pelo regulador;
- b) Obrigação da PT Comunicações de partilhar a informação associada aos pontos de atendimento já criados, a qual deverá ser mais detalhada que a actualmente disponibilizada para os demais lacetes da sua rede de acesso. Este maior detalhe é justificado por (i) a PT Comunicações estar a “redesenhar” a sua rede de acesso, pelo que não existe qualquer justificação para que não disponha de informação actual e detalhada sobre as características dos lacetes que instala nesses pontos de atendimento e (ii) num contexto de RdNG, o tipo de ofertas (*multiplay*) a lançar pelos diferentes operadores requerer maior informação sobre as características físicas dos lacetes que as suportam.
- c) Remoção de todos os lacetes que estão nas listas de exclusão por motivo da proximidade da respectiva data de migração, mas que ainda não foram migrados, e garanta a sua elegibilidade nos termos previstos na ORALL;
- d) Identificação, pela PT Comunicações, de todos os lacetes que foram migrados para os pontos de atendimento e que já tenham sido incluídos nas listas de exclusão, assegurando a sua desagregação nos MDF’s onde estes se encontravam originalmente instalados, sem custos acrescidos para os beneficiários da ORALL (o que implica a necessidade de uma oferta de *backhaul* de fibra – oferta de fibra escura, bem como de co-instalação junto desses pontos de atendimento).
- e) Considera-se ainda que o plano de criação de pontos de atendimento pela PT Comunicações, bem como as condições em que os operadores alternativos poderão proceder à desagregação de lacetes nesses novos pontos, deverão ser objecto de discussão promovida pela ANACOM em conjunto com os restantes intervenientes no mercado. Esta discussão deverá centrar-se nas características a assegurar no que aos novos pontos de atendimento se refere (dimensão do *cluster* de clientes associados, condições de co-instalação e utilização de condutas da central de origem dos lacetes até ao novo ponto de atendimento).
- f) Finalmente, é fundamental garantir a transparência das condições em que o *upgrade* da rede do operador notificado deverá ocorrer, não sendo aceitável o desmantelamento da actual rede de cobre em situações onde os operadores ainda nela se suportem. Nessa medida, a APRITEL não concorda com a

proposta do regulador que aceita a desactivação total de centrais, pese embora com um pré-aviso de 3 anos.

No que se refere ao segundo aspecto, há que efectuar uma análise prospectiva sobre o impacto que as actuais condições subjacentes à ORALL terão na capacidade competitiva dos seus beneficiários.

Antes de mais, há que atender aos condicionamentos que a ORALL hoje apresenta às actuais ofertas retalhistas e que, por maioria de razão, serão ainda mais prementes num cenário de RdNG. Depois, dever-se-á reflectir sobre os desafios que esta evolução tecnológica perspectiva para a desagregação do lacete local.

Assim, temos:

- g) A escassez de informação sobre o cadastro da rede, o qual deverá incluir a informação associada ao número de lacetes por ponto de desagregação, a numeração associada aos mesmos (eliminando-se a actual ambiguidade onde a mesma gama de numeração abrange vários pontos de desagregação impedindo, deste modo, a identificação correcta do ponto de desagregação que serve um determinado número), a respectiva delimitação geográfica (para o caso dos lacetes não activos) e as características físicas dos mesmos.
- h) As dificuldades de acesso a centrais decorrentes das regras impostas pelo operador histórico e que com a multiplicação dos pontos de acesso poder-se-ão agravar (nos casos em que haja partilha de espaços). Trata-se aqui de incorporar regras de acesso que permitam aos operadores co-instalados intervirem nos seus equipamentos em prazos compatíveis com os níveis de serviço praticados no mercado (i.e., o acesso deve ser garantido no máximo de duas horas após o respectivo pedido);
- i) A complexidade e morosidade associadas aos processos de desagregação do lacete local, a qual tem de ser diminuída de modo a que os operadores que se suportam na ORALL possam oferecer níveis de serviço competitivos com os das ofertas retalhistas do Grupo PT;
- j) Os níveis de serviço garantidos que se encontram totalmente desajustados das necessidades dos clientes retalhistas (em boa medida devido à introdução de serviços que, até hoje, não eram comumente suportados na ORALL, como é o caso do *Triple Play*);
- k) Aplicação do princípio de neutralidade tecnológica, com a consequente inclusão da fibra óptica na tipologia de lacetes passíveis de desagregação. Esta medida assume ainda maior importância quando se discute um cenário de separação funcional, na medida em que permitirá assegurar a optimização da utilização da rede, e respectivo retorno do investimento, do operador funcionalmente separado.

2. Impactos das RdNG na ORAC

Conforme plasmado no documento de consulta, os trabalhos de engenharia civil constituem a principal componente de custo no investimento em redes de nova geração, o que atribui um papel determinante às questões regulatórias inerentes à exploração das condutas da PT Comunicações pelos operadores alternativos.

A existência de uma oferta regulada de acesso às condutas confere, de facto, uma posição privilegiada a Portugal no âmbito da discussão das RdNG. No entanto, esta vantagem será apenas teórica se as actuais características da ORAC se mantiverem inalteradas, já que esta apresenta constrangimentos significativos à utilização das condutas da PT Comunicações por parte dos operadores alternativos, a que acresce o incumprimento por parte do operador histórico das deliberações da ANACOM sobre esta matéria.

Destacam-se de seguida as principais condicionantes ao desempenho adequado da ORAC a nós comunicadas pelos nossos Associados e cuja relevância torna fundamental a intervenção célere do regulador:

- l) Informação incompleta sobre o cadastro das condutas, nomeadamente no que respeita à viabilidade da sua utilização. Importa destacar a este respeito que, em incumprimento das deliberações do ICP-ANACOM, não se encontra disponível até à data ferramenta de Extranet com informação actualizada sobre ocupação nas condutas;
- m) Ausência de processos automatizados no que concerne a pedidos de informação, pedidos de agendamento e intervenção, a que crescem os custos suportados pelos operadores alternativos no âmbito das suas intervenções. Neste contexto, a APRITEL considera essencial a automatização de todos estes processos, bem como a criação de um interface que permita um acesso imediato à informação e o agendamento de intervenções sem necessidade de pré-avisos à PT Comunicações.
- n) Necessidade de envolvimento das Câmaras Municipais em processos de pedidos de desobstrução de condutas ao contrário do que acontece com a própria PT Comunicações: é desejável que as intervenções, em casos de obstrução de conduta a pedido dos operadores alternativos, sigam os mesmos processos de que a PT Comunicações beneficia.
- o) SLAs e penalizações para incumprimento inexistentes ou não dissuasores nas diferentes componentes da Oferta: A APRITEL considera que o regulador deverá intervir no sentido de impor SLAs dissuasores ao incumprimento, não apenas em situações apenas dependentes do operador histórico, mas também em processos que envolvam entidades terceiras.
- p) Os postes não se encontram incluídos na actual ORAC, o que motiva comportamentos discriminatórios por parte do operador histórico. A APRITEL entende que a inclusão deste tipo de infra-estruturas na ORAC trará benefícios

significativos para os operadores alternativos e eliminará os comportamentos discriminatórios que actualmente se verificam.

3. Os mercados 4 e 5

A APRITEL defende a definição nacional dos mercados 4 e 5 como forma de melhor adequar as obrigações que resultem da análise desses mercados. Efectivamente, e atendendo à aplicação do conceito da escada de investimento, esta é a única forma de assegurar que todos os níveis dessa escada estarão ao dispor dos operadores presentes no mercado e que utilizam a rede do operador funcionalmente separado.

Dada a acrescida concorrência que este modelo implica, os incentivos para que os operadores que se suportam na rede regulada (a funcionalmente separada) migrarem para soluções de fibra escura ou de desagregação do lacete local e, em último caso, apenas para a utilização de condutas, serão assegurados. Esses incentivos poderão ser reforçados se a imposição de ofertas *bitstream* for apenas para soluções de entrada (ofertas *base*)¹, que tenham como objectivo criar uma base de clientes que sustente níveis de investimento mais avultados. No entanto, para que este impacto se possa verificar, deverão ser sempre obrigações de âmbito nacional.

Assim, numa perspectiva de análise mais estritamente concorrencial, a APRITEL concorda de modo geral com as conclusões do regulador no âmbito do mercado 4 (sem prejuízo de comentários específicos que irá efectuar no contexto dessa consulta) mas discorda do exposto pelo regulador para o mercado 5.

Neste último caso, há que, por um lado, ter em consideração a reduzida dimensão do país, que por si só poderia justificar uma reflexão mais aprofundada sobre a efectiva relevância do tema e, por outro, as fortes incertezas associadas à análise prospectiva deste mercado, nomeadamente as decorrentes do processo de remotização dos pontos de atendimento da PT Comunicações e conseqüentemente os modelos de negócio dos operadores alternativos que daí resultarão.

Efectivamente, o processo de remotização terá impactos significativos nas conclusões sobre as zonas competitivas apresentadas pelo regulador, ao mesmo tempo que a própria metodologia associada à verificação dos pressupostos apresentados pelo regulador (60% de cobertura em termos de casas passadas no concelho) conduz a uma aplicação no terreno incoerente com o objectivo assumido.

Basta atender ao facto da zona de cobertura das centrais alvo de desagregação não abranger a totalidade de um dado concelho, pelo que não se compreende como é que o facto de haver uma central desagregada num concelho que tenha 60% de cobertura de cabo (em termos de casas passadas) possa ser considerado concorrencial...

¹ Naturalmente que, num cenário de existência de um operador verticalmente integrado, a disponibilização de outras ofertas, para além das designadas de “ofertas base”, assumirá maior relevância devendo-se equacionar, na medida em que exista uma posição de mercado significativa por parte desse operador, a obrigação de assegurar que as suas oferta retalhistas serão replicadas via o produto grossista por si disponibilizado.

Por um lado, não há qualquer garantia de sobreposição da mancha de cobertura do operador de cabo com a do operador suportado na ORALL e, por outro, não há garantias de expansão da rede de um ou de outro (em particular, no caso do operador suportado na ORALL, o processo de remotização apenas agrava essa dificuldade) de modo a que as situações de sobreposição aumentem. Obviamente que garantia nunca haverá, mas atendendo aos obstáculos à expansão dos operadores suportados na ORALL já descritos, considerar-se que a concorrência potencial é significativa não se assume como uma premissa adequada.

4. A Administração Local e as RdNG

A APRITEL não pode deixar de chamar a atenção para o regulador para a importância que os Municípios desempenham para o desenvolvimento das RdNG. Independentemente do facto das medidas abaixo não estarem na esfera directa de actuação do regulador, a APRITEL considera que a ANACOM não se pode excluir deste debate, devendo intervir de modo pró-activo no seu papel de apoio ao legislador. Neste contexto, cumpre salientar os seguintes aspectos:

- q) Custos de acesso e utilização do sub-solo municipal: como já foi referido, as intervenções no solo e sub-solo implicam o pagamento de taxas de intervenção e ocupação. Assim, e na medida em que o desenvolvimento das RdNG constitui um objectivo nacional, considera-se fundamental que as Câmaras Municipais desenvolvam uma estratégia que reduza os custos associados à construção das redes. No entendimento da APRITEL, esse papel deverá passar por um regime específico de isenção para os operadores que estejam a desenvolver estas redes, o qual deverá ser incorporado na revisão do regulamento associado à taxa municipal de direitos de passagem (TMDP).
- r) Também se impõe a harmonização a nível nacional dos múltiplos regulamentos camarários que, na sua maioria, definem regras distintas para o acesso ao solo e sub-solo camarário. A actual multiplicidade de realidades implica elevados custos para os operadores, na medida em que as suas organizações têm de acomodar diferentes procedimentos conforme o município em que uma dada intervenção ocorre. Um aspecto particular, e de grande relevância, prende-se com as intervenções associadas a desobstruções de condutas, as quais não deverão requerer autorização prévia das Câmaras Municipais sob prejuízo de se verificar um acréscimo de custos e de tempo de construção de rede que se consideram desproporcionados.
- s) Finalmente, a APRITEL reforça a sua posição sobre a TMDP, manifestando a importância de um papel activo do regulador na promoção das alterações atempadamente apresentadas por esta associação.

5. O ITED

Apesar das significativas melhorias que o actual regime de ITED apresenta face a normas anteriores, este mostra-se ineficiente e insuficiente num contexto de RdNG. De facto, a generalidade dos edifícios, qualquer que seja a sua data de construção, não se encontra preparada para receber ligações directas de fibra óptica. Neste contexto, a APRITEL considera ser essencial a sua revisão nos seguintes aspectos:

- t) Alteração dos espaços técnicos para instalação do client premises equipment (CPE) de modo a assegurar a respectiva ventilação activa e passiva e o seu adequado dimensionamento.
- u) Adaptação da cablagem interna das habitações de modo a prever o fornecimento de múltiplos serviços em fibra óptica nas suas várias divisões.
- v) Inclusão de capacidade de condutas excedentária para utilização futura. Sem esta capacidade adicional poder-se-á inviabilizar o acesso a futuros serviços como é o caso dos de domótica.
- w) A acessibilidade aos edifícios encontra-se por vezes condicionada à autorização dos condomínios ou à existência de um condómino com contrato já efectivado. Esta situação põe em causa o próprio modelo de negócio que, em geral, faz depender a venda do serviço da prévia construção da rede.