

Esta informação encontra-se publicada no sítio da Anacom na Internet em:

<http://www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=239064>

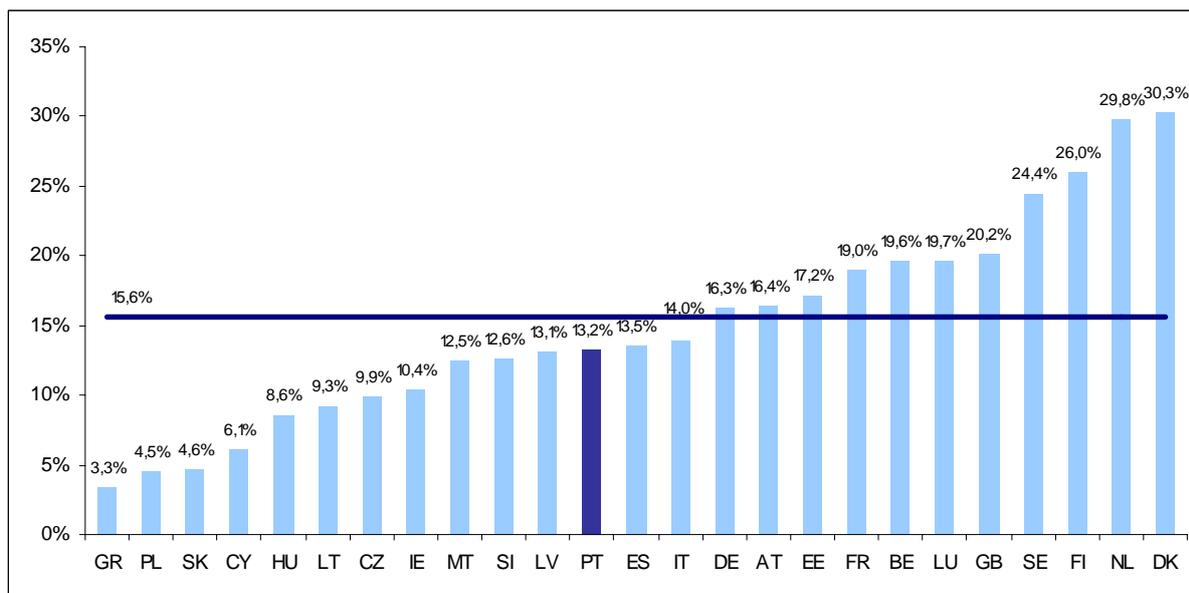
Deliberação de 4.4.2007

CONSULTA PÚBLICA SOBRE OFERTA GROSSISTA DE LINHA EXCLUSIVA PARA SERVIÇOS DE BANDA LARGA (“NAKED DSL”)

1. INTRODUÇÃO

Portugal ocupa a 15.^a posição em termos de penetração de banda larga, no contexto da União Europeia (ver Figura 1), ultrapassando alguns países do período pré-adesão (como a Grécia e a Irlanda) mas sendo ultrapassado por outros países que aderiram recentemente à União Europeia (caso da Estónia). O nível de penetração da banda larga em Portugal situa-se 2,4 pontos percentuais abaixo da média da União Europeia e está ainda distante da penetração nos países melhor posicionados (casos da Dinamarca e da Holanda). Isto apesar de a posição de Portugal, no contexto da União Europeia, dever ser analisada cuidadosamente, tendo em consideração a envolvente socio-económica.

Figura 1. Comparação da penetração de acessos de banda larga (fixa) a nível da União Europeia – 3T2006



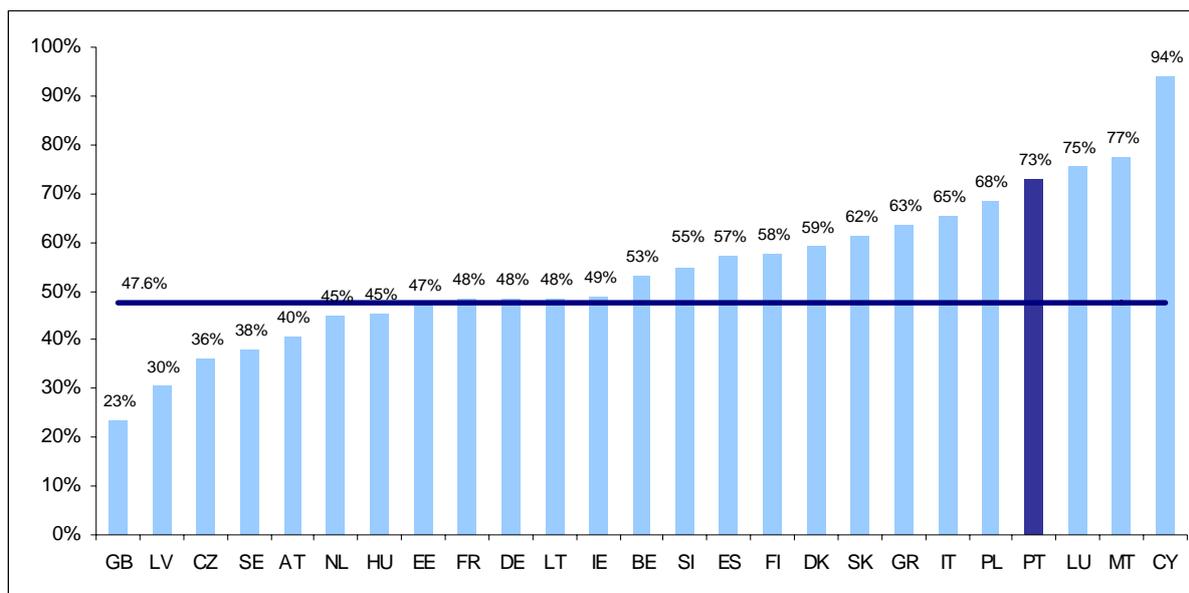
Fonte: ECTA Scorecard 3T06, ICP-ANACOM

Numa primeira fase, o desenvolvimento da banda larga em Portugal foi sobretudo suportado nas redes de distribuição por cabo que, como é sabido, não têm associadas ofertas grossistas, tendo por isso um impacte mais limitado em termos de concorrência.

A imposição de ofertas grossistas a empresas do Grupo PT e o aumento da eficiência dessas ofertas – na sequência de acções de fiscalização e de deliberações do ICP-ANACOM – vieram contribuir significativamente para o aumento da penetração da banda larga em Portugal. Em concreto, referimo-nos à disponibilização, pelo Grupo PT, da Oferta de Referência de Acesso ao Lacete Local (ORALL) e da oferta grossista “Rede ADSL PT”. Também a actuação de outras entidades tem contribuído para o desenvolvimento da banda larga em regiões mais desfavorecidas (e.g., projectos de redes comunitárias).

Estas ofertas contribuíram também para o aumento da concorrência na prestação de serviços de acesso à Internet em banda larga, apesar de o Grupo PT manter uma quota de mercado elevada, nomeadamente quando considerada no contexto da União Europeia (ver Figura 2).

Figura 2. Comparação da quota de mercado do operador histórico em termos de acessos de banda larga (fixa) a nível da União Europeia – 3T2006



Fonte: ECTA Scorecard 3T06, ICP-ANACOM

A inclusão de banda larga no portefólio de serviços dos operadores móveis – numa dupla perspectiva fixa e móvel – contribuirá crescentemente para o aumento da penetração da banda larga em Portugal.

Da análise do mercado da banda larga em Portugal, parece evidente uma dupla assimetria no mercado:

- (a) A concorrência na prestação de serviços de banda larga no retalho, principalmente por parte dos operadores de redes de distribuição por cabo, por parte de operadores de

redes móveis (e de redes de acesso fixo via rádio¹), e por parte de operadores e prestadores de serviços (OPS) que suportam os seus serviços de banda larga nos serviços grossistas da PTC² é mais intensa nas zonas de maior densidade populacional;

- (b) Os operadores móveis beneficiam de acesso às ofertas grossistas impostas ao Grupo PT, embora não existam quaisquer obrigações de acesso que lhes estejam impostas e que pudessem permitir o acesso de terceiros às suas redes, possibilitando dessa forma o aparecimento de um maior nível de concorrência no mercado de retalho de serviços associados à banda larga.

O presente documento pretende contribuir para a discussão de medidas visando a redução da assimetria identificada em (a), já que a segunda assimetria terá que ser analisada em sede de análise do mercado 15, na qual se determinará se existem razões suficientes para a imposição de condições de acesso aos operadores móveis.

A assimetria regional verifica-se fundamentalmente entre as zonas do litoral entre Lisboa e Porto e do Algarve (onde existem infra-estruturas alternativas à infra-estrutura de cobre do prestador de Serviço Universal: infra-estruturas de cabo, infra-estruturas detidas por operadores móveis ou mesmo infra-estruturas desagregadas no âmbito da ORALL) e as restantes regiões do País. Tal facto é ilustrado nas Figuras 3 e 4.

¹ FWA – Fixed Wireless Access.

² Em vários países, mais de 50% das ligações de banda larga são prestadas através das ofertas grossistas do operador histórico – “*Competition and the role of wholesale as fixed broadband goes mainstream*” – OVUM 15.08.2006

Figura 3. Cobertura dos operadores de redes de distribuição por cabo por concelho (2.º trimestre de 2006) e Cobertura “banda larga tmn”³ (em 20.12.2006)

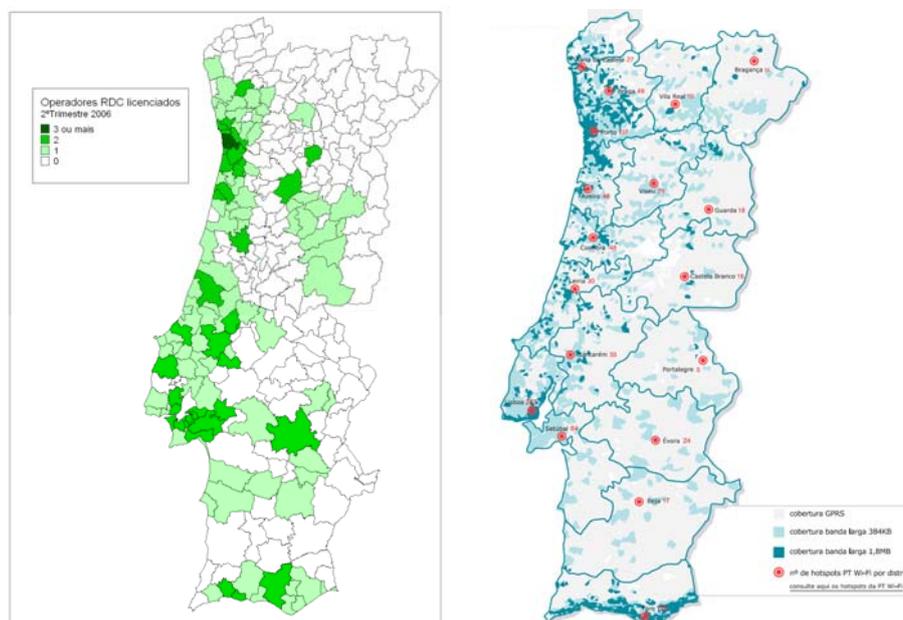
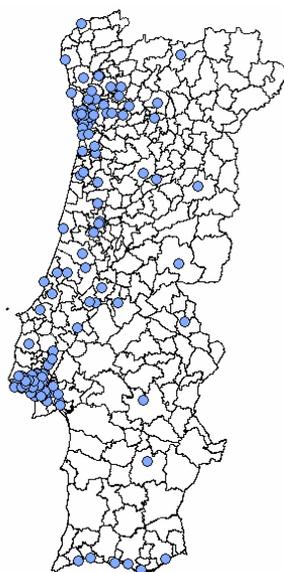


Figura 4. Localização das centrais onde os OPS usufruem da OLL (final de 2006)



Este facto, aliado à forma como se conjugam as actuais ofertas grossistas da PTC (ORALL e “Rede ADSL PT”), explica a assimetria encontrada, tendo em conta que:

- através da oferta “Rede ADSL PT”, um OPS pode oferecer serviços de banda larga a um utilizador final que tenha, e mantenha, o serviço de telefone fixo (STF) fornecido

³ É apresentada apenas a cobertura da TMN dado que a informação publicamente disponível relativa à cobertura de banda larga dos restantes operadores móveis não permite tratar a informação em forma gráfica de forma expedita.

pela PTC. Em combinação com a oferta de realuguer de linha de assinante (ORLA), a oferta “Rede ADSL PT” permite que um utilizador final tenha no OPS o seu único interlocutor para a prestação dos dois serviços. Assim, os serviços da banda larga suportados na oferta “Rede ADSL PT” são, actualmente, dirigidos apenas a utilizadores que pretendam ter banda larga e manter o STF.

- através da oferta do lacete local (OLL), os OPS podem oferecer acesso à Internet em banda larga sem que o utilizador final contrate serviços de banda estreita (ou vice-versa). No entanto, tendo em conta as 191 centrais da PTC onde os OPS estão co-instalados, a cobertura potencial da OLL é apenas de 50 por cento dos acessos telefónicos e as ofertas existentes no mercado abrangem os dois tipos de serviços embora com mensalidades integradas.

Em termos exemplificativos, um utilizador final que deseje apenas usufruir de acesso à Internet em banda larga (e não pretenda usufruir do STF) pagará mensalmente⁴:

- 19,95 euros, se estiver numa área geográfica com cobertura OLL; ou
- 35,27 euros, se estiver numa área geográfica sem cobertura OLL (19,95 euros pelo acesso em banda larga ao que acresce a mensalidade do STF de 15,32 euros).

Ou seja, um utilizador final apenas interessado no acesso à Internet em banda larga, que se encontre numa área geográfica que lhe permita apenas recorrer a esse serviço suportado na oferta grossista “Rede ADSL PT”, incorre num custo significativamente superior àquele em que incorreria se estivesse noutra área geográfica (com cobertura OLL). Esta situação advém do facto de, caso pretenda o acesso em banda larga, se encontrar obrigado a contratar também o STF da PTC.

Por outro lado, as ofertas de acesso em banda larga sobre as redes de distribuição por cabo, que permitem obviar ao pagamento da mensalidade do STF, estão também restritas, como se referiu, às zonas do litoral entre Lisboa e Porto e do Algarve.

Esta situação é agravada pelo facto de estes utilizadores se encontrarem em áreas geográficas em que o rendimento médio *per capita* é, normalmente, inferior à média nacional, o que, juntamente com outros factores associados à procura destes serviços (e.g. nível de literacia e cultura digital⁵ ou factores socio-demográficos), pode ter repercussões em termos da adopção de serviços de banda larga.

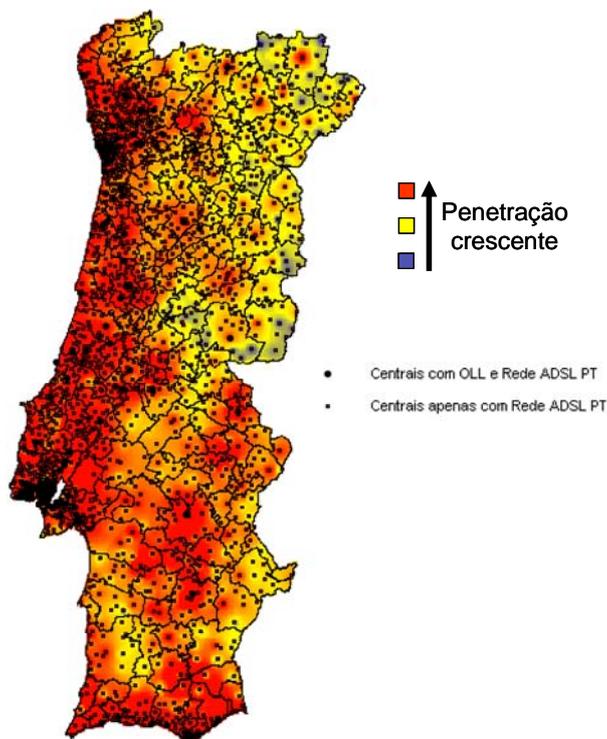
A Figura 5 mostra a penetração da banda larga com recurso ao serviço ADSL no território nacional, identificando-se uma clara diferenciação entre a penetração no litoral e no interior

⁴ Dados baseados na oferta de 512 Kbps publicitada por um OPS (valores incluem IVA à taxa legal em vigor e excluem quaisquer serviços ou tráfego extra).

⁵ Incluindo a posse de computador. Por exemplo, de acordo com o estudo “*How skilled are Europeans in using computers and the Internet*”, do Eurostat, em 2005, 53 por cento dos indivíduos Portugueses com idade entre os 16 e os 74 anos nunca usaram um computador – a média da UE25 era de 34 por cento.

do país. Note-se que, caso se considerassem outras tecnologias – e.g. modem por cabo (pode ser visto na Figura 3) – as assimetrias geográficas seriam ainda mais significativas.

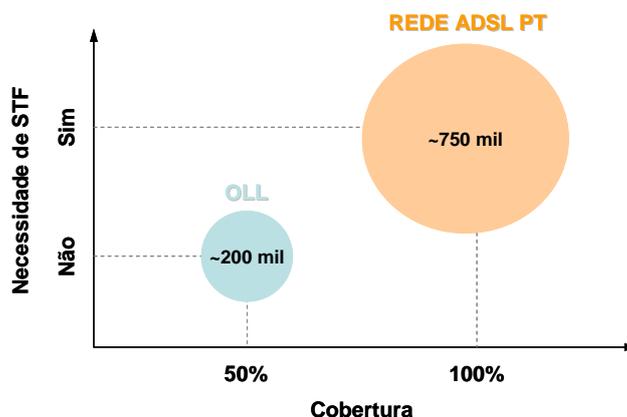
Figura 5. Penetração do ADSL em Portugal (final de 2006)



Em Portugal, a OLL tem impulsionado nos últimos anos o desenvolvimento do mercado de banda larga, não só em número de acessos, mas fundamentalmente pela introdução de ofertas inovadoras (e.g. a recente oferta de IP-TV). O número de acessos ADSL⁶ suportados nesta oferta atingiu cerca de 200 mil no final de 2006, o que representa um aumento de 174 por cento face ao final de 2005. Estes acessos representam já cerca de 20 por cento do total de acessos ADSL. A Figura 6 apresenta alguns dados sobre a oferta “Rede ADSL PT” e a OLL.

⁶ Inclui acessos SDSL para o fornecimento de circuitos alugados e acessos para o fornecimento (apenas) de serviços de banda estreita (STF).

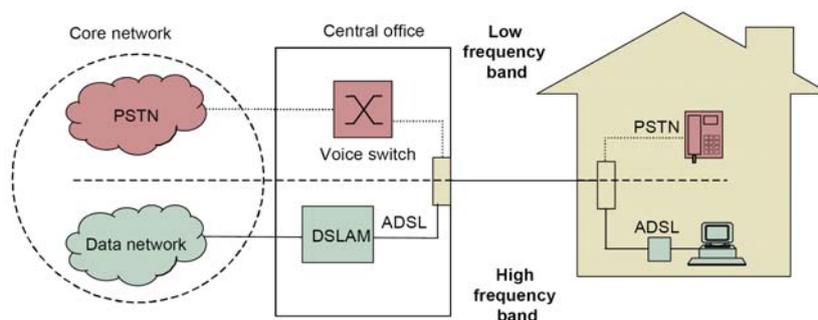
Figura 6. A oferta “Rede ADSL PT” e a OLL no final de 2006



2. CONCEITO DE “NAKED DSL”

O “*naked DSL*” (NDSL) é uma modalidade de oferta grossista que tem por finalidade possibilitar a oferta de um serviço ADSL ao utilizador final sem a exigência, por parte do operador que detém o lacete local, de o utilizador final ter de contratar (ou manter) o STF (que corresponde à parte superior da Figura 7).

Figura 7. Serviços prestados por um operador de acesso local



Fonte: OVUM

Conforme referido na secção anterior, os OPS podem, actualmente, disponibilizar ao utilizador final serviços de acesso à Internet em banda larga sem que este tenha de contratar o STF da PTC:

- (a) investindo em rede própria; e/ou
- (b) recorrendo à OLL.

Conforme defendido pelo ICP-ANACOM noutras sedes, nomeadamente nas análises de mercado, o investimento em rede própria é moroso, requer um significativo acesso a capital e nem sempre é economicamente eficiente. Também ao nível da OLL, o investimento subjacente a esta solução poderá não ser economicamente eficiente para todas as áreas de central da PTC, nomeadamente naquelas áreas em que o número de clientes é reduzido.

O conceito de NDSL surge, assim, normalmente associado às designadas ofertas “*bitstream*”, que, em Portugal, têm correspondência na oferta grossista “Rede ADSL PT”. Alguns países consideram que o conceito de NDSL pode também ser estendido às situações em que o OPS contrata o acesso partilhado e o utilizador final não contrata o STF. No entanto, considera-se que em Portugal o conceito de disponibilização do NDSL sobre o acesso partilhado é artificial, uma vez que, na prática quando o cliente com acesso em banda larga suportado num acesso partilhado desiste do STF do operador histórico, o acesso partilhado transforma-se num acesso completo⁷ (passando, obviamente, também a mensalidade para a mensalidade do acesso completo, uma vez que nas situações de acesso partilhado os custos da linha de rede são recuperados exclusivamente pelo prestador de STF ao nível do retalho). Ou seja, na prática o acesso partilhado é equivalente ao acesso completo quando o utilizador final desiste do STF da PTC.

O NDSL poderia ser oferecido em combinação com a ORLA. Neste caso, o OPS poderia disponibilizar ao utilizador final um serviço que não incluísse o STF no retalho, podendo, também neste caso, o serviço ser considerado artificial, pois o STF continuaria, de facto, a ser disponibilizado pela PTC, além de que o OPS terá sempre que suportar os custos de aluguer da ORLA.

Considera-se assim que uma oferta grossista NDSL suportar-se-ia estritamente na actual oferta “Rede ADSL PT”, sem a contratação de linha telefónica à PTC, i.e., sem a activação do STF. Neste caso, o preço definido a nível grossista deveria permitir a recuperação dos custos específicos da linha de acesso, uma vez que estes custos deixariam de ser recuperados pelo operador detentor da linha de acesso através da mensalidade de STF.

- Q1. Considera que as ofertas actualmente existentes, nomeadamente as ofertas suportadas em infra-estruturas alternativas à rede da PTC e as ofertas grossistas (ORALL e a oferta “Rede ADSL PT” em combinação com a ORLA), são adequadas e suficientes para promover a concorrência no acesso à Internet em banda larga e salvaguardar os interesses dos utilizadores finais, em termos de qualidade e preço?
- Q2. Concorda com o entendimento de que, a existir, o NDSL apenas faz sentido no âmbito da oferta “Rede ADSL PT”?

3. A IMPORTÂNCIA DO “NAKED DSL”

O NDSL pode contribuir para:

- (a) a redução dos custos totais incorridos pelos utilizadores finais no acesso aos serviços de acesso à Internet em banda larga;
- (b) a info-inclusão e o bem estar social;

⁷ Quando o OPS informar, antecipadamente, a PTC que o assinante do STF pretende alterar a modalidade de acesso partilhado para acesso completo

- (c) o incremento da concorrência;
- (d) a recuperação, a atracção ou a manutenção de clientes potencialmente interessados em serviços de acesso à Internet em banda larga mas cujo consumo de comunicações não justifica a instalação de uma linha fixa e o correspondente custo (optando apenas por serviços móveis);
- (e) a inovação através da promoção de condições mais favoráveis às ofertas integradas de comunicações fixas e móveis (potenciando o mercado dos MVNO a nível nacional) e de *triple* ou *quadruple play*,

o que, em última instância, contribuirá para a promoção da penetração dos serviços de acesso à Internet em banda larga em Portugal.

Estes aspectos têm, no entanto, de ser avaliados tendo em consideração a necessidade de manter a prestação do serviço universal, nomeadamente no que respeita à adequada remuneração dos investimentos que lhe estão associados.

Além do já referido relativamente aos custos incorridos pelos utilizadores finais em zonas onde não existe concorrência efectiva, existem alguns estudos que apontam o preço do serviço de acesso à Internet em banda larga como um dos motivos para a não adopção, por alguns indivíduos, deste serviço. Assim:

- 9,7 por cento dos inquiridos consideram que o preço do serviço é o principal motivo para não terem acesso à Internet em casa⁸ - desta forma, medidas que contribuam para a redução total dos custos incorridos pelos utilizadores no acesso ao serviço podem contribuir para o aumento da penetração da banda larga;
- 27,6 por cento dos inquiridos manifestaram que um dos principais motivos para não migrar do serviço de acesso à Internet em banda estreita para o serviço de acesso à Internet em banda larga é o preço elevado deste último⁸;
- 30 por cento dos inquiridos que não têm STF apontaram como uma das principais razões para não ter linha fixa em casa o preço elevado do aluguer mensal da linha⁹ - note-se que a disponibilização de linha telefónica é, actualmente, condição necessária para que os utilizadores em regiões não cobertas por outros tipos de acesso possam ter acesso à Internet através de ADSL.

Note-se que, de acordo com estudos efectuados pelo ICP-ANACOM, o preço incremental do serviço de acesso em banda larga (i.e., sem considerar o preço da mensalidade do STF ou do

⁸ Resultados do “Inquérito ao consumo da banda larga”, realizado pelo ICP-ANACOM e pela Metris GFK, em Dezembro de 2006, disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=231582>.

⁹ Resultados do estudo “E-Communications Household Survey”, realizado pelo Eurobarometer, relativo ao período entre Dezembro de 2005 e Janeiro de 2006. Resultados agregados para a União Europeia.

serviço de televisão nas redes de distribuição por cabo) encontra-se, em Portugal, genericamente abaixo da média dos Estados-Membros da União Europeia¹⁰.

Releve-se ainda que:

- Portugal encontra-se no grupo de Estados-Membros com a penetração do STF, em termos de alojamentos, mais baixa, apresentando um valor de 54 por cento – a média para a UE25 era de 78 por cento⁹, o que, face à penetração do serviço móvel, indicia uma percentagem elevada de alojamentos só com este último serviço;
- 48 por cento dos Portugueses inquiridos que têm nas suas casas ligação à Internet em banda estreita mudaria para um acesso à Internet em banda larga caso pudesse fazê-lo sem pagar a assinatura mensal do STF⁹.

Ainda de acordo com o estudo “E-Communications Household Survey”, realizado pelo Eurobarometer, a nível europeu verifica-se que, no conjunto dos alojamentos que não têm STF, 47 por cento nunca teve instalada uma linha fixa de telefone e 12 por cento desistiu daquele serviço nos doze meses que antecederam o estudo. Estas constatações podem levar a concluir que, nomeadamente para os alojamentos construídos mais recentemente, poderão existir alternativas ao STF que tornem este serviço dispensável, mas que não dispensem necessariamente a instalação do par de cobre até à casa do utilizador, nomeadamente caso o utilizador final pretenda apenas acesso em banda larga. A este respeito, não será alheio o facto de Portugal ser, no final de 2004, um dos poucos países da UE25 onde o tráfego com origem em redes móveis era superior ao tráfego com origem em redes fixas (ultrapassado apenas pela Lituânia e pela Eslováquia)¹¹.

Assim, a disponibilização de um serviço como o NDSL permite encarar como utilizadores do acesso em par de cobre para acesso em banda larga mesmo aqueles que não pretendem utilizar o STF.

O ICP-ANACOM deve defender os interesses dos cidadãos e assegurar, nomeadamente, que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade.

Neste contexto, medidas que possam promover a redução dos custos totais para o utilizador final no acesso à Internet em banda larga, como o NDSL, terão impacto na penetração deste serviço, contribuindo para o desenvolvimento do mercado, para a inclusão social e para o bem estar social, permitindo que indivíduos que pretendem ter acesso ao serviço de Internet de banda larga mas que ainda não o fizeram, porque não estão interessados no STF e/ou não estão dispostos a pagar a assinatura mensal associada àquele serviço em zonas onde a oferta do lacete local não esteja coberta, possam usufruir do mesmo.

¹⁰ Estudo relativo a Novembro de 2006 disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=233043>.

¹¹ Vide, por exemplo, relatório de regulação 2005, disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=200103>.

Existem ainda outros serviços disponíveis e que poderão ser potenciados pelo NDSL, como o serviço de voz sobre o protocolo IP (VoIP). A este respeito, de acordo com os resultados do “Inquérito ao consumo da banda larga”, realizado pelo ICP-ANACOM e pela Metris GFK, em Dezembro de 2006, 15,3 por cento dos inquiridos que têm acesso à Internet em banda larga utilizam a Internet para fazer chamadas de voz pelo computador.

- Q3. Considera que o preço da assinatura mensal do STF pode ser um factor inibidor da subscrição do serviço de acesso à Internet em banda larga?
- Q4. Considera que o NDSL poderá contribuir para a redução dos custos incorridos pelos utilizadores finais na adesão aos serviços de acesso à Internet em banda larga e promover, deste modo, a penetração destes serviços, especialmente em zonas geográficas mais desfavorecidas?
- Q5. Com o desenvolvimento das ofertas NDSL, quais os impactos que prevê no STF?

4. O “NAKED DSL” NA UNIÃO EUROPEIA

De acordo com a informação disponível¹², o NDSL já é utilizado em vários Estados-Membros, na sequência de intervenções regulatórias ou da iniciativa dos operadores históricos.

A Tabela 1 identifica os Estados-Membros onde já existe o NDSL ou acções tendentes a implementar este serviço, descrevendo-se, posteriormente, de uma forma sintética a situação em cada Estado-Membro.

Tabela 1. O NDSL nos vários Estados-Membros

AT	BE	DK	FI	FR	DE	GR	IE	IT	LU	NL	ES	SE	GB
✓	✓	✓		✓			✓	✓		✓		✓	✓

AT No âmbito da análise do mercado 12¹³ (M12), a autoridade reguladora nacional (ARN) impôs à Telekom Austria a obrigação de publicar uma oferta de referência que incluísse o NDSL, na agregação IP e ATM e ao nível nacional e regional. Os preços mensais são de 40,40 euros e 43,21 euros, respectivamente para o acesso regional e nacional.

BE Na sequência da análise do M12, o NDSL foi incluído como obrigação de acesso da Belgacom, a um preço mensal idêntico ao do acesso completo acrescido do preço específico do acesso *bitstream*.

¹² Na presente secção, utilizam-se os dados do relatório “Cross-Country analysis”, da Cullen International, de 08.12.2006.

¹³ Mercado do fornecimento grossista de acesso em banda larga, de acordo com a Recomendação da Comissão de 11.02.2003, relativa aos mercados relevantes (2003/311/CE).

- DK** Na sequência da análise do M12, o NDSL foi incluído como obrigação de acesso da TDC, sendo o preço mensal adicional de 4,30 euros, que corresponde à diferença entre a mensalidade do acesso completo (8,60 euros) e do acesso partilhado (4,30 euros).
- FR** A France Telecom apresentou uma proposta para oferecer NDSL como prestador do Serviço Universal. A ARN aceitou, recomendando que o serviço só fosse lançado depois de a ORLA estar disponível. O preço de instalação é de 66 euros e a mensalidade é de 21,50 euros.
- DE** Em 12.02.2007, a CE encerrou o processo de investigação da análise do mercado 12 submetida pela BNetzA¹⁴. Nos seus comentários, a CE solicitou à ARN que impusesse a obrigação de acesso NDSL no âmbito do acesso bitstream argumentando que este tipo de acesso estimulará a concorrência nos serviços retalhistas e proporcionará um “*level playing field*” já que os utilizadores finais não têm de ter um contrato separado relativo ao STF.
- IE** A ARN decidiu, no âmbito da análise do M12, que a eircom deveria negociar caso um OPS solicite o NDSL.
- IT** A Telecom Italia (TI) oferece, desde Julho de 2005, o NDSL a um preço mensal adicional de 10,73 euros. No âmbito da análise do M12 a ARN confirmou a obrigação de a TI oferecer o NDSL, a um preço adicional baseado na assinatura mensal de retalho do STF da TI deduzido dos custos comerciais evitáveis ao comercializar a linha a nível grossista (avaliados em 30 por cento).
- NL** A KPN disponibiliza NDSL a um preço mensal adicional de 7,68 euros.
- ES** A CMT entendeu que não havia necessidade de obrigar a Telefónica a oferecer NDSL, dado que através da OLL os OPS podem prestar serviços retalhistas de banda larga sem que o cliente final tenha de contratar o STF da Telefónica.
- SE** Na sequência da análise dos mercados 1¹⁵, 2¹⁶ e 12, a PTS decidiu obrigar a TeliaSonera a prestar acesso em banda larga retalhista e grossista, independentemente do cliente final ter ou não a subscrição do STF.
- GB** A Openreach lançou uma consulta pública sobre um produto de acesso grossista que poderá servir de suporte à prestação do NDSL. Antes do lançamento dessa consulta, a Ofcom decidiu não impor qualquer obrigação de prestação de NDSL, uma vez que entendia que (i) a eventual poupança de custos decorrente do NDSL não era

¹⁴ Decisão disponível em

http://forum.europa.eu.int/Public/irc/info/ecctf/library?l=/germany/registerednotifications/de20070576/de-2007-576-enpdf/ EN_1.0_&a=d.

¹⁵ Mercado do acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais, de acordo com a Recomendação da Comissão de 11.02.2003, relativa aos mercados relevantes (2003/311/CE).

¹⁶ Mercado do acesso à rede telefónica pública num local fixo para clientes não residenciais, de acordo com a Recomendação da Comissão de 11.02.2003, relativa aos mercados relevantes (2003/311/CE).

significativa, (ii) contrariamente a outros países onde foi introduzido o NDSL, no Reino Unido existe a ORLA, sendo o preço da ORLA mais baixo que o produto de retalho e permite aos OPS eliminar a relação contratual entre a BT e o cliente final e (iii) os OPS podem usar a OLL para desenvolver produtos de retalho do tipo NDSL.

5. A IMPOSIÇÃO DE UMA OFERTA DE “NAKED ADSL”

Da secção anterior, conclui-se que a maioria dos países onde o regulador impôs o NDSL, essa obrigação foi definida no âmbito da análise do mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga.

De acordo com o quadro regulamentar em vigor, compete à ARN determinar se um dado mercado é ou não efectivamente concorrencial, no âmbito da análise dos mercados, para efeitos da imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações às empresas com PMS nesse mercado¹⁷.

As obrigações impostas¹⁸:

- devem ser adequadas ao problema identificado, proporcionais e justificadas à luz dos objectivos de regulação consagrados no art.º 5.º da Lei n.º 5/2004;
- devem ser objectivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se referem;
- não podem originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade;
- devem ser transparentes em relação aos fins a que se destinam.

O ICP-ANACOM tem por objectivos últimos de regulação promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, de recursos e serviços conexos, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da União Europeia e defender os interesses dos cidadãos¹⁹. Em especial, incumbe ao ICP-ANACOM assegurar que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações electrónicas, bem como encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas e promover a inovação.

De acordo com os art.ºs 67.º a 72.º e 74.º a 76.º da Lei n.º 5/2004, as obrigações susceptíveis de ser impostas às empresas com PMS no âmbito dos mercados identificados são:

- (a) a transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência;
- (b) a não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações;

¹⁷ Cf. Lei n.º 5/2004, art.º 59.º, n.º 2.

¹⁸ Cf. Lei n.º 5/2004, art.º 55.º, n.º 3.

¹⁹ Cf. Lei n.º 5/2004, art.º 5.º.

- (c) a separação de contas quanto a actividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação;
- (d) dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso;
- (e) o controlo de preços e a contabilização de custos.

Uma obrigação de NDSL tem por objectivo assegurar que os utilizadores obtenham maior benefício em termos de escolha, preço e qualidade – um dos objectivos de regulação do ICP-ANACOM –, ao permitir aos utilizadores finais aderirem a um serviço de acesso à Internet em banda larga sem ter que manter o STF, constituindo mais uma alternativa ao cliente final e permitindo, dessa forma, aumentar o nível de concorrência efectiva no mercado retalhista de acesso à Internet em banda larga (especialmente fora das áreas metropolitanas e no litoral).

A eventual imposição de uma obrigação de acesso a nível grossista deste tipo parece, numa visão preliminar, adequada ao problema identificado e é compatível com o quadro regulamentar em vigor que privilegia a imposição de obrigações ao nível dos mercados grossistas conexos, podendo, apenas em último recurso, impor medidas regulamentares nos mercados retalhistas²⁰. Relembre-se o parecer da CE relativamente à análise do mercado 12 na Alemanha.

Quando acompanhada de uma obrigação de controlo de preços que garanta ao operador dominante a recuperação dos custos da linha que eram recuperados através da mensalidade do STF também parece ser uma medida proporcional.

Q5. Concorda que a imposição do NDSL deve ser enquadrada no âmbito da análise do mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga? E concorda com os argumentos preliminares invocados pelo ICP-ANACOM em relação à adequação, justificação e proporcionalidade desta obrigação?

Conforme referido na secção anterior, entre as obrigações passíveis de ser impostas às empresas com PMS encontra-se o controlo de preços, o qual pode ser concretizado através do princípio da orientação dos preços para os custos²¹.

Q6. Concorda com a definição de preços orientados para os custos para este serviço? Justifique.

Os preços máximos da mensalidade do lacete local foram definidos:

²⁰ Cf. Recomendação sobre Mercados Relevantes de Produtos e Serviços de Comunicações Electrónicas, da Comissão Europeia – Exposição de Motivos, Secção 4. É de notar que a Comissão Europeia encontra-se a rever a Recomendação sobre mercados relevantes, não sendo expectáveis alterações significativas a nível da definição do mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga.

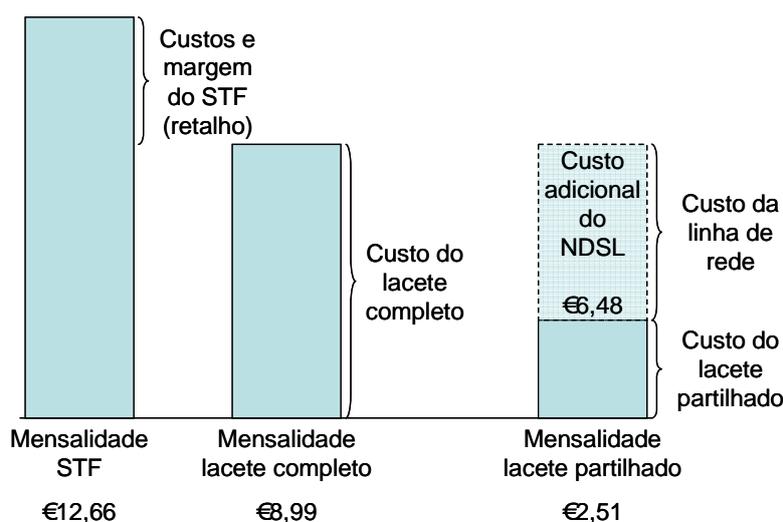
²¹ Cf. Lei n.º 5/2004, art.º 74.º, n.º 1.

- (a) no caso do acesso partilhado, a partir dos custos incorridos para a prestação de serviços de banda larga, partindo do pressuposto que os custos relativos à linha de rede são já recuperados pelo STF no retalho;
- (b) no caso do acesso completo, a partir da mensalidade do STF no retalho, deduzindo os custos das actividades ou elementos de rede evitáveis na prestação da oferta grossista ou adicionando o custo das actividades ou elementos de rede incorridos.

Quando um utilizador final, que contratou um acesso partilhado, cessar o STF da PTC, e se o acesso partilhado passar para acesso completo, a mensalidade do lacete local passará de 2,51 euros para 8,99 euros. Isto é, os custos da linha de rede, que no caso do acesso partilhado eram recuperados pelo STF, passam a ser imputados ao acesso completo. Ou seja, os custos da linha de rede correspondem à diferença entre a mensalidade do acesso completo e a mensalidade do acesso partilhado (6,48 euros).

Na Figura 8 apresenta-se um diagrama ilustrativo da relação entre os preços do STF no retalho, do acesso completo, do acesso partilhado e do NDSL.

Figura 8. Preço adicional do NDSL



Fonte: ICP-ANACOM com base em estudo da OVUM²²

Ao definir, na oferta “Rede ADSL PT”, o preço máximo do acesso local com agregação ATM, partiu-se do preço do acesso partilhado e adicionaram-se os custos específicos para a oferta de banda larga, nomeadamente, das ligações internas, do espaço de co-instalação e dos DSLAM. Não se teve em conta o custo da linha de rede, uma vez que o mesmo era recuperado pelo STF. O mesmo ocorre na oferta com agregação IP.

Assim, na oferta do NDSL, para que os custos da linha de rede sejam recuperados, o preço adicional (face aos preços praticados na oferta “Rede ADSL PT”) orientado para os custos deveria corresponder aos referidos 6,48 euros. Este preço assegura ainda uma coerência tarifária entre os preços das diferentes modalidades de acesso.

²² “The impact of naked DSL: an analysis”.

- Q7. Concorda com a abordagem descrita pelo ICP-ANACOM para a estimativa do preço aplicável ao NDSL? Em caso negativo, que abordagem alternativa defende?
- Q8. A este preço, e tendo em conta as ofertas grossistas e retalhistas actualmente disponíveis no mercado, teria interesse em usufruir do NDSL?

Este entendimento encontra-se em linha com o de outras ARN que fixaram um preço similar para este serviço, bem como de alguns consultores²³. Note-se que esta abordagem (diferença entre o preço do acesso completo e o preço do acesso partilhado) faz sentido quando no preço do acesso partilhado não estão incluídas quaisquer componentes relativas à recuperação dos custos da linha de rede, tendo alguns Estados-Membros optado por incluir no preço do acesso partilhado uma percentagem dos custos da linha (e.g. 50 por cento na Dinamarca).

6. IMPLEMENTAÇÃO DO “NAKED DSL”

A disponibilização de um serviço NDSL a nível grossista não suscita questões significativas de índole técnica (subsiste apenas a necessidade de adaptar os sistemas de informação) ou operacional. Este serviço seria disponibilizado em conjunto com a oferta “Rede ADSL PT”, podendo existir a necessidade de adaptar alguns procedimentos, internos à PTC, de forma a simplificar o processo de adesão ao serviço de acesso em banda larga (e não activação do STF para o acesso em causa).

Neste caso, ao ser solicitado um pedido de NDSL, poderiam existir, genericamente, duas situações distintas:

- (a) o utilizador final possui um contrato de STF com a PTC e de acesso à Internet em banda larga com um OPS, pretendendo cessar o contrato de STF com a PTC e manter o serviço de acesso à Internet em banda larga;
- (b) o utilizador final não tem linha telefónica e pretende usufruir de serviços de acesso à Internet em banda larga de um OPS.

No primeiro caso, os procedimentos serão idênticos aos actualmente existentes, com a particularidade de, a nível grossista, a PTC manter o serviço disponibilizado através da oferta “Rede ADSL PT” e cessar o STF, actualizando o preço em conformidade.

No segundo caso, eventualmente mais complexo, a PTC teria de ter formulários específicos, a nível grossista, de forma a instalar uma linha nas instalações do utilizador final, sem que o utilizador final tenha de celebrar qualquer tipo de contrato com a PTC.

Verifica-se que, sendo um serviço ainda “embrionário”, em alguns Estados-Membros o número de acessos de banda larga suportados neste tipo de oferta já é expressivo: cerca de 73

²³ Por exemplo, na perspectiva da OVUM, o custo grossista da linha de cobre (definido como o par metálico sem qualquer ligação à rede pública telefónica comutada) deveria ser a referência para qualquer preço incremental do NDSL, i.e. o preço adicional cobrado para recuperar os custos da linha.

mil acessos na Bélgica (em 01.07.2006²⁴) e cerca de 190 mil acessos em França (no final de 2006)²⁵. Estes números poderão indiciar que não existem questões técnicas impeditivas da oferta deste tipo de serviço

Q9. Que questões de implementação é que antevê na oferta do serviço NDSL? Julga que essas questões serão facilmente ultrapassáveis? Fundamente.

Q10. Que prazos julga que seriam necessários para operacionalizar este serviço?

Q11. Há razões para que os prazos de fornecimento de serviço (e.g. reparação, activação) sejam diferentes dos actualmente praticados ao nível do serviço “Rede ADSL PT”?

Q12. Entende que poderão existir questões técnicas relevantes com implicações práticas na oferta deste tipo de serviço? Em caso afirmativo especifique.

7. IMPACTO DO “NAKED DSL” NO MERCADO

Com um serviço suportado em NDSL, e caso a totalidade da poupança de custos fosse repercutida pelo OPS no utilizador final, este poderia usufruir de uma poupança mensal de cerca de 7,5 euros²⁶, caso não pretenda usufruir do STF.

Do lado dos OPS, a existência do serviço NDSL a nível grossista aumenta as alternativas de escolha e flexibilidade no desenvolvimento das suas ofertas retalhistas, podendo beneficiar de uma expansão do mercado de banda larga (e eventualmente, de serviços VoIP), ao atrair utilizadores que de, outro modo, não estariam interessados no serviço de acesso à Internet em banda larga.

Dependendo das opções seguidas pelos OPS para a oferta de serviços de acesso à Internet em banda larga, poderia surgir a questão da recuperação dos custos quando o STF e o serviço xDSL são já prestados por diferentes entidades e o utilizador final escolhe cessar o STF. Neste caso, o utilizador final poderá não entender a razão de o preço de retalho de um serviço de banda larga prestado por um OPS poder aumentar pelo facto de optar por cessar o STF.

Com a disponibilização deste tipo de produto no retalho, a PTC deixaria de receber o valor referente à assinatura mensal da linha do STF. No entanto, porque existem custos da linha telefónica que continuam a ter de ser suportados, independentemente de haver ou não prestação do STF, a PTC recuperaria esses custos a nível grossista. Assim, à mensalidade grossista da oferta “Rede ADSL PT” que a PTC já recebe passaria a acrescentar um valor referente à recuperação dos custos da linha que continuaria a suportar. Paralelamente, com a disponibilização deste produto, o cliente final passaria a relacionar-se apenas com o OPS, deixando a PTC de ter custos (e respectivas receitas) relacionados com facturação e relação com o cliente final.

²⁴ Fonte: IRG.

²⁵ Fonte: ARCEP – <http://www.art-telecom.fr/index.php?id=34&L=1>.

²⁶ 12,66 euros da mensalidade da linha telefónica, deduzido de 6,48 euros e acrescido do IVA.

Observando apenas a variação dos proveitos da PTC associados à disponibilização deste tipo de produto no retalho, conclui-se que:

- Um utilizador “novo” do acesso em banda larga suportado no NDSL, i.e. um utilizador que não esteja disposto a pagar a assinatura do STF para ter acesso em banda larga, geraria uma receita adicional para a PTC superior a 17 euros (corresponde ao custo adicional do NDSL de 6,48 euros adicionado de um preço médio mensal do acesso local Rede ADSL PT superior a 10 euros);
- Um utilizador do STF que desista deste serviço para passar a ter acesso em banda larga suportado no NDSL reduziria o proveito da PTC em 6,18 euros (corresponde ao custo adicional do NDSL de 6,48 euros deduzido da mensalidade do STF de 12,66 euros).

Nestas condições, estima-se que o proveito obtido com um utilizador “novo” do acesso em banda larga suportado no NDSL seria suficiente para compensar o proveito perdido por cada três utilizadores²⁷ desistentes do STF que passariam a ter acesso em banda larga suportado no NDSL.

Em termos globais, julga-se que a introdução do NDSL em Portugal teria benefícios para os utilizadores finais, ao incorrerem em menores custos na adesão ao serviço de acesso à Internet em banda larga, caso não pretendam usufruir do STF, para os OPS, ao beneficiarem de mais uma opção para oferecer serviços no retalho, podendo ser também benéfico para a PTC, ao expandir o mercado e atrair utilizadores e receitas adicionais.

Q13. Qual a sua opinião sobre o impacto da introdução do NDSL em Portugal, em termos globais, para o mercado das comunicações electrónicas?

²⁷ Valor aproximado.